

ANNO XLI - N. 1 - 5

GENNAIO - OTTOBRE 1989

# RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
ROMA 1990

## ABBONAMENTI ANNO 1990

ANNO ..... L. 42.000  
UN NUMERO SEPARATO ..... » 8.000

*Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:*

**ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO**  
Attività Commerciali - 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

(2219024) Roma, 1990 - 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) . . . . .	» 79
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Antonio Cingolo e Giuseppe Stipo) . . . . .	» 146
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Antonio Cingolo) . . . . .	» 194
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura degli avv. Raffaele Tamiozzo e G. P. Polizzi) . . . . .	» 242
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 278
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta e Piergiorgio Ferri) . . . . .	» 327

## Parte seconda: QUESTIONI - RASSEGNA DI DOTTRINA RASSEGNA DI LEGISLAZIONE - INDICE BIBLIOGRAFICO

QUESTIONI . . . . .	» 1
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE . . . . .	» 32

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

**Avvocati**

**Glauco NORI, *Ancona*; Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*;  
Rocco BERARDI, *Potenza*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI,  
*Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.**



## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

Cerimonia d'insediamento dell'Avvocato Generale dello Stato: discorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri e dell'Avvocato Generale dello Stato . . . . .	pag. XV
G. AZZARITI: Il controllo di legittimità della Corte dei Conti e gli atti del Governo aventi forza di legge . . . . .	I, 60
I.F. CARAMAZZA e R. DI MARTINO: Avvocatura dello Stato e giustizia amministrativa . . . . .	II, 1
F. FAVARA: Indennizzi e sovraindennizzi espropriativi: sviluppi del 1988 . . . . .	II, 13
F. FAVARA: L'omessa tenuta o conservazione di una o più scritture contabili obbligatorie . . . . .	I, 73
O. FIUMARA: Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nel 1989 in cause alle quali ha partecipato l'Italia . . . . .	I, 79
O. FIUMARA: Sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro . . . . .	I, 85

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### ANTICHITA E BELLE ARTI

- Occupazione di suolo privato - Indennità - Diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria, 222.
- Ritrovamento di cose di interesse storico ed artistico - Premio per l'inventore - Interesse legittimo - Giurisdizione amministrativa, 222.

#### ARBITRATO

- Controversie in materia di concessione di beni - Terreni di riforma agraria - Arbitrato - Compromesso - Ammissibilità - Esclusione, 327.

#### AVVOCATURA DELLO STATO

- Patrocinio di Enti pubblici - Mandato - Necessità - Esclusione, 327.

#### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Immatricolazione di autoveicoli per servizi di noleggio con conducente - Enti locali - Non hanno diritto alla immatricolazione, 230.

#### COMPETENZA CIVILE

- Croce Rossa Italiana - Rapporto di lavoro - d.P.R. 613/80 - Mancata emanazione del nuovo Statuto - Giurisdizione del giudice amministrativo, 164.

#### COMUNITA EUROPEE

- Agricoltura - Disposizioni relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate - Denominazione - Delimitazione della zona - Lago di Caldaro, 100.
- Appalti di lavori pubblici - Offerte anormalmente basse - Efficacia diretta delle direttive nei confronti dell'amministrazione, 119.
- Declaratoria di definitività di regolamento CEE annullato dalla Corte di giustizia - Limite di efficacia nell'ordinamento italiano - Salva-

guardia del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, 20.

- Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli - Termini di pagamento - Ragionevolezza, 138.
  - Inadempimento di uno Stato - Mancata attuazione della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987/CEE - Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, con nota di O. FIUMARA, 84.
  - Libera circolazione dei lavoratori - Impiego nella pubblica amministrazione - Lettori di lingua straniera nelle università, 113.
  - Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera nelle università - Durata del rapporto di lavoro, 114.
  - Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera nelle università - Regime previdenziale, 114.
  - Norme nazionali incompatibili con il trattato - Disapplicazione anche ad opera degli organi amministrativi, 27.
  - Ravvicinamento delle legislazioni - Prevenzione e smaltimento dei rifiuti - Sacchetti di plastica, 132.
  - Risorse proprie - Interessi moratori - Accertamento dei dazi - Rettifica, 96.
  - Unione doganale - Regime fiscale discriminatorio - Distillati della canna da zucchero - Rum, 127.
  - Unione doganale - Tasse di effetto equivalente a un dazio doganale - Costo dei controlli e delle formalità amministrative in particolari fasce orarie negli uffici doganali - Commercio intracomunitario e con i paesi terzi, 108.
- #### CORTE COSTITUZIONALE
- Conflitto di attribuzione - Non può essere occasionato da atto legislativo, con nota di G. AZZARITI, 59.

- Conflitto di attribuzione - Organi ausiliari previsti dalla Costituzione - Sono abilitati a sollevare il conflitto, con nota di G. AZZARITI, 59.
- *Corte dei Conti* - Decreto legislativo e decreto legge - Necessità costituzionale del controllo preventivo - Non sussiste, con nota di G. AZZARITI, 59.
- Domande di semplice chiarimento interpretativo - Inammissibilità, 26.

#### EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

- Contributi a carico solo dei lavoratori dipendenti - Impiego del gettito - Da assegnarsi solo alla costruzione di abitazioni per i lavoratori dipendenti, 24.

#### ENTI LOCALI

- Attività al di fuori dell'ambito del proprio territorio - Illegittimità, 244.
- Costituzione di società per attività non istituzionali - Illegittimità, 244.

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Cessione volontaria - Terreni con destinazione edificatoria - Inapplicabilità delle disposizioni precedenti maggiorazioni, 4.
- Indennità aggiuntiva per il coltivatore non proprietario - Terreni con destinazione edificatoria - Limite del costo complessivo della operazione espropriativa, 3.
- Indennità di espropriazione - Media tra valore venale del terreno edificatorio e valore agricolo medio - Legittimità costituzionale, 4.
- Indici di rivalutazione diversi da indici ISTAT - Applicabilità necessità motivazione, 212.
- Occupazione legittima - Indennità - Rivalutazione automatica - Non compete, 212.
- Realizzazione dell'opera pubblica in periodo di occupazione legittima - Indennità - Non compete, 212.
- Trasferimento di funzioni alle Regioni - Acquedotto di interesse regionale - Assunzione dell'impegno di spesa da parte della Cassa - Competenza delle Regioni - Esclusione, 335.

#### GIURISDIZIONE CIVILE

- Controversia concernente aumenti di retribuzione da valere ai fini del trattamento di quiescenza anche provvisorio - Giurisdizione Corte dei Conti, 192.
- Controversie in materia di buonuscita ai dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Giurisdizione amministrativa, 156.
- Lavoro - Assunzioni obbligatorie - L. n. 482 del 1968 - Diritti soggettivi nei confronti della P.A. - Norme di relazione - Violazione - Invalido pretermesso nell'avviamento al lavoro - Domanda risarcitoria - Giurisdizione A.G.O., 172.
- Pensioni - Competenza dell'A.G.O. nelle controversie in cui l'interessato abbia domandato il trattamento pensionistico INPS incrementato dal periodo di iscrizione alla CPDEL, 152.
- Pensioni - Domanda diretta ad ottenere il trattamento pensionistico CPDEL anche attraverso ricongiunzione e riunificazione di precedente posizione INPS - Giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti, 152.
- Ricongiunzione dei servizi ai fini della pensione - Giurisdizione della Corte dei Conti, 163.
- Riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari - Giurisdizione del giudice del rapporto di lavoro, 154.
- Riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari - Giurisdizione della Corte dei conti, 242.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Associazioni di categoria - Legittimazione ad agire e a contraddire, 243.

#### ISTRUZIONE E SCUOLE

- Atti di controllo - Scuole di lingua italiana in provincia di Bolzano - Competenza del Sovrintendente scolastico, 233.
- Convitti - Immobili concessi in uso per legge - Diritto soggettivo - Carezza di potere della P.A. di disporre a favore di altri soggetti - Giurisdizione ordinaria, 232.

## LAVORO

- Costituzione del rapporto processuale con il deposito dell'atto introduttivo - Notificazione - Irrilevanza sulla instaurazione del giudizio - Mancata costituzione del convenuto - Rinnovazione della notificazione, 194.
- Giudizio di rinvio - Nullità della notifica - Mancata rilevanza da parte del giudice - Cassazione del rinvio - Sanatoria «ex tunc» attraverso rituale riassunzione e notificazione, 194.
- Mancata notifica dell'appello all'appellato - Mancata comparizione delle parti all'udienza di discussione - Improcedibilità del gravame, 195.

## OBBLIGAZIONI (IN GENERALE)

- Debiti di valuta - Momento di riferimento ai fini della rivalutazione - Quello della decisione, 212.
- Debiti di valuta - Comprende anche interessi, 212.

## PENNA

- Esecuzione della pena - Lavoro del semilibero - Retribuzione - Versamento alla direzione dell'istituto - Legittimità, con nota di G. MONETA, 204.

## PREVIDENZA

- Assicurazioni obbligatorie - Oneri sociali - Fiscalizzazione - Imprese manifatturiere ed estrattive - Inclusione delle imprese impiantistiche metalmeccaniche - Art. 22, secondo comma d.l. n. 633 del 1979 - Carattere innovativo - Efficacia, 181.
- Istituti di patronato - Finanziamento - Aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi - Decreto di determinazione - Natura - Atto di normazione secondaria - Esclusione, con nota di G. MATALONI, 157.
- Istituti di patronato - Finanziamento - Aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi - Decreto di determinazione - Posizione soggettiva dei destinatari - Natura - Interesse legittimo - Lesione - Giurisdizione amministrativa, con nota di G. MATALONI, 157.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Sentenza che pronuncia sulla competenza risolvendo questioni pregiudiziali - Impugnabilità nelle vie ordinarie e non con regolamento di competenza, 195.
- Sentenza definitiva - Riserva d'impugnazione - Ammissibilità - Impugnazione immediata successiva - Inammissibilità, 208.

## REFERENDUM

- Referendum regionale - Atto di indizione - Può esserne giudicata la invasività, 47.

## REGIONI

- A statuto ordinario - Opere idrauliche di quarta o quinta categoria o non classificabili - Attribuzione regionale, 53.
- Atti amministrativi regionali illegittimi - Potere statale di annullamento straordinario - Illegittimità costituzionale, 15.
- Contrasto di legge regionale con lo statuto della regione - Determina illegittimità costituzionale, 1.
- Funzione di indirizzo e coordinamento - Fondamento e limiti - In particolare rispetto alla Provincia di Bolzano, 27.
- Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Atto a contenuto notizia - Non è esercizio di detta funzione, 27.
- Interesse regionale in ambiti estranei alle materie di competenza regionale - Non configurabilità in presenza di interessi unitari, 48.

## SANITA

- Controversie con disciolti enti mutualistici - Legittimazione passiva, con nota di G. MONETA, 200.
- Disciolti enti mutualistici - Rapporti obbligatori pregressi - Medici convenzionati - Trattenute - Compensi per sciopero di categoria - Ripetizione, con nota di G. MONETA, 200.
- Medici ambulatoriali convenzionati - Trattamento economico - Deliberazione commissariale dell'O.N.I.G. difforme dalle previsioni della con-

- venzione nazionale unica - Difetto assoluto di giurisdizione - Non sussiste - Applicazione delle clausole della convenzione nazionale - Necessità della delibera di ricezione da parte dei singoli Enti - Non sussiste, 167.
- Medico Convenzionato - Retribuzione - Art. 36 Cost. - Inapplicabilità - Art. 2233 cod. civ. - Inapplicabilità, 219.

#### TRASPORTI PUBBLICI

- Comuni ed altri enti territoriali - Impossibilità di esercitare servizi di linea interregionali e interregionali - Limiti e possibilità di esercitare servizi occasionali, 243.
- Comuni ed altri enti territoriali - Possibilità di servizi oltre l'ambito territoriale - Limiti, 243.
- Comuni ed altri enti territoriali - Servizi occasionali interregionali o interregionali - Rilascio dei documenti di viaggio - Accertamenti e poteri del Ministero dei Trasporti, 243.
- Concessione - Autorizzazione ad impiegare autobus di linea a servizio di noleggio con conducente - Richiesta da parte di enti locali - Valutazione discrezionalità del Ministero dei Trasporti sulle esigenze della popolazione locale, 245.
- Concessione - Diniego di autorizzazione ad impiegare autobus di linea a servizio di noleggio con conducente - Giurisdizione del giudice amministrativo, 245.
- Costituzione di enti a partecipazione comunale - Possibilità di ledere le imprese private del settore, 244.
- Diniego di immatricolazione di nuovi autoveicoli da destinare a noleggio - Giurisdizione del giudice ordinario, 245.
- Ferrovie - Controversie di lavoro - Provvedimento emanato nei riguardi del dipendente per esigenze di servizio e tutela di interessi generali - Giurisdizione del giudice ordinario, 146.
- Ferrovie - Controversie relative a rapporto di lavoro in corso di formazione - Giurisdizione del giudice ordinario, 146.

- Servizio di autoveicoli con conducente - Carattere privato, 244.
- Trasporti in concessione - Servizi di linea interregionali e internazionali - Impossibilità di esercizio da parte degli enti locali, 246.

#### TRATTATO INTERNAZIONALE

- Reso esecutivo con legge - Legge ordinaria di modifica della precedente - Legittimità costituzionale, 56.

#### TRENTINO ALTO ADIGE

- Norme di attuazione dello Statuto - Parere della commissione paritetica - Modifiche del testo successive al parere, 14.

#### TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Accertamento - Motivazione - Eliminazione di spese non documentate e non inerenti - È sufficiente - Prova - È a carico del contribuente, 316.
- Imposta sul reddito delle persone fisiche - Deduzioni ex art. 10 d.P.R. 25 settembre 1973 n. 597 - Contributi agricoli unificati - Deducibilità, 317.
- Imposta sul reddito delle persone fisiche - Redditi di capitale - Versamenti dei soci alla società in conto capitale - Fruttuosità - Esclusione, 294.
- Imposte fondiari - Fabbricati non conformi alla licenza edilizia - Decadenza dalle agevolazioni - Discordanza solo parziale - Decadenza totale, 286.

#### TRIBUTI ERARIALI INDIRECTI

- Imposta di registro e imposta sul valore aggiunto - Permuta - Regime anteriore al nuovo T.U. 26 aprile 1986 n. 131 - Unitarietà dell'imposizione - Assoggettamento alla imposta di registro della sola eccedenza del valore rispetto al bene assoggettato ad IVA, 284.
- Imposta di registro - Enfiteusi - Determinazione imponibile ex art. 28 abrogata legge di registro - Enfiteusi di azienda - Inconfigurabilità, 290.

- Imposta sul valore aggiunto. Presunzione dell'art. 53 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 - Prova contraria - Limiti, 297.
- Imposta sul valore aggiunto - Presunzione dell'art. 53 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 - Prova contraria - Limiti, 298.
- Contenzioso tributario - Natura - Vizi dell'atto di accertamento - Rilevanza, 304.
- Contenzioso tributario - Natura - Vizi dell'atto di accertamento - Rilevanza, 304.
- Contenzioso tributario - Rimborsi - Azione di indebito oggettivo - Giurisdizione ordinaria - Esclusione, 287.

#### TRIBUTI (IN GENERE)

- Accertamento tributario - Imposte indirette - Requisito minimo di motivazione, 304.
- Accertamento tributario - Motivazione - Provvedimento sulla spettanza di esecuzioni - Richiamo alla norma - È sufficiente, 305.
- Contenzioso tributario - Condono - Estinzione del giudizio - Controverbia sulla condonabilità - Appartiene alla giurisdizione del giudice davanti al quale pende la controversia, 278.
- Contenzioso tributario - Impugnazione - Acquiescenza della Amministrazione - Indisponibilità dell'obbligazione - Compatibilità, 281.
- Reato di omessa tenuta o conservazione di scrittura contabile - Mancata previsione di soglia - Legittimità costituzionale, con nota di F. FAVARA, 73.

#### TRIBUTI LOCALI

- Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili - Vendita forzata - Vi è soggetta, 292.

#### VALUTA

- Infrazioni valutarie - Opposizione a decreto ministeriale - Giudice competente, 227.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

27 ottobre 1988, n. 993 . . . . .	Pag.	1
9 novembre 1988, n. 1022 . . . . .	»	3
29 dicembre 1988, n. 1165 . . . . .	»	4
14 febbraio 1989, n. 37 . . . . .	»	14
21 aprile 1989, n. 229 . . . . .	»	15
21 aprile 1989, n. 232 . . . . .	»	20
26 aprile 1989, n. 241 . . . . .	»	24
28 aprile 1989, n. 242 . . . . .	»	26
18 maggio 1989, n. 256 . . . . .	»	47
6 giugno 1989, n. 322 . . . . .	»	53
6 giugno 1989, n. 323 . . . . .	»	56
11 luglio 1989, n. 389 . . . . .	»	27
14 luglio 1989, n. 406 . . . . .	»	59
25 luglio 1989, n. 437 (ord.) . . . . .	»	73

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

Sed. plen., 2 febbraio 1989, nella causa 22/87 . . . . .	Pag.	84
Sed. plen., 22 febbraio 1989, nella causa 54/87 . . . . .	»	96
Sed. plen., 25 aprile 1989, nella causa 141/87 . . . . .	»	100
Sed. plen., 30 maggio 1989, nella causa 340/87 . . . . .	»	108
5ª sez., 30 maggio, 1989, nella causa 33/88 . . . . .	»	113
Sed. plen., 22 giugno 1989, nella causa 103/88 . . . . .	»	119
Sed. plen., 11 luglio 1989, nella causa 323/87 . . . . .	»	127
5ª sez., 13 luglio 1989, nella causa 380/87 . . . . .	»	132
Sed. plen., 14 novembre 1989, nella causa 14/88 . . . . .	»	138

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Lav., 10 agosto 1987, n. 6874 . . . . .	Pag.	194
Sez. Lav., 19 gennaio 1988, n. 385 . . . . .	»	195
Sez. Un., 25 marzo 1988, n. 2578 . . . . .	»	146
Sez. Un., 22 aprile 1988, n. 3134 . . . . .	»	152
Sez. Un., 10 maggio 1988, n. 3423 . . . . .	»	154
Sez. Un., 7 luglio 1988, n. 4482 . . . . .	»	278
Sez. I, 11 luglio 1988, n. 4559 . . . . .	»	281
Sez. I, 20 luglio 1988, n. 4714 . . . . .	»	284
Sez. I, 21 luglio 1988, n. 4726 . . . . .	»	286
Sez. Un., 27 luglio 1988, n. 4768 . . . . .	»	287
Sez. I, 9 agosto 1988, n. 4886 . . . . .	»	290

Sez. I, 10 agosto 1988, n. 4908 . . . . .	Pag.	292
Sez. I, 22 settembre 1988, n. 5195 . . . . .	»	294
Sez. I, 6 ottobre 1988, n. 5409 . . . . .	»	297
Sez. Un., 26 ottobre 1988, n. 5782 . . . . .	»	304
Sez. Un., 26 ottobre 1988, n. 5783 . . . . .	»	304
Sez. Un., 12 novembre 1988, n. 6131 . . . . .	»	157
Sez. I, 29 novembre 1988, n. 6459 . . . . .	»	316
Sez. I, 14 dicembre 1988, n. 6805 . . . . .	»	298
Sez. Un., 19 dicembre 1988, n. 6908 . . . . .	»	146
Sez. I, 22 dicembre 1988, n. 7020 . . . . .	»	317
Sez. Lav., 26 gennaio 1989, n. 466 . . . . .	»	200
Sez. Lav., 3 febbraio 1989, n. 685 . . . . .	»	204
Sez. Un., 18 febbraio 1989, n. 955 . . . . .	»	208
Sez. Un., 18 febbraio 1989, n. 956 . . . . .	»	163
Sez. I civ., 1 marzo 1989, n. 1099 . . . . .	»	212
Sez. Lav., 9 marzo 1989, n. 1245 . . . . .	»	219
Sez. Un., 17 marzo 1989, n. 1345 . . . . .	»	164
Sez. Un., 17 marzo 1989, n. 1347 . . . . .	»	222
Sez. Un., 17 marzo 1989, n. 1349 . . . . .	»	167
Sez. I, 21 marzo 1989, n. 1413 . . . . .	»	227
Sez. Un., 3 aprile 1989, n. 1590 . . . . .	»	172
Sez. Un., 3 aprile 1989, n. 1600 . . . . .	»	181
Sez. Un., 13 giugno 1989, n. 2847 . . . . .	»	192
Sez. Un., 24 agosto 1989, n. 3750 . . . . .	»	232
16 ottobre 1989, n. 4145 . . . . .	»	327
Sez. Un., 29 novembre 1989, n. 5217 . . . . .	»	335

CORTE D'APPELLO DI TRIESTE, Sez. II, 8 aprile 1989, n. 122 . . . . . Pag. 230

PRETURA DI MILANO, Sez. Lav., 16 giugno 1988, n. 1442 . . . . . Pag. 156

### GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

#### CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 19 dicembre 1987, n. 782 . . . . .	Pag.	242
Sez. V, 14 dicembre 1988, n. 818 . . . . .	»	244
Sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291 . . . . .	»	243
Sez. VI, 4 marzo 1989, n. 186 . . . . .	»	245
Sez. VI, 6 giugno 1989, n. 721 . . . . .	»	246



## PARTE SECONDA

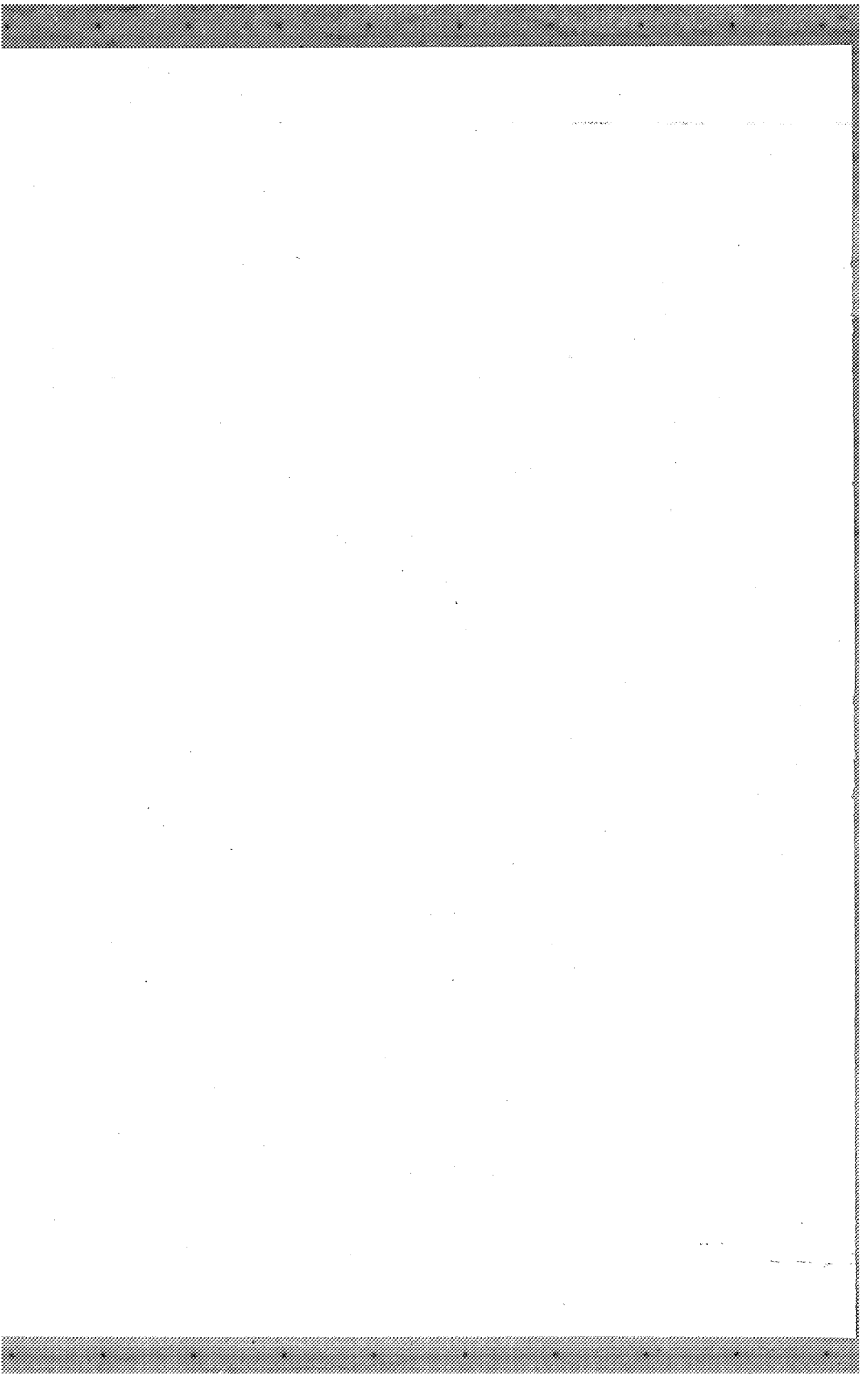
<i>Questioni</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	1
<i>Rassegna di legislazione</i>		
Questioni di legittimità costituzionale:		
I - Norme dichiarate incostituzionali . . . . .	»	32
II - Questioni dichiarate non fondate . . . . .	»	46
III - Questioni proposte . . . . .	»	59



AVVOCATURA DELLO STATO

CERIMONIA D'INSEDIAMENTO  
DELL'AVVOCATO GENERALE DELLO STATO  
GIORGIO AZZARITI

Roma, 25 ottobre 1989



INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
ON. GIULIO ANDREOTTI.

Signor Presidente della Repubblica,  
Onorevole Presidente del Senato della Repubblica,  
Onorevole Vice Presidente della Camera dei Deputati,  
Signor Presidente della Corte Costituzionale,  
Signori Magistrati,  
Signore, Signori,

l'occasione particolarmente felice che ci è offerta oggi di celebrare in questa Sala del Vanvitelli, alla presenza del Presidente della Repubblica e delle più alte cariche dello Stato, l'insediamento dell'Avvocato Generale dello Stato Giorgio AZZARITI acquista il significato di particolare rispetto e di grande attenzione verso una delle nostre più antiche Istituzioni.

Mai come oggi, in una società che sembra talvolta non avere ben chiaro il senso del confine tra il bene ed il male, tra l'illecito e il lecito, il richiamo ad alcuni criteri di comportamento, quale può essere quello di una giusta e corretta e, pertanto, rigorosa applicazione della legge, vuole rappresentare non soltanto un monito ma avere, sopra tutto, valore di insegnamento.

L'Istituzione che ci ospita in questa sede così prestigiosa dell'ex Convento degli Agostiniani è l'espressione di quello Stato di diritto sorto con la Rivoluzione Francese (di cui quest'anno celebriamo il bicentenario) e rafforzatosi nel nostro Paese attraverso le lotte del Risorgimento.

La data di nascita dell'Avvocatura dello Stato è di pochissimo posteriore a quella dello Stato unitario e con questo Stato si è andata sviluppando attraverso le tappe felici e meno felici della sua storia.

Non appaia fuori luogo il richiamo al passato, in quanto, a parte ogni predilezione personale per l'approccio storico, ritengo sia verità incontrovertibile che solo l'analisi di ciò che abbiamo dietro le spalle permette la piena comprensione del presente, e, forse, anche qualche cauta profezia.

La natura e la funzione di questa Istituzione forniscono un punto di osservazione privilegiato. L'assoggettamento dello Stato al giudizio rappresenta, infatti, nell'evolversi delle sue regole, un indicatore quanto mai sensibile del punto di equilibrio fra principio di libertà e principio di autorità; punto di equilibrio mobile nel progredire della società e nell'evolversi, quindi, della concezione del diritto.

Quando, come nel nostro Ordinamento, la difesa dello Stato sia affidata ad un Organo tecnico che assume in forma organica la rappresentanza e l'assistenza in giudizio del pubblico potere, ebbene tale Organo finisce col partecipare direttamente al processo di determinazione di tale equilibrio.

L'Avvocatura Generale dello Stato, proprio perché è incardinata nella Pubblica Amministrazione, è particolarmente sensibile al divenire della esperienza giuridica e partecipa della sua formazione, in quanto i segnali che riceve e trasmette percorrono due canali privilegiati. Quello esteriore e professionale del concorso, appunto, alla formazione del diritto vivente attraverso la dialettica del contenzioso e quello interno ed istituzionale dell'appartenenza all'Amministrazione dello Stato, da cui riceve e cui può trasmettere, con l'attività consultiva in continuo sviluppo, impulsi idonei a meglio comprendere il continuo divenire della società ed a favorire l'adeguamento ad esso dell'attività statale.

Ma vi è di più nella funzione di questa Istituzione. Perché la sua natura di Organo indipendente rispetto alle diverse Amministrazioni dello Stato fa sì che l'Avvocatura Generale è in grado di superare l'ottica angusta della difesa contingente di interessi particolari per tutelare, invece, l'interesse generale dello Stato. Un interesse, cioè, che in uno Stato di diritto qual è il nostro, non può non coincidere con quello della giustizia.

Se mi è consentita una parentesi personale, vorrei osservare che questa dell'unicità della difesa legale dello Stato è una soluzione della quale ho avuto più volte modo di constatare l'efficacia nell'esperienza fatta nei Dicasteri nei quali sono passato nel corso della mia non breve carriera politica. E vorrei esprimere qui viva riconoscenza per uomini come Salvatore Scoca e Giovanni Zappalà dei quali mi fu in molte occasioni prezioso il saggio e prudente consiglio.

L'esperienza giuridica dell'Avvocatura, per tutto quanto ho detto finora, riflette, dunque, le grandi crisi di trasformazione della nostra società a partire dalla sua configurazione originale.

Creata nel 1876 quale immediata erede dell'Avvocato Regio di Toscana, l'Avvocatura nacque e si affermò come difesa di uno Stato meramente patrimoniale, che si sottoponeva al giudice soltanto per le attività svolte nella sua capacità di diritto privato. Non è un caso che essa assunse al suo nascere, e mantenne per oltre mezzo secolo, la riduttiva denominazione di « Avvocatura erariale ».

Certamente, l'Istituto rispecchiava allora le strutture dello Stato liberale, edificato sui principi illuministici, che aveva nell'istituto della proprietà e nella relativa regolamentazione un punto di riferimento ben

preciso. Lo Stato, insomma, partecipava ai giudizi essenzialmente in funzione della risoluzione di questioni di mio e di tuo, in perfetta aderenza con la massima del più noto dei giuristi di Napoleone, Jean Baptiste Portalis: « al cittadino appartiene la proprietà, al sovrano l'impero ».

Lo sviluppo economico e le prime avvisaglie dell'avvento di una civiltà di massa indussero ben presto l'Autorità pubblica ad intervenire con incisività sempre maggiore nelle attività economiche.

Verso la fine del secolo scorso assistiamo ad una profonda evoluzione dell'Istituto. Tale evoluzione vide appunto l'Avvocatura passare dalle modeste dimensioni « erariali » a quelle ben più comprensive « dello Stato », con il conseguente ampliamento del patrocinio sia in termini quantitativi, come risultato della sua estensione a tutte le Amministrazioni dello Stato, sia in termini qualitativi, quale conseguenza del passaggio dell'Avvocatura stessa da difensore del patrimonio dello Stato a difensore delle prerogative del potere esecutivo.

Oggi, un'altra trasformazione si va compiendo. La società italiana è diventata più matura e l'affacciarsi poi sulla scena pubblica di categorie sociali fino a qualche tempo fa rimaste ai margini è alla base di quella profonda evoluzione nei rapporti giuridici che sembra talvolta presentare spazi di incertezze e di dubbio interpretativo.

Nella società di oggi si affacciano e si affermano nuovi interessi e nuovi valori che non lasciano indifferente il legislatore.

Anche l'Avvocatura Generale, nel nuovo assetto creato dalla Costituzione repubblicana e dalla conseguente legislazione, tra cui ricordo la legge 103 del 3 aprile 1979, ha subito profonde riforme in parallelo con la trasformazione dello Stato e della società.

Così, l'Avvocatura partecipa ai giudizi davanti alla Corte Costituzionale, nei quali l'Istituto interviene in difesa della legittimità delle leggi, delle competenze statuali in conflitto con quelle regionali, del Governo come potere dello stato in conflitto con altri poteri e in materia di ammissibilità di referendum.

Ancora, l'Avvocatura assume la difesa dello Stato italiano dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e la Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja.

Altra categoria di soggetti pubblici difesa dall'Avvocatura è quella delle Regioni, sia a Statuto speciale che a Statuto ordinario.

Ho fatto delle esemplificazioni. Non ho certamente esaurito il complesso dei compiti nuovi che si collegano alla funzione ed al ruolo dell'Avvocatura nella nostra Repubblica. Ma non posso passare sotto silenzio, in questo sia pur rapido esame, l'enorme aumento della domanda di giustizia, che scarica sul sistema giudiziario l'imperfetto funzionamento delle istituzioni, incapaci di tenere il passo con i mutamenti di un sistema in rapida espansione e di adeguare in tempo utile il dover essere delle norme all'essere degli accadimenti reali e delle esigenze.

Né va sottaciuta la circostanza, a mio parere fondamentale, del prevalere di una concezione del processo in cui lo Stato, allorché è chiamato in giudizio, non è una parte privilegiata ma è divenuta — o, quanto meno, tende a divenire — una parte come le altre.

L'Avvocato dello Stato non è più, ai giorni nostri, un difensore delle prerogative del potere esecutivo: appare, piuttosto, come il difensore istituzionale di una parte pubblica multiforme, assoggettata ad una pluralità di giudizi e sfornita in essi di qualunque privilegio nell'ambito di un contenzioso che da ristretto è diventato di massa.

Il Governo è consapevole dell'aumento del carico di lavoro dell'Istituto. Esso è quintuplicato rispetto al 1930, anno in cui furono trattati venticinquemila affari, quasi triplicato rispetto al 1979, anno dell'ultimo aumento di organico ed in cui furono trattati circa cinquantamila affari. Sono, queste, cifre impressionanti, sopra tutto se ragguagliate ai ridottissimi numeri del ruolo degli Avvocati dello Stato, chiamati in poco più di 300 — ma erano già 244 nel 1949 — a far fronte a questa mole crescente di lavoro.

So bene che questi dati sono noti all'Avvocato Generale. Se li ho ricordati in questa occasione è perché il Governo, nell'esercizio delle responsabilità che gli sono proprie, intende compiere fino in fondo il suo dovere per dare al lavoro dell'Avvocatura il respiro e lo spazio che le competono.

L'Avvocatura Generale dello Stato, come ebbe a dire alcuni anni fa il Presidente Cossiga, è un Corpo professionale di giuristi insostituibile per l'attività del Governo ed è quindi intenzione del Governo di adoperarsi per consentirle di svolgere con serenità e senza affanno le proprie funzioni.

Confido che le misure legislative che il Governo sta per varare siano idonee a restituire all'Avvocatura la possibilità di continuare a svolgere i suoi alti compiti con efficienza e professionalità. Confido, in particolare, che le misure urgenti proposte, sollecitamente approvate dal Parlamento, possano valere a far superare l'attuale crisi eliminando le disfunzioni dell'attività contenziosa e potenziando il ruolo consultivo che, tempestivamente esercitato, offrirà al cittadino, attraverso l'eliminazione in via preventiva delle liti inutili o, peggio, vessatorie, un'ulteriore garanzia di giustizia. Quella giustizia di cui l'Istituto è, da oltre un secolo, fedele ed efficiente servitore perché, se è consentita la parafrasi di un celebre aforisma americano « lo Stato vince la sua causa ogni qualvolta venga resa giustizia in uno dei suoi tribunali ».

Nel porgere a Lei, avvocato Azzariti, fervidi voti di buon lavoro sia consentito ricordare Suo padre che ha impersonato a lungo nelle varie mansioni affidategli la figura ideale di servitore dello Stato devoto, preparatissimo, letteralmente esemplare.



DISCORSO DELL'AVVOCATO GENERALE DELLO STATO GIORGIO  
AZZARITI.

Signor Presidente della Repubblica,

desidero innanzitutto esprimere, anche a nome di quanti lavorano in questo Istituto, i sensi della più viva gratitudine per aver voluto onorare, con la Sua partecipazione, questa cerimonia di insediamento. È la terza volta che questo magnifico palazzo e questa stupenda sala Vanvitelliana sono onorati della Sua presenza in occasione di cerimonie ufficiali: di questa attenzione verso il nostro Istituto siamo lusingati e conserviamo con cura il ricordo delle parole che Ella volle allora rivolgerci.

Mi sia consentito esprimere ancora, a nome dell'Avvocatura dello Stato prima che mio personale, un sentito ringraziamento al sig. Presidente del Senato della Repubblica, al sig. Vice Presidente della Camera dei Deputati, al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, al sig. Presidente ed ai giudici della Corte Costituzionale, ai sigg. Ministri, al rappresentante del Cardinale Vicario, al sig. Presidente della Corte Suprema di Cassazione ed al sig. Procuratore Generale della Corte, al sig. Presidente del Consiglio di Stato, al sig. Presidente della Corte dei Conti ed al sig. Procuratore Generale della Corte, ai rappresentanti delle Organizzazioni Internazionali, delle Forze armate, della Pubblica Amministrazione, dei corpi accademici, a tutti i magistrati, al Presidente ed ai colleghi dell'ordine forense e dell'Avvocatura dello Stato ed a tutti coloro che hanno voluto, con la loro partecipazione, onorare questo Istituto.

Un ulteriore sentimento di gratitudine desidero esprimere — certamente a titolo personale, ma non solo — per la fiducia che mi è stata accordata con la nomina a questa alta carica. Ho detto non solo a titolo personale perché credo che la scelta operata dal Governo di attribuire il compito di dirigere l'Avvocatura dello Stato ad un avvocato che ha trascorso una intera vita di lavoro nell'Istituto, ha combattuto tante cause in difesa della pubblica amministrazione e dello Stato — tante vincendone e tante anche perdendone — abbia un significato che trascende ogni personale valutazione. Costituisca cioè in primo luogo apprezzamento e, mi sia consentito aggiungere, meritato apprezzamento del lavoro appassionato e qualificato svolto in condizioni spesso, e particolarmente oggi, difficili da tutti gli avvocati e procuratori dello Stato in difesa degli interessi della pubblica amministrazione o, se si vuole, dello Stato persona, che solo sottili argomentazioni riescono a distinguere dagli interessi della nostra Comunità nazionale; costituisca altresì precisa riaffermazione della peculiare natura e dei compiti dell'Istituto che Ella sig. Presidente della Repubblica ebbe a definire « corpo professionale di giuristi al servizio dello Stato, organo insostituibile per l'attività del Governo ».

Insostituibilità dell'apporto del corpo dei giuristi professionali all'attività del Governo non significa confusione dell'attività del giurista con quella del Governo che, nel nostro ordinamento democratico, devono restare rigidamente separate.

La funzione necessaria, anzi insostituibile del giurista in ausilio del Governo al fine di assicurare la conformità a legge dell'attività di questo era già stata affermata quasi 150 anni fa, quando i sacri principi della rivoluzione francese cominciarono ad incidere sugli apparati degli stati assoluti preunitari, da uno dei fondatori del nostro diritto amministrativo, Giovanni Manna, il quale ebbe ad affermare che « quando il governo abbia veramente la volontà di bene amministrare, è bene che sappia che c'è una scienza dell'amministrazione pubblica, la quale può essere studiata e messa in atto, senza che ciò costringa a versarsi nelle questioni politiche e costitutive degli stati; che questa scienza, che s'appella diritto amministrativo, è così certa e così sacra come il diritto privato ».

Può far sorridere l'affermazione della certezza del diritto privato e del diritto amministrativo, se confrontata alle nostre biblioteche giuridiche ed alla massa di fascicoli che occupano cancellerie e segreterie dei nostri giudici ordinari ed amministrativi: ma nella distinzione sottolineata dal Manna tra le questioni politiche e la scienza, definita certa, del diritto amministrativo è la distinzione tra l'attività politica, alla quale è connaturale ed ineliminabile il carattere della discrezionalità delle scelte, e la funzione del giurista, che non partecipa a quelle scelte ma che, utilizzando la tecnica del diritto, non quindi esprimendo una propria autonoma volontà, suggerisce al Governo comportamenti e procedimenti da seguire per realizzare quelle scelte in conformità delle leggi in vigore, in applicazione cioè del principio di legalità per il quale l'attività amministrativa deve essere soggetta alla legge.

L'assistenza prestata dall'Avvocatura dello Stato al Governo ed in genere alla pubblica amministrazione statale, tende appunto all'attuazione concreta del principio di legalità sia in sede di definizione dell'attività amministrativa, e ciò avviene nell'esercizio della funzione di consulenza legale o stragiudiziale, sia nella sede del controllo giurisdizionale, e ciò avviene nell'esercizio della funzione di difesa in giudizio delle pubbliche amministrazioni.

Appunto l'esigenza di garantire l'organicità e l'unitarietà di indirizzo in vista dei fini fondamentali dell'Amministrazione statale e quella, connessa, di garantire agli avvocati dello Stato l'autonomia che caratterizza in genere la posizione dell'avvocato verso il cliente e che sola permette il corretto ed efficace esercizio dell'assistenza legale, costituiscono la ragione della soluzione data dal nostro ordinamento al problema dell'assistenza legale dello Stato, organizzando gli avvocati dello Stato come un corpo

a sé, anziché come uffici interni delle varie amministrazioni che possono avere necessità di servirsi dell'opera loro.

Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nelle due forme della consulenza legale e della difesa in giudizio dell'amministrazione sono state del resto esaltate dalla Costituzione Repubblicana e richiedono oggi rinnovato ed oneroso impegno.

Il principio di legalità nell'azione amministrativa, all'attuazione del quale è particolarmente diretta la funzione consultiva, trova ormai il suo fondamento in numerosi precetti della Costituzione; il moltiplicarsi delle funzioni del moderno Stato sociale con il proliferare della legislazione che le disciplina, rendono d'altra parte più frequenti quelle occasioni di conflitto dell'interesse pubblico con l'interesse privato che richiedono il necessario intervento del consulente legale per l'individuazione del giusto punto di equilibrio e per prevenire l'insorgere di liti inutili; lo stesso espandersi dell'azione pubblica e della normativa relativa rendono anche più arduo il compito di definire principi generali che valgano ad assicurare la conformità della multiforme azione amministrativa alle esigenze di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione proclamati dall'art. 97 Cost.

Anche il controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'azione amministrativa costituisce ormai principio costituzionale proclamato dagli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione: la piena e sostanziale, e non soltanto formale, applicazione del principio ha comportato oltre all'estendersi del controllo a materie e categorie di atti che prima ne erano stati esclusi, anche la progressiva eliminazione di tutti i privilegi dei quali per lungo tempo ha goduto lo Stato in giudizio. Ciò è avvenuto essenzialmente ad opera della Corte Costituzionale (faccio l'esempio della regola del *solve et repete*) e del nostro legislatore (ricordo la riforma Trabucchi sulla individuazione dell'organo legittimato a stare in giudizio).

La natura stessa di questo procedimento di controllo vuole infatti che l'avvocato dello Stato, pur nella difesa dei pubblici interessi, non svolga attività e non eserciti poteri diversi da quelli svolti ed esercitati dagli altri avvocati difensori delle altre parti.

La assoluta parità processuale dell'avvocato dello Stato con il collega libero professionista si riscontra anche nei giudizi nei quali al primo è affidata la tutela di interessi non di una singola amministrazione, ma di un interesse diverso e di più ampio respiro, del quale neanche può dirsi che la titolarità spetti esclusivamente alla Pubblica Amministrazione od al Governo. Ciò avviene in particolare nei giudizi che si svolgono avanti la Corte Costituzionale nonché nei giudizi dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee ed ai Collegi internazionali quale, innanzi tutti, la Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja.

Vero è che la diversa natura e rilevanza dei singoli interessi in contrasto non conta davanti al giudice: ogni qualvolta sia previsto che il contrasto sia risolto in un processo avanti ad un giudice là deve assicurarsi — proprio per garantire l'efficace svolgimento dell'invocata funzione giurisdizionale — l'assoluta parità delle parti e dei rispettivi difensori. La distanza dal giudice di ogni avvocato non può essere diversa da quella dell'altro, né può esservi avvocato che sia, più del suo contraddittore, amico della curia.

Occorre perciò ora ripensare ad alcune pure autorevolissime definizioni della posizione processuale della pubblica amministrazione e del suo difensore come quelle secondo le quali il processo al quale partecipi lo Stato è un « processo di parti in cui una parte è un po' meno parte dell'altra » ed il difensore dello Stato è un po' più vicino al giudice del libero professionista.

L'insegnamento del primo avvocato generale dello Stato secondo il quale l'avvocato dello Stato deve essere prima giudice e poi avvocato non vuole porre — o comunque così non va inteso — una scala di valori ma solo stabilire una successione cronologica: se nella sede della consultazione legale egli deve ricercare, nella piena autonomia di giudizio e con l'esclusivo strumento della sua professionalità, le regole cui deve conformarsi l'azione amministrativa ed in tale sede la sua funzione può apparire analoga a quella del giudice; quando lo Stato sia parte in giudizio ed egli sia chiamato a difenderla, l'avvocato dello Stato deve comportarsi da avvocato nel pieno significato, anche partigiano, della parola. È insomma oggi assolutamente vero quel che disse Piero Calamandrei: cioè che l'avvocato dello Stato, quando difende in giudizio l'Amministrazione è appunto un difensore di parte: niente di più, niente di meno.

Questa mancanza di ogni potere, che non sia quello del ragionamento e della persuasione, questi continui confronto e competizione con gli avvocati liberi professionisti, nostri carissimi colleghi ed avversari sono, per noi avvocati dello Stato, ragione di stimolo e di incitamento al continuo miglioramento e perfezionamento della nostra attrezzatura professionale.

Sul piano normativo la riforma del 1979 ha riaffermato il carattere professionale dell'Istituto disegnandone l'organizzazione in modo da creare il modello di un grande ufficio legale, alla vita, al successo ed al patrimonio ideale del quale tutti i professionisti che lo compongono partecipano con pari dignità.

Ma si tratta di una riforma la cui attuazione è già in sé non facile, perché in contrasto con precedenti radicate abitudini e perché il principio della collegialità che garantisce, attraverso il confronto, il conseguimento di più raffinati risultati, costituisce certamente uno strumento

di lavoro più dispendioso in termini di tempo e di impegno; ma, a parte queste difficoltà, la riforma è stata duramente ostacolata da un fenomeno non previsto: un anormale improvviso aumento della quantità degli affari che vengono affidati al patrocinio dell'Avvocatura, verificatosi nell'ultimo decennio, che ha rischiato di travolgere le strutture del nostro Istituto: il carico di lavoro è infatti triplicato rispetto al 1979, anno in cui fu stabilito l'organico ancora oggi in vigore.

Se nel 1979 poteva calcolarsi un afflusso annuo di circa 180 affari per avvocato o procuratore in organico, nel 1988 si sono avuti circa 420 nuovi affari per avvocato.

Per rendersi conto dell'anomalia di simile incremento, basta pensare che nei trent'anni precedenti il 1979 si era avuto un incremento non superiore all'80%, che si era potuto affrontare con progressive, graduali misure di adeguamento.

Non sono questi luogo e tempo per individuare cause e ragioni di un incremento così imponente ed imprevisto, ma è certo che questo ha posto in crisi le strutture dell'Istituto che non erano certamente proporzionate, sia quelle amministrative, sia quelle più propriamente professionali.

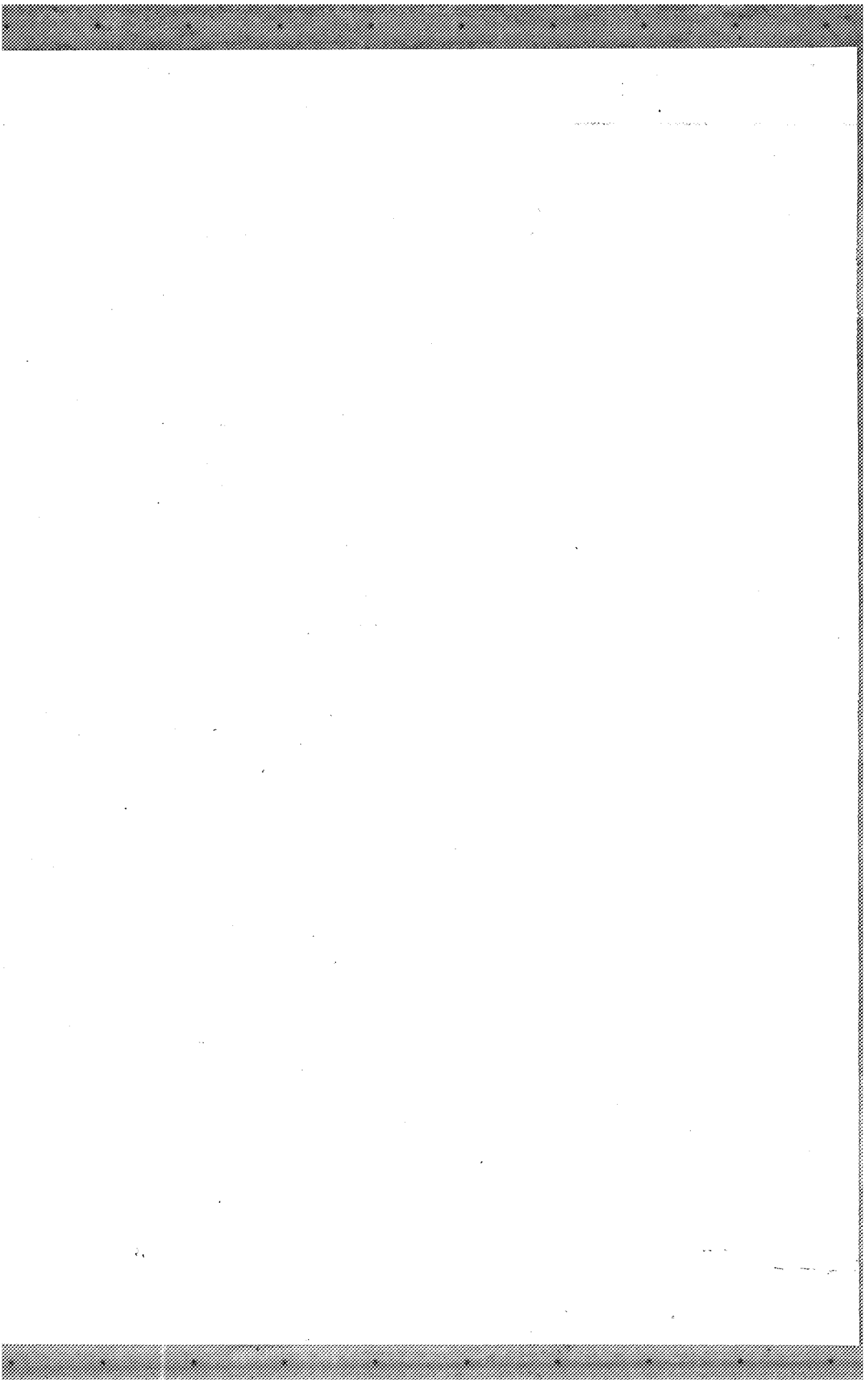
All'adeguamento delle prime si è provveduto con la legge n. 664 del 1986 che ha aumentato l'organico degli impiegati amministrativi. Una recentissima iniziativa legislativa dell'on. Presidente del Consiglio dei Ministri, con pronta sensibilità ai problemi dell'Avvocatura della quale Gli siamo davvero grati, tende a ristabilire un migliore equilibrio tra il carico di lavoro dell'Avvocatura e l'organico degli avvocati e procuratori dello Stato, equilibrio che non può ricercarsi soltanto in un proporzionale aumento dell'organico che ha insito il rischio di incrinare l'alto livello culturale e professionale degli avvocati e procuratori dello Stato, fondato, tra l'altro, su rigorosi criteri di reclutamento e responsabilizzazione: è stato necessario dunque prevedere una selezione degli affari di competenza dell'Avvocatura individuando ulteriori ipotesi, oltre quelle già previste dalla legislazione in vigore, nelle quali, per la semplicità delle procedure e dei problemi coinvolti, la difesa della Pubblica Amministrazione non richieda la prestazione di attività professionali particolarmente specializzate.

Sono sicuro che l'iniziativa legislativa così assunta dall'on. Presidente del Consiglio dei Ministri troverà il pieno e sollecito appoggio del Governo e del Parlamento sicché il nostro Istituto possa al più presto svolgere con rinnovata serenità il proprio compito al servizio della nostra comunità nazionale.

Mi conforta in questa certezza il così ampio concorso di tante personalità a questa cerimonia, concorso del quale sono sinceramente grato,

perché conferma il prestigio acquisito dall'Avvocatura dello Stato in oltre cento anni di attività; patrimonio che è nostro preciso dovere di conservare e che gli avvocati e procuratori dello Stato, con l'ausilio di tutto il personale amministrativo che presta la sua opera nell'Avvocatura, hanno saputo conservare con un lavoro duro, sapiente, faticoso ed appassionato, pur nelle difficilissime condizioni che ho esposto, in difesa degli interessi della collettività: a tutti, dai più anziani ai più giovani di tutte le sedi, va il mio grato saluto di collega e l'augurio di potere presto superare le attuali difficoltà ed operare insieme per rendere il nostro Istituto strumento sempre più perfezionato di attuazione di giustizia nella amministrazione.

**PARTE PRIMA**





# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 27 ottobre 1988, n. 993 - Pres. Conso - Rel. Ferri - Provincia di Verona (n.p.) e Regione Veneto (Avv. Stato Laporta).

**Regione - Contrasto di legge regionale con lo statuto della regione - Determina illegittimità costituzionale.**

(Cost. art. 123; l. reg. Veneto 31 ottobre 1980 n. 88, art. 39).

*Il contrasto di una disposizione di legge regionale con una norma dello statuto della regione stessa si risolve in una violazione, sia pure indiretta, dell'art. 123 Cost. e determina pertanto illegittimità costituzionale della predetta disposizione (1).*

Nell'ambito della disciplina generale degli interventi nel settore primario (agricoltura) dettata con la legge 31 ottobre 1980, n. 88, la Regione Veneto delegava le Amministrazioni provinciali a « proporre programmi annuali concernenti l'attuazione di mostre, mostre-mercato e di rassegne di specie animali in produzione zootecnica » (art. 39, primo comma, lett. b). La Provincia di Verona, con deliberazione consiliare del 4 dicembre 1983 n. 12593/81, respingeva la delega ed approvava una mozione per auspicare un più corretto e razionale uso del potere di delega da parte della Regione.

Senonché il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali annullava l'anzidetta deliberazione provinciale con ordinanza dell'11 febbraio 1982, ritenendo che non rientrasse nei poteri dell'ente locale respingere la delega ad esso conferita con legge regionale. Avverso quest'ultimo provvedimento la Provincia di Verona proponeva ricorso al TAR del

---

(1) Di notevole interesse la ribadita collocazione degli statuti « ordinari » nel sistema delle fonti del diritto; collocazione che sarebbe bene avere presente (oltre che nel controllo sulle delibere legislative regionali) quando al Parlamento sarà sottoposto qualche nuovo statuto in sostituzione di quello oggi in vigore. Inoltre, il caso deciso fornisce la misura di quanto la nozione di interesse legittimo si sia dilatata. Essa viene sempre più frequentemente utilizzata — perverso acriticamente — per legittimare l'iniziativa processuale di soggetti pubblici portatori di interessi e competenze pubblici, i quali si rivolgono al Giudice amministrativo per ottenere persino un diverso assetto organizzatorio.

Veneto deducendo, fra l'altro, la violazione dell'art. 55 dello Statuto della Regione Veneto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 340 (secondo il quale gli enti locali devono essere sentiti in caso di delega di funzioni), e, in subordine, la illegittimità costituzionale della norma delegante in riferimento agli artt. 118, 128 e 97 Cost.

Il Tribunale adito, premesso che non rientrava nei poteri della Provincia ricorrente rifiutare la delega disposta con la legge regionale n. 88 del 1980, ha sollevato con ordinanza del 12 febbraio 1987 questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, lett. *b*, della legge regionale anzidetta, in riferimento agli artt. 5, 97, 118, 123 e 128 Cost. (*omissis*)

L'ordinanza del T.A.R. per il Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, lettera *b*), della legge della Regione Veneto 31 ottobre 1980 n. 88, intitolata « legge generale per gli interventi nel settore primario ». La norma sospettata di incostituzionalità contiene la delega alle Amministrazioni provinciali « a proporre programmi annuali concernenti l'attuazione di mostre, mostre mercato e di rassegne di specie animali in produzione zootecnica », riservando alla Giunta regionale l'approvazione ed il finanziamento di tali programmi.

Il T.A.R. — adito dalla Provincia di Verona ricorrente per l'annullamento di un provvedimento del Comitato regionale di controllo, che aveva a sua volta annullato una deliberazione di quel Consiglio provinciale con la quale si respingeva la delega conferita dalla citata disposizione della legge regionale n. 88 del 1980 — ipotizza una violazione degli artt. 5, 97, 118, 123 e 128 della Costituzione, violazione che, per quanto riguarda il parametro dell'art. 123, si sarebbe realizzata in modo indiretto mediante la violazione di una norma interposta, vale a dire dell'art. 55 dello Statuto della Regione Veneto.

Quest'ultima censura, attenendo all'*iter* procedimentale della norma impugnata, va esaminata prima delle altre. L'art. 55 dello Statuto regionale del Veneto dispone che la delega delle funzioni amministrative alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali prevista dall'art. 118 Cost. è conferita con legge, « consultati gli enti interessati », stabilendo altresì criteri e modalità relative all'esercizio della delega stessa. La mancata consultazione — di cui la Provincia di Verona si è espressamente doluta — e la omessa indicazione dei criteri e delle modalità di esercizio della delega stessa costituiscono, ad avviso del T.A.R. remittente, una indiscutibile violazione dell'art. 55 dello Statuto regionale e, attraverso di esso, dell'art. 123 Cost.

Sotto tale profilo la questione è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto (in particolare con la sentenza n. 48 del 1983) che il contrasto di una legge regionale con una norma dello Sta-

tuto della regione stessa si risolve « in una violazione — sia pure indiretta — dell'art. 123 Cost., determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata ».

La norma statutaria che non sarebbe stata rispettata nel caso in esame detta le regole per il conferimento da parte della Regione delle deleghe di funzioni amministrative alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost., in armonia con l'art. 123 Cost., il quale dispone espressamente che gli Statuti stabiliscono le norme relative alla organizzazione interna delle Regioni. Ora, la materia delle deleghe agli enti locali è certamente compresa nella organizzazione interna: non può dubitarsi perciò che, anche alla stregua dei criteri più rigorosi e restrittivi, il contrasto con l'art. 55 dello Statuto della Regione Veneto si traduca in una violazione del citato art. 123 Cost.

Peraltro la stessa Regione Veneto nulla ha obiettato su questo punto dell'ordinanza di rimessione. Essa sostiene invece che nella fattispecie non si potrebbe parlare di una vera e propria delega di funzioni amministrative; non sussisterebbe quindi il presupposto della lamentata violazione dell'art. 55 dello Statuto.

Tale tesi non può essere condivisa. Al di là dell'argomento testuale — (« Le Amministrazioni provinciali sono delegate... ») — è sufficiente osservare che nell'attività promozionale della produzione e commercializzazione del settore zootecnico la delega alle Amministrazioni provinciali concerne la proposizione dei programmi di mostre, rassegne ecc., e la gestione degli stessi dopo che la Giunta Regionale li abbia approvati e finanziati. Non si tratta dunque di semplici atti, quali potrebbero essere l'inoltro di richieste presentate dagli organismi interessati e l'espressione di pareri sulle medesime, bensì di una complessa attività indispensabile per apprestare e definire i programmi da proporre e successivamente, una volta approvati e finanziati dalla Regione, per gestirli; tale attività realizza un insieme di funzioni amministrative, le quali, seppure non esauriscono il procedimento, ne costituiscono indubbiamente fasi necessarie ed autonome. (*omissis*)

## I

**CORTE COSTITUZIONALE, 9 novembre 1988, n. 1022 - Pres. Conso - Rel. Pescatore - CIMEP (avv. Viviani), Monfrini (avv. Romagnoli) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Siconolfi).**

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità aggiuntiva per il coltivatore non proprietario - Terreni con destinazione edificatoria - Limite del costo complessivo della operazione espropriativa.**

(Cost. art. 42; l. 22 ottobre 1971 n. 865, art. 17).

**Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria - Terreni con destinazione edificatoria - Inapplicabilità delle disposizioni precedenti maggiorazioni.**

(Cost. art. 42; l. 22 ottobre 1971 n. 865 artt. 12 e 17, come modificati da ultimo con l. 28 gennaio 1977 n. 10).

*Nel caso di espropriazione per p.u. di terreno con destinazione edificatoria, il valore venale del terreno costituisce limite massimo del costo complessivo (per l'espropriante) dell'operazione espropriativa (1).*

*Se è stato avviato procedimento di espropriazione per p.u. di terreno con destinazione edificatoria e l'indennità deve essere commisurata al valore venale del terreno stesso, non può aversi cessione volontaria a prezzo maggiorato rispetto a tale valore (2).*

## II

CORTE COSTITUZIONALE, 29 dicembre 1988 n. 1165 - Pres. Saja - Rel. Baldassarre - Marchel Diego (n.p.) e Provincia di Trento (avv. Panunzio).

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione - Media tra valore venale del terreno edificatorio e valore agricolo medio - Legittimità costituzionale.**

(Cost. art. 42; l. prov. Trento 2 maggio 1983 n. 14, art. 28).

*Un criterio di valutazione tabellare, ancorato al valore agricolo, può essere inserito come correttivo all'interno di un meccanismo di determinazione dell'indennizzo che, nel suo insieme, tenga adeguatamente conto del valore effettivo dell'immoblie da espropriare (3).*

## I

(omissis) Il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, primo comma (così come mod. dal d.l. 2 maggio 1974, n. 115 e dalla successiva l. 28 gennaio 1977, n. 10) e 17, secondo comma della l. 22 ottobre 1971, n. 865, i quali prevedono, rispettivamente, che il proprietario espropriando ha diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria degli immobili per un prezzo non superiore del 50 per cento all'indennità provvisoria determinata ai sensi

---

(1-3) Per un commento di queste ed altre sentenze emesse dalla Corte costituzionale in materia nel corso del 1988 si rinvia alla parte II del presente fascicolo.

degli artt. 16 e 17 e che, ove l'espropriazione riguardi un terreno coltivato da fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretto ad abbandonarlo, a costui deve essere corrisposta un'indennità aggiuntiva pari a quella spettante al proprietario a norma dell'art. 16. Tali norme, in quanto tuttora applicabili alle procedure espropriative di terreni a destinazione edificatoria, secondo l'ordinanza di rimessione contrasterebbero con l'art. 42 Cost.: infatti le « maggiorazioni » da esse previste, dovendo essere calcolate su indennità di espropriazione da liquidarsi — dopo le declaratorie d'illegittimità costituzionale pronunciate con le sentenze 30 gennaio 1980, n. 5 e 21 luglio 1983, n. 223 — in base alla l. 25 giugno 1865, n. 2359, renderebbero l'importo complessivo delle indennità di espropriazione di gran lunga superiore al valore del bene espropriato.

All'esame di tali questioni vanno premesse le seguenti considerazioni. L'art. 16 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (modificato dall'art. 14 della l. 28 gennaio 1977, n. 10) ha previsto l'istituzione di commissioni provinciali aventi il compito di stabilire (entro il 31 gennaio di ogni anno), nell'ambito delle singole regioni agrarie delimitate dall'I.S.T.A.T., il valore agricolo medio, per il precedente anno solare, dei terreni, considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati. L'indennità di espropriazione, secondo quanto disposto dai commi quinto, sesto e settimo di detto art. 16, per le aree esterne ai centri edificati, doveva essere commisurata al valore agricolo medio anzi detto, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area di espropriazione. Per le aree comprese nei centri edificati invece, l'indennità di espropriazione doveva essere commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricadeva l'area da espropriare, coprisse una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata nella regione agraria stessa, moltiplicata per determinati coefficienti.

Tali criteri di calcolo delle indennità di espropriazione — originariamente applicabili alle sole espropriazioni d'immobili disposte per le finalità indicate dall'art. 9 della l. n. 865 del 1971 — furono estesi dalla l. 27 giugno 1974, n. 247 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o d'interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Provincie, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali.

Questa Corte, peraltro, con la sentenza 30 gennaio 1980, n. 5, dichiarò l'illegittimità costituzionale dei commi quinto, sesto e settimo della l. n. 865 del 1971, come modificati dall'art. 14 della l. n. 10 del 1977, per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione.

A seguito di tale pronuncia, la l. 29 luglio 1980, n. 385, stabilì che le indennità di espropriazione, già regolate dalle disposizioni dichiarate illegittime, fossero provvisoriamente liquidate secondo i criteri previsti

dalla l. n. 865 del 1971, come modificati dalla l. n. 10 del 1977, salvo il conguaglio che sarebbe stato stabilito da apposita legge, da emanarsi entro un anno (termine poi prorogato dal d.l. 29 maggio 1982, n. 298, conv. nella l. 29 luglio 1982, n. 481 e dalla l. 23 dicembre 1982, n. 943). Anche queste norme, però, furono poi dichiarate illegittime perché in contrasto con gli artt. 42 e 136 della Costituzione (Corte cost. 21 luglio 1983, n. 223).

Va infine precisato che, in relazione alle anzi dette declaratorie di illegittimità costituzionale, costituisce ormai *ius receptum* — secondo quanto emerge dalla successiva giurisprudenza di questa Corte (sentenza 21 dicembre 1985, n. 355; 30 luglio 1984 n. 231) e dal costante indirizzo della Corte di Cassazione — che esse riguardano solo i criteri di determinazione delle indennità per le aree con destinazione edificatoria.

Le norme in discorso sono, pertanto, tuttora applicabili all'espropriazione di aree con destinazione agricola, in relazione alle quali non è stato riconosciuto sussistente alcun profilo d'incostituzionalità, stante il collegamento della liquidazione dell'indennità con le effettive caratteristiche e con la destinazione economica del bene.

È parimenti *ius receptum* che per le aree a destinazione edificatoria, in conseguenza delle declaratorie d'illegittimità costituzionale della normativa su riferita, l'indennità deve essere liquidata — in mancanza di una disciplina sostitutiva delle norme caducate — sulla base del valore venale o di scambio del bene, ai sensi dell'art. 39 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, che non era stata abrogata, ma solo derogata dalla l. n. 865 del 1971. In particolare, l'indennità va liquidata in base alla normativa generale della l. n. 2359 del 1865 anche riguardo alle espropriazioni di aree edificabili per l'attuazione di piani di edilizia economica e popolare, disposte ai sensi della l. n. 865 del 1971: infatti l'art. 39 di quest'ultima legge — che aveva espressamente abrogato le norme speciali in materia di espropriazione per la realizzazione dei piani di edilizia residenziale pubblica (art. 12 l. 18 aprile 1962, n. 167, mod. dall'art. 1 della l. 21 luglio 1965, n. 904), che rendevano applicabili a tali espropriazioni i criteri di indennizzo previsti dall'art. 13 della l. 15 gennaio 1885, n. 2892 — non è stato toccato dalle su dette declaratorie d'illegittimità costituzionale. Ne consegue che, per l'abrogazione operata dall'art. 39 cit., anche tali espropriazioni finiscono con l'essere regolate, quanto ai criteri di liquidazione delle indennità, dalla disciplina generale della l. n. 2359 del 1865.

Il quadro giurisprudenziale e normativo ora disegnato consente di precisare il contenuto «attuale» della disciplina della l. n. 2359 del 1865, per i riflessi che su essa possono esplicitare i relitti ancora vigenti — in tema di espropriazione di aree edificatorie — della l. n. 865 del 1971 (artt. 12 e 17), che, come si è già detto, non sono stati caducati dalle ricordate dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

L'indennizzo dell'espropriato, che è costituzionalmente garantito (art. 42, terzo comma Cost.) e che si configura come presupposto di legittimità del provvedimento di espropriazione (cfr. art. 48 l. n. 2359 del 1865), deve assumere il carattere di un serio ristoro (sentt. n. 5 del 1980 e n. 223 del 1983 citt.); esso si pone, alla stregua della ripresa di operatività della l. n. 2359 del 1865, come diritto dell'espropriato al valore venale o di scambio del bene (art. 39 l. n. 2359 cit.).

All'ammontare, in tal senso determinato, va aggiunto, ove ricorrano le circostanze previste dagli artt. 64 e segg. di questa legge, l'indennizzo per occupazione temporanea; circostanza che, secondo un accenno dell'ordinanza di rimessione, sembrerebbe ricorrere nella fattispecie, ma che non spetta a questa Corte di acclarare, non essendo, tra l'altro, compresa nelle ipotesi alle quali si riferiscono le norme sospettate di illegittimità costituzionale.

Com'è noto, carattere distintivo dell'indennità di espropriazione, nel sistema « puro » della l. n. 2359 del 1865, è quello della sua unicità. Anche se sull'immobile coesistono, insieme con il diritto del proprietario, diritti di altri soggetti (ad es., usufrutto, uso, servitù, dominio diretto), l'indennità, nei detti limiti massimi del valore di scambio, è unica e spetta esclusivamente al proprietario (art. 27, primo comma). Fa eccezione l'ipotesi di enfiteusi, nella quale « l'indennità sarà accettata o pattuita, anziché dal proprietario, dagli enfiteuti che trovansi in possesso del fondo » (art. 27, secondo comma). « Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta » (art. 52, secondo comma, l. cit.).

In questa posizione si trovavano originariamente anche i conduttori degli immobili oggetto di espropriazione, immobili che l'art. 27 l. n. 2359 del 1865 designa, nel primo comma, come « fondi » e, nel terzo, come « stabili »; termini che sono manifestamente comprensivi sia dei beni immobili urbani che di quelli rustici.

La questione, sulla quale è chiamata a decidere la Corte, comporta che sia esaminata in primo luogo la posizione di questi soggetti, titolari di rapporti obbligatori insieme con il proprietario del fondo, del quale sono coltivatori (fittavolo, mezzadro, colono o partecipante). La censura di illegittimità, per violazione del terzo comma dell'art. 42 Cost., si riferisce, infatti, fra l'altro, al secondo comma dell'art. 17 l. n. 865 del 1971, nel caso in cui intervenga cessione volontaria del fondo; secondo l'ordinanza di rimessione, se si dovesse riconoscere all'espropriato un indennizzo pari al valore venale o di scambio, sulla base del quale deve essere ulteriormente commisurata l'indennità aggiuntiva attribuita ai sopra detti coltivatori, si verrebbe a determinare un indennizzo « estremamente superiore al valore venale del fondo », con la conseguente incostituzionalità della disciplina.

Chiarita, in generale, l'attuale posizione del proprietario circa l'indennizzo — ed a parte il problema della maggiorazione ad esso spettante in base al primo comma degli artt. 12 e 17 l. n. 865 del 1971, in caso di cessione volontaria di fondo edificatorio, che sarà esaminato in seguito — è da vedere come vi incida la posizione dei su menzionati titolari di rapporti obbligatori.

È al riguardo tuttora operante l'art. 17, secondo, terzo e quarto comma della l. n. 865 del 1971, che non è stato toccato dalle più volte menzionate declaratorie di illegittimità costituzionale.

Da questa norma si ricavano tre principi:

1) il fittavolo, il mezzadro, il colono e il partecipante, costretti ad abbandonare il fondo coltivato, sono titolari (cfr. Corte cost. 3 marzo 1988, n. 262) di uno specifico diritto all'indennità di espropriazione, il cui contenuto sarà tra poco precisato;

2) essi sono autonomamente legittimati alla percezione di tale indennità e all'azione per conseguirla;

3) l'indennità ad essi dovuta è da detrarre da quella spettante al proprietario (cfr. Corte cost. 12 maggio 1988, n. 530, anche se relativa a fattispecie normativa regionale), determinata in base al valore venale del bene espropriato.

La consistenza oggettiva dell'indennizzo dei predetti soggetti è chiaramente desumibile dall'art. 17 terzo comma l. n. 865 cit.: essa consiste in una somma pari al valore agricolo medio, indicato dal primo comma dell'articolo 16 l. n. 865 cit., corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, anche se si tratti di aree comprese nei centri edificati o delimitati come centri storici.

La norma reca un autonomo riferimento al valore agricolo medio, che le consente di rendere applicabile il criterio anzidetto, indipendentemente dallo specifico richiamo, che pur contiene, all'art. 16. Questo richiamo rafforza la validità e l'operatività del criterio del valore agricolo medio, perché l'art. 16 è un precetto rimasto pienamente operante rispetto ai fondi a destinazione agricola (cfr. Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 355; 30 luglio 1984, n. 231 cit.). Ed è indubbio che un fondo, oggetto di contratto di affitto (come si verifica nella fattispecie, di cui è causa) o di mezzadria o di colonia, ecc., è *naturaliter* agricolo, anche se inerisce ad area a destinazione edificatoria.

Ha rilevato il Presidente del Consiglio, attraverso l'Avvocatura generale dello Stato, che della presenza del coltivatore, rilevante per l'ordinamento, non possa non tenersi conto in sede di determinazione del valore venale rappresentante l'indennità di esproprio dovuta al proprietario, posto che la stima non potrebbe, correttamente, essere riferita ad un



terreno « considerato libero da vincoli di contratti agrari », nel momento stesso in cui, in base alla legge, l'esistenza del contratto di affitto assume autonoma rilevanza sul piano giuridico.

Nel riferire tale esatta considerazione, la Corte osserva che se ne deve spostare l'angolo di incidenza. Pare più coerente, stante l'autonomia del diritto all'indennizzo del coltivatore (art. 17, ultimo comma, l. 865 cit.), compiere una distinta operazione di determinazione di tale indennizzo, calcolato in base al valore agricolo medio del fondo e dovuto direttamente al coltivatore, ai sensi del terzo comma di quest'ultima norma, nel limite massimo del valore venale del fondo stesso.

Si tratta di una precisazione di carattere non soltanto formale, in quanto risponde meglio alla titolarità del diritto del coltivatore, sancito dalla norma ora richiamata, titolarità ed autonomia rispetto all'indennizzo del proprietario, che non sarebbero poste nella giusta luce qualora il valore agricolo, corrispondente alla perdita determinata dall'« abbandono del terreno », dovesse essere affidato ad un'operazione unica, congiunta a quella di determinazione dell'indennizzo del proprietario. Fermo il valore venale del terreno come limite massimo complessivo del prezzo dell'operazione espropriativa, l'autonoma valutazione, entro detto limite, e la diretta corresponsione al coltivatore della somma corrispondente al valore agricolo medio, realizzano, per effetto della lettura congiunta della l. 2359 del 1865 e dell'art. 17 della l. n. 865 del 1971, una deroga al principio innanzi richiamato della unicità dell'indennizzo.

È tempo di prendere in esame la posizione del proprietario nell'ipotesi di cessione volontaria; per essa il primo comma dell'art. 12 della l. n. 865 del 1971 prevede una maggiorazione dell'indennità « determinata ai sensi dei successivi artt. 16 e 17 ».

È da premettere che è fuori discussione la vigenza di tutte queste norme nel caso che si tratti di terreno agricolo; si pone, invece, il problema della disciplina applicabile nella fattispecie di terreno edificatorio.

Nel primo caso, infatti, non essendo operanti le dichiarazioni di illegittimità costituzionale, la normativa della l. n. 865 del 1971 si esplica in tutta la sua pienezza; diversamente si prospetta la questione nel secondo caso (fondo edificatorio), che contrassegna la fattispecie in esame.

Anche il giudice *a quo*, nel formulare la questione, parte dalla constatazione che la sentenza n. 5 del 1980 non ha dichiarato illegittimo l'art. 12 della l. n. 865 del 1971. In mancanza di tale declaratoria, l'ordinanza reputa che la norma sia tuttora operante, perdendo però l'originario contenuto precettivo in relazione alla sopravvenuta applicabilità, alle espropriazioni di aree a destinazione edificatoria, del criterio di liquidazione dell'indennità di espropriazione costituito dal valore venale del suolo, secondo la previsione della l. n. 2359 del 1865. A parere, del giudice

*a quo*, la fattispecie normativa, in precedenza integrata dal richiamo al disposto dell'art. 16 della stessa l. n. 865 del 1971 per la determinazione dell'indennità sulla quale calcolare la maggiorazione massima, ora andrebbe integrata col disposto dell'art. 39 della l. n. 2359 del 1865, il quale commisura l'indennità al valore venale del bene.

Siffatta strutturazione del quadro normativo va peraltro disattesa, essendo in contrasto sia con l'interpretazione letterale che con quella sistematica dell'art. 12 della l. n. 865.

Va preliminarmente rilevato che tale norma, mentre nel suo testo originario prevedeva che « i proprietari, entro 30 giorni dalla notificazione dell'avviso di cui al quarto comma dell'art. 11, possono convenire con l'espropriante la cessione volontaria degli immobili, per un prezzo non superiore del 10 per cento all'indennità provvisoria », nel testo risultante dalle modificazioni apportate dal d.l. 2 maggio 1974, n. 115 e dalla l. 28 gennaio 1977, n. 10 dispone che « il proprietario espropriando, entro trenta giorni dalla notificazione dell'avviso di cui al quarto comma dell'art. 11, ha diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria degli immobili per un prezzo non superiore del 50 per cento dell'indennità provvisoria, determinata ai sensi degli articoli 16 e 17 ».

In tale formulazione viene fatto specifico e vincolante richiamo all'art. 16 quale norma determinativa dei criteri di commisurazione dell'indennità di riferimento per il calcolo della maggiorazione del 50 per cento. Il testuale, esplicito richiamo all'art. 16 non può essere sostituito dall'interprete con il riferimento al criterio di calcolo previsto dall'art. 39 l. n. 2359 del 1865. A differenza di quanto questa Corte ha affermato circa i terreni agricoli ed alle ipotesi in cui debba essere preso in considerazione il valore agricolo del terreno, rispetto alle quali l'art. 16 opera secondo una normativa che conserva intatta la sua efficacia, per i terreni a destinazione edificatoria le ricordate dichiarazioni di incostituzionalità impediscono l'applicabilità di tale disciplina nell'ipotesi di cessione volontaria, per il computo dell'indennità aggiuntiva spettante al proprietario. In tal caso, il legislatore, attraverso il rinvio operato dal primo comma dell'art. 12 l. n. 865, impone un *quantum* indennitario secondo la determinazione prevista nella fattispecie espropriativa tipica dell'art. 16. Venuta meno questa norma rispetto alla determinazione dell'indennizzo per i terreni edificatori, viene a cessare, per la mancanza del supporto della disciplina principale (determinazione dell'indennizzo), il funzionamento della norma dipendente (maggiorazione di questo stesso indennizzo in caso di cessione volontaria). Non è da trascurare, infatti, che l'art. 12 opera in un sistema nel quale l'indennità di espropriazione dei suoli a destinazione edificatoria viene determinata in base a criteri del tutto

differenziati da quello del valore venale del bene; una volta inficiato per detti terreni il criterio determinativo dell'indennizzo, posto dall'art. 16, si priva automaticamente l'art. 12 di un elemento qualificante del suo contenuto precludendo il funzionamento del meccanismo, da esso azionato per determinare la maggiorazione dell'indennizzo stesso.

Da quanto precede, emerge l'inaccettabilità dell'interpretazione dell'art. 12 sostenuta nell'ordinanza di rimessione.

Questa Corte ha già dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della stessa l. n. 865 del 1971, in quanto tale norma, facendo riferimento per la determinazione dell'indennità di espropriazione dei terreni con destinazione edificatoria all'art. 16 — dichiarato costituzionalmente illegittimo — « non può più trovare applicazione, una volta venuta meno la norma base alla quale si riferiva » (Corte cost. 11 giugno 1980, n. 84).

La vicenda in esame è del tutto omogenea a questa ora ricordata e si ispira a un sicuro orientamento della Corte, relativo alla non operatività di norme strutturalmente e/o funzionalmente collegate, nel caso di invalidazione di una di esse a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale (cfr. al riguardo Corte cost. 26 marzo 1980, n. 42; 7 luglio 1976, n. 164).

Va pertanto affermato che l'art. 12, primo comma, della l. n. 865 del 1971 (concernente la cessione volontaria dell'immobile espropriando) in seguito alle declaratorie d'illegittimità costituzionale anzidette, non è più applicabile all'espropriazione d'immobili con destinazione edificatoria, essendo venuto meno un elemento intrinseco della fattispecie normativa, essenziale al suo funzionamento.

D'altra parte, in un sistema, nel quale l'indennizzo è commisurato a valori medi e astratti, avulsi dalla consistenza e dall'attitudine concreta del bene, la maggiorazione per la cessione volontaria da parte del proprietario ha una sua peculiare funzione nel senso che la spinta della valutazione verso valori più vicini a quelli reali contribuisce ad accelerare l'acquisizione del bene espropriando.

Riportato, per i terreni edificatori, l'indennizzo al valore venale o di scambio, siffatta giustificazione perde gran parte del suo contenuto. Né è ipotizzabile una maggiorazione che conduca l'indennizzo al di là del valore venale, nel caso di cessione volontaria, non soltanto perché lo impedisce l'art. 42, terzo comma, Cost., ma anche perché viene a mancare un interesse del proprietario, costituzionalmente rilevante. Il proprietario non può, infatti, pretendere dall'espropriante (normalmente, una pubblica amministrazione, che deve valutare adeguatamente anche gli aspetti economici e finanziari dell'operazione: Corte cost. 3 marzo 1988,

n. 262 cit.) un prezzo maggiore del valore di scambio del bene in una vendita tra privati.

Per le ragioni sopra esposte, entrambe le questioni sollevate dal giudice *a quo* vanno dichiarate non fondate.

## II

(*omissis*) Secondo il giudice *a quo*, nello stabilire che l'indennità di esproprio per le aree edificabili « è commisurata alla media aritmetica tra il valore venale e il valore che, entro le valutazioni fornite dalla commissione di cui al sesto comma, dev'essere attribuito all'area quale terreno agricolo », l'art. 28, nei commi considerati, si porrebbe in contrasto con l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, tutte le volte che i valori tabellari minimi e/o massimi, individuati dalla predetta commissione e ritenuti vincolanti sia in sede amministrativa che in quella giudiziaria, risultino diversi o, comunque, non aderenti rispetto al valore effettivo del suolo da espropriare. Il giudice *a quo* precisa che oggetto di contestazione non è il meccanismo di liquidazione previsto dalle disposizioni impugnate, ma è, piuttosto, il modo in cui, per volontà del legislatore provinciale, va determinato l'elemento di calcolo relativo al valore agricolo: questo, infatti, non essendo fissato secondo l'effettivo apprezzamento del bene da espropriare, ma sulla base dei valori tabellari, minimi e massimi, determinati annualmente dalla commissione, potrebbe dar luogo a un indennizzo ingiustificatamente limitato o, all'inverso, eccessivo, ogni volta che i valori tabellari si discostino dal valore agricolo effettivo del bene da espropriare.

La questione non è fondata.

Come affermato in numerose decisioni (v. spec. sentt nn. 15 del 1976, 231 del 1984, nonché 5 e 13 del 1980, 223 del 1983, 530 e 1022 del 1988), occorre ancora una volta ribadire che il « serio ristoro », garantito ai privati espropriati dall'art. 42, comma terzo, della Costituzione, non deve corrispondere all'integrale valore effettivo del bene, essendo sufficiente, ai fini del rispetto di detto principio, che il valore venale sia assunto come termine di riferimento o valore massimo, che il legislatore, nella sua discrezionalità di valutazione, può contemperare con altri criteri, sempreché i correttivi utilizzati non producano l'effetto di far scadere l'ammontare dell'indennizzo al di sotto dell'indispensabile livello di congruità.

Le disposizioni della legge provinciale oggetto di impugnazione prevedono che, per le aree edificabili, l'indennità di espropriazione deve esser determinata facendo la media aritmetica tra il valore di scambio del bene da espropriare e il valore che va attribuito all'area quale terreno agri-

colo, all'interno dei limiti minimi e massimi fissati annualmente per le varie zone agrarie dalla commissione prevista dal sesto comma dell'art. 28. Contrariamente a quanto supposto dal giudice *a quo*, il fatto che il correttivo al valore venale non sia necessariamente costituito dal valore agricolo effettivo del terreno da espropriare, ma sia rappresentato da un valore individuabile tra quelli minimi e massimi fissati ogni anno da una apposita commissione, non comporta, di per sé, la violazione del principio cui il legislatore, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve attenersi nel determinare l'indennità di esproprio: quello di assumere il valore effettivo del bene come base di riferimento dell'indennizzo, onde evitare una valutazione dello stesso del tutto astratta (sentt. nn. 5 e 13 del 1980, 223 del 1983, 231 del 1984).

Questo principio, infatti, non suppone affatto che il sistema di determinazione dell'indennizzo stabilito dal legislatore debba essere riferito al valore venale del bene in ogni elemento che compone il sistema stesso, essendo pienamente legittimo, come ha riconosciuto questa Corte in un precedente giudizio (sent. n. 231 del 1984), che un criterio di valutazione tabellare, ancorato al valore agricolo può essere inserito come correttivo all'interno di un meccanismo di determinazione dell'indennizzo che, nel suo insieme, tenga adeguatamente conto del valore effettivo dell'immobile da espropriare. E non si può negare che a questo principio risponda il particolare sistema di correzione del valore venale previsto dalle disposizioni impugnate: il modo di composizione della commissione di cui al sesto comma dell'art. 28 (per il quale prevalgono nella stessa membri di estrazione tecnica), la cadenza annuale con cui sono determinati i valori-limite, l'ancoraggio di tale determinazione al tipo di coltura e alle caratteristiche reali della zona considerata, l'automatico aggiornamento dei valori nel corso dell'anno in proporzione agli aumenti del costo della vita verificatisi fino al giorno della stima e, infine, la necessità, in sede di indennizzo, di definire il valore agricolo (da mediare con quello venale) in relazione alla concreta area da espropriare, costituiscono sufficienti garanzie perché possa ragionevolmente ritenersi che il correttivo previsto, ancorché limitato dai minimi e dai massimi tabellari, non sia tale da pregiudicare la congruità del complessivo sistema di indennizzo previsto in riferimento al valore effettivo del bene.

Del resto, che il sistema complessivo di liquidazione dell'indennizzo stabilito dalle disposizioni impugnate sia « diretto ad assicurare all'espropriato un valore, sia pure non pieno, concreto e specificamente riferito al bene ablato » è espressamente riconosciuto dallo stesso giudice *a quo*, così come non può essere negato da questa Corte, che, in più di un'occasione, ha giudicato non contrastanti con l'art. 42, comma terzo, della Co-

stituzione correttivi al valore venale non direttamente collegati allo stesso (v., in particolare, sent. n. 15 del 1976 e ord. n. 607 del 1987). (omissis).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 14 febbraio 1989, n. 37 - *Pres. Saja - Rel. Cheli - Province di Trento e Bolzano (avv. Panunzio) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Laporta).*

**Trentino Alto Adige - Norme di attuazione dello Statuto - Parere della commissione paritetica - Modifiche del testo successive al parere.**

(Statuto Trentino A. A., art. 107; d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527, artt. 2 e 11).

*Dopo il parere reso dalla commissione paritetica prevista dall'art. 107 primo comma dello Statuto Trentino Alto Adige, il Governo non può, senza udire nuovamente la commissione, apportare modifiche sostanziali allo schema di testo di norme di attuazione dello Statuto.*

(omissis) La censura proposta dalla Provincia di Bolzano in ordine all'asserita lesione dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale va esaminata per prima, venendo a investire un profilo pregiudiziale, che attiene alla legittimità del procedimento di formazione delle norme impugnate.

La questione è fondata. La Provincia di Bolzano fa rilevare nel suo ricorso che il testo del progetto relativo alle norme di attuazione in materia di « comunicazioni e trasporti di interesse provinciale », sottoposto all'esame della Commissione paritetica, non conteneva le disposizioni stabilite negli artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma, del d.P.R. n. 527 del 1987 e documenta tale affermazione producendo vari verbali delle riunioni della Commissione, tra cui quello in data 12 dicembre 1984, che porta come allegato il testo dello schema di disciplina in materia di comunicazioni e trasporti definitivamente esaminato e approvato dalla stessa Commissione. (omissis)

Se è vero, infatti, che il parere richiesto alla Commissione paritetica sulle norme di attuazione è un parere obbligatorio ma non vincolante, è anche vero che, ai fini di un corretto svolgimento della funzione consultiva prevista dall'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale, la stessa Commissione — come è possibile desumere anche dall'art. 108, secondo comma — deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il

parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere — come nel caso in esame — sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 21 aprile 1989, n. 229 - Pres. Saja - Rel. Cheli - Regione Lombardia (avv. Onida) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Favara).

**Regioni - Atti amministrativi regionali illegittimi - Potere statale di annullamento straordinario - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 5, 115, 118, 125, 126 e 134; legge 23 agosto 1988 n. 400, art. 2).

*Un potere generale e straordinario dello Stato di annullamento degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome è incompatibile con la natura della autonomia a tali enti attribuita dalla Costituzione e dagli Statuti speciali*(1).

(*omissis*) Forma oggetto di impugnativa l'art. 2, terzo comma, lett. p) della legge 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nella parte in cui attribuisce alla competenza del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, « le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi » delle Regioni e delle Province autonome.

---

(1) La motivazione della sentenza è impostata in termini di *status* soggettivo delle regioni e delle province autonome (descritto con qualche enfasi); ciò ha consentito alla Corte di demolire la disposizione esaminata senza distinguere tra competenze trasferite a tali enti e competenze statali agli stessi solo delegate, e senza affrontare qualche non facile problema soprattutto quanto alla intima contraddizione tra fondamento delle autonomie (che risiede nell'ordinamento normativo) ed atto regionale illegale (che si colloca fuori dell'ordinamento normativo). Ed invero non pare possa rivendicarsi una competenza a porre in essere l'atto *contra legem*.

Comunque, una volta declassato l'interesse statale alla rimozione degli atti regionali illegittimi a situazione legittimante alla « comune » tutela giurisdizionale (salvo quanto riguarda il conflitto di attribuzione) occorrerà, per evitare sostanziali rifiuti di detta tutela ove la giurisdizione spetti al Giudice amministrativo, accentuare la rilevanza del sopravvenire dell'interesse concreto a ricorrere.

Ad avviso della Regione Lombardia tale norma risulterebbe viziata nella legittimità per violazione degli artt. 5, 115, 118, 125, 126 e 134 della Costituzione (anche in riferimento all'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87), in quanto suscettibile di ledere « la stessa essenza del sistema autonomistico configurato nella Costituzione », incidendo sul « carattere costituzionale » dell'autonomia regionale sancita dall'art. 115 Cost., sia con riferimento all'« attribuzione alle Regioni di poteri e funzioni non disponibili se non entro limiti precisi da parte del legislatore ordinario (artt. 117 e 118 Cost.) », sia con riferimento alla « disciplina costituzionalizzata degli elementi fondamentali di tutti i procedimenti di controllo sull'attività e sugli organi della Regione (artt. 125, 126 e 127) », sia, infine, in relazione alla « esclusiva attribuzione alla Corte costituzionale dei poteri di risoluzione autoritativa dei conflitti di legittimità che possono sorgere fra Regione e Stato-persona, di cui il Governo è portavoce unitario (artt. 134 e 127 Cost.) ». Né il richiamo all'interesse nazionale o ad altri interessi pubblici affidati alla cura dello Stato potrebbe comunque giustificare l'attribuzione allo stesso « di un potere generale e innominato di annullamento degli atti amministrativi » senza limiti di materia o condizioni sostanziali di esercizio: dal che l'asserita violazione anche dei principi di legalità e di riserva di legge che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

Il ricorso è fondato. L'annullamento straordinario previsto dalla disposizione impugnata trova il suo antecedente storico diretto nell'art. 6 del Testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934 n. 383 (norma, a sua volta, mutuata dall'art. 114 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 2839, ma già presente nei regolamenti di esecuzione della legge comunale e provinciale succedutisi dopo il 1865), dove si attribuiva al Governo « la facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di leggi e di regolamenti generali o speciali ».

Rispetto a tale precedente formulazione la disciplina in contestazione ha, peraltro, introdotto alcune novità rilevanti: riferendo il potere di annullamento non al Governo genericamente inteso, ma al Consiglio dei ministri; estendendo esplicitamente la sua applicazione anche agli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome; prevedendo, in questo caso, accanto al parere del Consiglio di Stato, anche il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Questi elementi di novità appaiono sufficienti a escludere la possibilità di configurare la norma impugnata come meramente ricognitiva o confermativa di una norma preesistente ovvero di un « diritto vivente » già da tempo consolidato.



L'esame della giurisprudenza costituzionale in tema di annullamento governativo previsto dall'art. 6 del R.D. n. 383 del 1934 concorre, d'altro canto, a convalidare tale indicazione. Questa Corte, com'è noto, fin dai primi anni della sua attività, si è in più occasioni occupata di tale potere, riconoscendone sia l'esclusiva spettanza al Governo centrale sia la legittimità nel caso in cui venga esercitato, in presenza di un interesse attuale di carattere generale, come strumento d'intervento eccezionale nei confronti degli atti dei Comuni e delle Province (sentt. n. 24 del 1957; n. 23 del 1959; n. 73 del 1960; n. 74 del 1960; n. 128 del 1963; n. 4 del 1966).

La giurisprudenza costituzionale non ha avuto, invece, in passato occasione di affrontare in termini diretti il problema della ammissibilità di un potere governativo di annullamento straordinario nei confronti degli atti amministrativi delle Regioni, ordinarie e speciali, e delle Province autonome: di talché tale problema è rimasto sinora, in sede giurisprudenziale, del tutto impregiudicato, mentre è stato esplicitamente risolto, in sede legislativa, solo attraverso la norma di cui è causa, formulata per la prima volta nella legge n. 400 del 1988.

Poste tali premesse, ai fini della soluzione della questione, vanno innanzitutto richiamati i principi affermati dalla Costituzione a fondamento dell'ordinamento delle autonomie territoriali e che connotano la stessa forma di Stato italiana come «Stato regionale». A tal proposito, la norma fondamentale — al di là delle enunciazioni più generali tracciate in tema di autonomia e decentramento dall'art. 5 Cost. — può essere individuata nell'art. 115 Cost., secondo cui «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri secondo i principi fissati nella Costituzione»: norma ben differenziata, nei suoi contenuti, da quella espressa con l'art. 128 Cost., dove si qualificano le Province ed i Comuni come «enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». Tale diversità di formulazione mette, pertanto, in luce la natura costituzionale (o politica) dell'autonomia regionale, nonché l'attribuzione alle stesse Regioni della qualità di soggetti non solo amministrativi, ma costituzionali, investiti tra l'altro di una funzione quale quella legislativa, tradizionalmente riservata, nel modello di Stato liberale a impianto centralista, allo Stato-persona.

La natura costituzionale che risulta conferita all'autonomia regionale comporta, come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini. L'ulteriore conseguenza sarà che ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto — così come accade

con le forme puntuali del controllo — la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale.

Tale fondamento specifico — nonostante il richiamo espresso nella norma impugnata ad un fine generico di « tutela dell'unità dell'ordinamento » — non può essere reperito per quanto riguarda un potere di annullamento generale, straordinario e svincolato da qualunque limite temporale, quale quello di cui è causa: dal disegno costituzionale scaturiscono, invece, chiare indicazioni contrarie all'ammissibilità di un potere di questo tipo, anche in riferimento alla natura che si intenda riconoscere allo stesso.

Come è noto, su questo punto, diverse sono state le tesi enunciate, tanto in sede scientifica che giurisprudenziale, con riferimento al potere di cui all'art. 6 del R.D. n. 383 del 1934: da quelle che hanno individuato in tale potere una forma speciale di controllo sugli atti; a quelle che ne hanno, invece, avvicinato la natura alle forme dell'autotutela e dell'annullamento di ufficio; a quelle, infine, che valorizzando al massimo la discrezionalità dell'intervento, hanno ricondotto il potere in parola all'attività di « alta amministrazione » o di « indirizzo politico ». In realtà, il fatto che il potere venga esercitato da un soggetto esterno all'amministrazione che ha posto l'atto da annullare e nei confronti di atti comunque viziati nella legittimità induce a ritenere prevalenti, nella fattispecie, le garanzie della legalità che si ricollegano al controllo di legittimità sugli atti, pur con tutte le connotazioni speciali che tendono ad avvicinare il potere stesso all'amministrazione attiva, in relazione sia alla facoltatività dell'annullamento, sia all'inesistenza di un limite temporale per il suo esercizio, sia all'ampia discrezionalità della valutazione relativa alla presenza di un interesse attuale di carattere generale in grado di giustificare l'intervento straordinario del Governo.

Se così è, il potere in esame non potrà non essere ricondotto alla disciplina del controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni posta dall'art. 125 Cost., disciplina che — al pari di quella espressa sempre in tema di controlli negli artt. 126 e 127 Cost. — viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale. Da qui l'incompatibilità della disposizione impugnata, dove si prevede un tipo particolare di controllo di legittimità da esercitare in forma accentrata attraverso il Governo, con il contenuto normativo dell'art. 125 Cost., dove si impone, invece, che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione avvenga da parte di un organo dello Stato « in forma decentrata ».

La conclusione relativa all'incostituzionalità del potere in esame non potrebbe, d'altro canto, essere superata neppure ove si intendesse collo-

care il potere stesso fuori dell'ambito di operatività dell'art. 125 Cost., seguendo le diverse tesi che hanno configurato l'annullamento straordinario o come atto di autotutela (legato all'esigenza di preservare l'unità dell'ordinamento amministrativo) o come atto di « alta amministrazione » (destinato a far prevalere, nel conflitto tra interessi locali e centrali, le esigenze connesse all'indirizzo politico nazionale). Nel primo caso, infatti, occorrerebbe muovere dall'accettazione di una visione monolitica dell'amministrazione pubblica — quale quella che risulta sottesa alla stessa possibilità di impiego degli strumenti di autotutela — visione certamente incompatibile con il disegno pluralista tracciato dalla Carta repubblicana, dove la valutazione anche politica di larga parte degli interessi locali risulta affidata alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, con apparati distinti da quelli del Governo e dell'amministrazione centrale; mentre, nel secondo caso, l'incostituzionalità deriverebbe dal fatto della previsione di un intervento limitativo della sfera regionale non d'indirizzo, bensì specifico e puntuale, intervento che — per quanto avallato dal parere non vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali — si verrebbe pur sempre a configurare come caratterizzato dal massimo della discrezionalità, per il fatto di essere facoltativo e svincolato da qualsivoglia tipizzazione dei contenuti o degli interessi generali da affermare in sede di adozione del provvedimento demolitorio.

Sotto qualunque profilo si voglia inquadrare, il potere in questione si presenta, dunque, incostituzionale ove venga esercitato nei confronti delle Regioni, ordinarie e speciali, e delle Province autonome, in quanto incompatibile con la natura stessa della loro autonomia, così come definita nel disegno tracciato dal titolo quinto della parte seconda della Costituzione, derogabile, ma solo in termini più favorevoli, per le autonomie speciali. Tale conclusione non comporta, peraltro, che gli atti amministrativi di tali enti, ove risultino viziati nella legittimità possano godere — una volta superata la soglia dei controlli amministrativi ordinari — di una sorta di immunità da forme di sindacato successive all'inizio della loro efficacia, suscettibili di condurre all'annullamento dell'atto: tale sindacato, com'è noto, si potrà, infatti, pur sempre attivare, oltre che attraverso l'annullamento di ufficio da parte dello stesso ente che ha emesso l'atto, attraverso i comuni strumenti del controllo giurisdizionale e del conflitto di attribuzione da sollevare innanzi a questa Corte, nel rispetto delle forme e dei limiti fissati dalle diverse procedure.

p. q. m.

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, lett. p) della legge 23 agosto 1988 n. 400 (disciplina dell'attività di governo e

ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome.

CORTE COSTITUZIONALE, 21 aprile 1989, n. 232 - *Pres. Conso - Rel. Ferri - S.p.A. Fragd (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Braguglia).*

**Comunità Europee - Declaratoria di definitività di regolamento CEE annullato dalla Corte di giustizia - Limite di efficacia nell'ordinamento italiano - Salvaguardia del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale.**

(Cost. art. 24; l. 14 ottobre 1957 n. 1203, artt. 1 e 2).

*La declaratoria di definitività degli effetti di un regolamento CEE annullato, resa ai sensi dell'art. 174, comma secondo, del Trattato CEE dalla Corte di giustizia delle Comunità in esito ad un giudizio ex art. 177 del Trattato stesso, potrebbe determinare un pregiudizio del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale ove dall'ambito di efficacia di detta declaratoria non fossero esclusi le situazioni giuridiche e gli atti oggetto della controversia di cui al giudizio principale dinanzi al giudice nazionale ed anche quelli oggetto di altre controversie già insorte dinanzi a detto giudice (1).*

Il Tribunale di Venezia ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 14 ottobre 1957 n. 1203, di esecuzione del Trattato di Roma, « per contrasto con gli artt. 23, 24 e 41 della Costituzione, nella parte in cui, recependo nell'ordinamento interno l'art. 177 del Trattato, attribuiscono alla Corte di Giustizia della CEE il potere di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce pregiudiziali, rese sulla validità di disposizioni regolamentari impositive di prestazioni patrimoniali, escludendo dagli effetti della dichiarazione di invalidità gli atti di esecuzione compiuti in epoca anteriore alla pronuncia, anche se oggetto della stessa controversia che ha dato origine al deferimento della questione pregiudiziale ».

---

(1) La sentenza parrebbe aprire la strada ad un ulteriore approfondimento del tema « efficacia temporale delle sentenze » che intervengono in via demoloratoria sugli atti di normazione (tema cui è dedicato — con riguardo alla nostra Corte costituzionale — il pregevole fascicolo di aprile 1989 di *Quaderni costituzionali*). Recentemente un accenno all'argomento è nello scritto *Restituzione dell'indebito ed arricchimento del solvens*, in questa *Rassegna*, 1988, I, 47.

L'art. 174, secondo comma, del Trattato C.E.E. dispone che quando, accogliendo un ricorso proposto ai sensi del precedente art. 173, « dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato », « per quanto concerne i regolamenti, la Corte di Giustizia ove lo reputi necessario precisa gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati come definitivi ». La Corte stessa, qualificata interprete del Trattato, ha ritenuto con giurisprudenza consolidata di avvalersi del potere attribuito dal citato art. 174, secondo comma, anche quando, pronunciandosi in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177, primo comma, lett. b), dichiara l'invalidità di un regolamento su richiesta di una giurisdizione nazionale davanti alla quale sia stata sollevata la questione. Tale applicazione si collega del resto all'effetto *ultra partes* che la Corte di Giustizia ha sostanzialmente riconosciuto scaturire da dette pronunce, di guisa che le sentenze vertenti sulla validità *ex art. 177* vengono in pratica equiparate alle sentenze di annullamento *ex art. 173* del Trattato C.E.E.

Questa Corte è pertanto chiamata a decidere se l'art. 177 del Trattato C.E.E., in quanto consente alla Corte di Giustizia di limitare la efficacia *ex tunc* della dichiarazione di invalidità di un regolamento comunitario fino al punto di renderla inoperante nel giudizio principale che ha provocato la pronuncia incidentale, non vulneri la garanzia del poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi assicurata dall'art. 24 della Costituzione. (*omissis*)

Devesi a questo punto valutare se l'ipotesi configurata dal giudice remittente possa effettivamente integrare una violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto venga ad incidere su quel principio supremo del nostro ordinamento costituzionale consistente, — come è affermato nella sentenza n. 18 del 1982 innanzi citata —, nell'assicurare a tutti e sempre, per qualsivoglia controversia, un giudice e un giudizio.

Si è già detto che il sistema di tutela giurisdizionale previsto dall'ordinamento comunitario è pienamente valido ed adeguato. Infatti, oltre alle disposizioni contenute negli artt. 173 e seguenti in ordine ai ricorsi diretti alla Corte di Giustizia, proponibili non soltanto da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione, ma anche da qualsiasi persona fisica o giuridica « contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente », è proprio l'art. 177 del Trattato che garantisce al singolo una piena e completa tutela giurisdizionale. Esso, come è noto, consente alle giurisdizioni nazionali, o impone, se si tratta di giurisdizioni nazionali nella istanza più elevata, di rivolgersi alla Corte perché si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato o

sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità, quando tale pronuncia appaia necessaria per la decisione della controversia di cui la giurisdizione nazionale è investita.

Ma, — e qui sta l'essenza della questione sollevata dal giudice *a quo* —, la Corte di Giustizia ritiene con giurisprudenza costante che, anche quando dichiara in via pregiudiziale *ex art. 177* l'invalidità di un atto comunitario (generalmente un regolamento), essa possa, in forza della disposizione contenuta nell'*art. 174*, secondo comma, precisare quali effetti della norma invalidata debbano essere considerati come definitivi. Tale interpretazione non suscita di per sé alcuna obiezione: essa può anzi essere ritenuta, — come è stato detto precedentemente —, la logica conseguenza dell'efficacia generale che la giurisprudenza della Corte è pervenuta sostanzialmente ad attribuire alle pronunce *ex art. 177*, quando esse dichiarano l'invalidità di un regolamento. Ove però la sentenza arrivi ad escludere dalla efficacia della dichiarazione di invalidità l'atto o gli atti stessi oggetto della controversia che ha provocato il ricorso pregiudiziale alla Corte da parte del giudice nazionale, non si può nascondere che sorgono gravi perplessità in ordine alla compatibilità con il contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale della norma che consente una pronuncia siffatta.

Invero, una volta riconosciuta l'importanza del procedimento previsto dall'*art. 177* del Trattato ai fini della realizzazione di un compiuto sistema di tutela giurisdizionale a garanzia dei diritti dei singoli nell'ordinamento comunitario, non può non apparire in contraddizione con la natura stessa di una sentenza pregiudiziale, e con la relazione necessaria che intercorre fra giudizio incidentale e giudizio principale, l'ipotesi in cui la sentenza emanata nel giudizio incidentale non possa trovare applicazione nel giudizio incidentato che l'ha provocata.

In sostanza, il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubita della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima.

Né, di fronte ad una possibile violazione di un principio fondamentale, potrebbero invocarsi le esigenze primarie dell'applicazione uniforme del diritto comunitario e della certezza del diritto. Una simile valutazione comparativa appare invero difficilmente configurabile, e si può inoltre rilevare che ambedue le esigenze invocate non risulterebbero affatto compromesse, ove, pur facendo salvi gli effetti pregressi del

regolamento invalidato, si lasciasse inalterata l'efficacia della pronuncia nella controversia oggetto del giudizio principale ed anche in tutti quei giudizi già iniziati dinanzi alle giurisdizioni nazionali prima della data di emanazione della sentenza invalidante.

Alla stregua delle suesposte argomentazioni, la questione dovrebbe ritenersi ammissibile; prima però di procedere oltre ad esaminarne l'eventuale fondatezza nei limiti e nei termini sopra precisati, questa Corte deve compiere due ulteriori verifiche, dalle quali emergono risultanze che la inducono a pervenire a diverse conclusioni.

In primo luogo occorre accertare se l'interpretazione dell'art. 177 del Trattato C.E.E., nei sensi che danno luogo alle conseguenze contro cui si appuntano le censure del giudice remittente, costituisca effettivamente una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia. Ora, non può essere revocato in dubbio che l'estensione dei poteri previsti dall'art. 174, secondo comma, alle pronunce *ex art. 177* sia ormai *ius receptum*, nel senso che, ferma restando anche per le sentenze declaratorie di invalidità di un regolamento *ex art. 177* la regola dell'efficacia *ex tunc*, la Corte di Giustizia ha ritenuto, in via eccezionale, di poter disporre la salvaguardia degli effetti già verificatisi ove lo richiedano gravi ragioni relative all'ordinamento comunitario.

Né in tali casi è sfuggito alla Corte stessa — nella sua sensibilità per la tutela dei diritti fondamentali della persona umana — che sorgeva il problema di escludere da tale statuizione gli atti oggetto della controversia di cui al giudizio principale ed anche quelli per i quali fosse già stata promossa un'azione giudiziaria dinanzi ad un giudice nazionale secondo le disposizioni vigenti negli ordinamenti degli Stati membri. Ma su questo punto la Corte è pervenuta a conclusioni non univoche, sulla base di valutazioni di merito.

Infatti, seppur la sentenza 15 ottobre 1980 in causa 145/79, — che costituisce il presupposto della sentenza 22 maggio 1985 in causa 33/84 relativa alla controversia da cui è nata l'ordinanza di rimessione a questa Corte —, ha fatto salvi determinati effetti delle disposizioni regolamentari dichiarate invalide derivati da atti compiuti anteriormente, senza eccezioni per il giudizio principale e per i giudizi già iniziati, in altre sentenze, come la 8 aprile 1976 in causa 43/75, e la 15 gennaio 1986 in causa 41/84, siffatte eccezioni sono state espressamente stabilite.

Si può dunque unicamente dedurre che la Corte di Giustizia riconosce la peculiare posizione del giudizio principale rispetto alla pronuncia incidentale, ma ammette in linea di principio che anch'esso possa rimanere escluso dall'efficacia di una declaratoria di invalidità quando venga stabilito che essa non abbia effetto per gli atti pregressi. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 26 aprile 1989, n. 241 - Pres. Saja - Rel. Borzellino - Izzo Mario ed altro (avv. Leuzzi) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Laporta).

**Edilizia residenziale pubblica - Contributi a carico solo dei lavoratori dipendenti - Impiego del gettito - Da assegnarsi solo alla costruzione di abitazioni per i lavoratori dipendenti.**

(Cost. artt. 3 e 53; l. 5 aprile 1978 n. 457 art. 35; l. 11 marzo 1988 n. 67, art. 22).

*La compatibilità del contributo imposto soltanto ai lavoratori dipendenti in forza dell'art. 10 della legge 14 febbraio 1963 n. 60 con gli artt. 3 e 53 Cost. sussiste se il gettito conseguente è interamente impiegato per la costruzione di abitazioni per detti lavoratori (1).*

L'art. 35 della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale) stabilisce — lett. a) — che i proventi relativi ai contributi versati (in forza della legge 14 febbraio 1963, n. 60, art. 10) dai lavoratori dipendenti, comunque qualificati e beneficiari dei programmi di costruzione di alloggi finanziati con tale contribuzione, sono destinati al finanziamento dell'edilizia sovvenzionata in genere, al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici, all'acquisizione e valorizzazione delle aree destinate agli insediamenti.

I Pretori di ... ravvisano che l'enunciata disciplina sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione perché, in tal modo, a carico dei lavoratori dipendenti vengono a gravare gli oneri di una contribuzione intesa a costituire benefici anche per i lavoratori autonomi, non assoggettati, peraltro, ad alcun prelievo.

La questione non è fondata. Per intenderne puntualmente i riferimenti va chiarito, come del resto i remittenti ricordano, che l'onere in parola venne inizialmente istituito con la legge 28 febbraio 1949, n. 43, per i fini di finanziamento di piani volti alla costruzione di case per lavoratori subordinati, pubblici e privati, con l'obbligo di contributo, mantenuto nel tempo, ovviamente solo da parte di costoro (oltre che dei datori di lavoro), sì da rendere in tale correlazione lata, di oneri e benefici, pienamente assentibile il prelievo (sentenza n. 119 del 1964).

Prorogate via via le norme sui programmi costruttivi, si è giunti alla disciplina attuale: i fondi vengono depositati su appositi conti correnti presso la Cassa depositi e prestiti, apparato strumentale a ciò demandato, venendo erogati, poi, nei limiti delle assegnazioni a ciascuna

---

(1) Sentenza di notevole interesse (e non solo sul piano finanziario), perchè perviene ad una indicazione «in positivo» sull'impiego del gettito di una speciale contribuzione.



Regione, previa autorizzazione periodica del Ministero per i lavori pubblici sentito il Comitato per l'edilizia residenziale, in relazione allo svolgimento dei programmi deliberati.

Tuttavia, con questa normativa, introdotta con la legge 22 ottobre 1971, n. 865 sui programmi e il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, venivano ampliate le finalità specifiche della precedente disciplina: pur sempre nell'ambito dell'edilizia abitativa, restava consentito, infatti, l'utilizzo dei fondi « residui » (cioè non ancora impiegati) della contribuzione dei lavoratori dipendenti per esigenze di costruzione e di risanamento volte a soddisfare anche altre categorie particolarmente bisognose.

Tanto è premessa all'odierna norma impugnata, la quale può ritenersi, per le sue connotazioni contingenti, nell'indirizzo di finalità comunque abitative, cui sono connesse l'acquisizione e l'urbanizzazione delle necessarie aree, nonché — a un tempo — il recupero del patrimonio preesistente. Incidono, perciò, degli elementi da cui trarre sufficienti indizi di ragionevolezza a causa della temporaneità e particolarità che l'hanno determinata: i benefici, così come posti e qui descritti, risultano temporalmente ben delimitati poiché, a decorrere dal primo gennaio del 1988, ne è stata ripristinata la originaria destinazione, a favore, cioè, dei soli lavoratori dipendenti (art. 22 della legge n. 67 del 1988 di cui si dirà peraltro, ampiamente, in appresso).

In conclusione trattasi, dunque, di statuizioni positive, in tali limiti accettabili, apparendo pur sempre riconducibili alla realizzazione di beni (il patrimonio abitativo) il cui valore globalmente inteso appare di fondamentale importanza per la vita dell'individuo nelle aggregazioni sociali (cfr. sentenza n. 252 del 1983). Cosicché non è ravvisabile, allo stato, quella pregnante colorazione discriminatoria, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, assunta dai remittenti (le incidenze sul successivo art. 53 sono prospettate in via del tutto vaga e probabilistica).

Come accennato, è intervenuto — da ultimo — l'art. 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 1988) che al secondo comma, pur riaffermando una parziale, ancorché residuale, destinazione propria — intesa cioè alla costruzione di abitazioni per i lavoratori dipendenti — dispone che le trattenute contributive della categoria vengano riservate, a partire dal 1° gennaio 1988 e sino al 1992 « all'entrata del bilancio dello Stato » nella misura di L. 1.250 miliardi per il 1988 e di L. 1.000 miliardi annui per gli esercizi successivi.

Il Pretore di ... solleva dubbi sulla legittimità di tale ultimo dettato, sempre a confronto degli artt. 3 e 53 della Costituzione, considerando la conseguente sottrazione, alla pertinente disciplina, di quelle somme che vengono riversate all'indistinta entrata del bilancio dello Stato.

La questione è fondata. Le finalità del prelievo a carico dei lavoratori dipendenti di cui si è discusso, peraltro riaffermate esplicitamente dall'art. 22 cit., impongono che i proventi tutti vengano destinati per la costruzione di abitazioni in favore della categoria di lavoratori assoggettata al prelievo, senza di che con evidente incoerenza ed innegabile ripercussione discriminatoria (*ex* art. 3 della Costituzione) resterebbe inciso l'intero meccanismo contributivo.

Va chiarito, a meglio lumeggiare la vicenda, che le effettive erogazioni sono state, nel tempo, di importo inferiore al complesso di quanto incassato, cosicché i fondi relativi continuerebbero a lievitare in misura maggiore di quanto concretamente impiegato per l'attuazione dei programmi di costruzione (relazione generale per il 1987 del Governatore della Banca d'Italia e, per il medesimo periodo, della Corte dei conti sui rendiconti della Cassa DD.PP. e gestioni annesse). Per contro, l'impiego dei cespiti deve rivolgersi, per l'origine dei corrispettivi, unicamente alla costruzione di alloggi, per i lavoratori dipendenti, e imporrebbe, perciò, visioni programmatiche globali con puntuali ben delineate procedure.

Consegue, restando assorbito ogni altro assunto, l'illegittimità del disposto (art. 22, secondo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67) nella parte in cui assegna parzialmente al bilancio dello Stato, nelle sue poste generali d'entrata, i prelievi di cui trattasi.

p. q. m.

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, secondo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988) nella parte in cui non assegna all'edilizia residenziale pubblica, per la costruzione di abitazioni per i lavoratori dipendenti, l'intero gettito — e non le sole quote residue — dei contributi dovuti ai sensi del primo comma, lettere b) e c) dell'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60; ...

## I

CORTE COSTITUZIONALE, 28 aprile 1989, n. 242 - *Pres. Saja - Rel. Baldassarre* - Provincia di Trento (avv. Onida), Regione Friuli V. Giulia (avv. Pacia), Provincia di Bolzano (avv. Riz e Panunzio), Regione Sardegna (avv. Panunzio), Regione Veneto e Regione Trentino A. Adige (avv. Betri), e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Favara).

**Corte Costituzionale - Domande di semplice chiarimento interpretativo - Inammissibilità.**

**Regioni - Funzione di indirizzo e coordinamento - Fondamento e limiti -  
In particolare rispetto alla Provincia di Bolzano.**

(Cost. art. 117 ed altri, nonché numerose disposizioni di Statuti speciali; l. 23 agosto 1988 n. 400, artt. 2, 12, 13, 19 e 24).

*La Corte costituzionale non può essere validamente chiamata a interpretare in astratto le leggi o la Costituzione e, quindi, a risolvere questioni poste in modo tale che il loro obiettivo primario sia costituito dall'interpretazione di determinate disposizioni, ma può soltanto essere investita di una puntuale richiesta di illegittimità costituzionale sorretta dalla pretesa lesione di determinati parametri costituzionali.*

*L'art. 2 comma 3 lettera d) della legge n. 400 del 1988 mira semplicemente a determinare, all'interno della complessa istituzione del Governo, l'organo attributario in via diretta e immediata della competenza a deliberare gli atti di indirizzo e di coordinamento governativi, individuandolo nel Consiglio dei ministri. L'autonomia della Provincia di Bolzano non ha un fondamento costituzionale di natura diversa da quello proprio delle altre regioni (o province) a statuto speciale, né è soggetta a limiti costituzionali concettualmente e qualitativamente diversi da quelli cui sono sottoposte le altre regioni (o province) ad autonomia differenziata; tuttavia, l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 costituisce la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico realizzato nel Trentino-Alto Adige (1).*

II

CORTE COSTITUZIONALE, 11 luglio 1989, n. 389 - Pres. Saja - Rel. Baldassarre - Provincia di Bolzano (avv. Riz e Panunzio) e Presidenza Consiglio dei Ministri (avv. Stato Ferri).

**Comunità Economica Europea - Norme nazionali incompatibili con il trattato - Disapplicazione anche ad opera degli organi amministrativi.**

**Regioni - Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Atto a contenuto notiziale - Non è esercizio di detta funzione.**

*Tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) — tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi — sono giuridica-*

---

(1) La sentenza — parecchio lunga e che è qui pubblicata solo in parte — esamina la importante legge n. 400 del 1988, sulla attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio; legge perverso — malgrado le

*mente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme comunitarie nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. Peraltro, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sulla esistenza delle stesse e, pertanto, non può essere causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie (2).*

originali ambizioni — innovativa più a livello di strutturazioni burocratiche che a livello di organizzazione dello Stato (in senso lato).

Per quanto concerne la funzione statale di indirizzo e coordinamento, la sentenza n. 242 sostanzialmente conferma un orientamento molte volte esplicitato, costante fin dalla sentenza n. 39 del 1971 (est. Crisafulli) e, di recente, organicamente esposto nella sentenza n. 177 del 1988 (in questa *Rassegna*, 1988, n. 213). Va però segnalato che la Corte ha colto l'occasione per definire puntualmente la posizione della Provincia di Bolzano, aspirante ad una autonomia super-speciale.

Nel corso dell'anno 1989 la Corte di giustizia delle Comunità europee

Il ribadito radicamento della funzione in esame nella Costituzione (e negli Statuti speciali) porta con sé che alle ormai numerose disposizioni legislative ordinarie ad essa relative (art. 17 della legge n. 281 del 1970, art. 3 della legge n. 382 del 1975, alcuni articoli del d.P.R. n. 616 del 1977, art. 2 comma 3 lettera *d* della legge n. 400 del 1988, ed altre ancora) deve essere riconosciuto soltanto un ruolo per così dire « di attuazione » quanto alle procedure, alla individuazione delle competenze all'interno del soggetto-Stato, etc. D'altro canto, il fondamento anzidetto porta con sé anche la funzione statale di indirizzo e coordinamento non distingue tra esercizio in via legislativa od invece in via amministrativa delle funzioni regionali (o provinciali), ed opera anche nei riguardi delle competenze primarie attribuite alle Regioni (e Provincie) ad autonomia speciale.

Deve peraltro aversi sempre ben presente che l'indirizzo e coordinamento può essere contenuto in atto legislativo (del Parlamento o del Governo), senza che ciò comporti la necessità di connotati particolari dell'atto, quanto a forma e procedimento; sicché il contenuto in questione può essere anche implicito ed essere evidenziato nelle sedi della interpretazione.

Occorre anche precisare che il legislatore statale può, prescindendo dalla funzione in esame, aver cura di un « interesse nazionale » (c.d. « a tutela diretta »); e ciò anche mediante la produzione di disposizioni « di dettaglio » (le quali peraltro possono essere prodotte pure come regole « dispositive o suppletive »). La intrinseca elasticità della nozione di « interesse nazionale » è temperata dal « controllo particolarmente severo » (così si esprime la sentenza n. 177 del 1988 della Corte Costituzionale) del Giudice delle leggi.

(2) La Corte costituzionale compie un ulteriore passo per l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie direttamente applicabili, con prevalenza rispetto alle norme nazionali « anche se di rango legislativo » (ed anche se posteriori); viene infatti riconosciuto in via generale anche agli organi delle amministrazioni (statali, regionali, locali, etc.) un

*Non costituisce esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento un atto amministrativo — ancorché autodefinitesi « atto di indirizzo e coordinamento » — il quale si limiti a portare a conoscenza delle regioni e delle province autonome l'esistenza di un obbligo comunitario (o, in genere, la corretta interpretazione da darsi a norme comunitarie e/o nazionali), senza aggiungere un « quid novi » rispetto all'insieme delle normative in vigore (3).*

## I

Preliminare a ogni altro è l'esame dell'eccezione d'inammissibilità presentata dall'Avvocatura dello Stato in relazione alla censura riguardante l'art. 2, terzo comma, lett. *d*. Secondo l'Avvocatura, i ricorsi, anziché vere e proprie questioni di legittimità costituzionale, porrebbero meri problemi d'interpretazione delle disposizioni impugnate.

L'eccezione va respinta. Non v'è dubbio che, anche nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale, la Corte non può essere validamente investita di questioni palesemente astratte o del tutto pretestuose. Come giudice della costituzionalità delle leggi dotato di poteri volti a dichiarare la cessazione dell'efficacia di determinate disposizioni legislative ritenute effettivamente lesive di norme costituzionali, la Corte non può essere validamente chiamata a interpretare in astratto le leggi o la Costituzione e, quindi, a risolvere questioni poste in modo tale che il loro obiettivo primario sia costituito dall'interpretazione di determinate disposizioni, ma può soltanto essere investita di una puntuale richiesta di illegittimità costituzionale sorretta dalla pretesa lesione di determinati parametri costituzionali. Il carattere non-astratto del

---

potere/dovere di disapplicare le norme interne incompatibili, senza alcuna « riserva di giurisdizione » e quindi anche senza il filtro che di fatto il processo assicura.

Evidente — a questo punto — la necessità di recuperare « certezza del diritto » mediante autorevoli interventi interpretativi (e « ricostruttivi » del sistema) forniti, con prontezza e coerenza, da un organo che non può che essere statale e non può che essere incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'Avvocatura dello Stato, che possiede una ormai lunga esperienza in materia comunitaria, è ovviamente disponibile a fornire ogni contributo a questa funzione di « *iuris dictio* », in senso etimologico.

(3) Interessante puntualizzazione sia in ordine ad un limite concettuale della funzione statale di indirizzo e coordinamento, sia in ordine al riconoscimento in capo allo Stato di una generica potestà di fornire interpretazioni (anche « ricostruttive » ma pur sempre dichiarative) delle normative — interna e comunitaria — operanti sul territorio nazionale. Forse, la tipologia degli atti statali si arricchirà di una nuova categoria, denominabile ad esempio « atto di indirizzo interpretativo ».

giudizio di costituzionalità comporta che, anche nel caso in cui i dubbi di legittimità investano particolari significati o particolari norme deducibili da un determinato testo legislativo, non è ammissibile prospettare questioni involgenti interpretazioni totalmente al di fuori della gamma delle possibilità applicative plausibilmente collegabili alle disposizioni impugnate, poiché ove fosse vero il contrario, il giudizio finirebbe per riguardare questioni astratte o di mera interpretazione, se non proprio pretestuose.

Nel caso di specie, i ricordati limiti di ammissibilità non sono stati superati dalle parti ricorrenti. Anche in considerazione del fatto che si tratta di una legge complessa, che tocca uno dei punti nevralgici del sistema di governo delineato dalla Costituzione e sulla quale non si sono ancora potute formare prassi interpretative in grado di modellare e di restringere il raggio delle astratte potenzialità applicative, non è possibile affermare che le interpretazioni addotte dalle parti ricorrenti a sostegno dei loro dubbi di costituzionalità siano così poco plausibili e così irragionevolmente scollegate dalle disposizioni legittimamente impugnate da indurre questa Corte a considerare le questioni poste come del tutto astratte o, addirittura, pretestuose. (*omissis*)

Venendo al merito delle questioni, tutte le regioni e le province ricorrenti contestano la legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, lett. *d*, in riferimento agli stessi parametri indicati nel numero precedente, ad eccezione dell'art. 125 della Costituzione, per quanto riguarda il ricorso della Regione Veneto, e dell'art. 98 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, per quanto riguarda il ricorso della Provincia autonoma di Trento.

Secondo le ricorrenti, tale disposizione, nel sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri « gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano », porrebbe una norma che, ove dovesse essere considerata come la fonte del potere statale di indirizzo e di coordinamento, sarebbe in contrasto con le disposizioni statutarie relative alle molteplici forme di raccordo fra Stato e regioni (partecipazione del Presidente regionale alle sedute del Consiglio dei ministri, commissioni paritetiche, etc.), nonché con le disposizioni costituzionali che giustificano quel potere, come interpretate dalla giurisprudenza di questa Corte, per la quale quel potere, quando è esercitato in via amministrativa, deve basarsi su una previa norma di legge diretta a delimitarne l'oggetto, le finalità, i principi e i criteri direttivi.

La questione non è fondata. I dubbi di costituzionalità sollevati dalle ricorrenti si basano su una premessa errata, vale a dire sulla convinzione che l'art. 2, terzo comma, lett. *d*, della legge n. 400 del 1988 costi-

tuisca la norma che attribuisce al Governo la competenza ad esercitare per via amministrativa la funzione di indirizzo e coordinamento e che, come tale, innovi il diritto positivo abrogando le preesistenti disposizioni dirette a regolare l'attribuzione e l'esercizio della predetta funzione. In realtà, la norma impugnata mira semplicemente a determinare, all'interno della complessa istituzione del Governo, l'organo attributario in via diretta e immediata della competenza a deliberare gli atti di indirizzo e di coordinamento governativi, individuandolo nel Consiglio dei ministri, nell'organo, cioè, che, a norma degli artt. 92 e 95 della Costituzione (come ribadito dallo stesso art. 2 della legge n. 400 del 1988), è competente a determinare, ai fini dell'attuazione della politica generale del Governo, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. (*omissis*)

La disposizione contenuta nell'art. 2, terzo comma, lett. *d*, relativa alla sottoposizione alla deliberazione del Consiglio dei ministri degli atti di indirizzo e di coordinamento governativo, è impugnata sotto un ulteriore profilo dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna.

Quest'ultima, partendo dal presupposto che il proprio Statuto non fa esplicita menzione della funzione statale di indirizzo e di coordinamento e ricordando che le norme di attuazione dello Statuto circoscrivono il campo di applicazione della predetta funzione alle materie assegnate alla competenza di tipo concorrente, ritiene che la disposizione impugnata, nel riferire la ricordata funzione anche alle regioni a statuto speciale, debba essere considerata contrastante con gli artt. 3 e 6 dello Statuto, ove dovesse intendersi applicabile anche alle materie assegnate alla competenza di tipo esclusivo.

La Provincia autonoma di Bolzano, invece, contesta la disposizione impugnata per l'esplicito e diretto riferimento all'estensione della funzione statale di indirizzo e di coordinamento alle attività amministrative della Provincia stessa, asserendo che il silenzio in proposito dello Statuto e delle norme di attuazione, oltretutto l'assoluta peculiarità dell'autonomia riconosciuta alla ricorrente — legata sia al suo fondamento in atti di diritto internazionale, sia alla propria specifica ragion d'essere, consistente nella tutela delle minoranze linguistiche che vivono nella provincia (tutela che l'art. 4 dello Statuto definisce di « interesse nazionale ») — renderebbero inapplicabile la funzione di indirizzo e di coordinamento alle attività amministrative ad essa spettanti o, quantomeno, a quelle ad essa assegnate in relazione a competenze di tipo esclusivo. In via subordinata, la stessa Provincia chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in quanto non prevede la concorrenza dell'interesse nazionale comportante la tutela delle minoranze linguistiche locali (art. 4, primo comma, dello

Statuto) con quello posto a base dell'estensione della funzione statale di indirizzo e di coordinamento alla Provincia di Bolzano.

Le questioni proposte dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Bolzano non possono essere accolte. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la funzione statale di indirizzo e di coordinamento, pur se viene in concreto delineata da leggi ordinarie, ha un diretto fondamento nella Costituzione, nel senso che, come è stato precisato in numerose pronunzie, rappresenta il risvolto in termini positivi o di articolazione programmatica degli interessi unitari — e, come tali, insuscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale — sottostanti ai limiti costituzionalmente previsti alle competenze regionali (v. spec. sentt. nn. 39 del 1971, 138 del 1972, 191 del 1976, 150 del 1982, 307 e 340 del 1983, 357 del 1985, 177 e 195 del 1986, 107 del 1987, 177, 560 e 564 del 1988). Non si tratta, pertanto, di un limite « ulteriore » rispetto a quelli già previsti direttamente dalle norme costituzionali sulle competenze regionali, ma piuttosto di una esplicazione di questi stessi limiti nei confronti delle funzioni amministrative delle regioni e delle province autonome, che, in ragione del suo stesso fondamento, incide tanto sulle attività amministrative connesse alle competenze concorrenti, quanto su quelle attinenti alle competenze di tipo esclusivo (v. spec. sentt. nn. 340 del 1983, 177 del 1986, 107 del 1987, 177 e 564 del 1988).

Ciò non significa, tuttavia, che, rispetto alla precisa individuazione dei limiti costituzionali relativi all'applicazione della funzione di indirizzo e di coordinamento, non abbia alcuna rilevanza la distinzione tra competenze di tipo concorrente e competenze di tipo esclusivo. Al contrario, proprio perché manifestazione dei limiti costituzionalmente prefissati alle potestà regionali (o provinciali), la funzione statale di indirizzo e di coordinamento riflette l'ampiezza prevista per i limiti costituzionali cui è di volta in volta collegata, di modo che, quando abbia di fronte a sé attività amministrative connesse con competenze esclusive, non può esser esercitata al di là dei più ristretti confini costituzionalmente stabiliti per i poteri statali incidenti sulle predette competenze (v. spec. sentt. nn. 340 del 1983, 357 del 1985, 177 del 1986).

Da ciò consegue che, contrariamente a quanto suppongono le ricorrenti, nessun rilievo può esser accordato al fatto che i rispettivi Statuti non facciano esplicito riferimento alla funzione statale di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle competenze assegnate alla loro autonomia. Pertanto, le censure, per le quali l'art. 2, terzo comma, lett. *d*, sarebbe illegittimo in quanto non farebbe cenno a tali presunte deroghe, appaiono prive di fondamento, dal momento che non tengono conto del fatto che la funzione di indirizzo e di coordinamento ha il suo riconoscimento costituzionale implicito, ma non perciò meno positivo, pro-



prio nei limiti costituzionalmente posti alle competenze concorrenti ed esclusive delle Regioni (o delle Province autonome).

Oltre che sui motivi appena esaminati, la stessa censura di cui si è ora parlato — vale a dire la pretesa incostituzionalità dell'art. 2, terzo comma, lett. *d*, nella parte in cui non esclude l'applicazione della funzione statale di indirizzo e di coordinamento all'ordinamento autonomo della ricorrente — è argomentata dalla Provincia di Bolzano, come si è prima ricordato, anche sul particolare fondamento della propria autonomia su accordi di carattere internazionale e sulla peculiare *ratio* della stessa, la quale consisterebbe nell'essere l'ordinamento provinciale la forma giuridica della tutela delle minoranze linguistiche residenti in quel territorio.

Anche sotto tali ulteriori profili, la censura prospettata dalla Provincia di Bolzano non appare fondata nei termini appresso indicati.

Non vi può esser dubbio alcuno che l'autonomia riconosciuta alla Regione Trentino-Alto Adige e, in particolare, quella concessa alla Provincia di Bolzano si ricolleghino storicamente alle vicende internazionali intercorse in conseguenza delle due guerre mondiali e, più precisamente, all'obbligo internazionale, che lo Stato italiano ha contratto con l'Austria mediante il c.d. Accordo De Gasperi-Grüber del 5 settembre 1946 (reso esecutivo con d. Ig. C.p.S. 28 novembre 1947, n. 1430), di concedere alle popolazioni di lingua tedesca residenti nelle zone della Provincia di Bolzano e dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento «l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse». Né si può, del pari, dubitare che l'Assemblea Costituente, allorché ha definito i caratteri della specialità della Regione Trentino-Alto Adige, abbia tenuto nel debito conto quel patto. Tuttavia, appare altrettanto indubbio che, dal punto di vista del diritto interno, l'autonomia riconosciuta alla Provincia di Bolzano ha il proprio diretto fondamento giuridico nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, successivamente modificata con la l. cost. 23 novembre 1971, n. 1), il quale è stato votato dall'Assemblea Costituente, come si addice a ogni deliberazione di natura legislativa, quale espressione di un'autonomia e libera determinazione.

Considerata sotto un profilo squisitamente giuridico, l'autonomia della Provincia di Bolzano non ha, dunque, un fondamento costituzionale di natura diversa da quello proprio delle altre regioni (o province) a statuto speciale, né è soggetta a limiti costituzionali concettualmente e qualitativamente diversi da quelli cui sono sottoposte le altre regioni (o province) ad autonomia differenziata; sotto tale aspetto, pertanto, sussistono tutti i presupposti perché anche nei confronti della Provincia di Bolzano valgano quelle esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale, che sottostanno ai limiti co-

stituzionalmente previsti verso le competenze regionali (o provinciali) e che autorizzano lo Stato a esercitare nei confronti delle autonomie regionali (o provinciali) una funzione di indirizzo e di coordinamento.

Ciò non toglie, tuttavia, che nel panorama autonomistico nazionale la Regione Trentino-Alto Adige e, in particolare, la Provincia di Bolzano posseggano caratteri del tutto peculiari, che concernono essenzialmente la natura e l'ampiezza delle materie sulle quali sono attribuiti i poteri di autonomia, la strutturazione dell'organizzazione regionale e provinciale e, soprattutto, il valore riconosciuto alla tutela delle minoranze linguistiche locali e alla salvaguardia dell'eguaglianza dei cittadini e dei gruppi linguistici, valore che costituisce il punto di riferimento primario del complesso delle disposizioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Non v'è dubbio che, in relazione a tali caratteri, il già ricordato accordo italo-austriaco del 1946, il quale è stato reso esecutivo in Italia con un atto avente valore di *legge ordinaria*, esercita una notevole influenza, dal momento che costituisce, come pure si ritiene in dottrina, la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico realizzato nel Trentino-Alto Adige.

La peculiarità di tale ordinamento e, in particolare, l'essenziale valore riconosciuto in esso alla tutela delle minoranze linguistiche locali e alla pacifica convivenza tra i diversi gruppi etnici, se, come si è prima precisato, *non* possono comunque comportare una differenziazione della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia di Bolzano, rispetto agli ordinamenti omologhi, sotto il profilo della loro sottoponibilità ai tipi di limiti cui sono comunemente assoggettate le autonomie speciali, tuttavia hanno l'effetto di produrre una differenziazione relativa all'ampiezza e al contenuto dei limiti statali cui sono sottoposte le competenze riconosciute alla Regione Trentino-Alto Adige e, ed è quel che qui interessa, alla Provincia di Bolzano.

Ciò si deduce chiaramente dagli artt. 4, 8 e 16 dello Statuto regionale, i quali, nel ribadire la presenza degli interessi nazionali tra i limiti costituzionali alle competenze legislative e amministrative della Regione e delle Province autonome, precisano che fra essi va ricompreso anche l'interesse relativo alla tutela delle minoranze linguistiche locali. Si tratta di un principio costituzionale che, affermato in via generale dall'art. 6 della Costituzione, ha nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige un significato particolarmente pregnante, dal momento che concorre a qualificare l'interesse nazionale in tutte le sue esplicazioni verso la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome e, quindi, per la parte che lo concerne, anche in relazione all'esercizio dei poteri statali di indirizzo e di coordinamento. Sotto questo profilo, pertanto, tali poteri, nei loro concreti svolgimenti nei confronti degli ordinamenti considerati, non possono non subire attenuazioni e non assumere contenuti tali che

ne risulti soddisfatto il principio statutario per il quale la tutela delle minoranze linguistiche locali costituisce, ad un tempo, un aspetto fondamentale dell'interesse nazionale e il valore primario di riferimento dell'autonomia differenziata riconosciuta alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province di Trento e di Bolzano.

Queste considerazioni non possono condurre, tuttavia, a una dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, lett. *d*, per la parte in cui questo non prevede la tutela delle minoranze linguistiche come interesse concorrente con quello nazionale posto a base dell'esercizio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento. Infatti, come si è già precisato ad altro proposito (v. sopra n. 6), il principio costituzionale appena ricordato, secondo la propria natura, si impone di per sé e non esige che debba essere richiamato dalle leggi ordinarie ogni volta che queste, implicitamente o esplicitamente, vi si riferiscano. Per tali ragioni, il silenzio in proposito della disposizione impugnata non può essere interpretato come un contrasto con le norme statutarie invocate dalla ricorrente. E tantomeno lo può essere, se si considera che la disposizione impugnata, come si è prima precisato, è semplicemente diretta a ribadire la competenza, in via diretta e immediata, del Consiglio dei ministri a deliberare gli atti di indirizzo e di coordinamento governativo. (*omissis*)

Oggetto di impugnazione sono anche varie disposizioni dell'art. 13, che concernono poteri di promozione e di proposta del Commissario del Governo.

La Provincia autonoma di Bolzano prospetta dubbi di costituzionalità nei confronti del primo comma, lett. *b* ed *e*, e del secondo comma dell'art. 13, i quali, nel prevedere che il Commissario del Governo « promuove tra i rappresentanti regionali e i funzionari delle amministrazioni statali decentrate riunioni periodiche che sono presiedute dal presidente della regione » (lett. *b*, seconda parte) e « propone al Presidente del Consiglio dei Ministri iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e regione, anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento e l'adozione di direttive per le attività delegate » (lett. *e*), prevederebbero poteri di coordinamento riguardanti anche le attività amministrative regionali. Secondo la ricorrente, ove tali poteri dovessero esser ritenuti applicabili alle province autonome (come afferma il secondo comma dell'art. 13, che, peraltro, fa « salva la diversa disciplina prevista dai rispettivi Statuti e relative norme di attuazione »), si porrebbero in contrasto con l'art. 87 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, il quale, nel delineare la figura del Commissario del Governo presso la Provincia di Bolzano, conferirebbe a quest'ultimo poteri di coordinamento sulle attività amministrative statali più ristretti di quelli previsti dall'art. 124 della Costituzione. Analoghe censure sono prospettate dalla

Regione Trentino-Alto Adige, per la quale, inoltre, la previsione di poteri di proposta per l'adozione di direttive alle attività delegate (art. 13, primo comma, lett. e) si porrebbe in contrasto con l'art. 41 dello Statuto, che affida al Presidente della Giunta regionale il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato, e con l'art. 16 dello stesso Statuto, il quale stabilirebbe una certa rigidità del meccanismo della delega attraverso la previsione che questa sia disposta con legge. Infine, sempre secondo la regione, si porrebbe in contrasto con tali principi anche l'art. 2, secondo comma, lett. e, il quale stabilisce che le direttive per le attività delegate siano impartite « tramite il Commissario del Governo ».

Le questioni non sono fondate.

Va preliminarmente disattesa l'interpretazione delle ricorrenti, secondo la quale le disposizioni impugnate non dovrebbero essere applicate nell'ambito della Provincia di Bolzano e della Regione del Trentino-Alto Adige, dal momento che tale interpretazione si pone in diametrico contrasto con l'esplicita formulazione contenuta nell'art. 13, secondo comma, in base alla quale le norme previste dall'articolo considerato si applicano anche alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province di Trento e di Bolzano, salva la diversa disciplina prevista dalle disposizioni statutarie e da quelle di attuazione delle stesse. Tale clausola di salvezza, che peraltro ha un senso soltanto sul presupposto dell'applicazione alle ricorrenti delle disposizioni impugnate, è espressamente diretta a garantire le stesse ricorrenti da illegittime interferenze nell'autonomia costituzionalmente riconosciuta ad esse, interferenze che potrebbero verificarsi in seguito allo scorretto esercizio dei poteri affidati al Commissario del Governo dalle disposizioni impugnate.

Su tali basi interpretative, va dichiarata l'infondatezza della questione che la Regione Trentino-Alto Adige propone in relazione all'art. 2, secondo comma, lett. e, secondo la quale la trasmissione delle direttive governative da parte del Commissario del Governo inciderebbe sui poteri di direzione, spettanti al Presidente regionale, relativi alle attività delegate, nonché sullo statuto interno dei rapporti fra delegante e delegato, il quale sarebbe codificato con una certa rigidità dalla legge. Pur se andrebbe rilevato che, a norma dell'art. 41 dello Statuto, il potere di direzione delle funzioni delegate, di cui è titolare il Presidente regionale, riconosce a monte il potere governativo di dare istruzioni e il dovere dello stesso Presidente della Giunta regionale di conformare a queste ultime le proprie direttive, appare decisivo il rilievo che il potere di trasmissione attribuito al Commissario del governo riguardo alle istruzioni governative è un potere meramente formale, nel senso che il Commissario funge da semplice supporto organizzativo diretto a comunicare ufficialmente al Presidente regionale le istruzioni deliberate dal Gover-

no. Essendo questa la natura del potere contestato, non si può inferire dalla disposizione impugnata nessuna illegittima interferenza nei confronti dei poteri costituzionalmente riconosciuti all'amministrazione regionale e al suo vertice nell'ambito delle attività delegate dallo Stato.

Del pari insussistente è la lesione della autonomia amministrativa lamentata dalle ricorrenti per effetto dei poteri riconosciuti al Commissario del Governo dall'art. 13, secondo comma, lett. *b*, seconda parte, ed *e*. Ove siano correttamente interpretati, i poteri contestati non si pongono in contrasto con alcuna norma statutaria, per il semplice fatto che, mentre in un caso (lett. *b*) è semplicemente previsto un potere di promozione di conferenze o di riunioni tra i funzionari delle amministrazioni statali decentrate e i rappresentanti regionali (o provinciali) al fine di coordinare paritariamente le rispettive attività, nell'altro caso (lett. *e*), invece, è stabilito un potere di proposta verso il Presidente del Consiglio dei ministri in ordine all'adozione di iniziative relativamente a competenze spettanti a quest'ultimo nel campo dei rapporti fra Stato e regioni e, in particolare, per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e di coordinamento e quelle di direttiva o di istruzione per le attività delegate. In altre parole, mentre in un caso si versa in ipotesi di cooperazione paritaria fra Stato e regioni (e province autonome), la cui attivazione può avvenire e i cui risultati possono essere accettati soltanto sulla base di una libera e mai vincolabile decisione dei singoli soggetti che vi partecipano, nell'altro caso, invece, si tratta di poteri di semplice proposta, i cui limiti coincidono con quelli relativi alle competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alle quali quelle proposte vengono formulate, limiti che, come ribadisce l'art. 13, secondo comma, vanno desunti, per quanto riguarda le ricorrenti, dai rispettivi Statuti e dalle relative norme di attuazione.

In definitiva, per le cautele da esse predisposte, le norme impugnate appaiono particolarmente rispettose delle autonomie regionali (e provinciali), incluse quelle specificamente garantite alle ricorrenti. Né la Corte potrebbe trovare motivi di illegittimità nella previsione di poteri che — essendo ispirati, l'uno, al principio di cooperazione nella sua forma più autentica e originaria (quella paritaria) e, l'altro, all'esigenza di un adeguato coordinamento fra Commissario del Governo e Presidente del Consiglio dei ministri nella fase ascendente dei loro rapporti (dalla periferia al centro) — rappresentano una significativa attuazione di esigenze, di finalità e di principi costituzionali costantemente ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale di fondamentale importanza al fine dell'instaurazione di più efficienti raccordi tra l'amministrazione dello Stato e quella regionale (o provinciale) (v. spec. sentt. nn. 94 del 1985, 151 e 153 del 1986, 302, 1031 e 1112 del 1988).

Ancora la Provincia di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige contestano la legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lett. *p*, che affida al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di « curare gli adempimenti relativi ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; all'esame delle leggi regionali ai fini dell'art. 127 della Costituzione; al coordinamento tra legislazione statale e regionale; all'attività dei commissari del Governo nelle regioni; ai problemi delle minoranze linguistiche e dei territori di confine ».

Oltreché per le ragioni già addotte per contestare l'applicazione della funzione di indirizzo e coordinamento nel proprio ambito territoriale, la Provincia di Bolzano ritiene le suddette disposizioni contrarie alla Costituzione in quanto attribuirebbero compiti di rilevanza politica esterna, incidenti nella sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla ricorrente, ad un organo ausiliario del Presidente del Consiglio, anziché al Governo. La Regione Trentino-Alto Adige, invece, contesta la legittimità delle stesse disposizioni in quanto sottoporrebbero le competenze legislative regionali, e in particolar modo quella esclusiva, a un potere non previsto in Costituzione, ma basato su norme di legge ordinaria.

Analoga censura è formulata dalla stessa Regione nei confronti dell'art. 23, sesto comma, in quanto prevede una delega legislativa volta ad attribuire allo « Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo » il potere di avvalersi di altri organi della pubblica amministrazione e di promuovere forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle giunte regionali al fine di armonizzare i testi normativi statali e regionali.

L'una e l'altra questione sono prive di fondamento.

Tanto le censure formulate dalla Regione Trentino-Alto Adige, quanto quelle prospettate dalla Provincia di Bolzano nei confronti dell'articolo 19, primo comma, lett. *p*, partono dall'erroneo presupposto di ritenere le funzioni delineate dalle disposizioni impugnate come dotate di rilevanza esterna ed incidenti, in quanto tali, nella sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle ricorrenti. In realtà così non è, poiché gli adempimenti posti a carico del Segretario generale concernono attività interne alla Presidenza del Consiglio che, nella loro proiezione esterna, non possono non riferirsi a funzioni e competenze proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa caratterizzazione degli adempimenti considerati deriva tanto dalla natura evidentemente simile delle attività previste in altre lettere dello stesso comma, quanto dalla configurazione giuridica da riconoscere al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che è quella propria di un organo posto al vertice dell'amministrazione interna alla stessa Presidenza, al

quale non sono mai imputati poteri o rapporti aventi una valenza politica esterna.

Le considerazioni appena svolte valgono a maggior ragione in riferimento alle analoghe censure mosse dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti dell'art. 23, sesto comma, il quale attribuisce a un ufficio interno al Segretariato generale, e cioè all'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, sia poteri di avvalimento di altri organi della pubblica amministrazione, sia la promozione di forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle giunte regionali. Anche in tal caso, infatti, si tratta di attività meramente preparatorie e istruttorie rispetto a quelle decisionali, che, oltretutto, quando riguardano uffici regionali, possono svolgersi soltanto ove vi consentano i presidenti delle rispettive giunte. (*omissis*)

## II

La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'emanazione del d.P.C.M. 28 ottobre 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attività di lavoro autonomo), con il quale si stabilisce che, nell'assegnare gli alloggi di edilizia economica e popolare e nel disciplinare l'accesso al relativo credito, « gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti il credito a favore dell'edilizia (...) considereranno i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo e persino nelle condizioni soggettive ed oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani ».

Secondo la ricorrente, tale atto lederebbe le competenze legislative di tipo esclusivo ad essa attribuite dall'art. 8, n. 10, e dagli artt. 16 e 98 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in materia di « edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico », e dalle relative norme di attuazione, nonché le competenze riconosciute alla stessa ricorrente dall'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in ordine « all'attuazione dei regolamenti della Comunità economica europea, ove questi richiedono una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione ».

Per contro, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri nega che l'atto impugnato possa essere considerato invasivo delle competenze assicurate alla ricorrente, in quanto, collegandosi a norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento degli Stati membri della Comunità europea, che, come tali, prevalgono per forza propria sul diritto interno, non potrebbe esser diretto ad adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari e a innovarne in tal modo l'ordine legislativo, ma sarebbe rivolto, piuttosto, a porre direttive a coloro che sono chiamati a dare attuazione alle predette norme comunitarie allo scopo di assicurare l'uniformità e la correttezza dei relativi comportamenti.

Al fine di decidere tale conflitto di attribuzione occorre, innanzitutto, individuare le norme comunitarie poste a base dell'atto impugnato, e verificare se esse abbiano un'efficacia diretta nell'ordinamento interno di uno Stato membro.

Contrariamente a quel che suppone la ricorrente e nonostante che lo stesso d.P.C.M. 28 ottobre 1988 faccia espresso riferimento nel suo preambolo all'art. 9, paragrafo 1, del regolamento CEE 15 ottobre 1968, n. 1612/68, non è possibile considerare quest'ultimo come il fondamento normativo dell'atto impugnato. Infatti, mentre il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 contiene disposizioni esclusivamente riferite ai lavoratori autonomi, il regolamento comunitario n. 1612/68, come ha riconosciuto in più occasioni la stessa Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sent. 12 febbraio 1974, in causa 152/73; sent. 14 gennaio 1982, in causa 65/81; sent. 13 luglio 1983, in causa 152/82; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86), si riferisce, invece, unicamente ai lavoratori subordinati. Più precisamente, l'art. 9, paragrafo 1, di tale regolamento, in diretta applicazione dell'art. 48 del Trattato istitutivo, attua e completa la garanzia ivi prevista della libera circolazione dei lavoratori subordinati all'interno della Comunità, riconoscendo come parte integrante della stessa equiparazione dei lavoratori provenienti da altro Stato membro ai lavoratori nazionali per tutto quel che concerne i diritti e i vantaggi da questi goduti nell'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi.

La norma comunitaria che sta a base dell'atto impugnato, pur se dispone per i lavoratori autonomi una disciplina perfettamente identica a quella stabilita per i lavoratori subordinati, ha un fondamento distinto nel Trattato istitutivo della CEE ed è frutto di un diverso procedimento di produzione normativa. Il fondamento, infatti, è dato dagli artt. 52 e 59 del Trattato, i quali, ispirandosi alla medesima *ratio* dell'art. 48, riconoscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di stabilirsi in qualsiasi altro Paese della Comunità, di svolgervi attività di lavoro non salariato e di prestarvi liberamente i servizi. Tuttavia, diversamente da quanto è avvenuto per i lavoratori subordinati, l'interpreta-



zione estensiva della garanzia di quelle libertà — nel senso di ricomprendervi l'equiparazione dei lavoratori autonomi di altro Stato membro con quelli nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi per l'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi — è avvenuta, non per effetto di un regolamento, ma in conseguenza di una sentenza della Corte di giustizia europea.

Nel decidere, con la sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, un giudizio promosso nei confronti dell'Italia a norma dell'art. 169 del Trattato (vale a dire un giudizio per violazione di obblighi derivanti dal Trattato), la Corte di giustizia, interpretando gli artt. 52 e 59 in connessione con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 7 dello stesso Trattato e partendo dalla considerazione che l'esercizio di un'attività professionale presuppone anche la garanzia di prendere dimora nel luogo in cui quell'attività viene svolta, ha concluso che il diritto allo stabilimento e alla libera prestazione di servizi e il principio della parità di concorrenza all'interno della Comunità comportano che « il cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività lavorativa autonoma in un altro Stato membro deve pertanto potervi prendere alloggio a condizioni equivalenti a quelle di cui fruiscono i concorrenti cittadini di quest'ultimo Stato » (punti 14 e 15 della sentenza precedentemente citata). Su tale base, la stessa Corte ha condannato la Repubblica italiana per aver violato i predetti obblighi attraverso l'adozione di atti legislativi, nazionali e regionali (Puglia, Toscana, Emilia-Romagna e Liguria), che avevano riservato ai soli cittadini italiani l'accesso alla proprietà o alla locazione di alloggi rientranti nell'edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.

In sintesi, la norma comunitaria che sta a fondamento del decreto impugnato è data dagli artt. 52 e 59 del Trattato come interpretati dalla sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, resa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'art. 169 del Trattato istitutivo.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, una sentenza come quella appena citata, resa in sede di giudizio di condanna per violazione di obblighi derivanti dal Trattato, non potrebbe essere considerata fonte di statuizioni compiute e direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli Stati membri, dovendo riconoscersi tale qualità soltanto alle sentenze interpretative che la Corte di giustizia rende quando è adita in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

Tale assunto non può essere condiviso. Anche se è vero che questa Corte ha avuto occasione in passato di riconoscere l'immediata applicabilità di una normativa comunitaria nell'interpretazione datane da una sentenza della Corte di giustizia resa in un giudizio instaurato ai sensi dell'art. 177 del Trattato (v. sent. n. 113 del 1985), il principio allora affermato è di portata più generale.

Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente «effetti diretti» — vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio — non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.

Nel caso di specie, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, si è di fronte a norme, come quelle contenute negli artt. 52 e 59 del Trattato, alle quali, essendo decorso il periodo transitorio, deve riconoscersi una diretta efficacia (v., in tal senso, Corte di giustizia CEE, sent. 21 giugno 1974, in causa 2/74; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86) e dalle quali, pertanto, derivano attualmente diritti, come la libertà di stabilimento e quella di prestazione dei servizi, che sono immediatamente tutelabili in giudizio da parte dei cittadini degli Stati membri. Poiché con la sentenza precedentemente menzionata la Corte di giustizia europea ha affermato che nei predetti diritti va ricompresa la garanzia, per tutti i cittadini dei Paesi aderenti alla Comunità che svolgano un lavoro autonomo all'interno di altro Stato membro, di esser parificati ai cittadini di quest'ultimo Stato nel godimento dei diritti e delle agevolazioni concernenti l'accesso alla proprietà o alla locazione degli alloggi, si deve ritenere che le norme poste dagli artt. 52 e 59 del Trattato siano immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali nell'interpretazione più lata ora ricordata.

Chiarita la natura e l'efficacia delle norme desumibili dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, si pone a questo punto il problema della definizione dei rapporti, all'interno dell'ordinamento nazionale, fra le norme comunitarie direttamente applicabili e le norme di legge con esse incompatibili.

Come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 170 del 1984 e in altre successive, il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente appli-

cabili come la conseguenza del riconoscimento della loro derivazione da una fonte (esterna) a competenza riservata, la cui giustificazione costituzionale va imputata all'art. 11 della Costituzione e al conseguente particolare valore giuridico attribuito al Trattato istitutivo delle Comunità europee e agli atti a questo equiparati. Ciò significa che, mentre gli atti idonei a porre quelle norme conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato dall'ordinamento comunitario — nel senso che sono assoggettati alle regole di produzione normativa, di interpretazione, di abrogazione, di caducazione e di invalidazione proprie di quell'ordinamento —, al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di « forza o valore di legge », vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell'ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario.

Da ciò deriva, come ha precisato la già ricordata sentenza n. 170 del 1984, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perché suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.

Ribaditi questi principi, si deve concludere, con riferimento al caso di specie, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) — tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi — sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, nell'accesso alla proprietà o alla locazione dell'abitazione e al relativo credito, impone la parità di trattamento tra i lavoratori autonomi cittadini di altri Stati membri e quelli nazionali, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o

regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani.

Tuttavia, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86).

Posti così i termini del problema, occorre esaminare conclusivamente quali siano la natura e le finalità del decreto impugnato. Come si è precedentemente ricordato, mentre la ricorrente ritiene che tale decreto sia invasivo delle proprie competenze in materia di edilizia pubblica sovvenzionata o in quella dell'attuazione delle norme comunitarie direttamente applicabili, in quanto contiene direttive vincolanti in ordine alla modificazione di proprie leggi ovvero in ordine all'integrazione o all'applicazione nel proprio territorio del diritto comunitario immediatamente efficace, lo Stato, invece, ritiene che si sia in presenza di un atto di indirizzo per l'attuazione di norme comunitarie direttamente efficaci, il quale sarebbe pienamente legittimo in quanto giustificato dallo scopo di assicurare un'uniforme applicazione di quelle norme. In altre parole, tanto la Provincia di Bolzano quanto lo Stato presuppongono che si tratti di un atto governativo di indirizzo e di coordinamento, di cui forniscono, peraltro, una valutazione opposta in termini di legittimità.

In realtà, il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 — anche se nel suo titolo si qualifica come «atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome» e anche se nel suo preambolo si definisce come un «atto di indirizzo per l'applicazione della normativa statale e regionale, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano» — rivela un contenuto difficilmente conciliabile con un atto di quella natura. Nel suo articolo unico, infatti, tale decreto dispone testualmente: «Gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti

il credito a favore dell'edilizia, nell'applicazione di norme di legge e di regolamenti statali, regionali e provinciali, che disciplinano l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare e l'accesso al connesso credito ed ogni altro beneficio relativo ad interventi di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata e agevolata, considereranno i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo e versino nelle condizioni soggettive e oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani ».

L'impossibilità di imputare tale disposizione alla funzione governativa di indirizzo e di coordinamento deriva dal fatto che quest'ultima costituisce l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva — e, a maggior ragione, di normazione — per avere contenuto e caratteri formali del tutto peculiari. Più precisamente, tale funzione ha il proprio fondamento costituzionale nelle norme che pongono limiti alle competenze legislative e amministrative delle regioni e delle province autonome (v., da ultimo, sent. n. 242 del 1989); è esercitata da soggetti (legislatore o autorità di governo) e secondo procedure e forme che sono predeterminati dalla legge (v., specialmente artt. 3, della legge n. 382 del 1975 e 2, terzo comma, lett. *d*, della legge n. 400 del 1988); è indirizzata a soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, che, in ragione di questa loro posizione, ne condizionano le modalità di esplicazione e i relativi limiti (principio di legalità « sostanziale », strumentalità alla tutela di interessi unitari, etc.); e, infine, è svolta attraverso atti caratterizzati da un contenuto positivo funzionalmente tipizzato, consistente nella posizione di programmi, di indirizzi o di misure di coordinamento.

Poiché secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 219 del 1984, 151 del 1986, 107 e 611 del 1987, 726 del 1988) l'autoqualificazione di un atto non può essere considerata determinante quando sia contraddetta dall'oggettiva natura giuridica dell'atto stesso, si rende necessario esaminare il decreto impugnato onde verificare se risponda ai requisiti di identità del proprio tipo.

Sulla base dei trattati caratteristici della funzione di indirizzo e di coordinamento prima ricordati, gli atti attraverso cui tale funzione si esercita vanno identificati tanto in relazione a criteri formali attinenti al fondamento di competenza, al soggetto che li adotta, alla forma della deliberazione, alla materia disciplinata e ai destinatari delle disposizioni, quanto in relazione a criteri materiali attinenti alla caratterizzazione strutturale e funzionale delle misure adottate, le quali devono consistere nel contenuto tipizzato proprio della competenza di indirizzo e di coordinamento.

Sebbene risponda positivamente a molti dei requisiti indicati, il decreto impugnato è tuttavia manchevole sia per quanto riguarda i criteri contenutistici, sia per quanto concerne il criterio formale relativo ai propri destinatari.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che il decreto impugnato non aggiunge alcun *quid novi* rispetto alla norma comunitaria che, in conseguenza dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia CEE nella sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, si deduce dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE in relazione al diritto dei cittadini dei Paesi della Comunità concernente l'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.

In altre parole, il d.P.C.M. 28 ottobre 1988, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, non è diretto a integrare la predetta norma comunitaria, né a darvi attuazione e neppure a imporre alle regioni e alle province autonome di modificare o di adeguare alla stessa norma comunitaria le proprie leggi eventualmente difformi. D'altra parte, contrariamente a quanto supposto dall'Avvocatura dello Stato, il decreto impugnato non contiene direttive per l'applicazione della citata norma comunitaria, poiché si limita a ricordare alle regioni e alle province autonome, oltreché agli organi dello Stato, che, in base agli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, come interpretati dalla Corte di giustizia europea, essi dovranno considerare i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo, come equiparati ai cittadini italiani nell'accesso agli alloggi di edilizia economica e al relativo credito.

In breve, l'atto impugnato si limita a portare a conoscenza di tutti gli organi dello Stato e di tutte le regioni (e delle province autonome) l'esistenza di un obbligo comunitario, di per sé già direttamente osservabile e prevalente sulle leggi statali o regionali, avente il contenuto riferito dal decreto stesso. Esso, in altre parole, adempie a una funzione notiziale, la quale ha, in ogni caso, contenuto e finalità tali da non poter essere minimamente ricondotta alla funzione di indirizzo e di coordinamento.

Del resto, un ulteriore indizio dell'impossibilità di ricondurre l'atto impugnato nell'ambito della funzione (governativa) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni e le province autonome e della particolare posizione ricoperta dal Governo in tale evenienza è dato dal fatto che quell'atto è indiscriminatamente indirizzato a tutti gli organi, statali e regionali, che operano nell'applicazione delle leggi sull'edilizia residenziale pubblica e sull'accesso al relativo credito. Questo rilievo, infatti, corrobora l'idea che l'atto impugnato si collega a una funzione diversa da quella che il Governo esercita esclusivamente verso le regioni e le province autonome con gli atti di indirizzo e di coordinamento.

Da tale conclusione discende, altresì, l'assorbimento degli ulteriori profili di legittimità del decreto impugnato sollevati sul presupposto della sua qualificazione come atto di indirizzo e coordinamento.

Pur se, dunque, per la funzione meramente notiziale che lo caratterizza, non può rientrare, nonostante la propria autoqualificazione (espressa, peraltro, in parti esterne al contenuto dispositivo), fra gli atti (governativi) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni (e le province autonome), il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 non può essere considerato illegittimo. Infatti, proprio per la funzione che svolge, tale decreto non può essere interpretato come un atto diretto a produrre una (illegittima) novazione della fonte della norma comunitaria cui si riferisce. Né, del resto, va trascurato che, sempre in considerazione dello scopo che obiettivamente lo caratterizza, lo stesso decreto risponde pienamente al principio di « leale cooperazione » che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, presiede ai rapporti fra Stato e regioni (o province autonome).

Tantomeno, poi, può ritenersi che l'atto impugnato sia stato adottato inutilmente. Per un verso, infatti, nel portare a conoscenza di tutti i soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica una norma comunitaria che è stata determinata nel suo preciso significato da una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il decreto impugnato rende nota nelle forme pubbliche ufficiali una norma che, a causa del suo particolare modo di definizione e delle sommarie forme di pubblicità delle suddette sentenze nell'ordinamento nazionale, potrebbe essere non esattamente conosciuta dai soggetti interni. Per altro verso, lo stesso decreto, nell'adempiere alla ricordata funzione notiziale, pone all'attenzione dei soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica gli obblighi derivanti sul piano dell'ordinamento nazionale dall'esistenza di una norma comunitaria direttamente applicabile e prevalente su ogni altra legge interna, tanto se statale, quanto se regionale (o provinciale).

In ogni caso, proprio a causa della funzione meramente notiziale che è chiamato a svolgere, il decreto impugnato non può esser ritenuto oggettivamente idoneo ad apportare qualsivoglia lesione o a produrre qualsiasi forma d'interferenza nei confronti delle autonomie costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome.

CORTE COSTITUZIONALE, 18 maggio 1989, n. 256 - *Pres. Saja - Rel. Greco* - Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Favara) e Regione Sardegna (avv. Panunzio).

**Referendum - Referendum regionale - Atto di indizione - Può esserne giudicata la invasività**

**Regioni - Interesse regionale in ambiti estranei alle materie di competenza regionale - Non configurabilità in presenza di interessi unitari.**

*È ammesso conflitto di attribuzione per addurre la invasività di un atto regionale di indizione di referendum.*

*Il ruolo di presenza politica riconosciuto alle regioni per le questioni di interesse regionale può aversi anche in settori estranei alle materie di competenza regionale ma non può configurarsi laddove vi sono interessi che riguardano, nella loro essenza unitaria, la collettività nazionale, come tali affidati in via esclusiva alla cura dello Stato (1).*

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato nei confronti della Regione Sardegna, conflitto di attribuzione in relazione agli atti preparatori e al decreto del 19 ottobre 1988, n. 161, del Presidente della Giunta regionale della Sardegna con il quale, a seguito della deliberazione di ammissibilità dell'Ufficio Regionale per il referendum, sono state indette consultazioni popolari sui seguenti quesiti: (*omissis*)

Il Presidente suindicato ha chiesto che sia dichiarato che non spetti alla Regione Sardegna ammettere ed indire referendum, ancorché consultivi, con quesiti relativi a materie non comprese nella sua competenza ed, in particolare, con quesiti relativi a rapporti internazionali ed alla difesa della Patria e che, invece, compete allo Stato ogni attribuzione relativa alle dette materie e, di conseguenza, siano annullati gli atti in relazione ai quali è sollevato il conflitto.

È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione resistente secondo cui, in realtà, dinanzi alla Corte si sarebbe proposto un nuovo giudizio di ammissibilità dei referendum già effettuato dagli organi a ciò deputati ed estraneo alla competenza della Corte medesima.

L'eccezione non è fondata. Come già rilevato in precedenti decisioni (sentenza n. 43 del 1982), esula dai compiti di questa Corte giudicare

---

(1) La sentenza saggiamente ridimensiona alcune enunciazioni, perverso un tantino enfatiche, contenute nella sentenza n. 829 del 1988, e parrebbe individuare tre ambiti, quello delle « materie » di competenza regionale, quello degli interessi esclusivamente statali, e quello — residuale e per così dire intermedio — degli interessi della collettività regionale non inerenti alle « materie » di competenza regionale. L'esistenza e rilevanza per l'ordinamento giuridico di una pluralità di interessi pubblici e purtuttavia differenziati è esplicitamente affermata da dati normativi anche di livello costituzionale (come emerge ad esempio dalla lettura dell'art. 117 Cost.).

È appena il caso di osservare che forse una maggiore attenzione dovrebbe essere riservata, in sede di controllo sulle delibere legislative regionali, alla previsione di ipotesi extrastatutarie di accesso allo strumento referendario. Sul punto la Corte parrebbe aver solo sospeso il giudizio.



dell'ammissibilità dei referendum regionali mentre rientra fra i suoi poteri stabilire, come si richiede nel caso di specie, se l'atto di ammissione di referendum regionali leda la sfera di competenza costituzionalmente garantita allo Stato.

Nella specie, la sola lettura del ricorso introduttivo convince che trattasi di un vero e proprio conflitto di attribuzione. Invero, non è posto in discussione l'operato dell'Ufficio preposto all'accertamento dell'ammissibilità dei referendum ed, inoltre, è specificamente contestato il decreto del Presidente della Giunta regionale di indizione e di effettuazione dei referendum stessi, quale atto produttivo della lesione della sfera delle attribuzioni che lo Stato rivendica: ne emerge, perciò, chiaramente che la materia referendaria viene in rilievo esclusivamente in relazione alla specifica rivendicazione di una propria sfera di attribuzioni da parte del ricorrente. (*omissis*)

Sono fondate le ragioni che sorreggono nel merito il ricorso. Lo Statuto speciale per la Regione Sardegna prevede tre referendum regionali: un referendum abrogativo (art. 32); un referendum interno al procedimento legislativo regionale di modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province (art. 43); un referendum consultivo, inserito nel procedimento di modifica dello Statuto se il progetto di modifica sia stato approvato, in prima deliberazione, da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario (art. 54).

I tre referendum sono stati disciplinati, anche per la procedura, dalla legge 17 maggio 1957, n. 20, e poi con la legge 24 maggio 1984, n. 25, per adeguare alcune norme procedurali alle statuizioni di questa Corte (sentenza n. 43 del 1982).

Successivamente, la legge regionale 15 luglio 1986, n. 48, ha previsto sei ipotesi di referendum: a) per deliberare l'abrogazione di una legge regionale o di un atto avente valore di legge, fatta eccezione per le leggi tributarie e di approvazione dei bilanci; b) per deliberare l'abrogazione di un regolamento o di un atto o provvedimento amministrativo regionale; c) per modificare le circoscrizioni e le funzioni delle province, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna; d) per esprimere il parere su un progetto di modificazione dello Statuto ai sensi dell'art. 54 dello Statuto speciale; e) per esprimere il parere, prima della loro approvazione, su progetti di legge ovvero di regolamenti o atti o provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta regionale; f) per esprimere il parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale.

I referendum indetti con il decreto impugnato ricadono nella previsione di cui alla lettera f).

I referendum consultivi, anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che

li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere.

Il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali.

Comunque, nel rapporto con le istituzioni statali, sulle grandi questioni di interesse generale deve esprimersi, e nello stesso momento, l'intero corpo elettorale. Al referendum consultivo regionale, anche attesa la partecipazione della sola popolazione regionale, non può certamente darsi quello stesso spazio che potrebbe avere il referendum consultivo nazionale.

Rispetto ai referendum consultivi regionali, si pongono necessariamente dei limiti, proprio per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato.

Alla stregua delle considerazioni fatte, si deve cogliere, quindi, il significato dell'interesse regionale e locale che qualifica i quesiti referendari e il conseguente potere dell'organo che li indice. Ha certamente rilievo la distinzione, sostenuta dalla difesa della Regione, tra materia ed interesse sotteso, ma non può giungersi alla conseguenza che possa risultare incisa la sfera delle attribuzioni riservate allo Stato.

Vi sono interessi la cui cura e la cui realizzazione spetta esclusivamente allo Stato in base ai principi costituzionali e ai principi fondamentali dell'ordinamento. Vi sono scelte affidate alla esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato che non possono essere assolutamente condizionate o, comunque, influenzate dall'esito di detti referendum consultivi.

La stessa difesa della Regione riconosce che vi sono materie fondamentali per gli interessi dello Stato.

Questa Corte ha affermato (sentenza n. 286 del 1985) che le Regioni curano materie di loro competenza; sono enti esponenziali di interessi propri anche se essi non si debbano vagliare secondo il rigido metro delle competenze attribuite alle stesse, mentre vi sono posizioni che, intrinsecamente e indivisibilmente, fanno capo all'intera collettività nazionale.

E sotto altro profilo, di recente ha rilevato anche (sentenza n. 829 del 1988), che le Regioni hanno un ruolo di presenza politica, ma sempre per questioni di interesse regionale, eventualmente concernenti settori estranei alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, talché vi sia possibilità di una proiezione di detto interesse al di là dell'ambito regionale. Va, cioè, riconosciuto un ruolo di rappresentanza generale

della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle sue esigenze ed aspettative. Ma vi sono interessi che riguardano, nella loro essenza unitaria, la collettività nazionale, come tali affidati alla cura dello Stato, che i mezzi a disposizione delle Regioni non possono intaccare. Ove vi sia intreccio di interessi nazionali e regionali e sempre che sia possibile, possono farsi intese tra Stato e Regione nella funzione di cooperazione e di collaborazione.

Ciò posto, per quanto riguarda l'attività politica internazionale, il compimento delle relative scelte e la stipulazione di accordi e di trattati, questa Corte ha già ritenuto (sentenze n. 179 del 1987; n. 187 del 1985) che rientra nella esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare gli indirizzi di politica estera.

Il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie regionali (art. 5 della Costituzione), nelle quali non può essere compresa la potestà di decidere la instaurazione e la gestione dei rapporti internazionali e anche solo di condizionare le scelte di politica estera.

Né può distinguersi fra trattati già stipulati e ratificati e trattati da stipulare poiché anche questi sono frutto di scelte di politica internazionale e sono di competenza degli organi centrali dello Stato sottratti, comunque, alla ingerenza di qualsiasi altro soggetto.

Ciò è comprovato dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988, che nell'istituire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ha espressamente escluso che i « compiti di informazione, consultazione e raccordo » ad essa imputati possano concernere « gli indirizzi generali relativi alla politica estera » oltre a quelli relativi alla difesa, alla sicurezza e alla giustizia.

Non mancano certo casi in cui la Regione è abilitata a svolgere attività di rilievo internazionale (sentenze n. 179 del 1987 e n. 924 del 1988), come pure sussistono casi in cui si prevede la rappresentanza regionale nell'elaborazione di progetti di trattati di commercio che il Governo intende stipulare con Stati esteri per scambi di specifico interesse della Regione (art. 52, Statuto Regione Sardegna): ma si tratta chiaramente di ipotesi che non ricorrono nel caso dei referendum consultivi in discussione e che non sono suscettibili di interpretazione estensiva.

Anche la difesa militare è prerogativa degli organi statali (artt. 11 e 52 della Costituzione). È esclusivo interesse, con carattere unitario ed indivisibile, dello Stato la difesa della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza. L'accertamento e la realizzazione di siffatto interesse, che assicura la salvaguardia del territorio nazionale, spetta, dunque, unicamente allo Stato.

In particolare, la difesa del territorio nazionale è oggetto di accordi di cooperazione e di trattati con la conseguente responsabilità dello

Stato in sede internazionale. Così è oggetto di accordi internazionali tra Stati la installazione di opere difensive, di basi militari terrestri, marittime e aeronautiche. Coinvolgono anche scelte esclusivamente statali la individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva delle forze armate e tutto quanto ciò che, nei piani strategici, è diretto a garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

La dislocazione di dispositivi militari nelle varie parti del territorio nazionale è il risultato di una strategia concordata tra Stati alleati che tiene conto di situazioni complessive di schieramenti e di nuove tecnologie che spesso esigono anche il segreto militare. Ovviamente, data la conformazione del territorio nazionale, può accadere che alcune Regioni siano, a causa delle ricordate installazioni, più sacrificate di altre: ma di ciò sussiste una adeguata giustificazione nei preminenti fini da realizzare che interessano l'intera popolazione per la tutela degli indivisibili interessi supremi della Repubblica.

Tuttavia, v'è anche una previsione normativa (legge n. 898 del 1976), secondo cui lo Stato tiene conto degli interessi regionali ed agisce sentite anche le Regioni interessate (sentenza n. 1065 del 1988).

Ciò detto in linea generale, rileva la Corte che i primi due referendum hanno per oggetto la installazione di basi militari, il transito e l'approdo di navi estere da guerra in porti italiani per esigenze difensive. Sono il risultato di accordi politici presi in un quadro internazionale relativo all'attuazione di piani di difesa del territorio nazionale. Trattasi di scelte effettuate dagli organi centrali dello Stato nell'esercizio del potere di indirizzo politico che ad essi compete.

Per quanto riguarda il terzo quesito, osserva che la Regione Sardegna, sia in base alla Costituzione (art. 121, secondo comma), sia in base al suo Statuto speciale (art. 51), può presentare alle Camere, attraverso il suo Consiglio regionale, voti e proposte di legge, anche di revisione costituzionale. Ma la sussistenza di un interesse unitario come sopra definito impedisce di affermare la spettanza alla Regione del potere di promuovere proposte di leggi dello Stato dalle quali esulano del tutto interessi di carattere regionale. Di conseguenza, la stessa indizione del referendum in questione viene ad incidere su interessi estranei a quelli sui quali la Regione può adottare propri provvedimenti.

Perdono, quindi, consistenza processuale le questioni di legittimità costituzionale, il cui esame viene sollecitato dall'Avvocatura Generale dello Stato. L'una concernente l'art. 1 della legge n. 20 del 1957, nel testo sostituito dall'art. 3, lettera f), della legge n. 48 del 1986, in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 32, 43 e 54 dello Statuto della Regione Sardegna, sotto il profilo che, aggiungendo detta norma, a quelli previsti dallo

Statuto, nuovi modelli di referendum, come quelli in esame, avrebbe alterato l'equilibrio tracciato dallo Statuto stesso in ordine alle attribuzioni legislative del Consiglio ed avrebbe conferito al Presidente della Giunta competenze esorbitanti rispetto a quelle segnate dalla norma costituzionale, con la possibilità di causare turbamento nell'assetto istituzionale della Regione così come definito da norme di rilievo costituzionale. L'altra, concernente gli artt. 6, 7 e 8 della medesima legge n. 20 del 1957, come sostituito dagli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 25 del 1984 (Norme regolatrici della procedura referendaria), in riferimento ai principi organizzatori desumibili dagli artt. 87, sesto comma, della Costituzione, 2 della legge 11 marzo 1953, n. 1, dalla legge ordinaria 25 maggio 1970, n. 352, e dagli artt. 1, 2, 3 e 4 dello Statuto speciale della Regione: ciò tenuto anche conto del fatto che le censurate norme regolano il procedimento referendario, sicché appaiono estranee all'attuale conflitto.

Pertanto, va dichiarato che non spetta alla Regione Sardegna indire i referendum in esame e, quindi, va annullato il decreto del 19 ottobre 1988 con il quale il Presidente della Giunta della Regione Sardegna ha indetto i tre referendum consultivi che si sarebbero dovuti tenere rispettivamente due l'11 dicembre 1988 ed il terzo il 16 aprile 1989.

CORTE COSTITUZIONALE, 6 giugno 1989, n. 322 - Pres. Saja - Rel. Corasaniti - Regione Liguria (avv. Zanchini) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Laporta).

**Regioni - A statuto ordinario - Opere idrauliche di quarta o quinta categoria o non classificabili - Attribuzione regionale.**

*Spetta alle regioni (a statuto ordinario) provvedere, anche all'interno dei bacini idrografici interregionali, in ordine alle opere idrauliche di quarta o quinta categoria o non classificabili ai sensi del t.u. del 1904 (1).*

(omissis) Provvedendo, nell'ambito della prima operazione devolutiva alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di competenza regionale, al trasferimento delle funzioni in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, all'art. 2, lett. e), ha effettivamente operato tale trasferimento per le opere idrauliche di quarta o quinta categoria

---

(1) Nello stesso senso, FAVARA, in *Commento al d.P.R. n. 616 del 1977*, coordinato da CAPACCIOLI, vol. II, 1980, 1505.

e per quelle non classificate (conservando, invece, con l'art. 8, lett. b, la competenza degli organi statali per le opere di prima, seconda e terza categoria). (*omissis*)

Intervenendo nuovamente in ordine al trasferimento delle funzioni alle Regioni ordinarie in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, il d.P.R. n. 616 del 1977, con l'art. 88, n. 2, ha trasferito alle Regioni le funzioni concernenti le opere idrauliche di prima categoria, nonché quelle concernenti le opere di seconda categoria fino all'esperimento delle procedure di cui al successivo art. 89. Con tale ultima disposizione ha previsto la delimitazione ad opera del Governo, sentite le Regioni, di bacini idrografici interregionali stabilendo: a) che, in esito a tale delimitazione, le opere relative ai bacini idrografici non interregionali siano trasferite alle Regioni; b) che sulle opere relative ai bacini idrografici sia provveduto in sede di legge di riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici; c) che, fino all'emanazione della detta legge, l'espletamento delle relative funzioni avvenga secondo un regime provvisorio — delega alle Regioni, da esercitare sulla base di programmi fissati e coordinati dai competenti organi statali; ed, essendo stata la delega differita fino a un dato termine, poi prorogato, e successivamente a tempo indeterminato (decreto-legge 12 agosto 1983, n. 372, convertito in legge 11 ottobre 1983, n. 547), predisposizione, frattanto, dei programmi di intervento dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con il Ministero dell'agricoltura e di intesa con le Regioni interessate — mentre « restano ferme le competenze relative ai bacini interregionali trasferite alle Regioni con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 ».

Sulla base del regime provvisorio introdotto con l'art. 89 del d.P.R. n. 616 del 1977, e sulla premessa pacifica che, *medio tempore*, è stato delimitato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 1977, il bacino idrografico interregionale del fiume Magra e che in esso rientra l'opera di cui si tratta, la resistente Presidenza del Consiglio dei ministri, pur non contestando che questa, ai sensi del T.U. sulle opere idrauliche, sia classificabile soltanto tra quelle di quarta o quinta categoria, o addirittura sia non classificabile, nega la esclusiva competenza regionale.

Ma la tesi non può essere condivisa.

È incontestabile che, con le disposizioni sopra richiamate, il d.P.R. n. 616 del 1977 abbia dato rilievo alla nozione di bacino idrografico in vista del coordinamento fra opere idrauliche relative allo stesso corso d'acqua e al sistema idrografico in cui questo è inserito, nonché alla distinzione fra bacini regionali e bacini interregionali in vista della distribuzione di competenze fra Regione e Stato (con l'affidamento delle opere relative ai primi interamente alle Regioni e con una eventuale

residua competenza statale quanto alle opere relative ai bacini interregionali). Ma ciò non importa che, per effetto delle previsioni del d.P.R. in argomento ed ai fini da esso previsti, debba necessariamente ritenersi venuta meno la rilevanza della classificazione delle opere idrauliche di cui al T.U. approvato con r.d. n. 523 del 1904, dianzi descritte, e tanto meno importa la conseguenza, voluta dalla Presidenza del Consiglio, che il trasferimento delle funzioni per le opere idrauliche di quarta o quinta categoria e non classificate (trasferimento operato appunto con l'art. 2 del d.P.R. n. 8 del 1972), debba ritenersi revocato o limitato alle sole opere (delle dette categorie) relative ai bacini regionali, e che per le opere (delle dette categorie) relative ai bacini interregionali debba applicarsi il regime provvisorio finora realizzato, e cioè quello dell'intesa fra Stato e Regione sui programmi di intervento.

Una simile interpretazione, in primo luogo, è resistita dall'art. 89 del d.P.R. n. 616 del 1977, là dove conferma espressamente il trasferimento alle Regioni delle funzioni concernenti le opere in questione con la precisazione che si tratta di competenze relative ai bacini interregionali e pone tale conferma come limite al regime provvisorio con esso introdotto.

Che, poi, la soluzione adottata non adegui la distribuzione delle competenze fra Stato e Regione all'esigenza di coordinamento fra le opere idrauliche eseguite o da eseguire nello stesso bacino idrografico al punto da escludere la competenza della sola Regione per tutte le opere relative a un bacino idrografico interregionale qualunque ne sia la classificabilità ai sensi del T.U., non è incomprensibile. Si tratta, invero, di una soluzione di compromesso fra l'esigenza sopraindicata e quella di dare la più ampia attuazione alla qualificazione delle materie di competenza regionale di cui al disposto dell'art. 118 in relazione all'art. 117 della Costituzione (che annovera i lavori pubblici fra tali materie): soluzione giustificata da ciò, che le opere classificabili fra quelle di quarta o di quinta categoria, e ancor più quelle non classificabili, ai sensi del T.U. sulle opere idrauliche, hanno un rilievo più strettamente locale (confronta quanto sopra rilevato a proposito della loro natura e della disciplina concernente l'onere dell'esecuzione, della manutenzione e delle relative spese), qualunque sia la dimensione (regionale o interregionale) del bacino idrografico cui esse ineriscono.

Spetta quindi alla Regione, anche al di fuori dell'intesa con gli organi statali, provvedere in ordine ad opere idrauliche classificabili fra quelle di quarta o quinta categoria o non classificabili ai sensi del T.U. sulle opere idrauliche, con conseguente annullamento dell'impugnato provvedimento.

CORTE COSTITUZIONALE, 6 giugno 1989, n. 323 - *Pres. Saja - Rel. Ferri - Sibram* (avv. Sorrentino), Alitalia (avv. Romanelli) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Bruno).

**Trattato internazionale - Reso esecutivo con legge - Legge ordinaria di modifica della precedente - Legittimità costituzionale.**

(Cost. artt. 3 e 10; l. 26 marzo 1983 n. 84).

*Non contrasta con l'art. 10 Cost. la legge che abroghi o modifichi un trattato internazionale reso esecutivo in Italia con legge ordinaria.*

(*omissis*) La Convenzione di Varsavia per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale ha disciplinato, fra l'altro, i limiti di responsabilità del vettore aereo per danni a persone, bagagli o merci durante il trasporto, determinandone l'importo (art. 22 n. 4) in franchi francesi dell'epoca, (il cosiddetto franco Poincaré), corrispondenti a 65,5 milligrammi di oro fino al titolo di 900 millesimi. Il Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955, reso esecutivo in Italia con legge 3 dicembre 1962 n. 1832, ha modificato la Convenzione di Varsavia in alcune sue parti, stabilendo, per quel che qui interessa (emendamento XI sostitutivo dell'art. 22), che le somme indicate in franchi sono considerate come riferite ad una unità monetaria costituita da 65 milligrammi e mezzo d'oro al titolo di 900 millesimi di fino. Le somme potevano essere convertite in ciascuna moneta nazionale e la conversione doveva effettuarsi in caso di controversia giudiziaria secondo il valore oro della moneta alla data del giudizio.

Ulteriori modifiche al testo così emendato della Convenzione di Varsavia furono apportate dal Protocollo del Guatemala dell'8 marzo 1971, reso esecutivo in Italia dalla legge 6 febbraio 1981, n. 43; ma detto accordo, essendo stato ratificato da pochi Stati, non è entrato in vigore, e comunque esso non incideva sulla parte concernente la determinazione ed il calcolo delle somme relative ai limiti di responsabilità del vettore per le merci ed i bagagli.

Le successive vicende monetarie internazionali, la formazione di un doppio mercato dell'oro, la denuncia degli accordi di Bretton Woods, determinavano il venir meno di un sistema uniforme e soddisfacente di calcolo delle somme anzidette nelle diverse monete nazionali. I Protocolli di Montreal del 25 settembre 1975, resi esecutivi in Italia dalla legge 6 febbraio 1981 n. 43, hanno inteso porre rimedio a tale stato di incertezza rapportando la quantificazione dei limiti previsti per la responsabilità del vettore ai diritti speciali di prelievo introdotti, come è noto, dal Fondo monetario internazionale quale unità internazionale di pagamento. I Protocolli di Montreal non sono però ancora entrati in vigore, poiché non si



è verificata la condizione richiesta della loro ratifica da parte di almeno trenta Stati.

A questo punto il legislatore nazionale ha ritenuto opportuno anticipare unilateralmente l'applicazione della nuova normativa introdotta dai Protocolli anzidetti; con la legge n. 84 del 1983 viene infatti stabilito che le somme previste dall'art. 22 della Convenzione di Varsavia quali limiti della responsabilità del vettore aereo sono sostituite da nuovi importi calcolati in diritti speciali di prelievo; in particolare, per quanto riguarda la controversia di cui è investito il giudice *a quo*, la somma di 250 franchi oro Poincaré per Kg. di merce è convertita in 17 diritti speciali di prelievo.

Questa Corte è pertanto chiamata a decidere se la citata legge n. 84 del 1983 non contrasti con l'art. 10 della Costituzione, in quanto, modificando unilateralmente un trattato internazionale, avrebbe violato il principio, generalmente accettato e rispettato, dell'obbligatorietà dei patti internazionali, ed altresì con l'art. 3 della Costituzione, in quanto verrebbe a creare una ingiustificata disparità di trattamento fra utenti del trasporto aereo ai quali si applichi la legge italiana e utenti cui si debba ancora applicare la Convenzione di Varsavia. (*omissis*)

In ordine logico va esaminata in primo luogo l'ipotesi di contrasto della legge impugnata con l'art. 10 della Costituzione. La questione è infondata.

Emerge in modo inequivocabile dai lavori dell'Assemblea costituente — e dottrina e giurisprudenza sono concordi — che l'art. 10, primo comma, della Costituzione prevede l'adattamento automatico del nostro ordinamento esclusivamente alle « norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », intendendosi per tali le norme consuetudinarie.

L'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene invece per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell'ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria. Ne consegue che i trattati internazionali vengono ad assumere nell'ordinamento la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione. Quando l'esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria, essi acquistano pertanto la forza ed il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva. È rimasta minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, né di questa Corte, la tesi secondo la quale i trattati internazionali, pur introdotti nel nostro ordinamento da legge ordinaria, assumerebbero un rango costituzionale o comunque superiore, così da non poter essere abrogati o modificati da legge ordinaria in forza del principio del rispetto dei trattati (*pacta sunt servanda*), norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta. In tal modo si verrebbe a ricondurre le norme internazionali pattizie sotto l'impero dell'art. 10, primo comma, della Costi-

tuzione, mentre — come si è detto — esso è stato così formulato proprio per limitarlo alle norme generali materiali ed escludere dalla sua sfera di applicazione i trattati, in quanto la norma generale « *pacta sunt servanda* » è norma strumentale non suscettibile di applicazione nell'ordinamento interno.

Questa Corte non può quindi non confermare la propria costante giurisprudenza che esclude le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'art. 10 della Costituzione (sentt. nn. 153 del 1987, 96 del 1982, 188 del 1980, 48 del 1979, 104 del 1969, 32 del 1960).

Il parametro dell'art. 10 della Costituzione è stato perciò a torto invocato dal giudice remittente, poiché non confligge con esso la legge che abroghi o modifichi un trattato internazionale reso esecutivo con la normale legge ordinaria.

Può anche osservarsi in questa sede che nel caso in esame non varrebbe nemmeno appellarsi al cosiddetto principio di « specialità dei trattati », sostenuto da una parte della dottrina. È evidente che l'eventuale applicazione di tale principio non darebbe luogo ad una questione di legittimità costituzionale, ma sarebbe rimessa alla funzione di interprete delle leggi demandata al giudice ordinario; comunque, sia dalla formulazione testuale della legge 26 marzo 1983, n. 84, sia dai lavori preparatori, emerge chiaramente la espressa volontà del legislatore di modificare la Convenzione di Varsavia in alcune sue clausole contenute nell'art. 22, e quindi di sospendere in tali parti l'esecuzione del trattato stesso.

La questione è parimenti infondata sotto il profilo dell'altro parametro invocato, vale a dire l'art. 3 della Costituzione. Su questo punto il giudice *a quo* formula sostanzialmente una duplice censura, prospettando sia una ingiustificata disparità di trattamento che potrebbe verificarsi fra « utenti del medesimo servizio (il trasporto da parte dell'Alitalia) a seconda che si applichi la legge italiana oppure che la stessa non sia applicabile », sia la irragionevolezza della compressione del diritto al risarcimento liquidabile all'utente del trasporto merci, in quanto il passaggio dalla disciplina della Convenzione di Varsavia a quella della legge impugnata comporta una riduzione di oltre dieci volte del limite prefissato per la responsabilità del vettore. Quali che siano i presupposti sui quali il giudice remittente fonda le sue ipotesi, le due censure devono essere disattese.

È pacifico che non sussiste disparità di trattamento riconducibile ad una violazione dell'art. 3 della Costituzione quando vengano paragonate due situazioni, una delle quali regolata dalla legge italiana e l'altra invece da un ordinamento straniero; tale è infatti il raffronto ipotizzato dall'ordinanza di remissione, tanto nel caso che siano presi

in considerazione un utente italiano e un utente straniero, quanto nel caso che la controversia sia portata dinanzi ad un giudice italiano o dinanzi ad un giudice di altro paese. Trattandosi sempre di situazioni non omogenee, esse non sono paragonabili, e comunque non può mai invocarsi l'art. 3 della Costituzione che opera esclusivamente, — come rileva l'Avvocatura dello Stato —, «nell'ambito delle relazioni fra norme o sistemi normativi interni all'ordinamento nazionale». (*omissis*)

**CORTE COSTITUZIONALE**, 14 luglio 1989, n. 406 - *Pres. Saja - Rel. Corasaniti - Corte dei Conti (avv. Pace e Sorrentino), Senato e Camera dei Deputati (avv. Predieri) e Presidente Consiglio dei Ministri (Avv. Gen. Stato Azzariti)*.

**Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzione - Organi ausiliari previsti dalla Costituzione - Sono abilitati a sollevare il conflitto.**

**Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzione - Non può essere occasionato da atto legislativo.**

**Corte dei Conti - Decreto legislativo e decreto legge - Necessità costituzionale del controllo preventivo - Non sussiste.**

*Gli organi ausiliari di cui agli artt. 99 e 100 Cost. sono abilitati a sollevare conflitto di attribuzione in relazione ad atto o comportamento di qualsiasi altro organo costituzionale — compreso quello ausiliato — che essi reputino lesivi dell'attribuzione costituzionalmente conferita (1).*

*Non è ammesso conflitto di attribuzione in relazione agli atti legislativi (2).*

*Spetta al Governo adottare i decreti legislativi ed i decreti legge senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei Conti (3).*

---

(1-3) La sentenza — la cui importanza è evidente — separa in modo netto gli atti legislativi (del Parlamento, del Governo e delle Regioni) dagli altri atti prodotti da pubbliche autorità. E ciò escludendo sia che gli atti legislativi possano occasionare conflitti di attribuzione (e possano essere « annullati » in esito ad essi), sia che gli atti legislativi siano da ricomprendersi tra gli « atti del Governo » cui l'art. 100 comma secondo Cost. si riferisce.

Per gli atti legislativi il « controllo » è momento unicamente politico (in ultima istanza, dei corpi elettorali rispettivamente nazionale e regionali), mentre unico Giudice della legittimità costituzionale degli atti legislativi rimane la Corte costituzionale (prescindendo dai riflessi della compresenza dell'ordinamento comunitario).

La pronuncia, proprio perché basata sulla anzidetta separazione, ha una portata non limitata ai decreti legislativi ed ai decreti legge di cui agli artt. 76

Con ricorso depositato il 15 aprile 1989, la Corte dei conti, Sezione di controllo, in persona del presidente *pro-tempore*, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo della Repubblica nonché, « ove occorra », del Ministero di grazia e giustizia, in relazione all'omessa sottoposizione ad essa Corte dei conti del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142 (trasferimento alla regione Valle d'Aosta delle funzioni in materia di industria, commercio, annona e utilizzazione delle miniere) prima della sua pubblicazione, e alla pubblicazione medesima, e nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica in relazione all'approvazione dell'art. 16, primo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) — che sottrae al controllo della Corte dei conti « i decreti del Presidente della Repubblica, adottati su deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione » —, lamentando la lesione del potere di controllo sugli « atti del Governo » ad essa attribuito dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

Esponde la ricorrente che il 20 gennaio 1986 veniva ad essa trasmesso per il controllo di legittimità il suindicato decreto adottato in attuazione di delega conferita al Governo. L'ufficio di controllo aveva restituito il

---

e 77 Cost., e che coinvolge anche gli atti legislativi del Governo previsti da Statuti speciali (per le norme di attuazione di essi). Paradossalmente, alla impostazione della pronuncia ha forse contribuito proprio la modalità di accesso al Giudice costituzionale prescelta dalla Corte dei conti.

Si pubblica (con esclusione della narrativa degli antecedenti) l'atto di deduzioni presentato alla Corte costituzionale dalla Avvocatura dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri:

#### **Il controllo di legittimità della Corte dei Conti e gli atti del Governo aventi forza di legge.**

« Con ordinanza in data 22 aprile 1989 la Corte costituzionale ha ammesso il conflitto di attribuzione soltanto nei confronti del Senato, della Camera e del Governo (non anche, quindi, nei confronti del Ministro di Grazia e Giustizia): ha altresì ritenuto, precisando però di pronunciare in sede di mera delibazione, sussistere la materia di un conflitto, riservando peraltro alle parti di proporre, anche su questo punto, istanze ed eccezioni nel corso ulteriore del giudizio.

2.— Con la ordinanza ora ricordata la Corte si è limitata a rilevare il difetto di legittimazione passiva del Ministro di Grazia e Giustizia ed a ritenere, in sede di mera delibazione, la sussistenza della materia del conflitto, ma ha rimesso ogni più approfondita indagine anche sulla sussistenza degli altri presupposti di ammissibilità alla successiva fase del giudizio, dopo la formazione del contraddittorio.

Sembra perciò necessario richiedere ora alla Corte costituzionale la verifica circa la sussistenza di un ulteriore presupposto soggettivo, precisamente della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questo conflitto.

Sul punto la ricorrente richiama il precedente costituito dalla sent. 129/81 che affermò la legittimazione passiva della Sezione 1<sup>a</sup> giurisdizionale della

decreto, non registrato, con rilievo istruttorio. La Presidenza del Consiglio dei ministri, che non aveva ritrasmesso alla Corte il decreto, a seguito dell'emanazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 procedeva alla pubblicazione dello stesso sulla G.U. numero 4 del 5 gennaio 1989, pretermettendo il procedimento di controllo. (*omissis*)

Con l'ordinanza pronunciata ai sensi del terzo e del quarto comma in relazione al primo comma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte ha dato corso al presente conflitto nei confronti del Governo in ordine alla mancata sottoposizione a controllo preventivo (visto e registrazione) della Corte dei conti e all'intervenuta pubblicazione, malgrado tale mancata sottoposizione, del decreto delegato d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, e nei confronti del Parlamento in ordine alla « approvazione » dell'art. 16 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella parte in cui non assoggetta al detto controllo preventivo i decreti adottati ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione (atti del Governo di norma-zione primaria).

Stante il carattere deliberativo della pronuncia, vanno tuttavia ulteriormente verificati i requisiti soggettivi ed oggettivi, che sono contestati dai resistenti per quel che concerne I) l'attitudine della Corte dei conti a sollevare il conflitto, nonché II) l'idoneità della legge ad esserne oggetto.

Quanto al primo punto, il problema non è senz'altro risolto dalle pronunce di questa Corte (sent. n. 129 del 1981, ord. n. 150 del 1980) che hanno riconosciuto la proponibilità contro la Corte dei conti di conflitti di attribuzione sollevati in relazione alla instaurazione del giudizio di conto. In tal caso, infatti, la Corte dei conti veniva in considerazione

---

Corte dei conti nel conflitto sollevato dalla Presidenza della Repubblica, dalla Camera dei Deputati e dal Senato. Ma, come del resto la stessa ricorrente riconosce, si trattava in quel caso di conflitto insorto in relazione ad attività giurisdizionale della Corte e quindi la legittimazione così riconosciuta è quella stessa generalmente e diffusamente riconosciuta agli organi giurisdizionali.

Resta ancora da considerare se pure nell'esercizio della funzione di controllo, in considerazione della quale la Corte è definita dalla Costituzione organo ausiliario del Governo, la Corte possa essere considerata potere dello Stato à sensi dell'art. 134 Cost. o comunque organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene: se, in definitiva, sia possibile configurare un conflitto di attribuzione tra il Governo ed un suo organo ausiliario.

Quanto osservato nel ricorso, richiamando la sent. n. 226/76, e cioè che la Corte dei conti è l'unico organo di controllo che nel nostro ordinamento gode di una diretta garanzia in sede costituzionale, non appare rilevante per questa indagine: la garanzia ricordata in quella occasione dalla Corte costituzionale riguarda la indipendenza dei componenti della Corte e non incide perciò sulla natura del controllo da questa esercitato.

Anche quanto osservato nella stessa sentenza sulla analogia della funzione svolta dalla Corte dei conti in sede di controllo alla funzione giurisdizionale non pare decisivo, dato che l'analogia così rilevata non esclude che, come la

relativamente a una funzione giurisdizionale (garantita dall'art. 103 della Costituzione). E l'esercizio di una siffatta funzione è stato costantemente ritenuto da questa Corte legittimante sotto l'aspetto attivo e sotto quello passivo al conflitto fra poteri dello Stato.

Precedente più significativo è quello costituito dal riconoscimento del potere della Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale come operato da questa Corte con la sentenza n. 226 del 1976 sul presupposto della assimilabilità della funzione di controllo preventivo (esercitata allora su un decreto delegato e nell'esercizio della quale era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della legge di delega) alla funzione giurisdizionale. Tuttavia non si può non avvertire che altro è il potere di sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale, allora esteso alla Corte dei conti sul cennato presupposto, altro è l'attitudine a sollevare conflitto fra poteri, da questa Corte fino ad ora riconosciuta a qualsiasi giudice, ma in relazione all'esercizio della giurisdizione in senso stretto.

Il problema va quindi impostato avendo riguardo alla posizione della Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo preventivo e tenendo conto delle obiezioni sollevate dai resistenti, i quali contestano che tale posizione possa considerarsi qualificata da piena autonomia, in ragione del rapporto di ausiliarità della funzione in discorso rispetto al Governo e/o al Parlamento.

Ma, se l'ausiliarità di una funzione consiste in ciò, che questa è attribuita direttamente dalla Costituzione a un dato organo dello Stato al fine di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgi-

---

stessa Corte ha precisato in quella sentenza, il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di Controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale.

3.— Ben più gravi sono i dubbi circa la sussistenza del presupposto oggettivo del conflitto in quanto sollevato, oltre che in relazione alla pubblicazione del decreto legislativo 27.12.85 n. 1142, anche avverso l'art. 16, 1° comma della legge 23.8.1988 n. 400 che esenta dal controllo preventivo della Corte dei conti i decreti legislativi ed i decreti legge, ben potendosi dubitare che atti aventi forza di legge, ed in particolare leggi formali, possano costituire oggetto di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, problema al quale la Corte ha accennato con la sentenza n. 40 del 1977 e che ha risolto in senso negativo con la sentenza n. 358/85 relativamente peraltro ai conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Anche se il problema ora accennato può apparire di scarsa rilevanza concreta in questa controversia — dato che ogni giudizio sulla legittimità della pubblicazione del d.P.R. 1142/85 presuppone ovviamente la verifica della legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 400/88, — esso deve ora essere affrontato data l'importanza delle sentenze della Corte cost.le, nella costruzione dell'ordinamento costituzionale «vivente»: una eventuale sentenza che dichiarasse ammissibile il conflitto elevato in relazione all'art. 16 l. 400/88 affermerebbe l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un nuovo — almeno in punto di fatto, perché fin ora mai utilizzato — strumento di impugnazione della

mento delle funzioni di altri organi, certamente ricorre nel primo quella posizione di piena autonomia, che lo abilita a sollevare conflitto ai sensi dell'art. 134 della Costituzione contro un atto o comportamento di qualsiasi altro organo — ivi compresi gli organi costituzionali ausiliati in una delle forme sopraindicate — che esso reputi lesivo dell'attribuzione di cui è costituzionalmente investito.

Orbene, tanto qui si verifica per la Corte dei conti, la quale, investita dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, del controllo preventivo sugli atti del Governo, denuncia la lesione da parte del Governo e del Parlamento di tale attribuzione, chiedendo a tal fine la verifica dell'ambito della medesima. E ciò indipendentemente dalla soluzione da dare al problema, se il controllo in argomento si estenda agli atti del Governo aventi valore di legge, problema che attiene al merito del conflitto.

Quanto al secondo punto, la Corte ritiene che, in linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato.

Ciò non soltanto in vista della ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso. Ma soprattutto in quanto — a parte le difficoltà, avvertite anche dalla dottrina favore-

---

legge, diverso da quelli espressamente previsti dalla Costituzione e disponibile da soggetti diversi: in genere dai poteri dello Stato.

La esclusione della ammissibilità di conflitti, anche tra poteri dello Stato, sollevati in relazione ad atti con forza di legge è stata già sostenuta dalla dottrina in considerazione della natura tassativa delle forme di controllo di legittimità costituzionale delle leggi, attribuito alla Corte costituzionale dall'art. 134, 1° alinea Cost. e dagli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, nonché in considerazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale, quali sono stabiliti dall'art. 136 Cost. (cessazione di efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza), diversi e più limitati rispetto a quelli della sentenza che, risolvendo un conflitto di attribuzione, accerti che l'atto impugnato è viziato da incompetenza (annullamento ex tunc).

Per sostenere l'ammissibilità del conflitto originato da legge formale in ipotesi lesiva della competenza costituzionale di un potere dello Stato, parte della dottrina, ora richiamata nel ricorso, prospetta la possibilità di pervenire a simile affermazione attraverso la pronuncia incidentale di illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge n. 87/53 in quanto non prevede che, quando l'oggetto del conflitto sia costituito dalla legge, l'effetto della sentenza della Corte costituzionale non è quello dell'annullamento ex tunc dell'atto impugnato, bensì quello più limitato della cessazione di efficacia della norma con effetto ex nunc.

Il rimedio così prospettato, peraltro, non tiene conto della già rilevata natura tassativa delle forme di controllo di legittimità costituzionale delle leggi stabilite dalla Costituzione.

vole alla tesi opposta, cui andrebbe incontro il coordinamento fra il sistema delle misure previsto per gli atti invasivi dall'art. 37 ss. della legge n. 87 del 1953 (misura dell'annullamento ai sensi dell'art. 38, e, se applicabile, misura della sospensione ai sensi dell'art. 40) e quello sancito per le leggi dichiarate costituzionalmente illegittime dagli artt. 136, primo comma, della Costituzione e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 — la sperimentabilità del conflitto contro gli atti suindicati finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale.

Tale strutturazione della nostra garanzia costituzionale è da ritenere, infatti, frutto di una consapevole scelta operata, in riferimento agli artt. 137 e 127 della Costituzione, con la legge costituzionale 9 feb-

---

Questo controllo costituisce certamente una caratteristica ed una innovazione fondamentale del nostro ordinamento costituzionale che pone limiti a quella che era tradizionalmente considerata l'«onnipotenza» del legislatore, rappresentante diretto della sovranità popolare. Di questa, perciò, non possono ammettersi altri limiti o controlli diversi da quelli stabiliti espressamente dalle norme costituzionali: precisamente dall'art. 134 Cost., che prevede le «controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge» separatamente dai «conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato»; dall'art. 137 Cost. che riserva alla legge costituzionale la determinazione delle condizioni e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale; dagli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 che, appunto in attuazione dell'art. 137, prevedono le sole ipotesi della questione di legittimità costituzionale sorta in via incidentale in un giudizio e della impugnazione diretta della legge dello Stato da parte di una Regione, nonché, infine, dall'art. 127 Cost. che prevede l'ipotesi della impugnazione da parte dello Stato di una legge regionale.

Al di fuori di queste ipotesi non può quindi costruirsi un diverso procedimento utile per investire la Corte costituzionale del giudizio di legittimità di una legge sia pure sotto il profilo della ritenuta lesione della sfera di attribuzioni di un potere dello Stato.

4.— È certamente vero che per prassi costantemente seguita fino all'entrata in vigore dell'art. 16 l. 23 agosto 1988 i decreti legislativi adottati dal Governo à sensi dell'art. 76 Cost. ed i decreti legge deliberati dal Consiglio dei Ministri sono stati, dopo la loro emanazione da parte del Presidente della Repubblica e prima della loro pubblicazione, assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Costituiscono di ciò testimonianza la stessa vicenda che ha preceduto l'elevazione di questo conflitto, la sentenza della Corte costituzionale, ricordata dalla ricorrente, n. 143/68 che rilevò essere soggetti al controllo della Corte dei conti anche i decreti legge e le leggi delegate, al fine di dimostrare il principio che la soggezione o meno di determinati atti a quel controllo va accertata non in considerazione della loro natura sostanziale di atti amministrativi bensì della loro provenienza dal Governo, sicché da quel controllo devono escludersi gli atti del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia; a questa sentenza può aggiungersi quella, più recente, n. 226 del 1976, nella quale



braio 1948, n. 1. È una scelta, la quale, oltre che alla ponderata valutazione dei modelli preesistenti di garanzia costituzionale, si correla all'idea, rimasta portante nel nostro sistema costituzionale, della preminenza della legge e degli atti equiparati.

In considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità diretta per le leggi e indiretta per gli atti di normazione primaria del Governo) e al più alto livello di autonomia (leggi regionali e provinciali), si è così ritenuto, per un verso, di sottrarli in linea generale ad iniziative volte ad ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette promosse, entro brevi termini perentori, nei reciproci rapporti fra Stato e Regione a salvaguardia delle rispettive competenze legislative, nella prospettiva di un conflitto fra enti o fra ordinamenti, che è distinta da quella del sindacato incidentale, ma non è riconducibile, nel nostro sistema, a quella del conflitto fra poteri). Per altro verso, di impedire che gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione in sede giurisdizionale, con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici.

Complessa disciplina, questa, cui è sotteso da un lato un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e dall'altro il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali.

Certo può avvenire che, in relazione a leggi (o atti equiparati) che concernano direttamente competenze di organi pubblici e non anche

---

pure fu rilevato come fossero sottoposti a controllo di legittimità tanto i decreti legislativi delegati quanto i decreti legge, pur sottolineando la diversa natura del controllo possibile nei due casi.

E però anche vero che della ammissibilità, dei limiti e della opportunità del controllo di legittimità della Corte dei conti sui decreti legge ed anche sui decreti delegati si è sempre ampiamente discusso: fin dall'inizio del secolo e quindi già in sede di applicazione del R.D. 14.11.1901 n. 466 alcuni autori (CRISCUOLI, *La delegazione del potere legislativo nel moderno Costituzionalismo*. Napoli, 1910, 322) ebbero ad escludere che i decreti delegati rientrassero tra i « decreti reali » che, a norma della l. n. 800 del 1862, erano soggetti al controllo della Corte dei conti: la tesi è stata poi ripresa, dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, da numerosi autorevoli scrittori (ESPOSITO, in *Giur. Cost.* 1959 I. 695; VIESTI, *Il decreto legge*. Napoli, 1967, 148; IANNOTTA, *Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie governative*. Milano, 1972, *passim* ed in particolare pag. 175; TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1973, 72; DE TARANTO, *La legge delega ed il controllo preventivo della Corte dei Conti*, *Amm.It.*, 1937, 606; LABRIOLA, *Gli atti con forza di legge e il controllo della Corte dei Conti*. *FORO It.*, 1977, I. 2128; PALADIN, *Commento all'art. 76 Cost. Comm. alla Cost. a cura di Scialoja e Branca*, 24): altri hanno bensì ritenuto legittimo il controllo della Corte sui decreti delegati, ma entro determinati e specifici limiti, distinguendone il contenuto da quello

l'ordine sostanziale e le connesse situazioni soggettive, e soprattutto non influiscano restrittivamente su queste ultime, si presentino scarse occasioni di controversia, e conseguentemente si formino zone franche di incostituzionalità. Ma a tale inconveniente può porsi rimedio (non già estendendo interpretativamente l'ambito del conflitto, bensì) modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con la introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi). E d'altra parte va considerato che questa Corte, con la sentenza n. 226 del 1976, aveva ritenuto il potere della Corte dei conti (peraltro con le conseguenti limitazioni per lo stesso controllante delle quali sarà detto appresso) di sollevare questioni inci-

---

riservato alla Corte costituzionale dall'art. 134 Cost. (ZACCARIA, *La spesa pubblica nella teoria giuridica ed economica*. Roma 1972, 190; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 319).

Anche nella sede politica si è ampiamente discusso sulla opportunità del controllo in esame, tanto è vero che l'esonero dalla registrazione della Corte dei conti dei decreti delegati e dei decreti legge, oggi stabilito dall'art. 16 della l. n. 400/88, era già previsto in numerose proposte e disegni di legge presentati al nostro Parlamento fin dal 1959 (Atti Camera 3<sup>a</sup> Legislatura n. 1259/A).

5.— Il problema sollevato col ricorso oggi in esame è peraltro diverso da quello dibattuto in dottrina e discusso in Parlamento, se, cioè, per la legislazione vigente prima della entrata in vigore della l. n. 400/88 i decreti legislativi fossero o non soggetti al controllo preventivo della Corte dei conti e se fosse o meno opportuno mantenere questo controllo: la tesi sostenuta dalla ricorrente è che quel controllo è ormai stabilito e garantito dall'art. 100 Cost. e non potrebbe essere escluso da legge ordinaria. La norma costituzionale avrebbe, cioè, profondamente innovato nella disciplina di quel controllo quale era posta dall'art. 17 R.D. n. 1214/34: questo articolo, come è noto, poneva la regola generale per la quale i decreti reali erano soggetti al controllo di legittimità della Corte dei conti, ma prevedeva anche che deroghe a quella regola generale potessero essere stabilite con norma regolamentare, come infatti alcune deroghe vennero stabilite con il r.d. 1332/34.

La tesi della ricorrente è che la disciplina del controllo di legittimità della Corte dei conti sarebbe posta non più dalla legge ma direttamente ed esclusivamente dalla Costituzione, precisamente dall'art. 100, 2° comma, che non prevede deroghe alla regola generale del controllo preventivo di legittimità, sicché questa regola non sopporterebbe limiti od eccezioni che non siano stabiliti nonché da norme di regolamento e neppure di legge ordinaria, ma solo da legge costituzionale. Infatti, coerentemente alla tesi così sostenuta, si afferma nel ricorso che il r.d. 1332/34 sarebbe ormai costituzionalmente illegittimo sicché gli atti in esso elencati sarebbero ora soggetti al controllo della Corte.

La tesi ora illustrata è diversa da quella degli autori che, come si è ricordato prima, discutevano in base alla normativa vigente sulla soggezione a controllo preventivo della Corte dei Conti degli atti normativi del Governo, ma anche dai parlamentari che, come è ricordato nel ricorso della Corte

dentali di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo: potere che, per la parte concernente il controllo preventivo sugli atti del Governo applicativi della legge e degli atti equiparati, non sarebbe incompatibile con l'entrata in vigore della norma fatta oggetto di conflitto.

Tutto ciò importa l'inammissibilità del conflitto in quanto proposto contro l'art. 16 della legge n. 400 del 1988 e quindi nei confronti del Parlamento.

Nulla si oppone, invece, all'ammissibilità del conflitto in quanto proposto nei confronti del Governo contro l'omessa sottoposizione al controllo preventivo della Corte dei conti, e contro l'intervenuta pubblicazione, malgrado tale omissione, del decreto delegato n. 1142 del 1985.

Occorre dunque scendere all'esame del merito del conflitto, e cioè del problema se il comportamento addebitato al Governo sia lesivo della attribuzione di controllo preventivo sugli atti del Governo conferita alla Corte dei conti dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, problema implicante quello relativo alla legittimità, in riferimento al richiamato

---

(pag. 20) ritenevano «*conveniente* mantenere questa ipotesi di controllo sugli atti legislativi del Governo»; la tesi, ancora, non trova il suo fondamento nelle due ricordate sentenze della Corte Costituzionale le quali hanno affermato la soggezione, allo stato della normativa vigente, dei decreti delegati a controllo preventivo della Corte dei Conti ma non hanno affermato la impossibilità di escludere quel controllo con norma di regolamento o di legge.

L'affermazione della soggezione costituzionalmente garantita di tutti gli atti del Governo al controllo preventivo della Corte dei Conti senza possibilità di deroghe od eccezioni non espressamente stabilite dalla Costituzione si basa in primo luogo sulla formulazione letterale del secondo comma dell'art. 100 Cost. il quale, nel prescrivere che «la Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo», non rinvia alla legge ordinaria per la individuazione degli atti soggetti al controllo: la norma avrebbe perciò contenuto precettivo di immediata applicazione e né legge né tantomeno regolamento potrebbero sottrarre alcun atto del Governo al controllo in esame.

Ma la formula «*esercita il controllo preventivo*» non giustifica l'interpretazione secondo la quale, con l'art. 100, 2° comma, sarebbe stata introdotta la già rilevata modifica alla disciplina del controllo quale era posta dall'art. 17 T.U. sulla Corte dei Conti: ben diverse formulazioni sono state usate, per esempio, dagli artt. 24 e 113 Cost. per garantire a tutti i cittadini il diritto di agire e di difendersi in giudizio e la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi contro gli atti della pubblica amministrazione.

La formula «*esercita il controllo*» sembra piuttosto richiamare altre disposizioni della Carta che confermano, attribuendogli dignità costituzionale, regole generali già desumibili dalla legislazione ordinaria, ma che non escludono deroghe ed eccezioni che siano ragionevolmente poste dalla stessa normativa ordinaria.

Analoga alla formula usata dall'art. 100, 2° comma, è quella del successivo art. 103, secondo comma, il quale stabilisce che «la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica», senza operare alcun rinvio alla legge ordinaria: ma la Corte Costituzionale con numerose sentenze, ed in

precetto costituzionale, della norma di legge (art. 16 della legge n. 400 del 1988), che esonera dal detto controllo gli atti del Governo di normazione primaria.

In dottrina non erano mancati dubbi sulla stessa sopravvivenza, dopo l'entrata in vigore della Costituzione e del sindacato di legittimità costituzionale della legge e degli atti equiparati con essa introdotto e riservato a questa Corte costituzionale, dell'art. 17 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) nella parte in cui assoggettava a controllo preventivo della Corte dei conti (in quanto già «decreti reali») anche gli atti di normazione primaria del Governo. E ciò anche in relazione alla costante affermazione, da parte di questa Corte, della soggezione al detto sindacato sia dei decreti legge che dei decreti delegati, e di questi anche

---

particolare con quella n. 129/81, ha precisato che questo articolo conferisce bensì capacità espansiva alla disciplina dettata dal T.U. del 1934, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico, ma non pone un principio incondizionato, che può perciò ben essere circoscritto da una disciplina specifica entro limiti segnati da altre norme e principi costituzionali, sicché deve escludersi che il precetto stabilito in quella norma costituzionale sia caratterizzato da una assoluta non tendenziale generalità e dotato da immediata operatività in tutti i casi.

Che l'art. 100, 2° comma, Cost. non abbia voluto sostituire e neppure cristallizzare la disciplina precedente sul controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti trova, del resto, precisa conferma nel coevo D.L.vo 6 maggio 1948 n. 655 che ha dato attuazione all'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana.

La norma statutaria estendeva al territorio ed all'amministrazione regionale la disciplina nazionale del controllo di legittimità della Corte dei Conti: la norma di attuazione ha precisato che la Sezione siciliana della Corte dei Conti esercita il controllo sugli atti del Governo e dell'Amministrazione regionale «in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei Conti».

6. — Se, quindi, bisogna ritenere che l'art. 100, 2° comma, Cost. ha voluto non già porre un precetto assoluto ed inderogabile, ma soltanto consacrare una regola generale, derogabile — così come era derogabile in forza dell'art. 17 T.U. del 1934 — quando sussistano speciali ragioni ed, in particolare quando l'eccezione trovi la sua giustificazione in altre norme e principi costituzionali, il problema della legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 400/88, che esclude i decreti delegati dal controllo preventivo della Corte dei Conti, si risolve allora verificando se questa esclusione sia giustificata da altre norme e principi costituzionali e da identità oggettiva di materia di quei decreti con altri atti esclusi dal controllo in parola.

Sono stati ricordati gli autori che già in sede di applicazione della normativa vigente, prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ma prima della entrata in vigore della legge n. 400/88, ritenevano che gli atti del Governo aventi forza di legge ordinaria non fossero soggetti al controllo preventivo con

sotto il profilo della violazione della legge di delega (ricompresa nella violazione dell'art. 76 della Costituzione).

Né erano mancate riserve circa la legittimità costituzionale, per le ragioni suindicate, dello stesso art. 17 in *parte qua*.

Ai fini del decidere è peraltro sufficiente accertare se l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in conformità della tesi posta a base del ricorso per conflitto, implichi necessariamente la istituzione e, quindi, la conservazione del controllo preventivo della Corte dei conti nei confronti degli atti del Governo suindicati. Se così fosse la sottrazione al controllo preventivo di tali atti come operata con la norma impugnata potrebbe apparire in contrasto con l'invocata norma costituzionale e in violazione di una competenza da essa assicurata alla Corte dei conti.

Ma è manifesto che così non è, tanto per quel che concerne il prospettato contrasto, rispetto al quale non è dunque necessario sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale, quanto per quel che concerne le conseguenze che se ne vogliono trarre sulla soluzione del conflitto.

L'art. 100 garantisce costituzionalmente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, non anche l'assog-

---

argomentazioni che ben valgono a giustificare, sulla base del criterio della identità di materia e del rispetto di altri principi costituzionali, la esclusione in esame.

Vero è infatti che, se il secondo comma dell'art. 100 stabilisce la regola generale della soggezione degli atti del Governo al controllo preventivo della Corte dei Conti, altre disposizioni costituzionali contengono norme speciali che, se hanno fatto ritenere, alla dottrina citata, inapplicabile quella regola ai decreti legge ed alle leggi delegate, quanto meno giustificano la deroga espressamente stabilita da speciale disposizione di legge.

È già significativo il rilievo della collocazione topografica dell'art. 100 nel titolo della Costituzione dedicato al Governo, laddove gli artt. 76 e 77 Cost. sono inseriti nella sezione che riguarda la formazione delle leggi. Ma, a parte tale primo rilievo, altri articoli della Costituzione pongono disposizioni che possono apparire speciali e derogatorie rispetto alla regola generale posta dall'art. 100, 2° comma, e, comunque non facilmente compatibili con il controllo preventivo della Corte dei conti; l'art. 87, stabilisce che il Presidente della Repubblica « promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge ». Si ritiene comunemente che l'emanazione degli atti aventi valore di legge, prevista dalla norma ora richiamata, ha natura analoga alla promulgazione delle leggi formali, alla quale si attribuiscono, tra l'altro, le funzioni di attestazione della esistenza della legge, di documentazione solenne del contenuto di questa, di intimazione, diretta ai soggetti pubblici ed ai destinatari, di prestare osservanza alla legge, così conferendo immediata efficacia ed esecutorietà all'atto normativo (Corte Cost., sent. 231/83); ed allora, specie se si ritiene, come pure è stato affermato, che in sede di emanazione spettano al Presidente della Repubblica poteri di controllo sui decreti governativi più ampi di quelli spettantigli in

gettamento a tale controllo degli atti del Governo aventi valore di legge: garanzia ulteriore, questa, che dovrebbe risultare dal sistema costituzionale nel suo complesso, con particolare riguardo alle norme che regolano l'esercizio della funzione legislativa del Governo ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione, ed a quelle che stabiliscono il regime (valore) della legge e degli atti equiparati.

Sul primo punto è decisiva, per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto, nonché della prefissione dei principi e criteri direttivi, e, per quel che riguarda i decreti legge, la considerazione della necessità della conversione da parte del Parlamento. A tali forme di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, cioè, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari.

Fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo

---

sede di promulgazione delle leggi formali, può apparire non facilmente compatibile l'emanazione con il controllo, il visto e la registrazione della Corte dei Conti: il controllo può portare alla modifica del testo normativo, già solennemente dichiarato dal Presidente della Repubblica (con la probabile necessità di una nuova « emanazione » presidenziale, che sostituisca la precedente, del testo normativo eventualmente modificato secondo le indicazioni della Corte dei Conti); al visto ed alla registrazione, si attribuiscono natura di mero accertamento diretto a constatare ed a dare atto della compiutezza e regolarità del provvedimento al cui processo formativo la Corte non partecipa, che si risolve in pronuncia dichiarativa dell'atto controllato del quale condiziona l'esecutività.

L'ultimo comma dell'art. 73 Cost. dispone che « le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ». Esso è certamente applicabile anche ai decreti legge e delegati emanati dal Presidente della Repubblica, ma sembra in contrasto con l'obbligatorietà del controllo preventivo della Corte dei Conti dovendosi intendere la prescrizione della pubblicazione « subito dopo la promulgazione » non soltanto in senso cronologico ma anche in senso logico che esclude, tra promulgazione od emanazione e pubblicazione, l'inserimento di un subprocedimento di controllo di legittimità da parte della Corte dei Conti, controllo che può portare ad un ritardo, se non ad impedirla, nella pubblicazione del decreto solennemente emanato dal Presidente della Repubblica.

Mentre l'art. 76 Cost. espressamente precisa che nella deliberazione dei decreti delegati il Governo esercita funzione legislativa, i successivi artt. 77 ed 87

stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione.

Nel quadro dei controlli costituzionalmente necessari così tracciato non entra dunque l'intervento della Corte dei conti mediante visto e registrazione preventivi.

Del resto questa Corte, con la citata sentenza n. 226 del 1976, affrontando *ex professo* il problema dei rapporti fra il detto controllo preventivo e il sindacato di legittimità costituzionale, aveva ritenuto che la Corte dei conti non potesse rifiutare senz'altro il visto e la registrazione in caso di ravvisate incostituzionalità — in che sarebbe consistito il contenuto proprio di un controllo preventivo esteso all'incostituzionalità — ma dovesse, in tal caso, promuovere il sindacato incidentale di questa Corte.

Ché, se si pone mente al regime degli atti di normazione primaria (valore di legge), non può non riconoscersi che esso, se non esclude assolutamente, almeno non implica il controllo preventivo di tali atti esteso alla loro legittimità costituzionale. Anche se un controllo così esteso avrebbe potuto fungere, secondo quanto ritenuto dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte, da strumento del sindacato incidentale di costituzionalità sugli atti stessi, fermo restando che, come sopra osservato, il controllante sarebbe stato tenuto a denunciare a questa Corte la sospettata incostituzionalità, e a sospendere la registrazione,

---

attribuiscono agli stessi decreti « valore di legge ». Nel nostro ordinamento costituzionale l'attribuzione del « valore di legge » ad un atto può anche avere questo preciso significato: che l'atto non sopporta altro controllo, di qualunque natura, che non sia quello della Corte Costituzionale previsto e regolato dagli artt. 134 e 136 Cost. nonché 1 e 2 L. Cost.le n. 1/48.

Quello della Corte Costituzionale è infatti un controllo tendenzialmente, se non necessariamente, esclusivo, come è stato osservato nella sent. n. 73/77 della Corte che ebbe ad escludere il controllo della Corte dei Conti su atto normativo della Regione Siciliana proprio per la ragione che questo è « soggetto al diverso regime della impugnazione delle leggi innanzi alla Corte Costituzionale ».

Il controllo, così come finora è stato esercitato da parte della Corte dei Conti sulle leggi delegate, non solo si aggiunge, ma anche male si distingue, per il contenuto, da quello della Corte Costituzionale che, come è sempre stato osservato già con la sentenza n. 3/57, si estende ad ogni profilo di legittimità della legge delegata, quindi anche alla sua conformità alla legge di delegazione che costituisce anche l'oggetto del controllo esercitato dalla Corte dei Conti.

Né l'elemento distintivo sottolineato nel ricorso — natura preventiva e necessaria del controllo della Corte dei Conti ed invece successiva ed eventuale di quello della Corte Costituzionale — sembra decisivo: la Costituzione stessa ha voluto e riservato un procedimento di controllo preventivo ai soli atti aventi forza di legge delle Regioni (art. 127). Non può allora essere considerato privo di significato che analogo controllo preventivo non sia previsto, e perciò si sia tendenzialmente voluto escludere, per gli atti dello Stato aventi forza di legge.

senza potere esso stesso rilevare l'incostituzionalità al fine di negare la medesima.

Da quanto detto segue che il conflitto va risolto nel senso di dichiarare che spetta al Governo adottare i decreti legge ed i decreti delegati senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti.

Tuttavia la Corte non può nell'occasione non farsi eco, anche in considerazione della diffusa preoccupazione per la crescente ingovernabilità della spesa pubblica, della esigenza che siano introdotti meccanismi idonei ad assicurare nel modo più efficace la rigorosa osservanza dell'art. 81 della Costituzione e/o ad ampliare l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale da parte di questa Corte per violazione dello stesso art. 81.

Tale preoccupazione del resto è stata espressa sia durante i lavori preparatori della legge n. 400 del 1988, mediante la presentazione di numerosi emendamenti, che attraverso la proposizione di autonome iniziative legislative dirette ai fini suindicati.

Spetta ovviamente al Parlamento il perseguimento dei fini medesimi mediante la scelta fra gli strumenti già sottoposti, o che saranno

---

Né, infine, ha rilievo la considerazione che, escluso il controllo della Corte dei Conti, quello della Corte Costituzionale sui decreti delegati sarebbe meramente eventuale, sicché di fatto ad esso potrebbero sfuggire numerosi decreti. Il rilievo riguarda in genere tutti gli atti dello Stato aventi forza e valore di legge e sono note le polemiche insorte sulla idoneità del sistema regolato dalle nostre leggi costituzionali per l'accesso alla Corte Costituzionale.

7. — Come si è prima osservato il conflitto sollevato dalla Corte dei Conti nei confronti dell'art. 16 l. n. 400/88 in quanto investe un atto legislativo è inammissibile: è allora irrilevante verificare la legittimità dello stesso articolo in quanto esclude il controllo della Corte dei Conti sui decreti legge.

Ma per l'ipotesi che il conflitto dovesse ritenersi validamente proposto anche contro la legge e quindi anche contro il disposto di questa che esclude il controllo della Corte dei Conti sui decreti legge ancora più evidente risulterebbe la sua infondatezza. Sono stati ricordati gli autori che hanno rilevato l'anomalia del controllo della Corte dei Conti sui decreti delegati. Ma ancora più numerosi, e costituiscono certamente la maggioranza della dottrina, gli autori — tra questi anche coloro che pur ritengono ammissibile, ma non costituzionalmente necessario, il controllo dei decreti delegati — che hanno rilevato con maggiore copia di argomenti l'anomalia dello stesso controllo nei confronti dei decreti legge.

Oltre alle argomentazioni che prima sono state svolte, è stato ancora osservato che il controllo della Corte dei Conti è in contrasto con la responsabilità attribuita al Governo dal secondo comma dell'art. 77, con l'argenza che giustifica l'adozione del decreto legge e con il controllo, sia pure successivo ma necessario del Parlamento prescritto dall'ultimo comma dello stesso art. 77 ».

GIORGIO AZZARITI



sottoposti, al suo esame. Così come ad esso spetta la valutazione dell'opportuno equilibrio fra controllo preventivo e controllo sulla gestione e/o sui risultati, in vista del quale da più parti si auspica la ristrutturazione delle funzioni della Corte dei conti o il rafforzamento dei suoi poteri per un più efficiente svolgimento del ruolo che alla detta Corte compete rispetto al controllo politico parlamentare.

CORTE COSTITUZIONALE, 25 luglio 1989, n. 437 (ord.) - Pres. Saja - Rel. Caianiello.

**Tributi (in genere) - Reato di omessa tenuta o conservazione di scrittura contabile - Mancata previsione di soglia - Legittimità costituzionale.**

(Cost. art. 3; d.l. 10 luglio 1982 n. 429, art. 1).

*Non contrasta con l'art. 3 Cost. la mancata previsione di una soglia di punibilità nella fattispecie penale prevista dall'art. 1 comma sesto del d.l. 10 luglio 1982, n. 429 (1).*

---

**(1) La omessa tenuta o conservazione di una o più scritture contabili obbligatorie.**

I «libri» o «registri» sono cose dal contenuto complesso, nel senso che sono predisposti per contenere una pluralità di annotazioni (*alias* registrazioni). Occorre distinguere tra la cosa «libro» o «registro» e le annotazioni che sono invece dichiarazioni individue cosiddette di verità (o di scienza); la struttura a «libro» o «registro» vale ad assicurare contestualità ed ordine cronologico ad una pluralità di annotazioni, le quali costituiscono — esse e non la cosa che le contiene e le veicola — «documenti». Questi ultimi dovrebbero valere solo contro colui che li pone in essere; un lavoro pluridecennale ha tuttavia condotto all'attribuzione di una più ampia efficacia documentale.

La distinzione tra annotazione-documento e cosa «libro» o «registro» che la contiene appare di notevole rilievo in sede di lettura dell'art. 1, comma 6, del D.L. 10 luglio 1982, n. 429. Questa distinzione costituisce il punto di partenza di un'analisi (pervero non agevole posto che la disposizione è di non pregevole formulazione); in particolare interessa esaminare quali siano le «condotte» punibili da essa previste (non anche, ad esempio, quali siano i soggetti attivi del reato).

Una prima notazione può concernere l'inciso «in conformità dell'art. 22 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600», posto che non è mancato chi si è domandato se esso si riferisca solo alla condotta «non conserva». La risposta su questo punto deve essere che l'inciso testé riportato si collega a tutte le condotte considerate: l'art. 22 richiamato disciplina infatti sia l'obbligo di «tenuta» (nel comma 1, come sostituito dall'art. 42 del D.P.R. 30 dicembre 1980, n. 897) sia l'obbligo di «conservazione» (nei commi 2 e 3). Del resto se si fosse voluto collegare l'inciso solo al «non conserva» non lo

*Ritenuto* che nel corso di due procedimenti penali entrambi concernenti l'accertamento del reato di cui all'art. 1, sesto comma, del decreto legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria) convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516, che sanziona la mancata tenuta o conservazione delle scritture contabili (obbligatorie ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto), il Tribunale di Torino con due identiche ordinanze (r.o. nn. 79 e 80 del 1989), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma incriminatrice, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

---

si sarebbe scritto come inciso. Va anche considerato che la disposizione in esame ha un precedente nell'art. 51, commi 2 e 3 del D.P.R. n. 600 del 1973 (nel comma 3 si legge: «...tenuti in conformità alle disposizioni...»); altro precedente è l'art. 45, comma 2 del D.P.R. n. 633 del 1972, ed ivi si legge: «...non tengono i registri in conformità alle disposizioni...».

Delle più condotte menzionate dalla norma in esame, non crea difficoltà interpretative quella descritta dalle parole «non conserva». Il concetto di omessa conservazione del «libro» o «registro» chiaramente si riferisce alla cosa-veicolo delle annotazioni e risulta ben definibile integrando la norma penale con quelle extrapenali (tributarie e/o civilistiche).

È pure indubbio che l'omessa tenuta e/o omessa conservazione anche di uno solo dei più «libri» o «registri» prescritti costituisce il reato in questione; e che l'omessa tenuta si realizza nel momento stesso in cui sorge l'obbligo di tenuta del «libro» o «registro».

Difficoltà interpretative si hanno invece per le parole «non tiene», sia isolatamente considerate sia in collegamento con le parole «in conformità all'art. 22...». È indubbio che siano repressi penalmente l'omessa tenuta nel senso di omesso impianto di un «libro» o «registro» (sia nel senso di mancanza totale e per così dire fisica di esso, sia nel senso dell'assenza delle necessarie numerazione, bollatura e vidimazione) e la tenuta irregolare perché non osservante quanto disposto nell'art. 2219 del codice civile (con esclusione delle inosservanze minori e cioè non tali da pregiudicare la funzione assegnata a «libri» e «registri»).

Può anche ritenersi palese che all'omesso impianto della cosa-veicolo debba equipararsi il caso del «libro» o «registro» regolarmente impiantato ma lasciato «in bianco» od anche utilizzato solo per sporadiche e non importanti annotazioni (per il che il «libro» o «registro» risulta privato della stessa sua ragion d'essere).

La difficoltà interpretativa insorge sul punto se l'omessa annotazione su un «libro» o «registro» di singoli atti od operazioni esuli o meno dalla previsione della disposizione penale in esame. Sono state sostenute più interpretazioni, una delle quali collegata con l'art. 39, comma 2, lettera d) del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e con l'art. 55, comma 2, n. 3) del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (entrambi tali commi parlano di «inattendibilità» delle scritture).

In ordine a quest'ultima interpretazione, occorre osservare che *deve escludersi qualsiasi collegamento* tra illecito penale di che trattasi ed accer-

che la disposizione impugnata viene censurata nella parte in cui, punendo la mancata annotazione nelle scritture contabili — obbligatorie ai fini dell'imposta sul valore aggiunto — anche degli atti di acquisto (fatture ricevute) indipendentemente da una soglia quantitativa di punibilità, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto prevede invece il secondo comma, n. 1 (*rectius* n. 2) della medesima disposizione che sanziona penalmente l'omessa annotazione degli atti di cessione (fatture emesse) solo quando il loro ammontare complessivo superi i 50 milioni di lire, e la percentuale del 2% dei corrispettivi risultanti dall'ultima dichiarazione presentata; (*omissis*)

tamento « extracontabile » previsto dai citati commi degli artt. 39 e 55. Spesso in gergo, per indicare l'accertamento « extracontabile » si parla di accertamento « sintetico », ma l'espressione è inesatta ed ingannevole, posto che « sintetico » è solo l'accertamento del reddito complessivo effettuato ai sensi dell'art. 38, comma 4, del D.P.R. n. 600 del 1973 (« sintetico » è termine antitetico ad « analitico », mentre « induttivo » *alias* indiziario è termine antitetico a « documentale »; un accertamento analitico può dunque ben essere induttivo o anche induttivo, anzi normalmente lo è, raramente una documentazione essendo completa e comunque essendo ineliminabile in sede amministrativa ed in sede giudiziaria al momento della lettura ed interpretazione di quanto documentato).

La ragione della ferma opposizione ad un collegamento tra illecito penale *de quo* ed accertamento « extracontabile » è palese: occorre assolutamente evitare che la sentenza penale per il reato in questione divenga di fatto una sorta di « pregiudiziale » rispetto alla legittimità o meno dell'utilizzazione dello strumento dell'accertamento « extracontabile ». Il legislatore si è sforzato di separare, per quanto possibile, processo penale e procedimento di accertamento tributario (con eventuale seguito dinanzi alla giurisdizione tributaria).

Esclusa l'interpretazione testé esaminata, rimane da individuare una « misura » che non sia né restrittiva al punto da consentire un'elusione del precepto penale ed un sacrificio del bene giuridico da esso tutelato, né estensiva al punto da ravvisare il reato ogniquale sia omessa una singola annotazione (ancorché di modesta importanza economica).

Nel reperire questa « misura » occorre aver presenti anche altri dati normativi. Anzitutto, lo stesso art. 1 del D.L. n. 429 del 1982, il quale prevede, come autonoma fattispecie, l'omessa (e la infedele) annotazione delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, ossia delle operazioni per così dire « attive »; e appare arduo ritenere che il reato di cui al comma 6 assorba quelli previsti nel comma 2. Ora, se è ben vero che non possano configurarsi due diverse nozioni di « tenuta » a seconda che si tratta di registro Iva delle fatture o dei corrispettivi oppure invece di registro Iva degli acquisti, è però anche vero che la fattispecie penale prevista dal comma 6 è *diversa* per oggetto giuridico (bene tutelato) e per riferimento temporale — come tra breve si dirà — rispetto alle fattispecie di omessa annotazione di corrispettivi e di omessa fatturazione.

Occorre inoltre tener conto dell'art. 1, comma 26 del D.L. 19 dicembre 1984, n. 853 (convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17) che reprime penalmente l'effettuazione di « acquisti senza applicazione dell'imposta » (sul valore aggiunto); e ciò in considerazione della oggettiva pericolosità fiscale

che la norma impugnata non esclude interpretazioni tali da lasciare al giudice di merito un certo margine di apprezzamento nel limitarne l'applicazione a quelle sole fattispecie omissive che, per entità e natura, siano effettivamente in grado di ledere la funzione stessa della scrittura, preordinata alla ricostruzione della situazione patrimoniale e del giro di affari del contribuente;

che pertanto, sotto tale aspetto, la mancata previsione in astratto di una soglia di punibilità, non comportando l'automatica e necessaria incriminazione di fattispecie *oculi* inoffensive, non appare di per sé

---

del regime forfettario, che elimina il meccanismo di auto-sanzione dell'omessa annotazione degli acquisti, e quindi incentiva l'evasione dall'Iva, come l'esperienza a consuntivo dei 4 anni di applicazione del predetto D.L. ha confermato. Questa speciale previsione penale sarebbe stata meno indispensabile, ove alla disposizione ora in esame fosse da attribuirsi una portata molto ampia e comprensiva di ogni omessa annotazione.

D'altro canto va però osservato che nello stesso D.L. n. 853 del 1984 (cosiddetto Visentini-ter) v'è anche un dato che potrebbe essere reputato di segno opposto, all'art. 3, comma 5, ove la « incompletezza del repertorio della clientela ovvero delle scritture di cui al comma precedente » è trattata alla stregua di una « omessa tenuta ».

Nel senso di una interpretazione rigorosa, altro dato normativo di rilievo è l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 22, esplicitamente richiamato nell'inciso dianzi esaminato; ivi è stabilito che le « registrazioni » (*alias*, annotazioni) nelle scritture cronologiche ed in quelle di magazzino « devono essere eseguite non oltre sessanta giorni ». La tempestività delle annotazioni è dunque *una delle prescrizioni da osservare perché si abbia regolare « tenuta »*; il che sta ad indicare che la « tenuta » certamente non si esaurisce nel mero impianto della cosa-veicolo, ma comprende anche l'esecuzione delle annotazioni all'interno dell'anzidetta cosa (quanto meno ogni qualvolta si tratti di scritture cronologiche o di magazzino).

Quest'ultima considerazione parrebbe decisiva, almeno sul piano della ermeneutica giuridica, nel senso di un'interpretazione « rigorosa » della disposizione. Tuttavia essa va oltre misura (cfr. art. 51, comma 5, del D.P.R. n. 600 citato ed art. 45, comma 3, ultimo periodo, D.P.R. n. 633 citato), perché finisce per far operare il comma 6 in esame anche per illeciti di « scarsa rilevanza » e cioè in presenza di *sporadiche e poco importanti (in termini di importo)* omesse annotazioni, con un appesantimento della repressione penale (e del lavoro dei giudici) che sembra andare oltre la volontà del legislatore.

La « misura » da adottarsi potrebbe essere recepita dagli artt. 216, comma 1, n. 2) e 217, comma 2, legge fallimentare (banca fallita cosiddetta documentale, fraudolenta o semplice). Appare indubbio che costituisca il reato ex art. 1, comma 6, in esame l'aver tenuto uno o più libri o registri « in modo da non rendere possibile la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari » (art. 216 citato); e deve ritenersi che parimenti costituisca l'anzidetto reato l'aver tenuto libri o registri « in maniera irregolare o incompleta » (art. 217 citato). Ovviamente, nell'ambito tributario occorre tener presente che la tenuta di libri e registri è obbligatoria anche per professionisti e artisti.

L'interpretazione qui prospettata (che consente di utilizzare l'ampia elaborazione giurisprudenziale formatasi in relazione alla legge fallimentare) indi-

irragionevole e ciò in conformità a quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 62 del 1986, non essendo il legislatore obbligato a prevedere in ogni norma la soglia del penalmente rilevante, e potendo invece tale limite essere individuato in via interpretativa dal giudice di merito in base al principio di offensività, che costituisce ormai un canone unanimemente accettato (punto 5 della motivazione);

che per quanto attiene alla lamentata disparità di trattamento rispetto alla disciplina sanzionatoria prevista per la omessa annotazione delle cessioni di beni (art. 1, secondo comma, n. 2 decreto legge n. 429 del 1982) non può che ribadirsi quanto già costantemente affermato

---

vidua l'oggetto giuridico della figura criminosa in esame nell'*interesse del Fisco alla conoscenza (cosiddetta ostensibilità) dell'attività del contribuente* (in arg. tra le più recenti cfr. Cass., 22 dicembre 1978, in « Riv. pen. », 1979, 329; 12 dicembre 1980, ivi, 1981, 282; 30 ottobre 1984, ivi, 1985, 611; in particolare, per l'art. 217, legge fallimentare, cfr. Corte Cost., 29 aprile 1975, n. 93, 28 maggio 1984, in « Riv. pen. », 1985, 382).

A questo punto parrebbe palese che la fattispecie penale di « omessa tenuta... in conformità all'art. 22... » possa in astratto risultare configurata — alternativamente — come:

1) includente soltanto l'omesso impianto e condotte equivalenti (libro o registro lasciato « in bianco », o contenente solo sporadiche e non significative annotazioni);

2) includente i casi testé indicati *sub 1)*, ed inoltre i casi in cui uno o più libri o registri siano tenuti « in modo da non rendere possibile la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari » (art. 216 citato);

3) includente i casi testé indicati *sub 1)* e *sub 2)*, ed inoltre i casi nei quali uno o più libri sono tenuti « in maniera irregolare o incompleta » (art. 217 citato); e

4) includenti i casi testé indicati *sub 1)*, *sub 2)* e *sub 3)*, ed inoltre i casi nei quali in uno o più libri sono omesse annotazioni, purché di non « scarsa rilevanza ».

Parrebbero da scartare le interpretazioni indicate *sub 1)* e *sub 4)*, anche perché i lavori preparatori delle norme poi trasfuse nel D.L. n. 429 del 1982 hanno considerato proprio la legge fallimentare (cosa che si rileva pure da altre disposizioni). Comunque, per evitare la repressione penale non è sufficiente impiantare formalmente i « libri » e « registri » prescritti, ma occorre anche annotare in essi un complesso di atti e operazioni tale da assicurare una « visione d'insieme » sufficientemente illuminante circa i volumi di acquisti, di affari, di ricavi, ecc.

L'adozione di una siffatta « misura » rende superflua la previsione di « soglie » quantitative determinate, come invece ipotizzato nelle ordinanze di rimessione. Del resto, mentre le « soglie » previste negli altri commi dello stesso art. 1 sono riferite ad uno specifico periodo di imposta (per solito, ad uno specifico anno solare), il reato di cui qui trattasi prescinde da tale riferimento temporale; inoltre, come accennato, il reato in questione salva-guarda un bene giuridico diverso, non l'emersione dei fatturati e/o dei corrispettivi, ma la cosiddetta « ostensibilità » dell'attività (di impresa o di esercizio di arte o professione). Il che rileva anche ai fini del concorso dei reati previsti

dalla giurisprudenza di questa Corte e cioè che le scelte discrezionali del legislatore in materia di sanzioni penali non sono sindacabili nel giudizio di costituzionalità salvo il limite della ragionevolezza (v. da ultimo ord. n. 376 del 1989);

che tale limite in relazione alle fattispecie poste a raffronto dal giudice *a quo*, non risulta violato, trattandosi di norme che perseguono finalità diverse, specie sotto il profilo degli eventuali controlli incrociati, e che sanzionano comportamenti fra loro non omogenei rispetto al pericolo di un'evasione fiscale.

---

dallo stesso art. 1 del D.L. n. 429 del 1982, ed è confermato dall'ampia discrezionalità attribuita al giudice nella determinazione della pena.

Ovviamente, la « misura » qui indicata comporta apprezzamenti caso per caso, che però possono essere fatti anche dai funzionari o militari tenuti al dovere di rapporto penale, senza necessità di inzavorrare le Procure della Repubblica di rapporti inviati solo « per scarico di responsabilità ».

Giova comunque segnalare che è più difficile scoprire l'omessa registrazione di fatture *ricevute* che l'omessa registrazione di fatture *emesse*. Per queste ultime può essere sufficiente l'ispezione nell'azienda del contribuente cedente (o prestatore di servizi); per le prime occorre invece procedere a più controlli incrociati, per solito in luoghi diversi dal territorio nazionale, ché la contabilità del solo cessionario (o committente) può apparire completa e formalmente regolare pur in presenza dell'illecita omissione. Il che conferma vieppiù la non razionalità di una pura e semplice trasposizione delle « soglie », quale immaginata nell'ordinanza di rimessione.

FRANCO FAVARA

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

**Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nel 1989 in cause alle quali ha partecipato l'Italia.**

Nel corso dell'anno 1989 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha emesso 154 sentenze (escluse quelle in cause di personale): 30 di esse sono state pronunciate in cause alle quali ha partecipato l'Italia (9 su ricorsi diretti della Commissione C.E. contro l'Italia, 2 su ricorsi diretti dell'Italia contro la Commissione, 1 su ricorso della Commissione contro il Consiglio con intervento dell'Italia, 18 su domande pregiudiziali ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE o del protocollo 3 giugno 1971 concernente l'interpretazione della convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Numerose altre cause alle quali l'Italia aveva partecipato hanno trovato una soluzione stragiudiziale e conseguentemente sono state cancellate dal ruolo della Corte.

Oltre quelle pubblicate in questo numero della Rassegna, le sentenze emesse nelle cause alle quali ha partecipato l'Italia sono state le seguenti:

— 2 febbraio 1989, nella causa 353/87, *Commissione c. Italia*, con la quale la Corte ha dichiarato che « la Repubblica italiana, non avendo emanato nel termine prescritto le disposizioni necessarie per l'attuazione della decima direttiva del Consiglio 31 luglio 1984, n. 84/386/CEE, in materia d'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari, che modifica la direttiva n. 77/388/CEE — applicazione dell'imposta sul valore aggiunto alle locazioni di beni mobili materiali, — è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE ».

— 14 febbraio 1989, nella causa 13/88, *Knockel*, dove è stato dichiarato che « l'art. 4, n. 3, del regolamento della Commissione 10 luglio 1986, n. 2169, che fissa le modalità di controllo e di pagamento delle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso, può validamente far dipendere la concessione delle restituzioni alla produzione da una dichiarazione, fatta dal produttore, che indica che l'amido e la fecola da utilizzare non è stata prodotta da una materia prima diversa dal granturco, il grano, il riso o le patate ».

— 15 febbraio 1989, nella causa 32/88, *Six Construction Ltd*, con la quale, in relazione alla convenzione di Bruxelles sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale 27 settembre 1968, è stato stabilito che: 1) L'art. 5 n. 1 della convenzione stessa « va interpretato nel senso che, in materia di contratti di lavoro, l'obbligazione da prendere in considerazione è quella che caratterizza tali contratti, in particolare quella di effettuare l'attività convenuta »; 2) « Quando, in materia di contratto di lavoro, l'obbligo del lavoratore di effettuare l'attività convenuta è stato e dev'essere adempiuto al di fuori del territorio degli Stati contraenti, l'art. 5, n. 1, della Convenzione non può trovare applicazione; la competenza del giudice si determina in tal caso, in funzione del luogo del domicilio del convenuto, in conformità dell'art. 2 della convenzione ».

— 21 febbraio 1989, nella causa 203/87, *Commissione c. Italia*, con la quale la Corte ha dichiarato che « la Repubblica italiana, concedendo, per il periodo

compreso tra il 1° gennaio 1984 e il 31 dicembre 1988, un'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto, con rimborso delle imposte versate nello stadio precedente, per talune operazioni effettuate nei confronti delle vittime del terremoto in Campania e in Basilicata, ha contravvenuto alle disposizioni dell'art. 2 della stessa direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, n. 77/388, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme».

— 2 marzo 1989, nella causa 359/87, *Pinna*, dove, in tema di libera circolazione dei lavoratori-previdenza sociale, è stato statuito che « finché il Consiglio non ha adottato nuove norme in conformità all'art. 51 del Trattato CEE, la dichiarazione di invalidità dell'art. 73, n. 2, del regolamento n. 1408/71 comporta la generalizzazione del sistema di versamento delle prestazioni familiari definito all'art. 73, n. 1, dello stesso regolamento ».

— 14 marzo 1989, nella causa 1/88, *Baldi*, con la quale, ancora in tema di libera circolazione dei lavoratori-previdenza sociale, è stato statuito che: « 1) L'art. 78, n. 2 del regolamento n. 1408/71 riguarda solo il caso dell'orfano il cui genitore deceduto avesse personalmente la qualità di lavoratore subordinato; 2) Dall'art. 73 del regolamento n. 1408/71 risulta che un lavoratore, finché rimane sottoposto alla legislazione sociale di uno Stato membro, ha diritto, per i familiari che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, alle prestazioni familiari contemplate dalla normativa del primo Stato, come se risiedessero sul territorio di quest'ultimo; 3) Se nei casi di cui all'art. 77, n. 2, lett. a) e n. 2, lett. b), sub i), del regolamento n. 1408/71, l'importo delle prestazioni fornite dallo Stato di residenza è inferiore a quello delle prestazioni concesse dall'altro Stato debitore, il lavoratore conserva il beneficio dell'importo più elevato e il diritto a percepire, a carico dell'istituto di previdenza sociale competente di quest'ultimo Stato, un complemento di prestazioni fornite dallo Stato di residenza e quello delle prestazioni previste dall'altro Stato debitore per i titolari di una pensione d'invalidità, maggiorate se del caso del complemento stabilito dalla normativa di quest'ultimo Stato per i figli di tali titolari ».

— 27 aprile 1989, nella causa 324/87, *Commissione c. Italia*, dove la Corte ha dichiarato che, « non avendo emanato nel termine prescritto tutte le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 7 febbraio 1983, n. 83/91, che modifica la direttiva n. 72/462, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche provenienti da paesi terzi, e la direttiva n. 77/96, riguardante la ricerca delle trichine all'importazione da paesi terzi di carni fresche provenienti da animali domestici della specie suina, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE ».

— 25 maggio 1989, nella causa 15/88, *Maxi Di*, con la quale, in tema di imposizione indiretta sulla raccolta di capitali, è stato precisato che « l'art. 11 della direttiva n. 69/335 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può esigere dalle società di capitali ai sensi dell'art. 3 della direttiva, in occasione di un prestito obbligazionario, operazione menzionata dall'art. 11 della direttiva medesima, tributi diversi da quelli previsti dall'art. 12 della direttiva ».

— 30 maggio 1989, nella causa 355/87, *Commissione c. Consiglio delle C.E.*, con intervento dell'Italia, con la quale è stato respinto il ricorso della Commissione diretto contro l'annullamento della decisione del Consiglio n. 87/475/



CEE, che aveva conferito all'Italia un'autorizzazione incondizionata a ratificare un accordo di ripartizione di carichi, in tema di *trasporti marittimi*, negoziato con l'Algeria.

— 11 luglio 1989, nella causa 195/87, *Cehave*, con la quale è stato dichiarato che: «1) L'art. 2, n. 1 del regolamento della Commissione 30 giugno 1986, n. 2040, va interpretato nel senso che il *prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali* dev'essere calcolato sulla base del tasso di conversione agricolo che si applica nello Stato membro sul cui territorio viene effettuata la prima trasformazione dei cereali; 2) Il combinato disposto dell'art. 4, n. 6, del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, come modificato dal regolamento del Consiglio 23 maggio 1986, n. 1579, e dell'art. 5, n. 1, del regolamento della Commissione 30 giugno 1986, n. 2040, va interpretato nel senso che gli operatori che effettuano la prima trasformazione dei cereali devono trasferire successivamente sui loro fornitori l'eventuale differenza positiva o negativa tra il prelievo di corresponsabilità da essi dovuto e la riduzione che è stata loro concessa dai fornitori a titolo di tale prelievo; 3) dall'esame della normativa di cui trattasi non è risultato alcun elemento che possa pregiudicarne la validità».

— 13 luglio 1989, nella causa 395/87, *Tournier e*, con la stessa data, nelle cause riunite 110, 241 e 242/88, *Lucazeau*, con le quali è stato statuito, in tema di *concorrenza-diritti d'autore*, che: «1) Gli artt. 30 e 59 del Trattato CEE vanno interpretati nel senso che non ostano all'applicazione di una normativa nazionale che consideri come una violazione del diritto d'autore l'esecuzione pubblica, senza pagamento di compensi, di opere musicali protette mediante supporti del suono, qualora dei compensi siano già stati versati all'autore per la riproduzione dell'opera in un altro Stato membro; 2) L'art. 85 del Trattato CEE va interpretato nel senso che vieta qualsiasi pratica concordata tra società nazionali di gestione di diritti d'autore degli Stati membri che ha per oggetto o per effetto che ogni società rifiuti l'accesso diretto al suo repertorio agli utilizzatori stabiliti in un altro Stato membro. Spetta ai giudici nazionali determinare se un accordo a tal fine vi sia effettivamente stato tra queste società di gestione; 3) Il fatto che una società nazionale di gestione di diritti d'autore in materia musicale rifiuti l'accesso degli utilizzatori di musica registrata al solo repertorio straniero che essa rappresenta ha per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza sul mercato comune solo se l'accesso ad una parte del repertorio protetto poteva interamente salvaguardare gli interessi degli autori, compositori ed editori di musica senza pertanto aumentare le spese attinenti alla gestione e dei contratti e della sorveglianza dell'utilizzo delle opere musicali protette. L'art. 86 del Trattato CEE va interpretato nel senso che una società nazionale di gestione di diritti d'autore che si trovi in posizione dominante su una parte sostanziale del mercato comune impone condizioni di transazione inique quando i compensi che essa applica alle discoteche sono sensibilmente più elevati di quelli praticati negli altri Stati membri, in quanto il confronto delle nuove tariffe è stato effettuato su una base omogenea. Così non è se la società di diritti d'autore di cui trattasi poteva giustificare una tale differenza basandosi su divergenze obiettive e pertinenti tra la gestione dei diritti d'autore nello Stato membro interessato e quella negli altri Stati membri».

— 13 luglio 1989, nella causa 214/88, *Finanze c. Politi*, con la quale la Corte ha dichiarato che «il combinato disposto dell'art. 9 della direttiva n. 64/433 e dell'art. 17, n. 2, del regolamento n. 121/67, costituisce una deroga,

per quanto riguarda i *controlli sanitari e di polizia sanitaria sulle carni suine*, fresche, refrigerate o congelate, in provenienza da paesi terzi, al divieto di riscuotere diritti di controllo sanitario, e ciò nella misura necessaria a garantire un trattamento non discriminatorio degli operatori economici, che, effettuando scambi intracomunitari di carni fresche, sono a questo titolo sottoposti al pagamento di diritti di controllo sanitario nello Stato membro esportatore, e di coloro che importano da paesi terzi, a condizione che tali diritti non superino il costo effettivo del controllo».

— 17 ottobre 1989, nella causa 109/88, *Handels*, con la quale la Corte — precisato pregiudizialmente che un *tribunale arbitrale di categoria*, la cui competenza e la cui composizione non dipendono dall'accordo delle parti e che dirime la lite in ultimo grado, deve essere considerato come una giurisdizione di uno Stato membro ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE — sui singoli quesiti posti da tale tribunale ha dichiarato che «la direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975, n. 75/117, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della *parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e femminile* va interpretata nel senso che: 1) Quando un'impresa applica un sistema di retribuzione caratterizzato da una mancanza totale di trasparenza, il datore di lavoro ha l'onere di provare che la sua prassi salariale non è discriminatoria, dal momento che il lavoratore di sesso femminile dimostra, relativamente ad un numero rilevante di lavoratori dipendenti, che la retribuzione media dei lavoratori di sesso femminile è inferiore a quella dei lavoratori di sesso maschile; 2) Quando risulta che l'applicazione dei criteri di maggiorazione quali la flessibilità, la formazione professionale o l'anzianità del lavoratore sfavorisce sistematicamente i lavoratori di sesso femminile, — il datore di lavoro può giustificare il ricorso al criterio della flessibilità se esso viene inteso nel senso che riguarda l'adattabilità ad orari e luoghi di lavoro variabili, dimostrando che tale adattabilità riveste importanza per l'esecuzione di compiti specifici che sono affidati al lavoratore, ma non se tale criterio viene inteso nel senso che riguarda la qualità del lavoro svolto dal lavoratore; — il datore di lavoro può giustificare il ricorso al criterio della formazione professionale dimostrando che tale formazione riveste importanza per l'esecuzione di compiti specifici che sono affidati al lavoratore; — il datore di lavoro non deve specificamente giustificare il ricorso al criterio dell'anzianità».

— 17 ottobre 1989, nelle cause riunite 231/87 e 121/87, *Comune di Carpeneto Piacentino e Comune di Rivergaro*, con la quale, in tema di *imposta sul valore aggiunto*, la Corte ha dichiarato che: «1) L'art. n. 5, 1° comma, della sesta direttiva IVA n. 77/388/CEE va interpretato nel senso che le attività esercitate 'in quanto pubbliche autorità' ai sensi di tale norma sono quelle svolte dagli enti di diritto pubblico nell'ambito del regime giuridico loro proprio, escluse le attività da essi svolte in forza dello stesso regime cui sono sottoposti gli operatori economici privati. Spetta a ciascuno Stato membro scegliere la tecnica normativa più consona per trasporre nel diritto nazionale il principio del non assoggettamento sancito da detta norma. 2) L'art. 4, n. 5, 2° comma, della sesta direttiva va interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti a garantire l'assoggettamento degli enti di diritto pubblico per le attività che esercitano in quanto pubblica autorità allorché tali attività possono essere del pari esercitate da privati in concorrenza con essi e qualora il loro non assoggettamento sia atto a provocare distorsioni di concorrenza di una certa importanza, ma non hanno l'obbligo di recepire letteralmente tale criterio nel loro diritto nazionale, né di pre-

cisare limiti quantitativi di non assoggettamento; 3) L'art. 4, n. 5, 3° comma, della sesta direttiva va interpretato nel senso che non impone agli Stati membri l'obbligo di recepire nella loro normativa tributaria il criterio del carattere non trascurabile, inteso come condizione per l'assoggettamento delle attività elencate all'allegato D; 4) Un ente di diritto pubblico può invocare l'art. 4, n. 5, della sesta direttiva per opporsi all'applicazione di una disposizione nazionale che sancisca il suo assoggettamento all'IVA per un'attività, svolta in quanto pubblica autorità, che non sia elencata nell'allegato D della sesta direttiva, e il cui non assoggettamento non sia atto a provocare distorsioni di concorrenza di una certa importanza».

— 19 ottobre 1989, causa 142/88, *Hoesch-Bergrohr*, con la quale in tema di politica commerciale, la Corte ha dichiarato che: «1) L'art. 5 del regolamento del Consiglio 9 gennaio 1985, n. 60, relativo alle restrizioni all'esportazione di tubi d'acciaio verso gli Stati Uniti d'America, va interpretato nel senso che l'espressione 'nuovi produttori di tubi d'acciaio' comprende le imprese che, pur avendo prodotto precedentemente tubi d'acciaio e pur conservando la loro forma giuridica e la loro denominazione sociale, hanno subito una trasformazione sul piano economico che ha portato la creazione di un nuovo stabilimento dotato di una notevole capacità produttiva, in particolare quando in tale stabilimento si fabbrica un nuovo prodotto che non era già stato fabbricato dall'impresa; 2) Un'impresa riconosciuta come 'nuovo produttore' ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 60/85, deve poter beneficiare di una proporzione adeguata delle licenze d'esportazione disponibili, nel rispetto dei criteri che figurano in tale norma. In particolare, è necessario che le autorità degli Stati membri incaricate di determinare la rilevanza di ciascuno di questi vari criteri, tengano conto della capacità produttiva del nuovo produttore e del suo potenziale di esportazione, e gli consentano un accesso reale al mercato americano dei tubi d'acciaio; 3) Le autorità tedesche erano autorizzate dal regolamento n. 60/85, senza esservi tuttavia obbligate, ad assegnare all'impresa Hoesch una quantità speciale di tubi di acciaio prelevata sulla quota nazionale di esportazione del 2,82% del consumo apparente degli Stati Uniti».

— 19 ottobre 1989, nelle cause riunite 258, 337 e 338/87, *Italia c. Commissione*, con la quale la Corte ha respinto i ricorsi italiani, in tema di liquidazione dei conti FEOGA per gli esercizi 1983, 1984 e 1985, confermando così la non imputabilità al FEOGA di alcune spese relative a vendita di latte scremato in polvere di ammasso pubblico, alla trasformazione delle arance e dei limoni, al premio speciale di riporto nel settore della pesca.

— 23 novembre 1989, nella causa 150/88, *Firma 4711*, con la quale la Corte — dopo aver precisato che essa può fornire gli elementi interpretativi del diritto comunitario che consentiranno al giudice nazionale di risolvere il problema giuridico di cui si trova adito anche qualora si tratti della valutazione della compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni di uno Stato membro diverso da quello del giudice del rinvio — ha dichiarato, in relazione ai quesiti posti, che: «1) L'art. 6, n. 2, della direttiva del Consiglio n. 76/768, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici, osta a che una normativa nazionale prescriva l'indicazione dei dati qualitativi e quantitativi delle sostanze menzionate sull'imballaggio, nella pubblicità o nella denominazione dei prodotti cosmetici contemplati dalla direttiva; 2) L'art. 6, n. 1, lett. a), della succitata direttiva vieta ad uno Stato membro di prescrivere, nel caso dei prodotti cosmetici importati, fabbricati da un produttore stabilito nella

Comunità, che il nome dell'impresa stabilita e responsabile dello smercio in tale Stato membro figuri sugli imballaggi, sui recipienti o etichette dei prodotti ».

— 5 dicembre 1989, nella causa 3/88, *Commissione c. Italia* con la quale la Corte, in tema di *appalti pubblici di forniture nel settore dell'informatica*, ha dichiarato che « avendo riservato alle sole società a prevalente o totale partecipazione statale o pubblica, diretta o indiretta, la possibilità di concludere convenzioni per la realizzazione dei sistemi informativi per conto della pubblica amministrazione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nonché della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/62 ».

— 12 dicembre 1989, nella causa 265/88, *Messner*, dove la Corte ha dichiarato che « il comportamento di uno Stato membro, il quale imponga ai cittadini degli altri Stati membri che esercitano il diritto alla libera circolazione l'obbligo, munito di sanzione penale in caso di inosservanza, di effettuare una *dichiarazione di soggiorno* entro tre giorni a decorrere dall'ingresso nel territorio, non è compatibile con le norme del diritto comunitario relative alla *libera circolazione delle persone* ».

— 14 dicembre 1989, nella causa 3/87, *The Queen c. Agegate Ltd.*, dove la Corte ha precisato (con riferimento alla questione sulla quale soltanto aveva presentato osservazioni il Governo italiano) che la *nozione comunitaria di lavoratore* deve essere definita secondo criteri obiettivi che caratterizzano il rapporto di lavoro in considerazione dei diritti e dei doveri degli interessati e che quindi, dato che la caratteristica sostanziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona svolge, durante un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di questa, prestazioni in compenso delle quali riscuote una retribuzione, il solo fatto che detta *retribuzione sia « alla parte »* e che sia eventualmente calcolata su una base collettiva, non è tale da escludere la qualità di lavoratore della persona così come retribuita.

O. F.

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE**, Sed. plen., 2 febbraio 1989, nella causa 22/87 - *Pres. Due - Avv. Gen. Lenz - Commissione della C.E. (ag. Traversa) c. Repubblica italiana (avv. Stato Fiumara)*.

**Comunità europee - Inadempimento di uno Stato - Mancata attuazione della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987/CEE - Tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.**

(Direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987/CEE; legge 29 maggio 1982, n. 297; legge 29 maggio 1975, n. 164; art. 2120 cod. civ.).

*Non avendo emanato nei termini prescritti i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relativi alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro — in particolare alle disposizioni concernenti l'istituzione di organismi di garanzia atti ad assicurare ai la-*

*voratori il pagamento delle spettanze risultanti da contratti di lavoro (artt. 3 e 5), la garanzia delle prestazioni dovute ai lavoratori in forza dei regimi previdenziali obbligatori (art. 7) e la garanzia delle prestazioni pensionistiche di vecchiaia previste dai regimi integrativi professionali o interprofessionali (art. 8) —, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE (1).*

(omissis) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 28 gennaio 1987, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo emanato nei termini prescritti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (G.U. n. L 283, pag. 23), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE.

2. — La Commissione formula più in particolare tre censure relative all'inadempimento degli obblighi derivanti dagli artt. 3 e 5 della direttiva (istituzione di organismi di garanzia atti ad assicurare ai lavora-

---

(1) La difesa del Governo italiano non aveva contestato la mancanza, nell'ordinamento giuridico italiano, di disposizioni esattamente corrispondenti a quelle volute dalla direttiva 80/987/CEE, ma aveva rilevato l'esistenza, nello stesso ordinamento, di un complesso di disposizioni atte a garantire una tutela equivalente, e in certi casi addirittura superiore, a quella perseguita dalla direttiva, donde l'inconfigurabilità di un sostanziale inadempimento dell'Italia (sul concetto di recepimento nel diritto interno di una direttiva, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr., oltre la sentenza, citata in motivazione, 23 maggio 1985, nella causa 29/84, COMMISSIONE c. REP. FED. GERMANIA, le più recenti sentenze 9 aprile 1987, nella causa 363/85, COMMISSIONE c. REP. ITALIANA, in questa *Rassegna*, 1987, I, 291 e 8 luglio 1987, nella causa, COMMISSIONE c. REP. ITALIANA, punto 9 della motivazione, *ibidem*, pag. 309).

#### **Sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.**

(omissis) 3. - Esiste in Italia — si era detto nelle difese scritte del Governo italiano, che qui si riproducono parzialmente — un sistema complesso di istituti finalizzato ad evitare le conseguenze negative che potrebbero derivare al lavoratore dalla perdita del posto di lavoro (a questo riguardo si ricordano, richiamando per i particolari il citato documento, i benefici erogati dalla Cassa integrazione guadagni straordinaria», gli interventi della società finanziaria pubblica G.E.P.I., la procedura di amministrazione straordinaria, la gestione straordinaria delle imprese di assicurazione, le particolari disposizioni in favore dei lavoratori nella disciplina delle varie procedure concorsuali, le norme che garantiscono a tutti il pagamento delle

tori il pagamento delle spettanze risultanti da contratti di lavoro), dall'art. 7 (garanzia delle prestazioni dovute ai lavoratori in forza dei regimi previdenziali obbligatori) e dall'art. 8 (garanzia delle prestazioni pensionistiche di vecchiaia previste dai regimi integrativi professionali o interprofessionali).

3. — Il termine di 36 mesi, previsto dall'art. 11 della direttiva, per l'emanazione da parte degli Stati membri delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva è scaduto il 23 ottobre 1983. È pacifico che la Repubblica italiana non ha adottato alcun provvedimento per l'attuazione della direttiva.

4. — Il Governo convenuto sostiene tuttavia che diverse disposizioni del diritto italiano vigente sono atte a garantire ai lavoratori una tutela equivalente, se non superiore, a quella perseguita dalla direttiva.

5. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono

---

indennità di fine rapporto). Considerate complessivamente (e tenuto conto altresì dell'indennità di disoccupazione quale ulteriore ammortizzatore sociale), questo sistema appare assicurare in larga misura, e anche con maggiore efficacia, la tutela del prestatore di lavoro sostanzialmente voluta dalla direttiva 80/987/CEE.

Basti considerare in proposito, e in modo particolare, la *garanzia introdotta dalla legge 29 maggio 1982, n. 297* (disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), secondo la quale, qualora il datore di lavoro non vi provveda, uno specifico Fondo di garanzia pubblico eroga al lavoratore o ai suoi aventi diritto il trattamento di fine rapporto. È vero che la direttiva prevede la garanzia del pagamento delle somme dovute per retribuzione per un periodo determinato in caso di apertura di procedura concorsuale e che una siffatta specifica garanzia non è prevista attualmente dall'ordinamento giuridico italiano. Ma tale ordinamento, con le disposizioni della legge sopra ricordata, offre una garanzia sia pur diversa ma certamente di portata ben superiore: essa, infatti, riguarda, nei confronti di tutti i lavoratori insoddisfatti, il trattamento di fine rapporto, che, come è facile immaginare, è generalmente di consistenza ben maggiore della retribuzione per un periodo determinato (che, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, potrebbe essere anche soltanto di tre mesi).

Questa garanzia generalizzata, seppur non corrisponde esattamente a quella indicata dalla direttiva e formalmente non la assorbe, è certamente di entità tale da offrire al lavoratore sostanzialmente una tutela addirittura superiore a quella pretesa dalla direttiva medesima.

Gli altri istituti richiamati all'inizio del presente paragrafo completano, sia pure per determinati settori e per determinate categorie di lavoratori, la tutela del prestatore di lavoro subordinato. E in particolare il sistema della «*cassa integrazione guadagni straordinaria*» costituisce, per determinati settori e per determinati lavoratori, una garanzia alternativa specificamente con-

richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6. — In via preliminare occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 189 del Trattato, gli Stati membri destinatari di una direttiva sono tenuti ad adottare, nell'ambito del loro ordinamento giuridico nazionale, i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente alle finalità perseguite. Si desume in proposito dalla giurisprudenza della Corte (ed in particolare dalla sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione c. Repubblica federale di Germania, Racc. pag. 1661) che se l'attuazione di una direttiva non esige necessariamente l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi o regolamentari in ogni Stato membro, l'emanazione di detti provvedimenti può ritenersi superflua solo qualora le disposizioni del diritto nazionale vigente garantiscano effettivamente la completa applicazione della direttiva.

---

sentita dall'art. 1, n. 2, della direttiva in collegamento con l'allegato II lettera C1 di essa.

La Commissione non contesta, nella sostanza, l'efficacia di questo complesso sistema e la sua rispondenza, in gran parte, ai fini della direttiva. Essa osserva però che il sistema italiano, seppur sotto certi aspetti (come quello della garanzia del trattamento di fine rapporto di cui alla citata legge numero 297/1982) assicuri una tutela più efficace dei diritti dei lavoratori, non assicura peraltro la specifica tutela voluta dalla direttiva; e laddove la assicura (come nei casi di applicazione della « cassa integrazione guadagni straordinaria »), la garanzia è però limitata — in contrasto con gli obiettivi della direttiva stessa — a settori produttivi e a categorie di lavoratori ovvero presenta esenzioni o lacune non accettabili.

Questa impostazione, nei suoi termini generali, non appare accettabile. Se è vero, infatti, che la garanzia, accordata a tutti i lavoratori di qualsivoglia settore, del pagamento delle somme dovute per trattamento di fine rapporto è di efficacia superiore a tutte le garanzie previste dalla direttiva, ben dovrebbe concludersi che il sistema italiano non deve ulteriormente adeguarsi alla direttiva stessa.

Sotto un profilo subordinato, seppur si dovesse seguire l'*iter* logico delle osservazioni della Commissione e ammettere da un lato che la garanzia generalizzata del trattamento di fine rapporto non è sufficiente a bilanciare la mancanza della garanzia specificamente voluta dalla direttiva del pagamento della retribuzione per un periodo determinato in caso di procedura concorsuale (a fronte della quale esisterebbe in Italia solo una garanzia parziale per settori determinati e per specifiche categorie di lavoratori), occorrerebbe allora correggere la portata delle osservazioni stesse della Commissione per un sensibile ridimensionamento delle aree non tutelate nell'ordinamento giuridico italiano.

E sotto questo profilo subordinato valgono le considerazioni dei paragrafi che seguono.

4. - Riguardo in particolare alla contestazione concernente gli artt. 3 e 5 della direttiva, è opportuno ricordare che la stessa direttiva nasce dalla

7. — La direttiva n. 80/987, la cui insecuzione viene addebitata alla Repubblica italiana, persegue il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro e prevede a tal fine, in particolare, garanzie specifiche per la soddisfazione dei loro crediti non pagati.

8. — Vanno pertanto esaminate nell'ordine le tre censure formulate dalla Commissione per accertare se le disposizioni legislative italiane richiamate dal Governo convenuto assicurino ai lavoratori subordinati la fruizione delle garanzie specifiche previste dalla citata direttiva n. 80/987.

Sulla prima censura relativa all'omessa attuazione degli artt. 3 e 5 della direttiva n. 80/987.

9. — Dagli artt. 3 e 5 della direttiva risulta che gli Stati membri devono istituire organismi di garanzia che assicurino la soddisfazione dei crediti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti

---

nessità di sopperire alle esigenze dei lavoratori che a causa dell'insolvenza del datore di lavoro vanno incontro alle difficoltà dovute normalmente allo svolgimento delle procedure previste dalle legislazioni speciali nazionali, nonché ai rischi di non poter far valere i propri diritti di credito per insufficienza dell'attivo del patrimonio del datore di lavoro.

Da ciò si desume che in ogni caso si debba far capo ai soggetti che secondo le varie legislazioni nazionali possano essere implicati in tali procedure.

In Italia il R.D. 16 marzo 1942, n. 297 (legge fallimentare) determina sia i soggetti assoggettabili sia quelli esclusi dalla disciplina fallimentare. E sono appunto esclusi dalla assoggettabilità al fallimento e alle altre procedure concorsuali gli enti pubblici e i piccoli imprenditori, quali — ai sensi dell'art. 2083 codice civile — «i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio o della propria famiglia».

V'è inoltre da considerare che alcune categorie di lavoratori si trovano in situazione del tutto particolare, per cui v'è quantomeno da dubitare della applicabilità ad essi delle regole della direttiva. Si consideri da questo punto di vista la posizione dei *dirigenti* per i quali i contratti collettivi prevedono spesso speciali clausole di salvaguardia che forniscono loro una tutela sostanziale, in caso di licenziamento motivato da ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione, ovvero crisi aziendale o settoriale, nonché nelle ipotesi di amministrazione straordinaria. Per quanto riguarda gli *apprendisti*, pur essendo essi legati da un rapporto di lavoro subordinato speciale (legge 19 gennaio 1955 n. 25), la estensione del campo di applicazione della direttiva a questa categoria sembra non corrispondere ad esigenze obiettive, tenuto conto in particolare che essi prestano la propria opera per brevi periodi. Data, poi, la specialità della definizione di lavoratore subordinato nell'ordinamento italiano (art. 2094 codice civile, in collegamento con l'art. 2 n. 2 della direttiva) suscita perplessità l'applicazione della tutela prevista dalla direttiva ai *lavora-*



di lavoro o da rapporti di lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata, stabilità secondo le condizioni previste dall'art. 3.

10. — Secondo il Governo italiano, il combinato disposto delle varie norme di diritto italiano intese ad evitare al lavoratore le conseguenze negative che potrebbero derivare dalla perdita del posto di lavoro, garantirebbe ai lavoratori una tutela equivalente a quella prevista negli artt. 3 e 5 della direttiva. Il Governo italiano cita in particolare le disposizioni relative al trattamento corrisposto al termine del rapporto di lavoro (« trattamento di fine rapporto »), contenute nella legge 29 maggio 1982, n. 297 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 148 del 7 giugno) e il sistema di garanzia di pagamento predisposto con la « Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria » la quale, istituita con legge 29 maggio 1975, n. 164 (GURI n. 147 del 31 maggio) costituirebbe un sistema alternativo di garanzia specificamente consentito dall'art. 1, n. 2, della direttiva in collegamento con l'allegato II, lett. c/1 di essa.

---

*tori a domicilio*: è largamente controversa, difatti, la possibilità di ritenerli o assimilarli ai lavoratori subordinati. La stessa legge 18 dicembre 1973, n. 877 (nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio) stabilisce solo un particolare vincolo di subordinazione per questi lavoratori, in deroga a quanto previsto dall'art. 2094 del codice civile. E la legge 8 agosto 1985, n. 433 (legge quadro per l'artigianato) prevede espressamente che, qualora non superino un terzo dei lavoratori dell'impresa artigiana, i lavoratori a domicilio non sono computati ai fini del calcolo dei limiti dimensionali stabiliti dalla legge stessa per l'impresa artigiana.

Le aree non coperte dalle norme sulla cassa integrazione guadagni straordinaria indubbiamente sussistono, ma, anche solo con le precisazioni sopra fatte, sono di un'ampiezza molto minore di quella indicata dalla Commissione. E per i lavoratori appartenenti a tali aree scoperte sussistono delle ulteriori forme di efficace garanzia, anche se non coincidenti con quelle volute dalla direttiva: si pensi agli accordi della contrattazione collettiva che hanno creato organismi bilaterali (datori di lavoro e lavoratori) per il sostegno e la garanzia dei redditi in caso d'insolvenza del datore di lavoro (ad esempio nei contratti per il commercio e per il turismo); si pensi ai privilegi di primo grado che assistono i crediti di lavoro.

Quanto all'area coperta dall'istituto della cassa integrazione guadagni straordinaria, è doveroso precisare che non sussiste alcuna discrezionalità, se non tecnica, nelle determinazioni che l'amministrazione assume: il C.I.P.I. (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale), che è l'organo che valuta l'effettività dei motivi che giustificano il ricorso alla « cassa », si è dato una norma di comportamento (delibera 12 giugno 1984) in base alla quale nell'attuazione concreta dell'istituto l'erogazione dei benefici è obbligatoria e non facoltativa, una volta che sia constatata obiettivamente la ricorrenza delle condizioni di legge.

5. - Quanto alla contestazione 2 concernente l'art. 7 della direttiva, si osserva che l'articolo 2116 del codice civile italiano dispone che « le prestazioni

11. — Per quel che riguarda il trattamento di fine rapporto, occorre rilevare che trattasi di un'attribuzione patrimoniale il cui importo è determinato con riferimento alla durata del rapporto di lavoro, corrispondente in linea di principio ad un mese di retribuzione per ogni anno di anzianità di servizio, ed a cui hanno diritto tutti i lavoratori in caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 2120 del codice civile italiano. Il Fondo di garanzia di cui all'art. 2 della citata legge n. 297 si sostituisce al datore di lavoro insolvente per garantire il pagamento di detta attribuzione patrimoniale. Questa garanzia non si estende però al pagamento dei crediti relativi a retribuzioni dei lavoratori che non siano state regolarmente pagate nel corso del rapporto di lavoro, a causa dell'insolvenza del datore di lavoro. Ora, il pagamento di detti crediti dev'essere garantito a norma degli artt. 3 e 5 della direttiva n. 80/987. Ne consegue che le disposizioni del diritto italiano afferenti al trattamento di fine rapporto non sono atte ad adempiere gli obblighi derivanti dai precitati articoli della direttiva.

---

indicate nell'art. 2114 sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza ed assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali o delle norme corporative ».

Da tale norma si ricava il principio della cosiddetta assicurazione di diritto o automatica, per effetto del quale il diritto del lavoratore a conseguire le prestazioni assistenziali e previdenziali sussiste indipendentemente dalla regolare corresponsione da parte del datore di lavoro dei contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ritenuto che il principio in questione sia applicabile nel campo degli assegni familiari in quanto i medesimi rappresentano, secondo il vigente sistema, una forma di assistenza obbligatoria diretta ad integrare il salario.

Il principio della automaticità delle prestazioni è espressamente sancito nella normativa specifica concernente varie forme assicurative (infortuni e malattie professionali, tubercolosi, malattie comuni).

Nella assicurazione contro la disoccupazione il principio è riconosciuto per l'indennità ordinaria di disoccupazione.

In materia di infortuni l'art. 67 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 (testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) dispone che « gli assicurati hanno diritto alle prestazioni da parte dell'istituto assicuratore anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia adempiuto agli obblighi stabiliti nel presente titolo ».

In particolare per quanto riguarda l'attuazione del principio dell'automaticità nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti gestita dall'I.N.P.S. (Istituto nazionale della previdenza sociale), l'articolo 27 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, nel testo modificato dalla legge 11 agosto 1972, n. 485, recita testualmente:

« Il requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti, *si intende verificato anche quando i contributi*

12. — Per quel che riguarda la Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria —, la quale garantisce il pagamento dei crediti dei lavoratori sino all'80 % della retribuzione in caso di « crisi aziendale », nozione che include l'ipotesi dell'insolvenza del datore di lavoro, è pacifico che essa è atta a soddisfare ai precetti della direttiva per quel che riguarda l'ambito di applicazione « *ratione materiae* » della garanzia. Tuttavia, come ha osservato la Commissione, questa garanzia comporta lacune per quel che riguarda l'ambito di applicazione « *ratione personae* » tenuto conto di quello prescritto dalla direttiva.

13. — Infatti, occorre rilevare in primo luogo che questo sistema viene applicato esclusivamente alle imprese industriali (legge 29 maggio 1975, n. 164), alle imprese appaltatrici dei servizi di mensa di imprese industriali nonché alle imprese commerciali che occupino più di mille dipendenti (legge 23 aprile 1981, n. 155, GURI n. 114 del 27 aprile), alle imprese di edizione e stampa dei quotidiani ed alle agenzie di stampa nazionali (legge 5 agosto 1981, n. 146, GURI n. 215 del 6 agosto), ed infine alle imprese di navigazione (legge 9 dicembre 1982, n. 918), le quali ultime non rientrano però nell'ambito d'applicazione della direttiva.

---

*non siano effettivamente versati, ma risultino dovuti nei limiti della prescrizione decennale.* Il rapporto di lavoro deve risultare da documenti e prove certe.

I periodi non coperti da contribuzione di cui al comma precedente sono considerati utili anche ai fini della determinazione della misura delle pensioni ».

La norma concerne tutte le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, ivi compresa la pensione di anzianità e le prestazioni spettanti ai superstiti (pensione di reversibilità o indiretta ed indennità di morte).

Da ciò si evince che *nel campo delle prestazioni pensionistiche il principio subisce una attenuazione* nel senso che la prestazione è dovuta anche nel caso di omissione contributiva ma solo con riferimento ai *contributi relativi all'ultimo decennio* ossia al periodo per il quale non si è ancora verificata la prescrizione del diritto della gestione previdenziale per il versamento dei contributi nei confronti del datore di lavoro.

Proprio su questa deroga al principio della automaticità si concentra l'attenzione della Commissione. Ma non possiamo non rilevare la assoluta marginalità di tale deroga, tenuto conto degli effetti pratici.

In effetti l'individuazione di queste ipotesi può avvenire in casi sporadici, singoli e non può essere generalizzata: dato il sistema vigente di sorveglianza e controllo istituito dalla legge sulla previdenza sociale, non sembra che possa rilevare in modo dirimente l'argomentazione incentrata sui limiti derivanti dalla prescrizione decennale per affermare la non corrispondenza del sistema italiano agli obblighi di cui all'art. 7 della direttiva. La legge impone all'I.N.P.S. l'obbligo di inviare ogni anno al lavoratore un estratto conto contenente l'indicazione della retribuzione denunciata dal datore di lavoro, consentendo in tal modo un controllo costante in ordine agli obblighi di contribuzione da parte del datore di lavoro. La denuncia, da parte del lavoratore, del datore di lavoro inadempiente non consentirà il maturarsi della prescrizione decennale.

Quanto all'osservazione della Commissione secondo cui l'esistenza di un vasto contenzioso in materia dimostrerebbe l'ampiezza del problema, si osserva

14. — Ne risulta che i lavoratori delle imprese che non rientrano in una delle citate categorie sono esclusi dalla garanzia prestata dalla Cassa integrazione guadagni in caso di insolvenza dei loro datori di lavoro.

15. — In secondo luogo, si deve rilevare che non tutti i lavoratori subordinati alle dipendenze delle imprese summenzionate fruiscono del sistema di garanzia fornito dalla Cassa integrazione guadagni. Ne sono esclusi in particolare i dirigenti, gli apprendisti e i lavoratori a domicilio.

16. — Il Governo italiano sostiene tuttavia che queste tre categorie di lavoratori dovrebbero essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva, vista la natura particolare del loro contratto di lavoro, e, per quel che riguarda più specificamente i dirigenti, perché esistono sistemi di tutela molto avanzati previsti dai contratti collettivi.

17. — A questo proposito occorre ricordare anzitutto che, stando al dettato dell'art. 2, n. 2, della direttiva, essa non pregiudica il diritto nazionale per quanto riguarda la definizione del termine « lavoratore subordinato ». Ora, dalle disposizioni del codice civile italiano (art. 2095

---

che il contenzioso in atto si svolge soprattutto per l'esigenza di qualificare la natura dei rapporti di lavoro che vengono in causa.

Si ricorda, comunque, che la legge 12 agosto 1962, n. 1338 (disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invaldità, la vecchiaia e i superstiti) consente di sopperire a quei casi concreti in cui la insufficienza dei versamenti maturati e non versati fa sorgere l'esigenza di assicurare la pensione ai lavoratori. Tale legge, difatti, prevede, nell'art. 13, che in caso di omesso pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro e di sopravvenuta prescrizione degli stessi, possa essere costituita dall'I.N.P.S. (Istituto nazionale per la previdenza sociale), su richiesta del datore di lavoro o del lavoratore, una rendita vitalizia pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi non versati, previo pagamento da parte dell'uno o dell'altro (e salvo il diritto del lavoratore al risarcimento del danno) di quote della riserva matematica dell'apposito Fondo di adeguamento costituito presso l'I.N.P.S. Tale sistema consente di ovviare, almeno in parte, alle già limitate conseguenze della deroga al principio dell'automaticità

6. - Relativamente, infine, alla contestazione di cui al precedente paragrafo 2, lett. c), concernente l'art. 8 della direttiva, si osserva che nel sistema italiano sono poco conosciuti regimi di sicurezza sociale diversi da quello obbligatorio legale, che impongano l'erogazione di contributi da parte del datore di lavoro. Effettivamente sul piano contrattuale solo recentemente vengono determinandosi in modo estensivo forme integrativo-complementari del genere di quelle ipotizzate dall'art. 8 della direttiva tanto è che in un disegno di legge di riordino del sistema previdenziale vengono fissati gli orientamenti generali ai quali debbono ispirarsi questi sistemi nonché le prescrizioni per salvaguardare in ogni caso i diritti maturati (*omissis*).

OSCAR FIUMARA

per i dirigenti, art. 2134 per gli apprendisti e art. 2128 per i lavoratori a domicilio), nonché dalle leggi speciali e dalla giurisprudenza citata dalla Commissione, non contraddetta su questo punto dal Governo italiano, risulta che nel diritto italiano i lavoratori appartenenti a queste tre categorie sono considerati lavoratori subordinati.

18. — Va rilevato poi che la possibilità di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva talune categorie di lavoratori a causa della specialità del loro contratto o rapporto di lavoro, o a causa dell'esistenza di altre forme di garanzia che forniscano loro una tutela equivalente, possibilità prevista in via eccezionale dall'art. 1, n. 2, della direttiva, è limitata da quest'ultima disposizione alle categorie espressamente menzionate nell'elenco allegato alla direttiva. Ora, per quel che riguarda l'Italia, detto elenco non prevede l'esclusione di alcuna categoria di lavoratori per uno dei motivi summenzionati.

19. — Ne risulta che i dirigenti, gli apprendisti e i lavoratori a domicilio, considerati prestatori di lavoro subordinato ai sensi del diritto italiano, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

20. — In terzo luogo, si deve constatare che la garanzia di cui fruiscono i lavoratori dipendenti delle imprese cui si applica il sistema della Cassa integrazione guadagni non è automatica ma la sua concessione dipende da una serie di condizioni che devono essere valutate caso per caso dal comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale.

21. — Infatti, sia dall'art. 2 della legge 12 agosto 1977, n. 675 (GURI n. 243 del 7 settembre) sia dalla delibera del comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale 12 giugno 1984 (GURI n. 18 del 22 gennaio 1985), richiamata dal Governo convenuto, risulta che l'intervento della Cassa integrazione guadagni in caso di insolvenza del datore di lavoro è caratterizzato dalla sua straordinarietà e dipende da un provvedimento adottato, in particolare, a seconda della rilevanza sociale dell'impresa in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore economico interessato.

22. — Il Governo italiano sostiene a questo proposito che, dallo stesso tenore letterale dell'art. 1, n. 2, della direttiva e dall'elenco allegato il quale, per quanto riguarda l'Italia, include fra i « lavoratori subordinati che beneficiano di altre forme di garanzia », e che possono di conseguenza essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, anche « i lavoratori subordinati che beneficiano delle prestazioni previste dalla vigente legislazione in materia di garanzia del reddito in caso di crisi economica dell'impresa », risulta che tutte le categorie di lavoratori che fruiscono del regime di garanzia della Cassa integrazione guadagni

sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva. Questa esclusione non riguarderebbe soltanto i singoli lavoratori che hanno concretamente fruito del sistema di garanzia di cui trattasi, bensì tutti i lavoratori che in teoria possano fruirne.

23. — Questa tesi va respinta. Sia dalla finalità della direttiva, intesa a garantire una tutela minima a tutti i lavoratori, sia dall'eccezionalità dell'esclusione di cui all'art. 1, n. 2, risulta che questa disposizione non può essere interpretata estensivamente come ha fatto il Governo convenuto. Solo i lavoratori che, in caso di insolvenza del datore di lavoro, fruiscono effettivamente del sistema di tutela della Cassa integrazione guadagni devono pertanto essere considerati esclusi dall'ambito d'applicazione della direttiva.

24. — Da tutto ciò si desume che la prima censura della Commissione è fondata.

Sulla seconda censura relativa all'omessa attuazione dell'art. 7 della direttiva.

25. — Ai sensi dell'art. 7 della direttiva:

« Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il mancato pagamento ai loro organismi assicurativi di contributi obbligatori dovuti dal datore di lavoro prima dell'insorgere dell'insolvenza a titolo dei regimi legali nazionali di sicurezza sociale non leda i diritti alle prestazioni dei lavoratori subordinati nei confronti di questi organismi assicurativi nella misura in cui i contributi salariali siano stati trattenuti sui salari versati ».

26. — Il Governo italiano osserva che l'art. 2116 del codice civile italiano sancisce il principio del cosiddetto automatismo delle prestazioni che garantirebbe ai lavoratori il conseguimento delle prestazioni anche qualora l'imprenditore non abbia versato i contributi.

27. — Occorre rilevare in proposito, come la Commissione ha correttamente sottolineato, che il principio dell'automatismo delle prestazioni è riconosciuto dal menzionato articolo del codice civile, fatte salve le disposizioni delle leggi speciali adottate in materia. Ora, ai sensi in particolare dell'art. 23 *ter* della legge 11 agosto 1972, n. 485 (GURI n. 223 del 26 agosto), « il requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti, si intende verificato anche quando i contributi non siano effettivamente versati, ma risultino dovuti nei limiti della prescrizione decennale ». Ne consegue che i diritti del prestatore di lavoro subordinato alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti non sono garantiti in caso di prescrizione del debito del datore di lavoro insolvente nei confronti dell'istituto assicuratore.

28. — L'argomento secondo cui i lavoratori potrebbero evitare la prescrizione controllando, per mezzo degli estratti conto, che l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ha l'obbligo di inviar loro ogni anno, il versamento effettivo dei contributi da parte del datore di lavoro non può essere accolto. Infatti, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, la garanzia del diritto a prestazioni del lavoratore dipende da una sola condizione, e cioè che i contributi salariali siano stati trattenuti sulla retribuzione.

29. — Il Governo italiano sostiene inoltre che grazie all'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338 (GURI n. 229 dell'11 settembre) sarebbe possibile sopperire a quei casi concreti in cui il mancato pagamento dei contributi dovuti fa sorgere l'esigenza di garantire la pensione ai lavoratori. A norma di questa disposizione, in caso di omesso pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro e di sopravvenuta prescrizione degli stessi, può essere costituita dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, su richiesta del datore di lavoro o del lavoratore, una rendita vitalizia pari alla pensione o quota di pensione adeguata all'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi non pagati.

30. — È opportuno rilevare che la legge subordina la costituzione della rendita al pagamento da parte del lavoratore o del datore di lavoro, di quote della riserva matematica dell'apposito fondo di adeguamento costituito presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Ne deriva che, in caso di insolvenza del datore di lavoro, la costituzione della rendita vitalizia dipenderà dagli apporti dello stesso lavoratore. Di conseguenza, la disposizione di legge invocata dal Governo italiano non consente di sopperire alle imperfezioni del principio dell'automatismo delle prestazioni rispetto alle esigenze poste dall'art. 7 della direttiva.

31. — Il Governo italiano sostiene ancora che l'art. 6 della direttiva consentirebbe agli Stati membri di escludere dall'ambito d'applicazione della direttiva i diritti dei lavoratori alle prestazioni dovute in forza sia dei regimi previdenziali obbligatori sia di quelli integrativi.

32. — Questa interpretazione dell'art. 6, che consentirebbe agli Stati membri di limitare unilateralmente la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva, non può essere accolta. Dalla lettera dell'art. 6 risulta che tale disposizione si limita ad autorizzare gli Stati membri a non imporre ai fondi di garanzia di cui agli artt. 3 e 5 l'onere dei contributi non versati dal datore di lavoro insolvente dando loro la possibilità di scegliere a tal fine un altro sistema di garanzia dei diritti dei lavoratori alle prestazioni previdenziali.

33. — Da quanto precede risulta che la seconda censura della Commissione è fondata.

Sulla terza censura relativa all'omessa attuazione dell'art. 8 della direttiva.

34. — Rispetto all'addebito della Commissione relativo all'inesistenza nel diritto italiano di disposizioni idonee ad adempiere l'obbligo derivante dall'art. 8 della direttiva, che impone agli Stati membri di tutelare i diritti dei lavoratori a prestazioni di vecchiaia e di reversibilità dovute in forza dei regimi integrativi di previdenza professionali o interprofessionali diversi dai regimi previdenziali obbligatori, il Governo italiano osserva che detti regimi integrativi sono pressoché inesistenti in Italia.

35. — A questo proposito, è sufficiente rilevare che questa circostanza non può giustificare l'inadempimento dell'obbligo derivante dall'art. 8 della direttiva.

36. — Il Governo italiano rinvia inoltre alla sua interpretazione dell'art. 6 della direttiva, che è già stata respinta nel quadro dell'esame della seconda censura della Commissione.

37. — Ne risulta che anche la terza censura della Commissione va accolta.

38. — Tenuto conto di tutte le considerazioni fin qui svolte, si deve dichiarare che omettendo di adottare entro i termini prescritti i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, n. 80/987, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen.,  
22 febbraio 1989, nella causa 54/87 - Pres. Due - Avv. Gen. Darmon -  
Commissione delle C.E. (ag. Forman e De March) c. Repubblica  
italiana (avv. Stato Fiumara).

**Comunità europee - Risorse proprie - Interessi moratori - Accertamento dei dazi - Rettifica.**

(Regolamento CEE del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891, art. 11; decisione del Consiglio 21 aprile 1970; d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 59).

*La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti in forza del Trattato CEE rifiutando di pagare interessi moratori, ai sensi dell'art. 11 reg. del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891, recante applicazione della decisione 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei*



*contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità, dovuti a seguito di un'errata classificazione di taluni dazi doganali nel gennaio, febbraio e marzo 1980* (1).

(*omissis*) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 20 febbraio 1987, la Commissione delle Comunità Europee, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, ha proposto un ricorso che, dopo la rinuncia della Commissione a due altre conclusioni, è diretto unicamente a far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dal Trattato CEE rifiutando di pagare interessi moratori, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 2891/77, recante applicazione della decisione 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (*G.U. n. 336, pag. 1*), dovuti a seguito di un'errata classificazione di taluni dazi doganali in gennaio, febbraio e marzo 1980.

2. — Risulta dal fascicolo che, nei primi tre mesi del 1980, l'ufficio doganale di Ravenna ha contabilizzato per errore taluni dazi doganali CEE che, ai sensi della decisione 21 aprile 1970 di cui il regolamento citato reca applicazione, costituiscono risorse proprie della Comunità, come dazi doganali CECA, ossia come risorse nazionali, L'errore è stato

---

(1) La difesa del Governo italiano aveva fatto leva sul disposto dell'art. 59 del t.u. leggi doganali 23 gennaio 1973, n. 43, secondo cui « la data in cui l'accertamento è divenuto definitivo » è quella che l'ufficio doganale appone al momento della annotazione della dichiarazione doganale sul registro corrispondente all'operazione compiuta, cioè al momento della contabilizzazione dell'imposta (sull'armonizzazione della nozione di contabilizzazione si veda l'art. 1 lett. d della direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, n. 79/623/CEE, sull'obbligazione doganale, nella quale invece non è contenuta una nozione comune di « accertamento »). Se v'è un errore nella contabilizzazione — si era detto — non può dirsi che il credito sia stato « debitamente stabilito » ai sensi dell'art. 2, primo comma, del reg. CEE 2891/77, per cui, in caso di rettifica della contabilizzazione, si è in presenza di un « nuovo accertamento », senza alcuna conseguenza per il ritardo, ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. La Corte, invece, ha ritenuto che l'errore di contabilizzazione di un ufficio doganale, in quanto puramente interno al servizio o all'organizzazione nazionale competente, non influenza il momento dell'accertamento quale risulta preso in considerazione dall'art. 2 del reg. 2891/77.

Sulla contabilizzazione delle risorse proprie della Comunità, cfr. le precedenti sentenze della Corte 20 marzo 1986, nella causa 303/86, COMMISSIONE c. REP. FED. GERMANIA, in *Racc.* 1986, 1171 (citata in motivazione), relativa ad un caso in cui si discuteva del mancato accertamento di contributi alla produzione nel settore dello zucchero nel termine fissato da specifica norma comunitaria, e 18 dicembre 1986, nella causa 93/85, COMMISSIONE c. REGNO UNITO, in *Racc.* 1986, in un caso in cui si discuteva del potere della Commissione di richiedere una iscrizione a credito anticipata e sull'inottemperanza dello Stato membro a tale richiesta.

rettificato nella contabilità dell'ufficio doganale nel luglio 1980, in occasione di un controllo effettuato dalle autorità italiane cui erano associati i servizi della Commissione, e gli importi corrispondenti a questi dazi doganali sono stati messi a disposizione della Commissione il 20 settembre 1980, mediante iscrizione a credito sul conto « risorse proprie » della Commissione presso il Tesoro italiano.

3. — La Commissione ha invitato le autorità italiane a pagare, in forza dell'art. 11 del citato regolamento, interessi moratori sugli importi risultanti dalla rettifica, calcolati per il periodo compreso tra il momento in cui avrebbe dovuto aver luogo l'iscrizione a credito di tali importi sul conto della Commissione e quello in cui gli importi vi sono stati effettivamente iscritti.

4. — Secondo il menzionato art. 11, ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto « risorse proprie » della Commissione dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di un interesse di cui tale disposizione determina il tasso.

5. — Le autorità italiane hanno rifiutato di ottemperare a tale richiesta, ritenendo che essa non fosse giuridicamente fondata.

6. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

7. — In via preliminare, vanno ricordati i principi della normativa emanata con il regolamento controverso, il cui fine, secondo il penultimo considerando, è quello di permettere alle Comunità di disporre delle risorse proprie nelle migliori condizioni.

8. — I dazi che, ai sensi della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, n. 70/243 (G.U. n. L 94, pag. 19), costituiscono risorse proprie della Comunità, in particolare i dazi della tariffa doganale comune, secondo l'art. 1 del citato regolamento n. 2891/77, sono accertati dagli Stati membri in conformità alle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative e i relativi importi sono messi a disposizione della Commissione alle condizioni previste dal regolamento.

9. — Ai sensi dell'art. 2, 1° comma, dello stesso regolamento, « un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente stabilito dal servizio o dall'organismo competente dello Stato membro ».

10. — Secondo l'art. 7, n. 2, del regolamento, i diritti accertati devono essere riportati nella contabilità « risorse proprie », tenuta da ogni Stato membro, entro il 20 del secondo mese successivo a quello nel corso del quale ha avuto luogo l'accertamento. In forza degli artt. 9, n. 1, e 10, n. 1, gli Stati membri, entro lo stesso termine, devono iscrivere a credito l'importo delle risorse proprie accertate sul conto « risorse proprie » aperto a nome della Commissione presso il Tesoro dello Stato membro o l'organismo da esso designato a tal fine.

11. — Risulta dalle disposizioni citate che è compito degli Stati membri mettere a disposizione della Commissione l'importo di un dazio costituente una risorsa propria entro il 20 del secondo mese successivo a quello nel corso del quale è stato debitamente determinato il credito corrispondente al dazio stesso dal servizio o dall'organismo competente dello Stato membro.

12. — Va anche ricordato che, ai sensi della giurisprudenza costante della Corte (cfr., in particolare, la sentenza 20 marzo 1986, causa 303/84, Commissione c/ Repubblica federale di Germania, Racc. pag. 1171), gli interessi di mora di cui all'art. 11 del regolamento sono dovuti per « ogni ritardo » e sono esigibili qualunque sia la ragione per cui l'iscrizione sul conto della Commissione è stata effettuata con ritardo.

13. — Il Governo della Repubblica italiana fa tuttavia valere che nella fattispecie l'iscrizione sul conto della Commissione non ha subito alcun ritardo. Secondo la normativa italiana, da applicarsi in forza dell'art. 1 del regolamento, l'accertamento di un dazio comporterebbe non soltanto l'accertamento tecnico e giuridico dell'importo di cui trattasi, ma anche la sua liquidazione e contabilizzazione. Ne conseguirebbe che l'errore contabile commesso dall'ufficio doganale di Ravenna rientra nell'accertamento dei dazi ai sensi dell'art. 2, 1° comma, del regolamento.

14. — A parere del Governo italiano, tale errore può essere rettificato ai sensi del 2° comma dello stesso articolo, secondo cui « quando occorra rettificare un accertamento effettuato in conformità del 1° comma, il servizio o l'organismo competente dello Stato membro procede ad un nuovo accertamento ». La rettifica della contabilità dell'ufficio doganale cui si è proceduto nel luglio 1980 costituirebbe pertanto un nuovo accertamento che, ai sensi dell'art. 8 del regolamento, andrebbe riportato nella contabilità « risorse proprie » solo per il mese nel corso del quale è stato effettuato.

15. — Questo argomento non può essere accolto. Sebbene, secondo l'art. 1 del regolamento, le risorse proprie siano accertate dagli Stati membri in conformità delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed

amministrative, il 1° comma dell'art. 2 definisce il momento di tale accertamento. Secondo quest'ultima disposizione, un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente determinato.

16. — nella fattispecie, risulta che i crediti sono stati determinati e liquidati in modo regolare e le parti sono concordi nel sostenere che l'errore commesso dall'ufficio doganale non concerne la classificazione delle merci, ma soltanto la contabilizzazione dei dazi come risorse nazionali e non come risorse proprie delle Comunità. La rettifica di questo errore di contabilità puramente interna al servizio e all'organismo competente non influenza in alcun modo la determinazione del credito e non può quindi costituire « nuovo accertamento » ai sensi dell'art. 2, 2° comma, del regolamento, da cui derivi una nuova decorrenza del termine fissato per la messa a disposizione della Commissione dell'importo del dazio accertato.

17. — Gli importi relativi ai dazi contestati, accertati nel gennaio, febbraio e marzo 1980 dall'ufficio doganale di Ravenna, sono stati quindi iscritti con ritardo sul conto « risorse proprie » della Commissione ed in conseguenza la Repubblica italiana deve versare alla Commissione gli interessi di cui all'art. 11 del regolamento n. 2891/77 su questi importi.

18. — Va pertanto dichiarato che, rifiutando di pagare gli interessi moratori, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 2891/77, dovuti a seguito di un'errata classificazione di taluni dazi doganali nel gennaio, febbraio e marzo 1980, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dal Trattato CEE. (*omissis*)

CORT EDI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen. 25 aprile 1989, nella causa 141/87 - Pres. f.f. Joliet - Avv. Gen. Jacobs - Commissione delle C. E. (ag. Karpenstein e Marengo) c. Repubblica italiana (avv. Stato Braguglia).

**Comunità europee - Agricoltura - Disposizioni relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate - Denominazione - Delimitazione della zona - Lago di Caldaro.**

(Regolamento CEE del Consiglio 5 febbraio 1989, n. 338; dd.PP.RR. 23 marzo 1970 e 22 settembre 1981).

*La Repubblica italiana non è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE con l'aver incluso o mantenuto nella zona di produzione del vino a « denominazione di origine controllata » « Caldaro » o « Lago di Caldaro » talune zone vinicole della provincia di Trento, non risultando provato né che il vino a denominazione « Caldaro » o*

«Lago di Caldaro» non sarebbe tradizionalmente prodotto nella regione di Trento, né l'asserito difetto di omogeneità della relativa zona di produzione come delimitata dai decreti del Presidente della Repubblica 23 marzo 1970 e 22 settembre 1981 (1).

(omissis) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 7 maggio 1987, la Commissione ha proposto un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE volto a far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato, avendo incluso o mantenuto nella zona di produzione del vino a «denominazione d'origine controllata «Caldaro» o «Lago di Caldaro» talune zone viticole della provincia di Trento il cui vino non presenta i requisiti richiesti per detta denominazione in conformità del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 338 (G.U. n. L 54, pag. 48), che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (in prosieguo: v.q.p.r.d.).

2. — Secondo l'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 388/79, la dicitura comunitaria v.q.p.r.d. è riservata ai vini conformi alle disposizioni di detto regolamento e a quelle adottate in applicazione del medesimo e definite dalle regolamentazioni nazionali.

3. — Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del medesimo regolamento, le disposizioni, di cui all'art. 1, primo comma, applicabili ai v.q.p.r.d. tengono conto delle condizioni tradizionali di produzione sempreché queste non pregiudichino la politica di qualità e la realizzazione del mercato unico

---

(1) Poiché la normativa comunitaria attribuisce agli Stati membri il potere di delimitare le zone di produzione, imponendo ad essi di tener conto, in tale attività, di determinati criteri, l'Avvocatura aveva sostenuto, in via principale, che il controllo della Commissione ed il sindacato della Corte fossero limitati ad accertare se, nell'esercizio del potere di delimitazione, lo Stato membro avesse o meno tenuto conto di quei criteri; senza potersi spingere sino al punto di verificare le circostanze di fatto o addirittura la congruità di valutazioni tecniche effettuate dalle autorità nazionali.

La Corte ha respinto tali argomenti, affermando che, se limitate all'aspetto estrinseco, il controllo della Commissione ed il suo stesso sindacato «sarebbero meramente formali» (par. 14).

Da un lato non si può non apprezzare il pragmatismo al quale la Corte ancora una volta si ispira. Dall'altro non si può tuttavia non rilevare che, in *subiecta materia*, la Corte di giustizia finisce per essere il solo giudice competente a sindacare fatti e valutazioni tecniche; sindacato che di certo non compete al giudice amministrativo davanti al quale fosse impugnato (come è avvenuto nella specie) l'atto di delimitazione della zona di produzione.

In fatto, poi, la Corte ha respinto il ricorso della Commissione, sottolineando ancora una volta che l'onere della prova nei procedimenti ex art. 169 trattato CEE grava sulla Commissione medesima (par. 15).

I.M.B.

e siano fondate sugli elementi seguenti: delimitazione della zona di produzione, tipo di vitigno, pratiche colturali, metodi di vinificazione, titolo alcolometrico volumico minimo naturale, rendimento per ettaro, analisi e valutazione delle caratteristiche organolettiche. Il medesimo articolo dispone al n. 2 che agli Stati membri spetta definire questi diversi elementi e stabilire, eventualmente, condizioni di produzione e caratteristiche complementari, « tenuto conto degli usi leali e costanti ».

4. — Secondo l'art. 3, n. 1, del regolamento, per regione determinata si intende un'area o un complesso di aree viticole che producono vini che possiedono caratteristiche qualitative particolari e il cui nome serve a designare i vini rientranti nella definizione dei v.q.p.r.d., di cui all'art. 1.

5. — Infine, ai sensi dell'art. 3, n. 2, ciascuna regione determinata forma oggetto di una delimitazione precisa, per quanto possibile in base alla parcella o all'appezzamento vitato. Tale delimitazione, che è effettuata da ciascuno degli Stati membri interessati, tiene conto degli elementi che contribuiscono alla qualità dei vini prodotti in detta regione e in particolare della natura del terreno e del sottosuolo, del clima e della situazione delle parcelle e degli appezzamenti vitati.

6. — Con decreti del Presidente della Repubblica italiana 23 marzo 1970 (GURI n. 115 del 9 maggio 1970, pag. 2872) e 22 settembre 1981 (GURI n. 92 del 3 aprile 1982, pag. 2607), sono stati inclusi nella zona di produzione del vino a denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro » territori ubicati in dodici comuni della provincia di Bolzano e in otto comuni della provincia di Trento.

7. — Con lettera 18 novembre 1983, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana di ritenere che la delimitazione così operata non era conforme alle disposizioni del regolamento n. 338/79 e l'ha invitata a presentare osservazioni in merito. Poiché la Repubblica italiana ha ribadito la legittimità di detta delimitazione con riguardo sia alla normativa nazionale sia a quella comunitaria, il 17 luglio 1985 la Commissione ha emesso il parere motivato previsto dall'art. 169 del Trattato CEE. Avendo, la Repubblica italiana, rifiutato di conformarvisi, la Commissione ha proposto alla Corte il presente ricorso per inadempimento.

8. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

9. — A sostegno del ricorso per inadempimento, la Commissione formula due addebiti. Il primo, relativo all'inosservanza delle condizioni tradizionali di produzione, è fondato sul fatto che taluni dei territori, inclusi nella zona di produzione del «Caldaro» o «Lago di Caldaro» dai decreti del Presidente della Repubblica italiana, non producono vini così denominati. Col secondo addebito, la Commissione contesta alla normativa italiana di non aver tenuto conto dell'indispensabile omogeneità degli elementi naturali che caratterizzano i territori atti a produrre un vino con una data denominazione e, segnatamente, di elementi come quelli elencati nell'art. 3, n. 2, del regolamento.

10. — Nel controricorso la Repubblica italiana sostiene in via principale che la Commissione, e di conseguenza la Corte, possono soltanto verificare se, nella delimitazione di una zona di produzione, lo Stato interessato abbia tenuto conto dei criteri dei regolamenti comunitari e non abbia invece adottato criteri diversi. Per contro, non spetterebbe né alla Commissione né alla Corte di sindacare gli elementi di fatto o la loro valutazione tecnica effettuata dall'autorità italiana per applicare la procedura di delimitazione. Quest'ultima, secondo la regolamentazione comunitaria, costituirebbe una prerogativa nazionale. Poiché non si contesta che i criteri seguiti dall'autorità italiana per delimitare la zona di produzione del «Caldaro» o «Lago di Caldaro» siano i criteri della regolamentazione comunitaria, il ricorso della Commissione andrebbe senz'altro respinto.

11. — L'argomento della Repubblica italiana non può essere accolto.

12. — Se è vero che spetta all'autorità nazionale procedere alla delimitazione precisa della zona di produzione viticola, per quanto possibile in base alla parcella o all'appezzamento vitato, come prescrive l'art. 3, n. 2, del regolamento n. 338/79, e che nell'esercizio di detto potere l'autorità nazionale dispone necessariamente di un certo margine di discrezionalità, tuttavia i criteri da considerare a tale scopo sono essenzialmente, e in ogni caso per quel che riguarda i criteri di cui è causa, quelli stabiliti dal diritto comunitario.

13. — Detti criteri sono l'espressione di discipline comuni dettate dai regolamenti del Consiglio sui v.q.p.r.d. al fine di sviluppare una politica di qualità nel settore vinicolo nonché di tutelare i produttori contro la concorrenza sleale e i consumatori contro le confusioni e le frodi. Tali scopi non potrebbero essere raggiunti, qualora l'attuazione dei criteri enunciati dal regolamento comunitario per caratterizzare la zona di produzione di un vino di qualità prodotto con una determinata denominazione rientrasse nel potere discrezionale dell'autorità nazionale e ammettesse la considerazione di fatti, o valutazioni e qualificazioni di

questi con riguardo al diritto comunitario, che potrebbero divergere da uno Stato membro all'altro senza che dette differenze siano giustificate dalla diversità, peraltro assai notevole, delle caratteristiche delle zone viticole comunitarie.

14. — Sarebbe questo il caso se, come sostiene il Governo italiano, la Commissione e la Corte dovessero esercitare le competenze loro attribuite dal Trattato limitandosi a verificare che lo Stato membro interessato abbia tenuto conto, nella delimitazione di una zona di produzione, dei criteri del diritto comunitario, senza controllare la pertinenza e l'esattezza dei fatti considerati o la loro valutazione e qualificazione da parte dell'autorità nazionale competente a delimitare la zona di produzione. Senza detta verifica, il potere di controllo della Commissione ed il sindacato della Corte sarebbero meramente formali, svuotati di reale significato e inidonei sia a concorrere allo « sforzo comune di armonizzazione per quel che riguarda le esigenze di qualità », scopo del regolamento n. 3381/79 a stregua del terzo considerando del suo preambolo, sia a garantire l'uniforme applicazione negli Stati membri dei regolamenti comunitari relativi ai v.q.p.r.d.

15. — Occorre tuttavia ricordare che in un procedimento per inadempimento ex art. 169 del Trattato, come quello che qui ci occupa, grava sulla Commissione, come la Corte ha più volte affermato (da ultimo, in sentenza 22 settembre 1988, Commissione c/ Repubblica ellenica, causa 272/86, non ancora pubblicata), l'onere di provare il preteso inadempimento.

16. — Per tutte queste considerazioni di diritto, compete alla Corte di valutare se la Commissione è riuscita a provare che, come essa sostiene, taluni territori, inclusi nella zona di produzione del « Caldaro » o « Lago di Caldaro » dai decreti del Presidente della Repubblica italiana, non producono vini così denominati e che la zona delimitata non presenta tutti i requisiti idonei a caratterizzarne l'unitarietà secondo i criteri della regolamentazione comunitaria.

17. — Al riguardo si deve rilevare che quando la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che uno Stato è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato, è essa stessa tenuta a fornire la prova del preteso inadempimento. La richiesta di perizia a questo scopo presentata dalla Commissione, va dunque respinta.

Sull'uso tradizionale della denominazione.

18. — Nel caso di vini con denominazione, le « condizioni tradizionali di produzione », di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 338/79,



comprendono non soltanto la tradizione del luogo di produzione con i caratteri di durata nel tempo e di costanza da cui trae origine la notorietà, ma altresì le tecniche colturali e i processi di fabbricazione.

19. — Se è vero che il decreto di delimitazione 23 ottobre 1931 (GURI n. 290 del 17 dicembre 1931) includeva fra i vini aventi diritto alla denominazione « Caldaro » solo quelli ottenuti da vigneti ubicati nei comuni di Appiano e di Caldaro e, fra quelli aventi diritto alla denominazione « Lago di Caldaro », solo quelli provenienti da alcune zone del comune di Caldaro dominanti il lago omonimo, tuttavia niente impediva al Governo italiano di estendere la zona considerata, come d'altronde l'autorizzava espressamente l'art. 1, 2° comma, del decreto 12 luglio 1963, poiché esisteva un uso consolidato di produrre e mettere in commercio, sotto la denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro », vini provenienti da territori di nuova inclusione nella zona di produzione.

20. — Quanto all'esistenza di detto uso, è vero quanto osservato dalla Commissione, e cioè che nelle varie pubblicazioni relative alle denominazioni d'origine la denominazione « Caldaro » riferita ai vini della regione di Trento compare solo a metà degli anni '60 e che il sottocomitato regionale per lo studio della denominazione « Caldaro » aveva espresso dubbi sulla tradizione di produzione di un vino con questa denominazione nella provincia di Trento.

21. — Tuttavia, debesi rilevare che la citata relazione del sottocomitato regionale per lo studio della denominazione « Caldaro » afferma che « il produrre con gli stessi vitigni e con la stessa tradizionale vinificazione e con gli stessi caratteri chimici ed organolettici del vino analogo al "Caldaro" e poi venduto con questo nome, non è mai cessato in alcuni luoghi della provincia di Trento ». Inoltre, la Repubblica italiana produce diversi documenti sulla vendita e l'esportazione di vini a denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro » provenienti dalla provincia di Trento, taluni dei quali datano dall'inizio degli anni '50.

22. — La Commissione sostiene peraltro che si tratterebbe di pratiche abusive e che sussistono dubbi sull'origine del vino in questione, ma non apporta alcuna precisazione che consenta di valutare la fondatezza delle sue asserzioni.

23. — Del resto occorre osservare che le « condizioni tradizionali di produzione », menzionate dall'art. 2 del regolamento n. 338/79, pur includendo la tradizione di un luogo di produzione, non ostano ad una modifica, e in particolare ad un'estensione della zona tradizionale di produzione, quando le superfici di nuova inclusione presentino le medesime caratteristiche dell'area tradizionale, siano idonee a produrre lo

stesso vino e vi siano rispettate le tradizionali modalità di elaborazione, soprattutto per quel che riguarda il tipo di vitigno, le pratiche colturali e la vinificazione.

24. — Sotto quest'ultimo profilo, la Commissione non sostiene neppure che le condizioni tradizionali di produzione del «Caldaro» o del «Lago di Caldaro» non sarebbero rispettate nella provincia di Trento.

Sull'omogeneità della zona di produzione.

25. — La Commissione fa valere che la zona di produzione delimitata nel 1970 e nel 1981 non è omogenea, con riferimento sia alla natura del suolo e del sottosuolo sia al clima e alla situazione delle parcelle, il che comporterebbe la diversità di qualità organolettiche dei vini provenienti dalla regione del Caldaro rispetto ai vini provenienti dalla regione di Trento.

26. — Sotto questo profilo, va osservato "in limine" che la zona di produzione, come delimitata dai decreti 1970 e 1981, si estende per una cinquantina di chilometri in zona montagnosa, in direzione nord-sud al di là e al di qua dell'Adige, approssimativamente fra Bolzano a nord e Trento a sud.

27. — La zona così definita include diversi complessi secondari: quelli di Nalles e Andriano, i più a nord, al centro quelli di Caldaro, Bronzolo ed Ora e, a sud, le zone la cui classificazione è contestata dalla Commissione, e cioè nella regione di Rovere della Luna e Mezzocorona, sulla riva destra dell'Adige, e nella regione di San Michele all'Adige, Lavis e Cembra, sulla riva sinistra dello stesso fiume.

28. — La Commissione sostiene che dal punto di vista geologico i terreni sarebbero di natura calcareo-morenica nella zona del Caldaro, mentre in certe parti della zona di Trento sarebbero di natura porfirica.

29. — Dalla documentazione acquisita agli atti risulta tuttavia che la zona di produzione delimitata dai decreti 1970 e 1981 comprende, tanto nella regione di Bolzano quanto in quella di Trento, terreni di origine dolomitica con una componente calcareo-morenica, nonché terreni quarziferi. Dunque la Commissione non dimostra in qual modo l'inserimento della regione contestata romperebbe l'unità della zona di produzione dal punto di vista geologico.

30. — La Commissione sostiene altresì che vi sarebbero apprezzabili differenze climatiche fra la regione di Caldaro e quella di Trento e che la maggior parte dei vigneti di quest'ultima regione sarebbero ubicati ad altitudine più elevata.

31. — Va innanzitutto osservato che i raffronti relativi all'eliofania ed alle precipitazioni operati dalla Commissione non sono pienamente probanti, poiché si basano su dati provenienti dalla stazione meteorologica di Bolzano, situata fuori della zona di produzione, in località di cui non sono contestate le eccezionali condizioni climatiche. In secondo luogo, la Commissione non dimostra che le differenze relative all'eliofania e alle precipitazioni, per quanto possano essere sensibili fra le diverse parti della zona di produzione, abbiano un'influenza significativa sui caratteri del vino prodotto nelle regioni interessate. È per questo che nella già menzionata relazione il sottocomitato regionale per lo studio della denominazione «Caldaro» ritiene inconfutabile la produzione e la vendita nella provincia di Trento di un vino «praticamente identico» al «Caldaro». Per giunta la Commissione non ha prodotto alcuna documentazione specifica sulla zona della «Val di Cembra», la cui inclusione nella zona di produzione essa peraltro maggiormente contesta.

32. — È vero che dalle carte acquisite agli atti risulta che la zona di produzione del Lago di Caldaro si trova ad un'altitudine compresa fra 212 e 556 metri mentre quella della regione di Trento è ubicata fra i 339 e 654 metri, ma la Commissione non fornisce, sulla situazione delle parcelle, precisazioni che consentano di valutare esattamente l'entità delle differenze altimetriche e di verificare se queste esercitino una reale influenza sulle caratteristiche del vino prodotto.

33. — Quanto, infine, alle caratteristiche chimiche ed organolettiche dei vini in causa, la Commissione sostiene che quelli provenienti dalla regione tridentina sono «aciduli», mentre quelli della regione del Caldaro sono «poco acidi».

34. — Se è vero che secondo la motivazione del regolamento n. 338/79, come pure del regolamento del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822 (G. U. n. L 84, pag. 1), «L'acidità è un elemento di valutazione della qualità nonché un fattore di conservazione del vino», la Commissione non fornisce però alcun elemento da cui possa dedursi in qual modo differenze di acidità, e dunque del contenuto di fosfati, comporterebbero sostanziali differenze fra i vini in causa, mentre non si prendono in considerazione altri elementi analoghi, come ad esempio il contenuto di zucchero.

35. — Perciò, talune delle differenze invocate dalla Commissione fra le aree della zona di produzione non sono state accertate, mentre non è stato provato che le conseguenze di altre siano significative. Ciò considerato, la mancanza di omogeneità della zona di produzione non si può ritenere dimostrata.

36. — Risulta da quanto precede che la Commissione non assolve il suo onere di prova né in relazione all'addebito secondo il quale il vino a denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro » non sarebbe tradizionalmente prodotto nella regione di Trento, né in relazione all'asserito difetto di omogeneità della relativa zona di produzione, come delimitata dai decreti del Presidente della Repubblica italiana 23 marzo 1970 e 22 settembre 1981. Il suo ricorso deve dunque essere respinto (*omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen., 30 maggio 1989, nella causa 340/87 - Pres. Due - Avv. Gen. Van Gerven - Commissione delle C.E. (ag. Berardis) c. Repubblica italiana (avv. Stato Braguglia).

**Comunità europee - Unione doganale - Tasse di effetto equivalente a un dazio doganale - Costo dei controlli e delle formalità amministrative in particolari fasce orarie negli uffici doganali - Commercio intracomunitario e con i paesi terzi.**

(Trattato CEE, artt. 9 e 12; direttiva del Consiglio 1 dicembre 1983, n. 83/643/CEE, art. 5; reg. CEE del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425; reg. CEE del Consiglio 25 giugno 1973, n. 1691; d.P.R. 23 gennaio 1973, artt. 11 e 15).

*La Repubblica italiana, addebitando agli operatori economici, nell'ambito del commercio intracomunitario, il costo dei controlli e delle formalità amministrative espletati durante una parte dell'orario ordinario di apertura degli uffici doganali dei posti di frontiera fissato dall'art. 5, n. 1, lett. a), 2° trattino, della direttiva del Consiglio 1 dicembre 1983, n. 83/643, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci fra Stati membri, come modificata dalla direttiva n. 87/53, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9 e 12 del Trattato CEE. Viceversa l'analogo addebito nell'ambito degli scambi con i paesi terzi non costituisce violazione delle disposizioni che vietano la riscossione di tasse di effetto equivalente a dazi doganali negli scambi con i paesi terzi contenute nei regolamenti CEE relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli e negli accordi preferenziali stipulati dalla Comunità con taluni paesi terzi (1).*

(1) Il dibattito tra le parti verteva soprattutto sull'ambito di applicazione della direttiva n. 83/643 CEE. Se essa riguardasse soltanto i controlli e le formalità negli uffici doganali di confine, ovvero anche le effettive operazioni doganali.

Non sembra che la Corte abbia affrontato *ex professo* tale problema (che perciò è stato riproposto in altra causa attualmente pendente), avendo essa

(*omissis*) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 2 novembre 1987, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, addebitando agli operatori il costo dei controlli e delle formalità amministrative espletati durante una parte dell'orario ordinario di apertura degli uffici nei posti di frontiera, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9 e 12 del Trattato CEE, delle disposizioni che vietano la riscossione di tasse di effetto equivalente a dazi doganali negli scambi con i paesi terzi contenute nei regolamenti CEE relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli e negli accordi preferenziali stipulati dalla Comunità con taluni paesi terzi, nonché dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, n. 83/643/CEE, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri (G.U. n. L 359, pag. 8), come modificata dalla direttiva del Consiglio 15 dicembre 1986, n. 87/53/CEE (G.U. 1987, n. L 24, pag. 33).

2. — L'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica italiana 23 gennaio 1973, n. 43, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, come modificato dall'art. 1, punto 2, del decreto 8 maggio 1985, n. 254, dispone che, quando il volume del traffico lo giustifichi, l'orario degli uffici e delle sezioni delle dogane di confine, di mare e aeroportuali dev'essere stabilito in modo da consentire che i controlli e le formalità relativi alla circolazione dei mezzi di trasporto e delle merci che non circolano in regime doganale di transito possano essere espletati da lunedì al venerdì per almeno dieci ore senza interruzione, salvo se questi giorni sono festivi. Ai sensi della stessa disposizione, per le operazioni doganali effettuate nel periodo di apertura degli uffici oltre il limite dell'orario ordinario di lavoro degli impiegati civili dello Stato — che nella Repubblica italiana è di sei ore al giorno dal lunedì al sabato — viene addebitato il costo del servizio. L'art. 15 del detto decreto n. 254 dispone, più in generale, che i controlli e le formalità contemplati dallo stesso decreto, effettuati nel periodo di apertura degli uffici che eccede il limite dell'orario ordinario di lavoro degli impiegati civili dello Stato, sono espletati con addebito del costo del servizio.

---

ritenuto di porre in primo piano non l'addebito inadempimento della direttiva, bensì la violazione del divieto di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali negli scambi intracomunitari.

Consequente a tale impostazione è il rigetto del ricorso nella parte relativa agli scambi con i paesi terzi.

I.M.B.

3. — La Commissione ha considerato che le citate disposizioni della Repubblica italiana, in quanto prescrivono l'addebito agli operatori economici che si presentino agli uffici doganali dei posti di frontiera durante l'orario ordinario d'apertura degli stessi — fissato dalla direttiva n. 83/643, come modificata dalla direttiva n. 87/53 — del costo dei servizi prestati dal personale delle dogane dal lunedì al venerdì durante le quattro ore che eccedono l'orario ordinario di lavoro degli impiegati civili della Repubblica italiana, non solo sono incompatibili con l'art. 5, nn. 1 e 4, della direttiva n. 83/643 — come modificata dalla direttiva n. 87/53 — ma inoltre istituiscono una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale vietata, per quanto riguarda il commercio intracomunitario, dagli artt. 9 e 12 del Trattato. Per di più, la criticata normativa italiana infrangerebbe, nel settore degli scambi con i paesi terzi, le disposizioni che vietano la riscossione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali figuranti nei regolamenti CEE istitutivi di organizzazioni comuni dei mercati di prodotti agricoli e negli accordi preferenziali stipulati dalla Comunità con taluni paesi terzi.

4. — Di conseguenza, il 28 aprile 1986 la Commissione ha inviato al Governo della Repubblica italiana una lettera di diffida, dando così inizio al procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato.

5. — Poiché la detta lettera non ha avuto risposta, la Commissione ha indirizzato al Governo della Repubblica italiana, il 31 ottobre 1986, il parere motivato previsto dall'art. 169, 1° comma, del Trattato.

6. — Il 21 maggio 1987 la Repubblica italiana ha fatto sapere alla Commissione che erano in corso riunioni interministeriali per procedere all'esame approfondito del problema e che i risultati di tale esame sarebbero stati comunicati immediatamente alla Commissione.

7. — Non avendo ricevuto comunicazioni in proposito, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

8. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento e dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

9. — Per quanto riguarda il commercio intracomunitario, si deve accertare in primo luogo se l'onere di cui trattasi costituisce una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale, vietata ai sensi degli artt. 9 e 12 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 5 della direttiva n. 83/643, come modificata dalla direttiva n. 87/53.

10. — A questo proposito si deve ricordare in primo luogo che l'art. 9 del Trattato sancisce il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali veri e propri e di qualsiasi taxa d'effetto equivalente.

11. — Si deve rammentare in secondo luogo che, come la Corte ha più volte rilevato (si veda da ultimo la sentenza 27 settembre 1988, causa 18/87, Commissione c/ Repubblica federale di Germania, non ancora pubblicata), la giustificazione del divieto delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali risiede nell'ostacolo che oneri pecuniari, sia pure minimi, riscossi in ragione del passaggio delle frontiere costituiscono per la circolazione delle merci, poiché aumentano artificialmente il prezzo delle merci importate o esportate rispetto a quello delle merci nazionali. Di conseguenza, qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, il quale colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, costituisce una taxa d'effetto equivalente a un dazio doganale ai sensi degli artt. 9, 12, 13 e 16 del Trattato.

12. — Nella fattispecie è pacifico che il tributo contemplato dalla normativa della Repubblica italiana colpisce le merci in ragione del passaggio della frontiera e si aggiunge alle spese di trasporto, incidendo così sul prezzo delle merci trasportate.

13. — D'altro canto, non è stato sostenuto che le formalità e le operazioni effettuate in ragione del passaggio della frontiera e che danno luogo alla riscossione del tributo siano prescritte dal diritto comunitario. Si deve pertanto ammettere che nella fattispecie trattasi di formalità e di operazioni effettuate ai sensi della sola normativa nazionale.

14. — Secondo il Governo della Repubblica italiana, il tributo prescritto dalla sua normativa è però giustificato perché, essendo percepito in occasione di formalità e di operazioni effettuate oltre l'orario ordinario di lavoro degli impiegati degli uffici doganali dei posti di frontiera, costituisce il corrispettivo di un servizio prestato nell'interesse del trasportatore ed è proporzionato al valore del detto servizio.

15. — Secondo la costante giurisprudenza della Corte, un onere pecuniario che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera non può essere qualificato taxa d'effetto equivalente qualora costituisca il corrispettivo di un servizio determinato, reso effettivamente e individualmente all'operatore economico, d'importo proporzionato al detto servizio (si veda la sentenza 26 febbraio 1975, causa 63/74, Cadsky, Racc. pag. 281). In altri termini, deve trattarsi di un vantaggio, specifico o individuale, procurato all'operatore economico.

16. — Si deve tuttavia rilevare che tale servizio specifico non è prestatato al trasportatore che si presenti ad un ufficio doganale durante l'orario ordinario di apertura dello stesso, che, per quanto riguarda i posti di frontiera, è fissato dall'art. 5, n. 1, lett. a), 2° trattino, della direttiva n. 83/643 — come modificata dalla direttiva n. 87/53 — in almeno dieci ore ininterrotte dal lunedì al venerdì e in almeno sei ore ininterrotte il sabato, a meno che non si tratti di giorni festivi.

17. — Dalle considerazioni che precedono risulta che la Repubblica italiana, addebitando agli operatori economici, nell'ambito del commercio intracomunitario, il costo dei controlli e delle formalità amministrative espletati durante una parte dell'orario ordinario d'apertura degli uffici doganali dei posti di frontiera fissato dall'art. 5, n. 1, lett. a), 2° trattino, della direttiva n. 83/643 — come modificata dalla direttiva n. 87/53 — è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9 e 12 del Trattato CEE.

18. — Per quanto riguarda le operazioni doganali da effettuare nell'ambito degli scambi con i paesi terzi, la Commissione considera nella lettera di diffida inviata al Governo della Repubblica italiana che « l'imposizione ai contribuenti che operano nelle condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, 2° trattino, della direttiva 83/643/CEE, di speciali indennità a titolo di remunerazione dei servizi resi dal personale doganale, dal lunedì al venerdì, durante quattro ore comprese nell'orario giornaliero ordinario di apertura degli uffici doganali, costituisce una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale vietata dai regolamenti (CEE) relativi alle organizzazioni comuni dei mercati nell'ambito della politica agricola comune, nonché dagli accordi preferenziali conclusi dalla Comunità con taluni paesi terzi ».

19. — Nel parere motivato la censura della Commissione è formulata in termini identici.

20. — Nell'atto introduttivo la Commissione si esprime in termini analoghi, aggiungendo però che, in particolare, il tributo riscosso ai sensi della normativa italiana è in contrasto con l'art. 20, n. 2, del regolamento del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425, che modifica il regolamento n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e che adatta il regolamento n. 827/68 nonché il regolamento n. 950/68, relativo alla Tariffa Doganale Comune (G.U. n. L 61, pag. 1), e con l'art. 6 dell'accordo allegato al regolamento del Consiglio 25 giugno 1973, n. 1691, che reca conclusione di un accordo tra la Comunità Economica Europea e il Regno di Norvegia e ne stabilisce le disposizioni d'applicazione (G.U. n. L 171, pag. 1).



21. — Tuttavia, la Commissione non ha avanzato alcun argomento tale da indurre ad ammettere che un tributo riscosso nelle condizioni sopra descritte vada considerato tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale vietata dal diritto comunitario. Poiché nella fattispecie si tratta di formalità e di operazioni che possono considerarsi effettuate per adempiere obblighi imposti dal diritto comunitario, segnatamente per l'applicazione della Tariffa Doganale Comune, la Commissione avrebbe dovuto dimostrare sotto quale profilo e in base a quali presupposti l'imporre tale tributo sia incompatibile con obblighi imposti dal Trattato o dal diritto derivato.

22. — Anche se si può considerare che in linea di massima gli Stati membri non hanno la facoltà di aggiungere tributi nazionali a quelli dovuti in base alla normativa comunitaria, perché altrimenti questa perderebbe la sua necessaria uniformità (si veda la sentenza 28 giugno 1978, causa 70/77, Simmenthal, Racc. pag. 1453), sta di fatto che la Commissione non ha corroborato la sua censura col sia pur minimo argomento che consenta di valutare se e in base a quali presupposti l'asserito inadempimento debba considerarsi assodato, segnatamente con riguardo all'argomento svolto dal Governo della Repubblica italiana secondo cui il tributo controverso costituisce il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato all'importatore.

23. — In tal modo la Commissione non ha messo la Corte in grado di identificare con la necessaria precisione l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana.

24. — Di conseguenza, la domanda della Commissione dev'essere respinta nella parte in cui riguarda i tributi esatti nell'ambito degli scambi con i paesi terzi (*omissis*).

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE - 5<sup>a</sup> sez., 30 maggio 1989, nella causa 33/88 - Pres. Joliet - Avv. Gen. Lenz - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Pretura di Venezia nella causa Allué e Coonan (avv. Capelli) c. Università degli studi di Venezia - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Ferri) e Commissione delle C. E. (ag. Traversa).**

**Comunità europee - Libera circolazione dei lavoratori - Impiego nella pubblica amministrazione - Lettori di lingua straniera nelle università.**

(Trattato CEE, art. 48).

**Comunità europee - Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera nelle università - Durata del rapporto di lavoro.**

(Trattato CEE, art. 48; d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 28).

**Comunità europee - Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera nelle università - Regime previdenziale.**

(Regolamento CEE del Consiglio n. 1408/71, art. 3).

*Il posto di lettore di lingua straniera nelle università non è un impiego nella pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE (1).*

*L'art. 48, n. 2, del Trattato CEE osta all'applicazione di una norma nazionale che limiti la durata del rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua straniera, mentre tale limitazione non esiste, in via di principio, per quanto riguarda gli altri lavoratori (2).*

*L'art. 3 del regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, osta alle clausole di un contratto di assunzione di lettori di lingua straniera da parte di una università di uno Stato membro in base alle quali gli interessati siano privi della copertura previdenziale di cui fruiscono gli altri lavoratori (3).*

(omissis) 1. — Con ordinanza 21 dicembre 1987, pervenuta in cancelleria il 29 gennaio 1988, la Pretura Unificata di Venezia, Sezione Lavoro, ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 48, nn. 2 e 4, e 51 del Trattato CEE, nonché dell'art. 3 del regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come modificato (G.U. 1983, n. L. 230, pag. 8).

2. — Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra le sigg.re Pilar Allué, cittadina spagnola, e Carmel Mary Coonan, cittadina britannica, e l'Università degli studi di Venezia presso la quale esse hanno lavorato come lettrici di lingua straniera dal 1980 al 1986. All'inizio dell'anno accademico 1986-1987 l'Università ha comunicato alle sigg.re Allué e Coonan di non poter rinnovare il contratto di lavoro, tenuto conto dell'art. 28 del Decreto del Presidente della Repub-

---

(1-3) Le sentenze della Corte, citate in motivazione, 16 giugno 1987, nella causa 225/87, COMMISSIONE c. REP. ITALIANA, e 16 gennaio 1986, nella causa 41/84, PINNA, sono pubblicate, con note, in questa *Rassegna*, rispettivamente 1987, I, 301 e 1986, I, 425.

blica 11 luglio 1980, n. 382 (in prosieguo: DPR). Ai sensi del terzo comma di questo articolo « i contratti di cui al precedente primo comma (relativi all'assunzione di lettori di lingua straniera) non possono protrarsi oltre l'anno accademico per il quale sono stipulati e sono rinnovabili annualmente per non più di cinque anni ».

3. — Le interessate hanno pertanto proposto un ricorso diretto, in sostanza, a che il giudice nazionale adito dichiari la natura privatistica del loro rapporto di lavoro con l'Università, condanni l'Università a versare loro la differenza fra le retribuzioni percepite e quelle che sarebbero dovute secondo i parametri retributivi del professore associato a tempo definito, riconosca loro il diritto alle prestazioni di previdenza sociale e di assicurazione obbligatoria dal sorgere del rapporto di lavoro, dichiari che il contratto stipulato fra le parti costituisce un contratto a tempo indeterminato, annulli di conseguenza il termine previsto per la sua scadenza e condanni l'Università a versare loro le dovute retribuzioni dal 1° novembre 1986. In subordine, le ricorrenti hanno chiesto che il giudice nazionale condanni l'Università a reintegrarle nel posto di lavoro, con effetto dal 1° novembre 1986, e consideri non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, del DPR, già citato, da loro sollevata a sostegno del ricorso.

4. — Il giudice nazionale ha deciso di sospendere il procedimento fintantoché la Corte di giustizia non si sia pronunciata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

a) Innanzitutto si pone la questione sulla compatibilità con l'art. 48 n. 4 del trattato CEE nell'interpretazione della CGCE (sentenza 17/12/80), dal momento che nel rapporto di specie non sono implicati partecipazioni dirette né indirette all'esercizio di pubblici poteri né a mansioni che abbiano ad oggetto la tutela di interessi generali della collettività, di una legge nazionale di uno Stato membro che imponga una disciplina speciale per il lavoro di lettori di lingua straniera rispetto alla durata dei contratti che viene limitata nel tempo mentre per gli altri lavoratori dello Stato viene garantita in generale la stabilità attraverso la legge 18/4/1962 n. 230, non potendosi rinvenire nella fattispecie peculiarità del rapporto giustificanti la deroga al principio anzidetto.

b) In secondo luogo, si pone il quesito sulla compatibilità o meno della legislazione interna di uno Stato membro e/o di una contrattazione di diritto privato che limiti la durata del rapporto ad un termine prestabilito di cinque anni con l'art. 48 n. 2 trattato CEE, dal momento che la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito degli Stati comunitari implica ed esige l'abolizione di qualsiasi discriminazione e appare discriminante la deroga alla regola generale vigente nel diritto interno

dello Stato, relativamente alla durata del rapporto di lavoro. Ulteriore quesito attiene alla compatibilità della mancata copertura assicurativa, espressamente stabilita nei contratti costitutivi dei rapporti di cui è causa, con i diritti riconosciuti ai lavoratori migranti in materia di sicurezza sociale, alla luce dell'interpretazione della C.G.C.E. sul Regolamento n. 1408/71 in relazione all'art. 51 del Trattato CEE ».

5. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti e del contesto giuridico della causa principale nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

*Sulla prima questione.*

6. — con la prima questione il giudice nazionale mira, in sostanza, a far accertare se il posto di lettore di lingua straniera nelle università debba essere considerato impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, l'accesso al quale può essere negato ai cittadini degli altri Stati membri.

7. — A questo proposito si deve ricordare che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 3 luglio 1986 (causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121), i posti di insegnante non implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche e non presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

8. — Inoltre, secondo la costante giurisprudenza della Corte (vedasi, fra l'altro, la sentenza 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione c/ Repubblica italiana, non ancora pubblicata), anche qualora si tratti di impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato, questa disposizione non può giustificare, dopo che taluni lavoratori di altri Stati membri siano stati ammessi a occupare detti impieghi, discriminazioni nei loro confronti in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro.

9. — La prima questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che il posto di lettore di lingua straniera nelle università non è un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

*Sulla seconda questione.*

10. — Con la prima parte della seconda questione il giudice nazionale mira, in sostanza, a far stabilire se l'art. 48, n. 2, del Trattato CEE osti all'applicazione di una norma nazionale che limita la durata del rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua straniera, mentre tale limitazione non sussiste, in via di principio, per gli altri lavoratori.

11. — A questo proposito si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento, di cui l'art. 48, n. 2, del Trattato costituisce un'espressione specifica, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato (vedasi, fra l'altro, la sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna, Racc. pag. 1).

12. — A questo proposito si deve osservare che la limitazione posta dalla normativa italiana alla durata dell'esercizio delle funzioni di lettore di lingua straniera nelle università, sebbene valga indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore interessato, riguarda essenzialmente dei lavoratori cittadini di altri Stati membri. Infatti, in base ai dati statistici forniti dal Governo italiano, soltanto il 25 % dei lettori di lingua straniera ha la cittadinanza italiana.

13. — Per giustificare la normativa contestata nella causa principale il Governo italiano fa presente che essa costituisce per le università l'unico mezzo che consenta loro di disporre di lettori di lingua straniera aventi una conoscenza e una pratica aggiornate della madrelingua da loro insegnata.

14. — A questo proposito si deve rilevare che il pericolo che i lettori perdano i contatti con la madrelingua è limitato, data l'intensificazione degli scambi culturali e delle facilità di comunicazione, e che inoltre le università hanno comunque la possibilità di controllare il livello delle cognizioni dei lettori. Si deve constatare, peraltro, che in base alla normativa di cui trattasi un lettore può essere assunto da un'università dopo aver lavorato per sei anni presso un'altra università dello stesso Stato membro; la limitazione della durata delle funzioni non può quindi essere giustificata dal motivo invocato dal Governo italiano.

15. — Detto Governo sostiene inoltre che le disposizioni contestate sono giustificate dal fatto che la stabilità del posto d'insegnante può essere garantita solo qualora gli interessati abbiano competenze qualificate, attestate dal superamento delle prove di un concorso. Orbene ciò non si verificherebbe nel caso dei lettori di lingua straniera.

16. — A questo proposito si deve constatare che il limite di sei anni per l'esercizio delle funzioni di cui trattasi non è necessario per consentire alle università di porre termine al contratto dei docenti che si rivelino incompetenti. Siffatto limite non esiste per quanto riguarda i professori assunti per contratto, che esercitano anch'essi le funzioni di docente senza aver superato un concorso. Nel caso di questi docenti, benché la durata delle funzioni sia, in via di principio, limitata a tre anni, il Ministro della pubblica istruzione può concedere deroghe (art. 25, settimo comma, dello stesso D.P.R.).

17. — Infine, secondo il Governo italiano, la disposizione di cui trattasi è giustificata anche dalla necessità di limitare il numero dei lettori di lingua straniera in funzione del fabbisogno dell'università, che dipende dall'afflusso degli studenti alle facoltà in cui è impartito l'insegnamento delle lingue straniere. Si deve rilevare tuttavia che questo obiettivo di buona gestione può essere raggiunto con altri mezzi e in particolare non rinnovando i contratti dei lettori in soprannumero, a norma dell'art. 28, terzo comma, del D.P.R.

18. — Da quanto precede emerge che nessuno dei motivi esaminati consente di giustificare la limitazione posta al rapporto di lavoro dei lettori di lingua straniera e quindi all'applicazione del principio della parità di trattamento.

19. — La prima parte della seconda questione pregiudiziale va pertanto risolta dichiarando che l'art. 48, n. 2, del Trattato dev'essere interpretato nel senso che esso osta all'applicazione di una norma nazionale che limiti la durata del rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua straniera, mentre tale limitazione non esiste, in via di principio, per quanto riguarda gli altri lavoratori.

20. — Con la seconda parte della seconda questione pregiudiziale il giudice nazionale mira, in sostanza, a far accertare se il menzionato regolamento n. 1408/71 debba essere interpretato nel senso che esso osta alle clausole di un contratto di assunzione di lettori di lingua straniera da parte di un'università di uno Stato membro, in base alle quali gli interessati sono privi della copertura previdenziale di cui fruiscono gli altri lavoratori.

21. — A questo proposito è sufficiente rilevare che i regimi di previdenza sociale devono rispettare il principio della parità di trattamento di cui l'art. 3 del regolamento n. 1408/71 costituisce un'espressione specifica. Questo principio è infranto quando una categoria determinata di lavoratori, essenzialmente cittadini di altri Stati membri, sia esclusa dal regime previdenziale di uno Stato membro di cui fruiscono, in generale, gli altri lavoratori di questo Stato membro.

22. — La seconda parte della seconda questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che l'art. 3 del regolamento n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, osta alle clausole di un contratto di assunzione di lettori di lingua straniera da parte di un'università di uno Stato membro in base alle quali gli interessati siano privi della copertura previdenziale di cui fruiscono gli altri lavoratori. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen., 22 giugno 1989, nella causa 103/88 - *Pres. Due - Adv. Gen. Lenz - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia nella causa F.lli Costanzo s.p.a. (avv. Acquarone) c. Comune di Milano (avv. Marchese) e Impresa Lodi-giani (avv. Pericu). Interv.: Governi spagnolo (ag. Condé de Saro e Silva de Laquerda) e italiano (avv. Stato Braguglia) e Commissione delle C.E. (ag. Berardis).*

**Comunità europee - Appalti di lavori pubblici - Offerte anormalmente basse - Efficacia diretta delle direttive nei confronti dell'amministrazione.**

(Trattato CEE, art. 189; direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, n. 71/305/CEE; legge 8 agosto 1977, n. 584; dd.ll. non convertiti 25 maggio 1987, n. 206, 27 luglio 1987, n. 302, 25 settembre 1987, n. 393; legge 25 novembre 1987, n. 478).

1) *L'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 vieta agli Stati membri di emanare disposizioni che prescrivano l'esclusione d'ufficio dagli appalti di lavori pubblici di talune offerte determinate secondo un criterio matematico, invece di obbligare l'amministrazione aggiudicatrice ad applicare la procedura di verifica in contraddittorio prevista dalla direttiva.* 2) *Gli Stati membri, nel recepire la direttiva del Consiglio n. 71/305, non possono scostarsi in misura sostanziale da quanto prescrive l'art. 29, n. 5, della stessa direttiva.* 3) *L'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 consente agli Stati membri di prescrivere la verifica delle offerte quando queste appaiono anormalmente basse e non solo quando siano manifestamente anormalmente basse.* 4) *Al pari del giudice nazionale, l'amministrazione, anche comunale, è tenuta ad applicare l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione (1).*

---

(1) Di particolare importanza il principio stabilito al punto 4) del dispositivo. Non soltanto i giudici nazionali, ma anche le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare le disposizioni di una direttiva aventi la c.d. efficacia

(*omissis*) 1. — Con ordinanza 16 dicembre 1987, pervenuta in cancelleria il 30 marzo 1988, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, n. 71/305, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (*G. U.* n. L 185, pag. 5), e dell'art. 189, terzo comma, del Trattato.

2. — Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento promosso dalla Fratelli Costanzo S.p.a. (in prosieguo: Costanzo) per l'annullamento della deliberazione con cui la Giunta Municipale di Milano ha escluso l'offerta presentata dalla Costanzo in una gara di appalto di lavori pubblici ed ha aggiudicato l'appalto all'impresa Ing. Lodigiani S.p.A. (in prosieguo: Lodigiani).

3. — L'art. 29, n. 5, della suddetta direttiva del Consiglio n. 71/305 recita:

« Qualora, per un determinato appalto, talune offerte presentino manifestamente un carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'amministrazione aggiudicatrice ne verifica la composizione prima di decidere in merito all'aggiudicazione dell'appalto. Essa tiene conto del risultato di tale verifica.

All'uopo, essa chiede all'offerente di fornire le giustificazioni necessarie, segnalandogli eventualmente quelle ritenute inaccettabili.

Se i documenti relativi all'appalto prevedono l'aggiudicazione al prezzo più basso, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a motivare il rigetto delle offerte ritenute troppo basse presso il Comitato consultivo istituito con decisione del Consiglio del 26 luglio 1971 ».

4. — L'art. 29, n. 5, della direttiva n. 71/305 è stato recepito nell'ordinamento italiano con l'art. 24, 3° comma, della legge 8 agosto 1977, n. 584, recante norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità Economica Euro-

---

diretta, disapplicando le norme nazionali che non le abbiano correttamente attuate (ovvero, si può aggiungere, in mancanza di tempestiva attuazione).

Dopo questa pronuncia, la c.d. efficacia diretta di talune disposizioni di direttive non può più essere racchiusa nell'ambito del processo, come eccezione da far valere avanti al giudice e contro lo Stato inadempiente (c.d. *estoppel*). Sembra invece che con il principio affermato la Corte abbia voluto compiere un altro passo in avanti nel processo di avvicinamento — quanto ad effetti pratici — delle direttive ai regolamenti.

E non è da escludere che a tale passo in avanti la Corte sia stata indotta anche dai frequenti e talora gravi inadempimenti degli Stati membri (in particolare, dell'Italia), rispetto all'obbligo di attuare tempestivamente e correttamente le direttive.

I.M.B.



pea (G. U. della Repubblica italiana n. 232 del 26 agosto 1977, pag. 6272). Questa disposizione è redatta come segue:

« Se, per un determinato appalto, talune offerte risultano basse in modo anomalo rispetto alla prestazione, il soggetto appaltante, richieste all'offerente le necessarie giustificazioni, segnalandogli eventualmente quelle ritenute inaccettabili, verifica la composizione delle offerte e può escluderle se non le consideri valide; in tal caso, se l'appalto è bandito col criterio dell'aggiudicazione al prezzo più basso, il soggetto appaltante è tenuto a comunicare il rigetto delle offerte, con la relativa motivazione, al Ministero dei lavori pubblici il quale ne curerà la trasmissione al Comitato consultivo per gli appalti di lavori pubblici della Comunità Economica Europea, entro il termine di cui al secondo comma dell'art. 6 ».

5. — Successivamente, nel 1987, il Governo italiano ha emanato, uno dopo l'altro, tre decreti legge che hanno apportato modifiche provvisorie all'art. 24, 3° comma, della legge n. 584 (decreto legge 25 maggio 1987, n. 206, G.U.R.I. n. 120 del 26 maggio 1987, pag. 5; decreto legge 27 luglio 1987, n. 302, G.U.R.I. n. 174 del 28 luglio 1987, pag. 3; decreto legge 25 settembre 1987, n. 393, G.U.R.I. n. 225 del 26 settembre 1987, pag. 3).

6. — Ciascuno dei suddetti decreti legge contiene un art. 4, redatto in termini identici, che così recita:

« Al fine dell'accelerazione delle procedure relative all'affidamento degli appalti di opere pubbliche e per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono considerate anomale, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 584, e sono escluse dalla gara le offerte che presentano una percentuale di ribasso superiore alla media delle percentuali delle offerte ammesse, incrementata da un valore percentuale che dovrà essere indicato nel bando o nell'avviso di gara ».

7. — Non essendo stati convertiti in legge entro il termine prescritto dalla costituzione italiana, i citati decreti legge hanno perduto efficacia. Tuttavia, una legge successiva ha precisato che restano validi gli atti emanati in base ad essi (art. 1, n. 2, della legge 25 novembre 1987, n. 478, G.U.R.I. n. 277 del 26 novembre 1987, pag. 3).

8. — In vista delle partite del campionato mondiale di calcio che nel 1990 si svolgeranno in Italia, il Comune di Milano ha indetto una licitazione privata per l'aggiudicazione dei lavori di modifica di uno stadio. Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello del prezzo più basso.

9. — Risulta dal bando di gara che, conformemente all'art. 4 del citato decreto legge 25 maggio 1987, n. 206, sarebbero state considerate

anomale e quindi escluse dalla gara le offerte che avessero presentato una maggiorazione inferiore del 10 % alla maggiorazione media, rispetto all'importo base fissato come prezzo dei lavori, di tutte le offerte ammesse a gareggiare.

10. — Le offerte presentate sono risultate superiori, in media, del 19,48 % all'importo base fissato come prezzo dei lavori. Conformemente al bando di gara tutte le offerte che non superavano almeno del 9,48 % l'importo base dovevano essere automaticamente escluse.

11. — L'offerta della Costanzo risultò inferiore all'importo base. Di conseguenza, la Giunta Municipale di Milano, basandosi sull'art. 4 del decreto legge 25 settembre 1987, n. 393, che nel frattempo aveva sostituito il decreto legge richiamato nel bando di gara, ha escluso dalla gara, con deliberazione 6 ottobre 1987, l'offerta della Costanzo e ha aggiudicato l'appalto alla Lodigiani, che aveva presentato l'offerta inferiore fra quelle che rispondevano al requisito stabilito nel bando di gara.

12. — La Costanzo ha impugnato la suddetta deliberazione dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, deducendone l'illegittimità perché basata su un decreto legge incompatibile con l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305.

13. — Il predetto Tribunale ha pertanto sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

« A. Premesso che, in base all'art. 189 del Trattato CEE, le norme contenute in una direttiva possano riguardare il 'risultato da raggiungere' (in seguito 'norme di risultato') oppure possono concernere 'la forma e i mezzi' per raggiungere un certo risultato (in seguito 'norme di forma e mezzi') — dica la Corte se la norma contenuta nell'art. 29 punto 5 della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, n. 305 (nella parte in cui prevede che — in caso di offerta che presenti manifestamente un carattere anormalmente basso — l'Amministrazione deve procedere ad una 'verifica della composizione', con obbligo di richiedere all'offerente le giustificazioni necessarie, segnalandogli quelle ritenute inaccettabili) sia una '*norma di risultato*' ed abbia, comunque, carattere tale che la Repubblica italiana era tenuta a 'recepire' tale norma, senza potere apportare ad essa alcuna sostanziale modifica (come effettivamente è stato fatto con l'art. 24, comma 3, legge 8 agosto 1977, n. 584) oppure se si tratti di una '*norma di forma e mezzi*', tale cioè che la Repubblica italiana potesse derogare ad essa, disponendo che in caso di offerte anormalmente basse, l'offerente debba essere escluso *automaticamente* dalla gara, senza alcuna 'verifica della composizione' e senza alcuna richiesta di 'giustificazione' all'offerente (di 'offerta anomala').

B. Ove al quesito sub A si dia risposta negativa (nel senso che la norma contenuta nell'art. 29 punto 5 della direttiva CEE n. 305/71 sia 'norma di forma e mezzi') dica la Corte se:

B.1 La Repubblica italiana (dopo avere 'recepito' la norma predetta (con la L. 8 agosto 1977, n. 577) senza apportare alcuna modifica sostanziale per quanto riguarda il procedimento da seguire in caso di offerta anormalmente bassa) conservasse ancora il potere di modificare la norma interna di recepimento: in particolare, se gli artt. 4 — di contenuto uguale — del D.L. 25 maggio 1987, n. 206, del D.L. 27 luglio 1987, n. 302, e del D.L. 25 settembre 1987, n. 393, potessero modificare l'art. 24 L. 8 agosto 1977, n. 584;

B.2 gli artt. 4 — di contenuto uguale — del D.L. 25 maggio 1987, n. 206, del D.L. 27 luglio 1987, n. 302, e del D.L. 25 settembre 1987, n. 393, potessero modificare l'art. 29 punto 5 direttiva CEE n. 305/71 — così come recepito dalla L. 5 aprile 1977, n. 584, senza adeguata motivazione sul punto, tenuto conto del fatto che la motivazione — essendo necessaria per gli atti normativi comunitari (arg. ex art. 190 Trattato CEE), sembra necessaria anche per gli atti *normativi* 'interni' che siano posti in attuazione di norme comunitarie (e che sono pertanto atti normativi 'sub-primari', a cui, nel silenzio, non può non applicarsi la regola della motivazione degli atti normativi 'primari').

C. Dica la Corte se, comunque, sussista contrasto fra la norma contenuta nell'art. 29 punto 5 dir. n. 305/71 e le norme contenute:

a) nell'art. 24, comma 3, L. 8 agosto 1977, n. 584 (quest'ultima si riferisce ad offerte 'basse in modo anomalo', mentre la direttiva riguarda le offerte che presentino '*manifestamente*' un carattere anormalmente basso e soltanto in presenza del carattere '*manifestamente*' anomalo, prevede la verifica della composizione ecc.);

b) negli artt. 4 dei DD.LL. 25 maggio 1987, n. 206, 27 luglio 1987, n. 302, e 25 settembre 1987, n. 393 (queste ultime escludono la previa verifica della composizione, con richiesta di chiarimenti alla parte privata, contrariamente a quanto previsto dall'art. 29 punto 5 della direttiva; inoltre i DD.LL. ricordati sopra, *non* si riferiscono alle offerte '*manifestamente*' anomale e in ciò sembrano viziati, al pari della L. 8 agosto 1977, n. 584).

D. (Ove la Corte di giustizia ritenga che le citate norme contenute nei citati atti normativi italiani, siano in contrasto con la norma contenuta nell'art. 29, n. 5, Dir. n. 305/71) dica la Corte di giustizia se l'Amministrazione comunale avesse il potere-dovere di 'disapplicare' le norme interne contrastanti con la detta norma comunitaria (eventualmente 'interrogando' l'Amministrazione centrale) o se tale potere-dovere di disapplicazione sia attribuito soltanto ai Giudici interni ».

14. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, della normativa pertinente, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

*Sulla seconda parte della terza questione e sulla prima questione*

15. — Con la seconda parte della terza questione il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 vieti agli Stati membri di emanare disposizioni che prescrivano l'esclusione d'ufficio dagli appalti di lavori pubblici di talune offerte determinate secondo un criterio matematico, invece di obbligare l'amministrazione aggiudicatrice ad applicare la procedura di verifica in contraddittorio prevista dalla direttiva. Con la prima questione esso chiede se gli Stati membri, nel recepire la direttiva del Consiglio n. 71/305, possano scostarsi in misura sostanziale da quanto prescrive l'art. 29, n. 5, della stessa direttiva.

16. — Per quanto riguarda la seconda parte della terza questione, si deve ricordare che l'art. 29, n. 5, della direttiva n. 71/305 prescrive all'autorità aggiudicatrice di verificare la composizione delle offerte che presentino manifestamente carattere anormalmente basso e, a questo scopo, le impone di chiedere all'offerente di fornire le giustificazioni necessarie. La stessa disposizione fa obbligo all'amministrazione aggiudicatrice di segnalare eventualmente all'offerente le giustificazioni ritenute inaccettabili. Infine, qualora il criterio di aggiudicazione adottato sia quello del prezzo più basso, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a motivare il rigetto delle offerte ritenute troppo basse presso il Comitato consultivo istituito con la decisione del Consiglio 26 luglio 1971 (G. U. n. L 185, pag. 15).

17. — Il Comune di Milano e il Governo italiano considerano conforme allo scopo dell'art. 29, n. 5, della direttiva la sostituzione della procedura di verifica in contraddittorio prevista da questa disposizione con un criterio d'esclusione matematico. Essi ricordano che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 10 febbraio 1982 (causa 76/81, Transporoute. Racc. pag. 417, in particolare a pag. 428), il detto scopo consiste nel tutelare l'offerente dall'arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice. Un criterio di esclusione matematico offrirebbe a questo proposito una garanzia assoluta e presenterebbe inoltre, rispetto alla procedura prevista dalla direttiva, il vantaggio di una maggiore rapidità d'applicazione.

18. — Questo argomento non può essere accolto. Un criterio di esclusione matematico, infatti, priva i partecipanti alla gara che abbiano presentato offerte particolarmente basse della possibilità di provare che si tratta di offerte serie. L'applicazione di un criterio del genere contrasta con lo scopo della direttiva n. 71/305, che consiste nel favorire lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel settore degli appalti di lavori pubblici.

19. — Pertanto, la seconda parte della terza questione dev'essere risolta nel senso che l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 vieta agli Stati membri di emanare disposizioni che prescrivono l'esclusione d'ufficio dagli appalti di lavori pubblici di talune offerte determinate secondo un criterio matematico, invece di obbligare l'amministrazione aggiudicatrice ad applicare la procedura di verifica in contraddittorio prevista dalla direttiva.

20. — Per quanto riguarda la prima questione, si deve ricordare che il Consiglio ha prescritto, nell'art. 29, n. 5, della direttiva n. 71/305, una precisa e dettagliata procedura di verifica delle offerte risultanti anormalmente basse proprio per consentire ai partecipanti alla gara che abbiano presentato offerte particolarmente basse di dimostrare la serietà di tali offerte e per garantire in tal modo l'accesso agli appalti di lavori pubblici. Tale scopo sarebbe compromesso qualora gli Stati membri, nel recepire l'art. 29, n. 5, della direttiva, potessero scostarsene in misura sostanziale.

21. — Pertanto, la prima questione dev'essere risolta nel senso che gli Stati membri, nel recepire la direttiva del Consiglio n. 71/305, non possono scostarsi in misura sostanziale da quanto prescrive l'art. 29, n. 5, della stessa direttiva.

#### *Sulla seconda questione*

22. — Con la seconda questione il giudice nazionale chiede se gli Stati membri, dopo aver recepito l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 senza essersene scostati in misura sostanziale, possano successivamente modificare la norma interna di recepimento e, in caso affermativo, se tale modifica debba essere motivata.

23. — Il giudice nazionale ha sollevato la seconda questione solo per il caso in cui dalla soluzione della prima questione emergesse che gli Stati membri possono recepire l'art. 29, n. 5, della direttiva n. 71/305 scostandosene in misura sostanziale.

24. — Data la risposta fornita alla prima questione, la seconda questione è priva d'oggetto.

*Sulla prima parte della terza questione*

25. — Con la prima parte della terza questione il giudice nazionale chiede se l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 consenta agli Stati membri di prescrivere la verifica delle offerte quando queste appaiono anormalmente basse, e non solo quando siano manifestamente anormalmente basse.

26. — Si deve rilevare che la procedura di verifica dev'essere applicata ogniqualvolta l'amministrazione aggiudicatrice intenda escludere delle offerte perché le considera anormalmente basse rispetto alla prestazione. Pertanto, qualunque sia il valore limite al di là del quale la detta procedura dev'essere applicata, gli offerenti hanno la garanzia di non essere esclusi dall'appalto oggetto della gara senza aver avuto la possibilità di dimostrare la serietà delle loro offerte.

27. — Di conseguenza, la prima parte della terza questione dev'essere risolta nel senso che l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 consente agli Stati membri di prescrivere la verifica delle offerte quando queste appaiono anormalmente basse e non solo quando siano manifestamente anormalmente basse.

*Sulla quarta questione*

28. — Con la quarta questione il giudice a quo chiede se, al pari dei giudici nazionali, l'amministrazione, anche comunale, sia tenuta ad applicare l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione.

29. — Si deve ricordare come, nelle sentenze 19 gennaio 1982 (causa 8/81, Becker, Racc. pag. 53, in particolare a pag. 71) e 26 febbraio 1986 (causa 152/84, Marshall, Racc. pag. 737, in particolare a pag. 748), la Corte abbia considerato che in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato.

30. — Va rilevato che il motivo per cui i singoli possono far valere le disposizioni di una direttiva dinanzi ai giudici nazionali ove sussistano i detti presupposti, è che gli obblighi derivanti da tali disposizioni valgono per tutte le autorità degli Stati membri.

31. — Sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva

aventi i requisiti sopra menzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non è tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne segue che, qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni.

32. — Per quanto riguarda in particolare l'art. 29, n. 5, della direttiva n. 71/305, emerge dall'esame della prima questione che tale disposizione è incondizionata e abbastanza precisa per poter essere invocata dai singoli nei confronti dello Stato. I singoli possono quindi avvalersene dinanzi ai giudici nazionali e, come risulta dalle considerazioni che precedono, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicarle.

33. — Pertanto, la quarta questione dev'essere risolta nel senso che, al pari del giudice nazionale, l'amministrazione, anche comunale, è tenuta ad applicare l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione (*omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen.,  
11 luglio 1989, nella causa 323/87 - *Pres. Due - Adv. Gen. Jacobs* -  
Commissione delle C.E. (ag. Marengo) c. Repubblica italiana (avv.  
Stato Conti).

**Comunità europee - Unione doganale - Regime fiscale discriminatorio -  
Distillati della canna da zucchero - Rum.**

(Trattato CEE, art. 95; d.l. 15 giugno 1984, n. 232, conv. con mod. in legge 28 luglio 1984, n. 408).

*Il trattamento fiscale dell'alcole distillato dalla canna da zucchero e dei prodotti contenenti detto alcole, istituito transitoriamente in Italia con la legge 28 luglio 1984, n. 408, più gravoso rispetto a quello che colpisce le altre acquaviti agricole, contrasta con l'art. 95 del Trattato CEE limitatamente alla sua applicazione al rum originario di altri Stati membri (1).*

---

(1) Sul regime fiscale degli alcolici in Italia si vedano, oltre le sentenze, citate in motivazione, 27 febbraio 1980, nella causa 169/78, COMMISSIONE c. ITALIA, in *questa Rassegna*, 1980, I, 273, relativa ai contrassegni di Stato sui recipienti

(*Omissis*) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 ottobre 1987, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE volto a far dichiarare che la Repubblica italiana, avendo istituito un regime fiscale che colpisce l'alcole distillato dalla canna da zucchero ed i prodotti contenenti detto alcole in misura maggiore rispetto agli altri alcoli e alle altre acquaviti agricole, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 95 del Trattato.

2. — Risulta dagli atti di causa che, a seguito delle sentenze della Corte 15 luglio 1982 e 15 marzo 1983 (Cogis, 216/81, Racc. pag. 2701 e Commissione c/ Italia, 319/81, Racc. pag. 601), la Repubblica italiana ha emendato la sua legislazione fiscale sugli alcolici. Con decreto legge 15 giugno 1984, n. 232 (GURI del 18 giugno 1984, n. 166), è stato abolito il diritto erariale che colpiva esclusivamente gli alcoli non ottenuti dalla distillazione del vino e delle materie vinose, mentre per l'imposta di fabbricazione sugli alcoli prodotti in Italia, e la corrispondente sovrainposta di confine per gli alcoli importati, è stata stabilita l'aliquota unificata di 350.000 lire per ettanidro di alcole. Tuttavia, all'atto della conversione del decreto legge nella legge 28 luglio 1984, n. 408 (GURI del 2 agosto 1984, n. 212), l'imposta di fabbricazione e la sovrainposta di confine sono state elevate a 420.000 lire ed è stata introdotta una deroga secondo la quale, fino al 31 dicembre 1988, l'imposta e la sovrainposta sugli alcoli ottenuti dalla distillazione del vino, dei sottoprodotti della vinificazione, delle patate, della frutta, del sorgo, dei fichi, delle carrube e dei cereali erano fissate in 340.000 lire per ettanidro. Nella fase scritta del presente procedimento, la Repubblica italiana ha reso noto alla Corte che le aliquote piene e ridotte della predetta imposta sono state portate, rispettivamente, a 546.000 lire e 442.000 lire per ettanidro e che l'aliquota ridotta si applica fino al 31 dicembre 1992.

---

contenenti acquavite destinata alla vendita al minuto, e 15 luglio 1982, nella causa 216/81, COGIS, *ibidem*, 1982, I, 913, relativa alla sovrainposta di confine e al diritto erariale sull'whisky importato, la sentenza 11 luglio 1985, nella causa 278/83, COMMISSIONE c. ITALIA, *ibidem*, 1985, I, 571, relativa ai vini spumanti, e le altre pronunzie citate in nota ad essa, nonché la sentenza 4 marzo 1986, nella causa 243/84, JOHN WALKER, pur essa citata in motivazione. Con quest'ultima sentenza la Corte aveva statuito che l'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE va interpretato nel senso che prodotti come il whisky scozzese ed il vino di frutta di tipo liquoroso non possono essere considerati prodotti similari; e che allo stato attuale del suo sviluppo, il diritto comunitario, e in particolare l'art. 95, 2° comma, del Trattato CEE, non osta all'applicazione, relativamente a talune bevande, di un sistema di imposizione differenziato, in base a criteri obiettivi; un siffatto sistema non ha l'effetto di proteggere una produzione nazionale qualora, in ciascuna categoria fiscale, figurino una parte sostanziale della produzione interna di bevande alcoliche.



3. — La Commissione ritiene, in particolare, che la tassazione differenziata di cui alla legge n. 408 crei categorie artificiali e non obiettive di alcoli, allo scopo di proteggere indirettamente i prodotti nazionali gravati da un'accisa meno elevata di quella sull'alcole etilico distillato dalla canna da zucchero e sui prodotti contenenti detto alcole, come il rum, i quali, non essendo fabbricati in Italia e non potendo beneficiare dell'aliquota ridotta, sono soggetti all'imposta piena del regime fiscale sugli alcoli. Rispondendo ai quesiti scritti della Corte, la Commissione ha precisato che il suo ricorso riguarda non soltanto il trattamento fiscale del rum, ma anche quello dell'alcole di canna allo stato naturale, degli alcoli aromatizzati, come il gin e la vodka, e dei liquori ed altre bevande alcoliche, nella misura in cui siano fabbricati con alcole di canna da zucchero.

4. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

#### *Sul trattamento fiscale del rum*

5. — La Commissione fa valere che il rum e le altre acquaviti sono prodotti simili ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato. In subordine, essa afferma che si tratterebbe in ogni caso di prodotti in concorrenza tra loro, ai sensi dell'art. 95, 2° comma.

6. — La Repubblica italiana contesta che rum e acquaviti di vino e di cereali possano essere considerati prodotti simili, tenuto conto delle rispettive caratteristiche organolettiche. Tuttavia, essa riconosce che il rum e le altre acquaviti sono prodotti in concorrenza tra loro, ai sensi dell'art. 95, 2° comma.

7. — Secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'art. 95, nel suo complesso, ha lo scopo di garantire la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri in condizioni normali di concorrenza, mediante l'eliminazione di qualsiasi forma di protezione che possa derivare dall'applicazione di tributi interni discriminatori nei confronti di prodotti di altri Stati membri, e di garantire altresì la perfetta neutralità dei tributi interni nei confronti della concorrenza fra prodotti nazionali e prodotti importati (sentenza 9 luglio 1987, Commissione c/ Regno del Belgio, 356/85, non ancora pubblicata nella Raccolta).

8. — In materia di alcole destinato al consumo umano, la Corte ha già precisato, in sentenze 27 febbraio 1980 (Commissione c/ Italia, 169/78, Racc. pag. 385) e 15 luglio 1982 (216/81, cit.), che le acquaviti di cereali e il rum, in quanto prodotti della distillazione, hanno, con le acquaviti di vino e di vinacce, proprietà comuni sufficienti per costituire, almeno in talune circostanze, un'alternativa nella scelta del consumatore. Basta questa constatazione per ammettere che detti prodotti sono in concorrenza fra loro e che la loro tassazione non dev'essere tale da favorire la produzione nazionale.

9. — Su quest'ultimo punto, la Commissione sostiene che il regime fiscale italiano delle acquaviti è finalizzato a compensare la differenza fra il costo di produzione degli alcoli da materie vinose e da frutta e quello degli alcoli da melasso. A suo parere, lo scopo di questa differenziazione fiscale è di per sé sufficiente a provarne il carattere non neutrale, atteso che, per l'economia italiana, le attività economiche legate alla viticoltura sono infinitamente più importanti della produzione dell'alcole da melasso.

10. — Dal canto suo, la Repubblica italiana deduce che, per accertare la sussistenza di una violazione dell'art. 95, 2° comma, del Trattato, non è sufficiente porre semplicemente a confronto gli oneri fiscali rispettivamente gravanti sui prodotti di cui si tratta, ma è necessario dimostrare che, in concreto, la differenza fra questi oneri è idonea a produrre effetti protezionistici. Ora, nessuna dimostrazione sarebbe stata fornita al riguardo dalla Commissione.

11. — La Repubblica italiana sostiene inoltre che il sistema fiscale in questione è conforme ai criteri ai quali, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri debbono attenersi nell'istituire sistemi impositivi differenziati. Richiamandosi in special modo alla sentenza della Corte 4 marzo 1986 (Walker, 243/84, Racc. pag. 875), essa afferma che l'imposta più elevata controversa si applica ad una quota importante della produzione di alcole, in particolare alcoli da melasso, di barbabietola e di canna d'importazione.

12. — Devesi ricordare che, prima dell'emanazione della legge n. 408, il regime fiscale italiano era contraddistinto dal fatto che i prodotti nazionali più tipici, ossia le acquaviti di vino e vinacce, rientravano nella categoria fiscale più agevolata, mentre le acquaviti di cereali e il rum, due prodotti quasi totalmente importati da altri Stati membri, erano assoggettati ad un trattamento fiscale più gravoso. Nelle citate sentenze 27 febbraio 1980 e 15 luglio 1982, (169/78 e 216/81), la Corte ha ritenuto che queste differenze di tassazione incidessero sul mercato dei prodotti in questione, diminuendo il consumo dei prodotti importati.

13. — Nel caso di specie, risulta dagli atti che la nuova legge n. 408 ha abolito le differenze d'imposizione rispetto all'whisky, mentre il rum è ancora soggetto ad un regime più oneroso. Ciò considerato, è sufficiente fare rinvio a quanto dichiarato dalla Corte nelle citate sentenze, senza che l'esistenza dell'effetto protezionistico del sistema impositivo italiano rispetto al rum debba essere suffragata da un raffronto dell'incidenza dei diversi carichi fiscali sui rapporti di concorrenza fra i prodotti di cui è causa.

14. — In simile contesto, la Repubblica italiana non può validamente invocare la sentenza 4 marzo 1986 (Walker, cit.). Secondo tale sentenza, infatti, un sistema di tassazione differenziata non produce effetti protezionistici a favore di un prodotto nazionale, qualora in ciascuna categoria fiscale figurino una quota sostanziale della produzione interna di bevande alcoliche.

15. — Al riguardo, la Repubblica italiana afferma che l'imposta più elevata si applica a tutta la produzione nazionale di alcoli non ottenuti da vino, frutta o cereali, in particolare gli alcoli da melasso. Va tuttavia osservato che si tratta di alcoli puri che, non essendo come tali destinati al consumo dell'uomo, non possono essere considerati in concorrenza con le acquaviti. Ciò considerato, la Repubblica italiana non ha provato che una quota sostanziale della produzione nazionale di bevande alcoliche rientrasse nella medesima categoria fiscale del rum.

16. — Si deve dunque dichiarare che, avendo istituito un regime fiscale del rum originario di altri Stati membri più gravoso rispetto alle altre acquaviti agricole, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 95 del Trattato.

#### *Sul trattamento fiscale degli altri prodotti alcolici*

17. — Per quel che riguarda il trattamento fiscale dei prodotti alcolici, diversi dal rum, soggetti all'imposta più elevata, la Commissione ha riconosciuto che le statistiche sulle importazioni di cui essa dispone non distinguono fra alcoli aromatizzati e liquori fabbricati con alcole da canna, e quelli fabbricati con altri alcoli agricoli.

18. — Quanto alle importazioni di alcole di canna allo stato naturale, la Commissione ha affermato che le stesse cifre inglobavano l'alcole di origine industriale (alcole di sintesi) e l'alcole agricolo, senza distinzione a seconda della materia agricola di base. Infatti, a partire da un certo grado alcolico e di purezza, non sarebbe possibile distinguere l'origine precisa dell'alcole.

19. — Secondo una giurisprudenza costante (da ultimo, sentenze della Corte 25 aprile 1989 e 30 maggio 1989, Commissione c/ Italia, 141/87 e 340/87, non ancora pubblicate nella Raccolta), in un procedimento per inadempimento ex art. 169 del Trattato grava sulla Commissione l'onere di provare il preteso inadempimento.

20. — Nel caso di specie, la Commissione non ha provato se, ed eventualmente in quale misura, i prodotti importati fossero ottenuti dall'alcole di canna da zucchero e, dunque, soggetti all'imposta più elevata. In assenza di tali prove, la Corte non può pronunziarsi sul rapporto di concorrenza fra i prodotti nazionali e quelli importati né sul carattere protezionistico del regime fiscale in causa. Ciò considerato, il ricorso va respinto nella parte relativa al trattamento fiscale dei prodotti alcolici diversi dal rum (*omissis*).

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE**, 5<sup>a</sup> sez., 13 luglio 1989, nella causa 380/87 - Pres. Joliet - Avv. Gen. Jacobs - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nella causa Enichem ed altri c. Comune di Cinisello Balsamo - Interv.: Governi italiano (avv. Stato Ferri), del Regno Unito (agente H.R.L. Purse) e portoghese (ag. Fernandes e Falcao De Campos) e Commissione delle C. E. (ag. Marengo e Van Rijn).

**Comunità europee - Ravvicinamento delle legislazioni - Prevenzione e smaltimento dei rifiuti - Sacchetti di plastica.**

(Direttive CEE del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442, 6 aprile 1976, n. 76/403, 20 marzo 1978, n. 78/319).

1. - *La direttiva n. 75/442 va interpretata nel senso che essa non conferisce ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica e altri contenitori non biodegradabili*, 2. - *L'art. 3, paragrafo 2, della direttiva stessa va interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di informare la Commissione di un progetto di normativa quale quello contestato nel procedimento nazionale (provvedimento del Sindaco di un comune che limita la vendita e l'uso dei prodotti suddetti), previamente alla sua adozione definitiva*. 3. - *La norma medesima va interpretata nel senso che non conferisce ai singoli alcun diritto che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale*

*rientrante nel campo di applicazione di questa disposizione, in quanto tale normativa è stata adottata senza che la Commissione della C.E. ne fosse stata previamente informata (1).*

(*Omissis*) 1. — Con ordinanza del 23 novembre 1987, pervenuta alla Corte il 21 dicembre successivo, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, ha posto diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442, relativa ai rifiuti (G.U. n. L 194, pag. 47), della direttiva del Consiglio 6 aprile 1976, n. 76/403, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (G.U. n. L 108, pag. 41) e della direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, n. 78/319, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (G.U. n. L 84, pag. 43), nonché sulla determinazione dei principi che vanno applicati al risarcimento del danno causato da un atto amministrativo contrastante con il diritto comunitario.

2. — Queste questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone diversi produttori di contenitori, imballaggi e sacchetti di plastica al Comune di Cinisello Balsamo, con riferimento al provvedimento del sindaco del Comune stesso del 16 febbraio 1987, col quale si vietava, a decorrere dal 1° settembre 1987, la fornitura ai consumatori, per l'asporto delle merci acquistate, di sacchetti e di altri contenitori non biodegradabili nonché la vendita o la diffusione di sacchetti di plastica, fatta eccezione per quelli destinati al conferimento di rifiuti.

3. — La società Enichem Base, Montedipe, Solvay, S.I.P.A. Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana (nel prosieguo: le ricorrenti nel procedimento nazionale) hanno proposto, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, un ricorso diretto all'annullamento del citato provvedimento. Esse hanno anche chiesto la sospensione dell'esecuzione. Dato che le ricorrenti nel giudizio nazionale avevano addotto a sostegno dei ricorsi l'incompatibilità del provvedimento contestato con il diritto comunitario, il giudice nazionale ha sospeso la decisione e ha sottoposto alla Corte le quattro questioni pregiudiziali seguenti:

«1. dica la Corte di giustizia se le direttive CEE del Consiglio n. 75/442, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; n. 78/319 del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi e n. 76/403 del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili attri-

---

(1) Soluzioni conformi a quelle proposte dalla difesa del Governo italiano.

buiscano ai singoli cittadini della CEE il diritto soggettivo comunitario che i Giudici nazionali debbono tutelare anche nei confronti degli Stati membri (e che quindi gli Stati membri non possono limitare) di vendere o di usare i prodotti presi in considerazione dalle predette direttive, dato che queste (direttive) hanno previsto il principio dell'osservanza di specifiche regole per il relativo smaltimento, non il divieto di vendita o di uso dei prodotti in esame.

2. dica la Corte di giustizia se:

a) dalle direttive comunitarie indicate sopra o comunque dal diritto comunitario, si ricavi il principio per cui qualsiasi progetto di regolamento o di atto normativo generale (relativo all'impiego, alla vendita o all'uso dei prodotti *de quibus*) che possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi, debba essere portato in tempo utile a conoscenza della Commissione;

b) se l'obbligo *sub a)* sia posto a carico dello Stato e dei Comuni i quali, pertanto, non avrebbero il potere di disporre in merito all'impiego, alla vendita o all'uso di prodotti diversi da quelli che la direttiva CEE n. 76/403 ha inserito nell'elenco tassativo dei prodotti ritenuti nocivi, in assenza della previa verifica comunitaria che la misura non crei disuguaglianze nelle condizioni di concorrenza.

3. Dica la Corte di giustizia (tenuto presente il primo 'considerando' delle tre direttive indicate nella prima 'questione' e soprattutto la parte in cui si afferma che una disparità tra le disposizioni in applicazione o in preparazione nei vari Stati membri per lo smaltimento dei prodotti considerati può creare disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza ed avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune) se:

a) questo considerando e, comunque, le tre direttive citate, prevedano il diritto soggettivo comunitario in capo ai cittadini della CEE — con relativo vincolo per tutti gli Stati membri — per cui qualsiasi progetto di regolamento relativo all'impiego dei prodotti in esame, quando possa causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi debba essere portato a previa conoscenza in tempo utile della Commissione (art. 3, n. 2, direttiva n. 75/442);

b) se il diritto soggettivo *sub a)* (relativo all'obbligo di portare alla previa conoscenza della Commissione CEE qualsiasi progetto di regolamento ecc., come *sub a)*) — ove esistente — concerna anche gli atti *generali* che siano emessi dai Comuni e che, quindi, abbiano efficacia territoriale limitata ».

4. « ... si chiede alla Corte di giustizia di precisare se — in base al diritto comunitario — la Pubblica Amministrazione sia tenuta al risar-

cimento del danno quando essa, con un suo atto amministrativo illegittimo, produca la lesione (illegittima) di un diritto soggettivo comunitario, il quale dopo il suo trasferimento nell'ordinamento giuridico italiano — pur mantenendo il suo carattere comunitario — si presenti come interesse legittimo ».

4. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

5. — Va rilevato in via preliminare che, secondo l'ordinanza di rinvio, la controversia nel giudizio nazionale riguarda prodotti che non rientrano nel campo di applicazione delle citate direttive nn. 76/403 e 78/319. Infatti, i sacchetti di plastica non contengono né policlorodifenile né policlorotrifenile e non costituiscono, di per sé, rifiuti tossici o nocivi. Di conseguenza, le questioni pregiudiziali vanno esaminate con riferimento alla sola direttiva del Consiglio n. 75/442.

*Sulla prima questione.*

6. — La prima questione va compresa come diretta in sostanza a stabilire se la direttiva n. 75/442 conferisca ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica o altri contenitori non biodegradabili.

7. — Va ricordato che la direttiva n. 75/442 ha ad oggetto il riavvicinamento delle norme dei diversi Stati membri riguardo allo smaltimento dei rifiuti al fine, in primo luogo, di evitare gli ostacoli agli scambi comunitari e la disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza risultante dalla loro disparità e, in secondo luogo, di contribuire a realizzare gli obiettivi della Comunità nel settore della protezione della salute e dell'ambiente. In essa non si vieta la vendita o l'utilizzazione di qualsivoglia prodotto, ma da ciò non può dedursi che essa osti a che gli Stati membri possano formulare tali divieti al fine della tutela dell'ambiente.

8. — Una diversa interpretazione non troverebbe fondamento nella lettera della direttiva e sarebbe d'altra parte in contrasto con gli obiettivi di essa. Infatti, risulta dall'art. 3 della direttiva che questa è diretta, tra l'altro a favorire le misure nazionali atte a prevenire la formazione di rifiuti. Orbene, la limitazione o il divieto di vendita o di utilizzazione di prodotti quali i contenitori non biodegradabili sono idonei a contribuire a tale obiettivo.

9. — Le ricorrenti nel procedimento nazionale hanno sostenuto anche che un divieto assoluto di messa in commercio dei prodotti di cui trattasi costituisce un ostacolo agli scambi il quale non può essere giustificato dalle esigenze della tutela dell'ambiente ed è pertanto incompatibile con l'art. 30 del Trattato CEE.

10. — Va tuttavia constatato che il giudice nazionale non ha posto alcuna questione relativa all'art. 30 del Trattato e che, di conseguenza, non occorre interpretare questa norma.

11. — La prima questione va quindi risolta affermando che la direttiva n. 75/442 va interpretata nel senso che essa non conferisce ai singoli il diritto di vendere o di utilizzare sacchetti di plastica e altri contenitori non biodegradabili.

*Sulla seconda questione.*

12. — La seconda questione è diretta in sostanza a stabilire se l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 75/442 imponga agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione ogni progetto di normativa, quale quella contestata nel procedimento nazionale, previamente alla sua definitiva adozione.

13. — A tal proposito, è stato sostenuto che la normativa di cui trattasi non rientra nel campo di applicazione dell'art. 3 della direttiva in quanto essa non concerne prodotti il cui smaltimento può causare difficoltà tecniche o costi eccessivi.

14. — È sufficiente constatare a tal proposito che l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 75/442 impone agli Stati membri l'obbligo di informare in tempo utile la Commissione non soltanto dei progetti di normativa riguardanti in particolare l'impiego dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi, ma anche, mediante il riferimento al paragrafo 1, di ogni progetto di normativa diretto a promuovere in particolare la prevenzione, il riciclo e la trasformazione dei rifiuti.

15. — Di conseguenza, anche se l'asserzione secondo cui i prodotti contemplati dalla normativa controversa non possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o costi di smaltimento eccessivi si rileva esatta, non ne consegue tuttavia che un siffatto progetto di normativa sia sottratto al campo di applicazione dell'art. 3, paragrafo 2, della direttiva.

16. — È stato inoltre sostenuto all'udienza che l'obbligo di previa informazione di cui all'art. 3, paragrafo 2, della direttiva, riguarda sol-



tanto i provvedimenti di una certa importanza e che esso non può comprendere provvedimenti di portata pratica estremamente limitata, quali quelli adottati da un Comune di dimensioni ridotte. La comunicazione di un tale progetto alla Commissione si rivelerebbe impraticabile.

17. — A tal proposito, è sufficiente constatare che la direttiva non prevede alcuna deroga o limitazione per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione dei progetti contemplati all'art. 3. Di conseguenza, questo obbligo si estende ai progetti di normativa formulati da tutte le autorità degli Stati membri, compresi gli enti territoriali quali i Comuni.

18. — La seconda questione va quindi risolta affermando che l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 75/442 va interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione un progetto di normativa quale quello contestato nel procedimento nazionale, prima della sua adozione definitiva.

*Sulla terza questione.*

19. — La terza questione è diretta a stabilire se l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 75/442 conferisca ai singoli un diritto che essi possono far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa norma, in quanto tale normativa sarebbe stata adottata senza che la Commissione delle Comunità Europee ne fosse stata previamente informata.

20. — Va constatato a tal proposito che il citato art. 3, paragrafo 2, si limita a imporre agli Stati membri l'obbligo di informare in tempo utile la Commissione dei progetti di normativa che esso intende adottare senza stabilire una procedura di controllo comunitaria di questi progetti e senza subordinare l'entrata in vigore delle normative progettate all'accordo o alla mancata opposizione della Commissione.

21. — L'obbligo imposto agli Stati membri col citato art. 3, paragrafo 2, è diretto a consentire alla Commissione di essere informata dei provvedimenti nazionali progettati nel settore dello smaltimento dei rifiuti al fine di poter valutare la necessità di adottare provvedimenti comunitari di armonizzazione nonché di esaminare se i progetti ad essa sottoposti siano o meno compatibili con il diritto comunitario e di trarne eventualmente le relative conseguenze.

22. — Né il testo né la finalità della disposizione in esame consentono quindi di ritenere che dal mancato rispetto dell'obbligo di previa

comunicazione imposto agli Stati membri derivi di per sé l'illegittimità delle normative in tal modo adottate.

23. — Deriva da quanto precede che la menzionata disposizione riguarda le relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, ma che essa non attribuisce invece ai singoli alcun diritto atto ad essere leso in caso di violazione, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di previa comunicazione alla Commissione dei suoi progetti di normativa.

24. — La terza questione va quindi risolta affermando che l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 75/442 va interpretato nel senso che esso non conferisce ai singoli alcun diritto che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale rientrante nel campo d'applicazione di questa disposizione, in quanto tale normativa è stata adottata senza che la Commissione delle Comunità Europee ne fosse stata previamente informata.

*Sulla quarta questione.*

25. — Vista la soluzione adottata nelle tre prime questioni, non è necessario decidere sulla quarta questione pregiudiziale. (*omissis*)

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen.,**  
14 novembre 1989, nella causa 14/88 - *Pres. Due - Avv. Gen. Van Gerven - Repubblica italiana (avv. Stato Fiumara) c. Commissione delle C.E. (ag. Toledano, avv. Capelli).*

**Comunità europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli - Termini di pagamento - Ragionevolezza.**

(Reg. CEE del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, art. 14).

*La Commissione delle Comunità europee ha il potere di precisare, fissando un termine di pagamento ragionevole e non arbitrario, la portata di una norma di carattere generale, come l'art. 14, n. 1, del reg. CEE del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, al fine di conservare agli aiuti alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli ivi contemplati la loro finalità. Tale potere deve essere esercitato attraverso istruzioni generali le quali, stabilite previa consultazione degli Stati interessati, debbono essere loro tempestivamente comunicate.*

(*omissis*) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 14 gennaio 1988, la Repubblica italiana ha chiesto, ex art. 173, 1° comma, del Trattato CEE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 novembre 1987, n. C (87) 2027, relativa al rimborso alla Repubblica italiana, da parte del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (in prosieguo: FEAOG), sezione orientamento, degli aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli per l'anno 1984, nella parte in cui ha fissato in 700.924.832 lire il contributo per tali aiuti della sezione orientamento del FEAOG, mentre la Repubblica italiana aveva presentato domanda di rimborso per 2.935.382.400 lire.

2. — Il regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (*G. U.* n. L 118, pag. 1), prevede all'art. 13 la costituzione, per iniziativa dei produttori di ortofrutticoli, di organizzazioni di produttori, allo scopo di agevolare la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati.

3. — Ai sensi dell'art. 14, n. 1, di detto regolamento, « gli Stati membri possono accordare alle organizzazioni di produttori, nei tre anni successivi alla data della loro costituzione, aiuti destinati ad incoraggiarne la costituzione e ad agevolarne il funzionamento, purché tali organizzazioni offrano una garanzia sufficiente quanto alla durata ed efficacia della loro azione ». L'art. 36, n. 2, del medesimo regolamento dispone che « gli aiuti concessi dagli Stati membri conformemente all'art. 14, n. 1, sono rimborsati dal FEAOG, sezione orientamento, fino a concorrenza del 50 % del loro importo ». Le decisioni sulle domande di rimborso sono prese dalla Commissione previa consultazione del Comitato del Fondo.

4. — Avendo constatato ritardi nel rispetto di detto termine triennale, con documento 13 dicembre 1977 la Commissione ha ricordato agli Stati membri che, ai fini del rimborso da parte del FEAOG, la domanda di aiuti, la concessione nonché il versamento di questi da parte dello Stato membro dovevano intervenire nel corso dei tre anni che seguono la costituzione di un'organizzazione, per salvaguardare la loro finalità di aiuti di avviamento. Tuttavia, onde tener conto delle difficoltà incontrate, segnatamente dall'Italia, per l'osservanza di detto termine, con nota 30 luglio 1980 la Commissione ha accettato di considerare come *dies a quo* la data di riconoscimento dell'organizzazione dei produttori, precisando che a partire dal 1981 i rimborsi sarebbero stati ammessi solo a condizione che nel corso dei tre anni successivi alla data di costituzione dell'organizzazione avessero avuto luogo la concessione e il pagamento

degli aiuti per i primi due anni di funzionamento e che la concessione e il pagamento di questi per il terzo anno di funzionamento fossero avvenuti entro e non oltre il quarto anno dalla data di costituzione.

5. — Avendo versato nel 1984 un importo di 5.870.764.800 lire a titolo di aiuti ex art. 14, n. 1, la Repubblica italiana ha chiesto alla Commissione, il 12 dicembre 1985, il rimborso del 50% di detto importo. Con la decisione impugnata la Commissione ha accettato di porre a carico del FEAOG solo l'importo di 700.924.892 lire, avendo constatato l'inosservanza da parte delle autorità italiane dei termini indicati nella nota 30 luglio 1980, in 27 su 32 casi di aiuti versati.

6. — Prima della decisione controversa, la Commissione aveva confermato la propria posizione al Governo italiano, con note in data 20 marzo e 17 luglio 1987, e cioè che i termini indicati nella nota 30 luglio 1980, pur non espressamente previsti dal regolamento n. 1035/72, trovavano fondamento nell'art. 14, n. 1, ai sensi del quale gli aiuti alle organizzazioni di produttori sono destinati ad incoraggiarne la costituzione e ad agevolare il funzionamento, di guisa che un aiuto pagato dopo quattro anni non potrebbe più costituire un aiuto di avviamento.

7. — Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

8. — In via principale, il Governo italiano deduce tre motivi di ricorso: 1) difetto di motivazione della decisione impugnata, 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72 e 3) eccesso di potere, in cui sarebbe incorsa la Commissione esercitando, nel fissare il termine di pagamento, un potere non attribuito da alcuna norma del regolamento ed il cui fondamento essa ha tratto dall'errata interpretazione dell'art. 14, n. 1. Essendo in gran parte analoghi, il secondo e il terzo motivo verranno esaminati congiuntamente.

9. — Come motivo in subordine, il Governo italiano deduce inoltre che, anche se validamente apposto, il termine di pagamento degli aiuti stabilito dalla decisione impugnata avrebbe dovuto decorrere tuttavia dal riconoscimento delle organizzazioni e non dalla loro costituzione.

*Sul motivo relativo al difetto di motivazione.*

10. — Il Governo italiano fa valere che la decisione impugnata, ove non si menziona neppure l'importo del rimborso richiesto, non è sufficientemente motivata poiché non precisa le ragioni per le quali è stato

concesso un rimborso inferiore a quello reclamato. In proposito esso ritiene che, sebbene il penultimo 'considerando' della decisione precisi che l'importo a carico del FEAOG è stato determinato secondo i criteri comunicati alle autorità italiane con la nota della Commissione 17 luglio 1987, una motivazione 'per relationem' non sarebbe sufficiente nella fattispecie.

11. — Si deve ricordare al riguardo che la Corte ha già affermato (vedasi sentenza 27 gennaio 1981, Repubblica italiana c/ Commissione, 1251/79, Racc. pag. 205 e, da ultimo, sentenza 24 marzo 1988, Regno Unito c/ Commissione, 247/85, non ancora pubblicata nella Raccolta) che le decisioni di liquidazione dei conti non esigono una motivazione dettagliata qualora il Governo interessato sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione e conosca quindi i motivi per cui la Commissione ritiene non dover imputare al FEAOG la somma controversa.

12. — Nel caso di specie, va rilevato che il penultimo 'considerando' della decisione impugnata si richiama alla nota 17 luglio 1987, ove la Commissione ha ribadito la propria posizione sul termine di pagamento già espressa in una nota del 30 luglio 1980. Come risulta dagli atti di causa, detta nota conclude un fitto carteggio su tale soggetto, intercorso fra le parti per oltre sette anni. E pertanto pacifico che, essendo stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata, il Governo italiano è a conoscenza dei motivi per cui la Commissione ritiene di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso.

13. — Ciò considerato, il motivo relativo all'insufficienza di motivazione dev'essere respinto.

Sui motivi relativi alla violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72.

14. — Il Governo italiano avanza al riguardo una duplice argomentazione. Innanzitutto, esso afferma che l'art. 14 non impone alcun termine per il pagamento dell'aiuto. Il periodo triennale ivi menzionato varrebbe solo come riferimento per la determinazione dell'ammontare del contributo. In secondo luogo, esso desume che, pur essendo opportuno che il pagamento sia effettuato il più rapidamente possibile per agevolare l'esistenza dell'organizzazione nella fase iniziale, ciò non significa che debba avvenire entro un termine di tre anni, essendo idoneo a raggiungere lo scopo della regolamentazione comunitaria anche un pagamento successivo.

15. — La Commissione ribatte di essersi sempre fondata sulla necessità di rispettare il termine triennale, non perché si tratti di un ter-

ndosi di  
causa la  
che un  
abilitate  
estiva-  
pecie,  
atti

era  
5  
lu-  
o-  
ti

alle varie formalità amministrative preliminari al pagamento dell'aiuto, termine che costituisce in ogni caso un termine ragionevole.

24. — Resta ancora da esaminare l'argomento del Governo italiano secondo il quale, anche ammettendo l'esistenza di un termine perentorio, taluni ritardi nel pagamento degli aiuti erano dovuti ad un'indagine conoscitiva della Commissione o a successivi controlli, decisi dalle autorità italiane sulla base dei risultati di detta indagine, al fine di verificare se le organizzazioni fossero conformi ai requisiti indicati dall'art. 14, n. 1.

25. — L'argomento non può essere accolto. Per quel che riguarda l'indagine della Commissione che si è chiusa nel 1981, il Governo italiano non è stato in grado di produrre, nemmeno a seguito di un quesito specifico postogli dalla Corte, elementi probatori dell'esistenza di un qualsivoglia nesso di causalità fra i ritardi nel pagamento degli aiuti e le indagini di cui sopra. Quanto alle verifiche operate dalle autorità italiane, va ricordato che in sentenza 28 gennaio 1986 (Repubblica italiana c/ Commissione, 129/87, Racc. pag. 309), la Corte ha già affermato che una decisione governativa di procedere ad un formale riconoscimento di diritto interno delle organizzazioni interessate, da parte delle autorità nazionali, mediante iscrizione delle organizzazioni riconosciute in un registro, non poteva influire sull'applicazione del diritto comunitario. Pertanto, non possono essere presi in considerazione gli eventuali ritardi imputabili a verifiche relative alle condizioni nazionali di riconoscimento.

26. — Ugualmente, non potrebbe essere accolto l'ultimo argomento avanzato dal Governo italiano, secondo il quale i ritardi nell'erogazione degli aiuti si spiegherebbero con le difficoltà di pagamento sopraggiunte a causa di indisponibilità dei fondi. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni dell'ordinamento nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dal diritto comunitario.

27. — Ne consegue che i motivi di violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72 debbono essere respinti.

*Sul motivo invocato in subordine.*

28. — Il Governo italiano sostiene infine che, quand'anche fosse legittimo il termine di pagamento degli aiuti imposto dalla decisione impugnata, nondimeno esso dovrebbe decorrere dalla data di riconoscimento delle organizzazioni e non da quella di costituzione, dato il legittimo affidamento che la Commissione avrebbe determinato nel Governo italiano con la nota 30 luglio 1980. Esso sottolinea che se la Commissione avesse considerato la data del riconoscimento, l'importo da rimborsare avrebbe dovuto essere aumentato di 158.524.000 lire.

29. — Rispondendo ad un quesito della Corte su tale punto, la Commissione ha riconosciuto la fondatezza di detto motivo e con lettera 14 giugno 1988 ha confermato che, previo esame della documentazione ricevuta dalle autorità italiane, era pronta a versare la somma di 158.524.650 lire.

30. — Ciò considerato, e avuto riguardo al legittimo affidamento ragionevolmente invocabile dal Governo italiano a seguito della posizione assunta dalla Commissione nella nota 30 luglio 1980, il motivo dedotto in subordine deve essere accolto.

31. — Risulta da quanto precede che la decisione impugnata va annullata nella parte in cui non ha posto a carico del FEAOG, sezione orientamento, l'importo di 158.524.650 lire a titolo di aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI  
DI GIURISDIZIONE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 marzo 1988, n. 2578 - Pres. Braccaccio - Rel. Pontrandolfi - P.M. Caristo (conf.) - Colantuono (avv. Fiore) c. Ente F. S. (avv. Stato Stipo).

**Trasporti pubblici - Ferrovie - Controversie relative a rapporto di lavoro in corso di formazione - Giurisdizione del giudice ordinario.**

*Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie relative a un rapporto di lavoro in corso di formazione alla data di entrata in vigore della legge 17 maggio 1985, n. 210 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato (1).*

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 dicembre 1988, n. 6908 - Pres. Zucconi Galli Fonseca - Rel. Pontrandolfi - P.G. Caristo (conf.) - Ente Ferrovie Stato (avv. Stato Stipo) c. Pelagatti (avv. Cossu).

**Trasporti pubblici - Ferrovie - Controversie di lavoro - Provvedimento emanato nei riguardi del dipendente per esigenze di servizio e tutela di interessi generali - Giurisdizione del giudice ordinario.**

*Con l'entrata in vigore della legge 17 maggio 1985 n. 210 sussiste la giurisdizione ordinaria per tutte le controversie concernenti rapporti di impiego dei ferrovieri ancora a quella data in atto; la circostanza che determinati comportamenti di un ente pubblico economico, nell'ambito*

---

(1-2) Le Sezioni Unite, con le sentenze in rassegna, danno per scontata la natura di ente pubblico economico dell'Ente Ferrovie dello Stato ed applicano la giurisprudenza intervenuta riguardo tali enti.

Considerato che in dottrina è controverso che la legge 17 maggio 1985 n. 210 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato, abbia voluto creare un ente pubblico economico, sarebbe stato opportuno che le Sezioni Unite affrontassero ex professo il problema e motivassero il proprio orientamento.

La natura di ente pubblico non economico è sostenuta da SPAGNUOLO VIGORITA (in *Rass. Giur. ENEL* 1986, V, 1), mentre invece la natura di ente pubblico eco<sup>9</sup>



della gestione del rapporto di lavoro con i propri dipendenti siano caratterizzati da meccanismi decisionali con margine di discrezionalità non osta a che il giudice ordinario sia competente a sindacare la legittimità di tali atti e comportamenti, giacché le particolari esigenze del servizio e di tutela dell'interesse generale non riguardano affatto il problema della giurisdizione, ma toccano l'individuazione concreta della norma da applicare alla fattispecie (2).

### I

(omissis) La questione della giurisdizione va, però riconsiderata nella fattispecie alla luce della L. 17 maggio 1985, n. 210, istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato, Ente, che ha, a norma del 2° comma dell'art. 1, « personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, ai sensi dell'art. 2093, 2° comma, c.c. » (in tema di imprese esercitate da enti pubblici) e che, a norma del 3° comma dello stesso articolo, « succede in tutti i rapporti attivi e passivi — beni, partecipazioni, gestioni speciali — già di pertinenza dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato ».

Tale legge, costituente « ius superveniens » di immediata applicazione anche in tema di competenza giurisdizionale, stabilisce, all'art. 23,

---

nomico è sostenuta da PEYRON, *Il rapporto di lavoro del personale dell'ente Ferrovie dello Stato*, in FORO It. 1986, V, 157; ALBENZIO, *La natura del nuovo Ente Ferrovie dello Stato*, ivi, 164; FUSARO, *Il nuovo Ente Ferrovie dello Stato e l'applicazione del principio della proporzionale etnica*, in Cons. Stato 1986, II, 153.

La Corte dei conti ha ritenuto la propria giurisdizione in punto di responsabilità amministrativa dei dipendenti dell'Ente (C. Conti 27 novembre 1987 n. 534).

Nessun accenno viene poi fatto alla sentenza delle stesse Sezioni Unite 2 novembre 1979 n. 5688, in Giust. Civ. 1980, I, 357, che, giudicando in materia di giurisdizione riguardo il personale degli enti pubblici economici, avevano posto in evidenza la particolarità del servizio di trasporto pubblico sia in ordine ai poteri disciplinari ed in genere a tutti quelli connessi all'esercizio.

Non sembra sia possibile giudicare in ordine alle mansioni relative all'esercizio ferroviario alla stregua delle regole generali della correttezza e buona fede fissate dagli artt. 1175 e 1375 cod. civ., in quanto adibire un ferroviere ad una mansione piuttosto che ad altra obbedisce a superiori interessi di ordine generale relativi alla sicurezza ed incolumità, di fronte ai quali debbono cedere gli interessi individuali e patrimoniali privati.

Quando l'Ente ferroviario giudica sull'assunzione di un ferroviere ha di mira l'interesse pubblico alla sicurezza e regolarità del servizio di pubblico trasporto e non già l'interesse imprenditoriale.

Tanto è vero che l'art. 14 della citata legge n. 210/1985 sottrae alla contrattazione collettiva « le modalità di reclutamento del personale stabile che deve sempre avvenire mediante procedure concorsuali pubbliche consistenti in una valutazione obiettiva del merito dei candidati accertato con prove selettive o anche per mezzo di corsi selettivi di reclutamento e formazione a contenuto

che « le controversie di lavoro relative al personale dipendente dall'Ente Ferrovie dello Stato sono di competenza del pretore del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie ».

Trattasi, quindi, di attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario per le controversie di lavoro, giudice che è individuato (in primo grado) nel pretore competente secondo il foro erariale.

Ciò è conseguenza della privatizzazione del rapporto di lavoro del personale ferroviario, attuata dall'art. 21 della legge, che stabilisce che « il rapporto di lavoro del personale dipendente dall'Ente Ferrovie dello Stato è regolato su base contrattuale collettiva ed individuale ».

In mancanza di apposite norme di diritto transitorio, devesi ritenere che, per le controversie relative a rapporti di lavoro sorti in origine con l'Azienda Autonoma e ancora in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore della legge n. 210/1985, o relative a rapporti in formazione con la stessa Azienda e non ancora definiti alla stessa data (come nella fattispecie), o relative a rapporti di lavoro la cui cessazione costituisca materia del contendere per la pretesa del lavoratore, nei confronti dell'Ente Ferrovie dello Stato, di ottenerne il ripristino per la dedotta illegittimità dell'atto estintivo, sussista la giurisdizione del giudice ordinario e che permanga, invece, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie relative a rapporti di lavoro

---

tecnico pratico, intesi a conferire il grado di professionalità necessario alla qualifica cui si riferiscono », nonché « i criteri e le modalità per l'accertamento ed il controllo dell'idoneità fisica e psicoattitudinale dei candidati all'assunzione e dei ferrovieri in servizio, da parte del servizio sanitario aziendale », ed ancora il successivo art. 24 ribadisce che « il servizio sanitario, già appartenente alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, continua ad esercitare il controllo sul personale e sull'ambiente di lavoro conformemente al disposto dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 ».

Ora, nelle materie sottratte alla contrattazione collettiva (ciò vale principalmente per quanto riguarda la prima delle due sentenze in rassegna), si pone il problema se i giudizi e le valutazioni degli organi dell'Ente (ma il servizio sanitario tale non può più ritenersi in quanto il citato art. 24 intende sistemarlo nell'ambito del Ministero dei Trasporti) siano sindacabili da parte del giudice ordinario.

Qualora si discuta della violazione di una norma di legge (ripetesi, si è in tema di materie sottratte alla contrattazione collettiva), nessun dubbio può sussistere in merito al sindacato del giudice ordinario.

Ma se viene contestata la valutazione discrezionale in ordine alle capacità, attitudine ad espletare un determinato servizio, il sindacato non può che riguardare un vizio di eccesso di potere, ma non sembra ipotizzabile che il giudice si sostituisca all'Amministrazione nella scelta di merito.

E poiché di fronte all'atto viziato da eccesso di potere, la posizione del privato è di interesse legittimo, la tutela non può che spettare al giudice amministrativo.

con la soppressa Azienda Autonoma già cessati alla data di entrata in vigore della nuova legge (concordano in questo senso queste Sezioni Unite e il Consiglio di Stato: Cass. civ., Sez. Un., 23-4-1987, n. 3945; Cons. Stato, Sez. VI, 29-11-1985, n. 628, in Foro Amm., 1985, 2256; Cons. Stato, Sez. VI, 5-12-1985, n. 645, in Foro It., 1986, III, 285; Cons. Stato, Sez. VI, 5-3-1986, n. 239, in Foro It., 1986, III, 331).

Nella specie, si verte in un rapporto di lavoro in corso di formazione. Infatti, in esito alla graduatoria di concorso indetto dalla cessata Azienda Autonoma per l'assunzione di incaricati all'espletamento dei servizi di custodia e di vigilanza di passaggi a livello, il Colantuono venne assegnato in via provvisoria al servizio per un periodo di tirocinio, in attesa dei debiti accertamenti e della stipulazione della convenzione, ma poi il provvedimento di utilizzazione provvisoria venne annullato con atto dell'Amministrazione confermato, su ricorso gerarchico del Colantuono, dal Ministero dei Trasporti. Successivamente, il provvedimento di annullamento, impugnato dal Colantuono davanti al TAR, venne sospeso in via cautelativa, onde il rapporto si è finora protratto nella configurazione di utilizzazione provvisoria (v. per un analogo caso di sopravvenuto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine al ricorso proposto dal vincitore di un concorso a posti di capostazione indetto dal Ministro dei Trasporti, dichiarato fisicamente idoneo dal servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato, contro il provvedimento di decadenza dalla nomina in prova: Cons. Stato, Sez. VI 5-3-1986, n. 240, in Foro It., 1986, III, 331).

Per le considerazioni che precedono, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. (*omissis*).

## II

(*omissis*) La pronuncia di queste Sezioni unite va limitata alla censura concernente la giurisdizione contenuta nel primo motivo di ricorso e per la quale la causa è stata ad esse assegnata, avendo il pubblico ministero d'udienza espressamente richiesto l'applicazione dell'art. 142 delle disposizioni di attuazione del c.p.c.

Con il detto motivo, denunciando violazione di norme di legge (art. 103 Cost.; artt. 2, 3, 4 e 5 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E; artt. 1, 2, 14, 21, 22 e 23 della L. 17-5-1985, n. 210) nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, il tutto in relazione all'art. 360, pp., nn. 1, 3 e 5 c.p.c., l'Ente ricorrente sostiene che con la citata legge n. 210 del 1985 esso è stato istituito con «personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, ai sensi dell'art. 2093, 2° comma, del codice civile» e gli è stato affidato l'esercizio di un pubblico servizio di primaria importanza, per cui, nella disciplina del rapporto di lavoro con

i dipendenti, non può ravvisarsi una situazione di omogeneità con la disciplina applicabile ai dipendenti degli enti pubblici economici, in quanto il settore dei trasporti pubblici comporta particolari forme di ingerenza di carattere amministrativo nel funzionamento delle aziende.

Ciò impone — secondo il ricorrente — che l'assegnazione dei compiti di lavoro non possa prescindere dall'attività che la legge ha riservato all'ente quale pubblica amministrazione cui non può sostituirsi il giudice. A fronte di questa attività, che si concretizza in atti amministrativi diretti unicamente al fine di realizzare interessi di carattere generale, sono configurabili non diritti soggettivi (nella specie, il diritto del ferroviere alla sede o ad un ufficio della stessa sede), ma soltanto interessi legittimi, devoluti alla giurisdizione del giudice amministrativo, essendo limitata alle controversie relative a diritti soggettivi la giurisdizione del giudice ordinario prevista dall'art. 23 della legge n. 210 del 1985 per le controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Secondo il ricorrente, la tutela in materia di trasferimento e di assegnazioni delle mansioni al personale ferroviario rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo pur dopo l'entrata in vigore della legge n. 210 del 1985 — il cui art. 23 attribuisce la competenza per le controversie di lavoro relative al personale dipendente del nuovo Ente Ferrovie dello Stato al pretore del lavoro e, quindi, implicitamente attribuisce la giurisdizione al giudice ordinario — poiché, atteso il fine pubblicistico che contraddistingue l'attività procedimentale e valutativa dell'ente pubblico, non è configurabile in capo al ferroviere un diritto soggettivo alla sede o all'ufficio, ma un semplice interesse legittimo alla regolarità dell'« iter » amministrativo previsto, tutelabile, come tale, solamente davanti al giudice amministrativo.

Il motivo è infondato, dovendo, invece, essere dichiarata la giurisdizione dell'adito giudice ordinario.

Queste Sezioni Unite hanno già affermato il principio secondo cui l'istituzione del nuovo Ente « Ferrovie dello Stato » e la sua successione nei rapporti attivi e passivi che facevano capo all'Azienda Autonoma deve intendersi compiuta al momento della entrata in vigore della legge n. 210 del 1985 (cioè al 14 giugno 1985) e, pertanto, sussiste la giurisdizione ordinaria per tutte le controversie concernenti rapporti di impiego ancora a quella data in atto, mentre permane la giurisdizione amministrativa per i rapporti anteriormente cessati (Cass. civ., S.U., 23-4-1987, n. 3945).

Ed anche la Corte Costituzionale ha testualmente ritenuto, nella sentenza 3/13/7/1987, n. 268, che « il nuovo Ente agisce a titolo imprenditoriale ... sulla base (paritetica), nel rapporto di lavoro, della contrattazione »; onde « all'area di cui trattasi, rimane ... estranea ... ogni connotazione autoritativamente discrezionale » e « si è in presenza, adunque,

di vicenda avvinta a comportamenti obbligatori per le parti e perciò ricadenti per la loro esaustiva tutela reale, priva di presunti con d'ombra, nella competenza del giudice ordinario, abilitato a conoscerne integralmente ».

Peraltro, anche a volersi ritenere, in via di ipotesi — (il che andrà verificato in punto di diritto dopo essersi risolto il problema della giurisdizione) che la normativa contenuta nella legge n. 210 del 1985 non abbia abrogato per incompatibilità la normativa speciale precedente, la situazione in punto di giurisdizione non muta. La circostanza, infatti, che determinati comportamenti di un ente pubblico economico, nell'ambito della gestione del rapporto di lavoro con i propri dipendenti, siano caratterizzati da meccanismi decisionali con margini di discrezionalità, non osta a che il giudice ordinario, cui sono devolute le controversie inerenti a quel rapporto di lavoro, sia competente a sindacare la legittimità di tali atti e comportamenti, sia in relazione alle regole generali della correttezza e della buona fede fissate dall'art. 1175 e dall'art. 1375 c.c., sia in relazione al rispetto delle prescrizioni formali e sostanziali dettate dalla legge o dalla contrattazione collettiva, atteso che i medesimi configurano espressione non di un potere amministrativo, in collegamento con la difesa di superiori interessi di ordine generale, ma di un potere privatistico, del tutto analogo a quello spettante a qualsiasi altro imprenditore nel settore privato (Cass. civ., S.U., 2/11/1979, n. 5688; idem, 5/11/1985, n. 5387), e, comunque, la pretesa del dipendente nei confronti dell'ente pubblico economico datore di lavoro, diretta alla tutela della propria posizione di lavoro, non investe, in via generale, i poteri discrezionali di autorganizzazione spettanti al datore di lavoro, ma solo le posizioni di diritto soggettivo, ed i correlativi obblighi, inerenti al singolo rapporto (Cass. civ., S.U., 4/1/1980, n. 1).

In definitiva, la sfera della discrezionalità può riguardare l'attività generale ed organizzativa dell'ente pubblico economico, ma non la gestione del singolo rapporto di lavoro. E, nella specie, la questione di giurisdizione viene ad essere posta in modo surrettizio giacché le particolari esigenze del servizio e di tutela dell'interesse generale non riguardano affatto il problema della giurisdizione, ma toccano l'individuazione concreta della norma da applicare alla fattispecie.

Anche se si affermasse che l'art. 2103 c.c. non è applicabile al caso concreto, sarebbe pur sempre il giudice ordinario a doverlo affermare.

Il motivo attinente alla giurisdizione va, pertanto, rigettato e va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della controversia.

Gli atti vanno rimessi al Primo Presidente per l'assegnazione del ricorso in ordine agli altri motivi, ai sensi dell'art. 376, 1° comma, e dell'art. 3742 2° comma, c.p.c.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 22 aprile 1988 n. 3134 - Pres. Granata - Rel. Panzarani - P.M. Paolucci - Istituti di Previdenza (Avv. Stato Stipo) c. Nigri.

**Giurisdizione civile - Pensioni - Domanda diretta ad ottenere il trattamento pensionistico C.P.D.E.L. anche attraverso ricongiunzione e riunificazione di precedente posizione I.N.P.S. - Giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti.**

**Giurisdizione civile - Pensioni - Competenza dell'A.G.O. nelle controversie in cui l'interessato abbia domandato il trattamento pensionistico I.N.P.S. incrementato dal periodo di iscrizione alla C.P.D.E.L..**

*Sussiste la giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti in ordine alle domande dirette ad ottenere il trattamento pensionistico dovuto dalla Cassa di Previdenza per i Dipendenti degli Enti Locali, anche quando l'interessato abbia chiesto, a tal fine, il ricongiungimento e la riunificazione della sua precedente posizione assicurativa presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (1).*

*Rientra nella giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria la controversia nella quale l'interessato non abbia domandato il trattamento pensionistico della Cassa di Previdenza per i Dipendenti degli Enti Locali ma quello dell'I.N.P.S., ancorché incrementato dal periodo relativo alla posizione assicurativa già costituita presso quella Cassa (2).*

(omissis) Con il primo motivo del ricorso sono addebitate alla sentenza impugnata violazione e falsa applicazione dell'art. 60 del r.d. 3 marzo 1938 n. 680 in relazione all'art. 442 cod. proc. civ. nel testo di cui all'art. 1 della legge n. 533 del 1973 e, inoltre, omessa o quanto meno insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia.

---

(1-2) La sentenza in Rassegna afferma che l'azione proposta contro la Cassa di Previdenza affinché provveda ai necessari adempimenti relativi alla posizione assicurativa già costituita presso la Cassa medesima, presenta un «petitum» nettamente diverso rispetto a quello dell'azione prevista dall'art. 60 del r.d.l. n. 680 del 1938.

Tale art. 60 prevede infatti il ricorso alla Corte dei Conti avverso il decreto concessivo o negativo della pensione o dell'indennità *una tantum*.

Ma nel giudizio di cui alla sentenza in Rassegna, il «petitum» non era la domanda del trattamento di pensione I.N.P.S. perché, in tal caso, l'azione andava rivolta contro l'I.N.P.S. e non contro la C.P.D.E.L.

Nemmeno la vertenza richiedeva l'accertamento *incidenter tantum* della posizione assicurativa presso la C.P.D.E.L., in quanto il trattamento di quiescenza presso detta Cassa era già intervenuto, sia pure attraverso la forma dell'indennità *una tantum* e non della pensione.

L'azione era perciò sostanzialmente diretta contro il provvedimento C.P.D.E.L. che aveva deliberato il trattamento della indennità *una tantum* e se ne chiedeva la modifica con il conseguente versamento dei contributi all'I.N.P.S.

Con riferimento all'eccezione di difetto di giurisdizione, rileva l'Avvocatura generale che — avendo l'attrice chiesto di poter beneficiare presso l'I.N.P.S. della posizione assicurativa posta a carico della C.P.D.E.L., la controversia rientrava nella cognizione della Corte dei conti e ciò in base all'art. 60 del r.d. 3 marzo 1938 n. 680. Deduce al riguardo che la portata della norma di cui all'art. 442 cod. proc. civ. va intesa nel senso che essa ha compreso nell'ambito della giurisdizione ordinaria le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria di tutti i lavoratori privati — ancorché non concernenti i rapporti di cui all'art. 409 dello stesso codice di rito e non già che abbia modificato i criteri generali sulla ripartizione della giurisdizione ed abbia devoluto al giudice del lavoro tutte le controversie previdenziali e assistenziali pur inerenti a rapporti di pubblico impiego per i quali resta pertanto ferma la giurisdizione della Corte di conti.

Il suddetto motivo — che ha giustificato la remissione della causa a queste Sezioni unite — è privo di fondamento. Al riguardo è sufficiente rilevare che, se è esatto che la disciplina dell'art. 442 cod. proc. civ. (e del successivo art. 444) sub art. 1 della legge 11 agosto 1973 n. 533 non ha affatto soppresso le specifiche forme di competenza giurisdizionale previste in ordine a determinati rapporti di natura previdenziale, tuttavia le disposizioni che in siffatta materia devolvono la giurisdizione a giudici diversi da quello ordinario non possono essere applicate al di là dei casi da esse espressamente (ed eccezionalmente) regolati.

Orbene, con riguardo alle controversie con la Cassa di previdenza per i dipendenti degli enti locali, va osservato che l'art. 60 (comma 1) del r.d.l. 3 marzo 1938 n. 680 prevede il ricorso alla Corte dei conti (da parte del privato interessato) contro i provvedimenti di cui al quinto comma dell'art. 59 e cioè quelli aventi ad oggetto la decisione sulle istanze rivolte al conseguimento della pensione (o dell'indennità) amministrata dalla suddetta Cassa (cfr. in materia, p. es. la sentenza di queste Sezioni unite 10 gennaio 1984 n. 167): siffatta giurisdizione della Corte dei conti sussiste pertanto esclusivamente in ordine alle domande dirette ad ottenere il trattamento pensionistico dovuto dalla Cassa e perciò anche quando l'interessato abbia chiesto a tal fine il ricongiungimento e la riunificazione della sua precedente posizione assicurativa presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, dato invero che in tale ipotesi la causa non investe direttamente il rapporto assicurativo con tale Istituto e i diritti ad esso relativi, ma tende all'individuazione ed alla qualificazione di diritti afferenti pur sempre al suddetto trattamento pensionistico della Cassa (cfr. la sentenza Sez. un. 5 marzo 1985 n. 1824).

Diametralmente opposta è invece l'ipotesi in cui — come nella presente controversia — l'interessato non abbia affatto domandato il trattamento pensionistico della Cassa di previdenza, bensì quello dell'I.N.P.S.

ancorché incrementato in relazione alla posizione assicurativa già costituita presso la Cassa medesima. L'azione proposta contro quest'ultima, affinché provveda ai necessari adempimenti al riguardo, presenta perciò un « petitum » nettamente diverso rispetto a quello dell'azione prevista dal richiamato art. 60 del r.d. n. 680 del 1938, ed invero l'accertamento della posizione assicurativa costituita presso la Cassa è solo strumentale ai fini della determinazione del trattamento pensionistico globale dovuto esclusivamente dall'I.N.P.S., talché la relativa controversia non può sfuggire alla generale previsione degli artt. 442 e 443 cod. proc. civ. in virtù del principio secondo cui (tranne specifiche eccezioni) la giurisdizione in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie appartiene all'Autorità giudiziaria ordinaria e la competenza è « ratione materiae » del giudice del lavoro. (*omissis*)

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 maggio 1988, n. 3423 - Pres. Sandulli - Rel. Caturani - P. G. Paolucci (diff.) - Drusian (avv. Izzo) c. Min. Finanze (avv. Stato Stipo).**

**Giurisdizione civile - Riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari - Giurisdizione del giudice del rapporto di lavoro.**

*Qualora venga impugnato un atto amministrativo che, in costanza del rapporto di pubblico impiego, provvede circa il riscatto del periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari che hanno preceduto l'ammissione in servizio, ai fini del futuro trattamento di quiescenza, la controversia spetta al giudice del rapporto del lavoro (1).*

(*omissis*) 1. Il ricorso è ammissibile in rito, investendo i limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti in quanto si assume che la controversia sottoposta al suo esame appartiene ad una diversa giurisdizione, sfuggendo ai suoi poteri di cognizione e di decisione (art. 111, comma 3, della Costituzione).

---

(1) In materia di riscatto di servizi pregressi ai fini del trattamento di quiescenza corrisposto dagli Istituti di Previdenza presso il Ministero del Tesoro (Cassa Pensioni Dipendenti Enti locali - Cassa Sanitari) le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato la giurisdizione della Corte dei conti con sentenza 20 gennaio 1987 n. 467.

Esistono infatti al riguardo espresse disposizioni normative (art. 71 r.d.l. 3 marzo 1938 n. 680, sull'ordinamento della Cassa Pensioni Dipendenti Enti Lo-



2. Con unico motivo, il ricorrente sostiene che la decisione impugnata è viziata da difetto assoluto di giurisdizione perché la Corte dei conti ha statuito su di una causa pregiudiziale sulla quale avrebbe dovuto invece pronunciarsi un diverso organo giurisdizionale.

Si afferma, infatti, che la domanda di riscatto della durata legale degli studi universitari comporta, nel caso in esame, la risoluzione della controversia relativa alla qualificazione giuridica degli studi compiuti in epoche diverse, onde non si è in presenza di una mera questione pregiudiziale risolvibile *incidenter tantum* dalla Corte dei conti, ma di antecedente logico che deve formare oggetto di un giudizio autonomo rientrante nella giurisdizione di altro giudice.

3. Il ricorso è fondato in base alle seguenti considerazioni.

La giurisprudenza delle Sezioni unite è ferma nel ritenere che la giurisdizione della Corte dei conti richiede che la controversia investa un provvedimento di riconoscimento o di diniego della pensione, ai sensi dell'art. 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, secondo cui contro i provvedimenti definitivi di liquidazione di pensione a carico totale o parziale dello Stato è ammesso ricorso alla competente Sezione della Corte (cfr. per tutte la sentenza n. 1865 del 1981).

Ove quindi, come si verifica nella fattispecie, non venga impugnato un siffatto provvedimento, ma un atto amministrativo che, in costanza del rapporto di pubblico impiego, provveda circa il riscatto del periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari che hanno preceduto l'ammissione in servizio, ai fini del futuro trattamento di quiescenza, la controversia spetta al giudice del rapporto di lavoro, poiché la pretesa fatta valere in giudizio dal dipendente nel corso del rapporto di pubblico impiego, attiene alla durata del rapporto di ser-

---

cali — art. 65 legge 6 luglio 1939, n. 1035 sull'ordinamento della Cassa di Previdenza per le pensioni dei sanitari).

Coerenza d'impostazione indurrebbe a ritenere, in conformità alle conclusioni del P.G., nella vertenza di cui alla sentenza in Rassegna, che anche ai fini del trattamento di quiescenza degli statali le controversie in materia di riscatto siano di competenza della Corte dei conti, in assenza di una norma espressa per le domande proposte in costanza di servizio (dopo il provvedimento di quiescenza la giurisdizione della Corte dei conti è prevista dall'art. 62, u.c., t.u. 12 luglio 1934, sull'ordinamento della Corte dei conti).

Per la giurisdizione della Corte dei conti si è espresso il Consiglio di Stato con le decisioni della sez. IV 19 dicembre 1987 n. 782 (pubblicata in questo stesso fascicolo); 8 febbraio 1972 n. 61; 6 giugno 1972 n. 489 e della sez. VI 18 marzo 1980 n. 358 (in Foro amm. 1980, I, 429) nonché con parere sez. II, 1° marzo 1977 n. 462 (in Cons. Stato 1978, I, 1370).

Anche per il riscatto dovrebbero valere le stesse considerazioni che le Sezioni Unite hanno formulato in materia di ricongiunzione di servizi (v. Cass. 18 febbraio 1989 n. 956, Cass. 13 giugno 1989 n. 2847, Cass. 22 aprile 1988, n. 3134, in questo stesso fascicolo).

vizio anche se ai soli effetti pensionistici ed incide immediatamente sul corrispettivo dovuto dal prestatore di lavoro attraverso la richiesta dei contributi ed il meccanismo delle ritenute.

Quanto precede trova testuale conferma nell'art. 62 *cit.* il cui ultimo comma statuisce che in materia di riscatto di servizi — ma il principio per identità di *ratio* è ovviamente estensibile al riscatto dei periodi di studi superiori ex art. 13 del t.u. 29 dicembre 1973, n. 1092 — il ricorso alla Corte dei conti è ammesso soltanto contro il decreto concernente la liquidazione del trattamento di quiescenza. Il che è perfettamente in linea con un indirizzo ormai costante seguito dalle Sezioni unite nel senso che la giurisdizione della Corte dei conti non si estende a sindacare la legittimità di atti amministrativi rilevanti per l'*an* o il *quantum* della pensione, ma direttamente attinenti al rapporto di impiego (sent. 7293/83; 6084/82).

4. In definitiva, il ricorso deve essere accolto, con la conseguente cassazione della decisione impugnata, dichiarandosi la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della controversia oggetto del presente giudizio (*omissis*).

PRETURA DI MILANO, Sez. lavoro, 16 giugno 1988, n. 1442 - Bonavitacola-Barbato c. Opera di Previdenza e Assistenza ai Ferrovieri dello Stato.

**Giurisdizione civile - Controversie in materia di buonuscita ai dipendenti dell'Ente Ferrovie dello Stato - Giurisdizione amministrativa.**

*Il rapporto che si instaura tra l'O.P.A.F.S. ed il dipendente dell'Ente Ferrovie dello Stato ha natura pubblicistica; pertanto sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie in materia di buonuscita (1).*

---

(1) La legge 17 maggio 1985, n. 210, istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato, ha creato vari problemi nella giurisdizione, stante l'art. 23 che attribuisce al Pretore la giurisdizione in materia di controversie di lavoro.

Mentre il rapporto di lavoro che lega il ferroviere e l'Ente Ferrovie dello Stato ha natura privatistica, altrettanto non può dirsi per il rapporto previdenziale sorto in virtù della legge 14 dicembre 1973, n. 829, istitutiva dell'Opera di Previdenza e di Assistenza per i Ferrovieri dello Stato.

Stante la natura pubblica del rapporto previdenziale l'art. 44 della citata legge n. 829/1973 ha inteso attribuire alla Corte dei Conti la giurisdizione nelle controversie in materia di buonuscita.

Non è isolato il caso che, mentre il rapporto di lavoro ha natura privata, il rapporto previdenziale ha natura pubblica ed in virtù di espresse norme sulla giurisdizione, questa spetta per le controversie previdenziali a giudice

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 12 novembre 1988, n. 6131, Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero del tesoro (vice Avv. Gen. Stato Mataloni) c. Cassa di previdenza ed assistenza ingegneri ed architetti (avv. Angelini).

**Previdenza - Istituti di patronato - Finanziamento - Aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi - Decreto di determinazione - Natura - Atto di normazione secondaria - Esclusione.**

**Previdenza - Istituti di patronato - Finanziamento - Aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi - Decreto di determinazione - Posizione soggettiva dei destinatari - Natura - Interesse legittimo - Lesione - Giurisdizione amministrativa.**

*Il decreto con il quale, ai sensi dell'art. 4 del d.l.c.p.s. 29-7-1947 n. 804, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro determina, per i singoli enti previdenziali specificamente individuati ed elencati nel decreto stesso, le aliquote (differenziate) percentuali del prelevamento sul gettito dei contributi da ciascuno di essi incassati, destinato al finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, non è atto di normazione secondaria, in quanto primo del carattere della generalità ed astrattezza (1).*

*La concreta determinazione delle aliquote (da effettuarsi in base a valutazioni dell'Amministrazione sul fabbisogno complessivo degli istituti di patronato e di assistenza sociale, valutazione che comporta anche l'apprezzamento della estensione e dell'efficienza dei servizi forniti dagli istituti tra i quali i fondi devono essere ripartiti ai sensi del successivo art. 5 del citato d.l.c.p.s.) comporta esercizio di potere discrezionale, la cui correttezza investe (sempreché, ovviamente, esercitato entro il limite quantitativo fissato dalla legge, essendo evidente che è un diritto soggettivo quello di non pagare una aliquota superiore al detto limite) posizioni di interesse legittimo, tutelabili davanti alla giurisdizione amministrativa (2).*

---

diverso dalla magistratura del lavoro (con riguardo ai dipendenti delle aziende municipalizzate Cass. SS.UU. 24 giugno 1985, n. 3798, in questa Rassegna 1985 I, 784, Pretura di Roma Sez. Lav. 21 maggio 1986, ivi, 1987, I, 82).

Sui vari problemi di giurisdizione a seguito dell'entrata in vigore della legge 17 maggio 1985 n. 210, v. Stipo G.: Problemi di giurisdizione a seguito della istituzione dell'Ente Ferrovie dello Stato, in questa Rassegna, 1987, I, 70.

(1-2) Con sentenze 18 gennaio 1980, nn. da 412 e 418 (e poi ancora con sentenza 4 marzo 1988, n. 2271, che ha annullato la decisione del Consiglio di Stato, Sesta Sezione n. 11/1979) le Sezioni Unite — chiamate a giudicare della giurisdizione in relazione a due decisioni del Consiglio di Stato (Sesta, nn. 828 e 881 del 1977) che, dopo aver affermata la soggezione degli enti in causa (casce ed enti di previdenza a favore di lavoratori autonomi) al prelevamento di cui all'art. 4 del d.l.c.p.s. n. 804/1947, avevano però annullato i decreti impugnati per

(*omissis*). Le amministrazioni ricorrenti impugnano la decisione del Consiglio di Stato per difetto di giurisdizione, invocando l'art. 362 c.p.c., l'art. 48 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 in relazione agli artt. 2, 4 e 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, e al d.l.c.p.s. n. 804 del 1947 e successive modificazioni e integrazioni.

Nel ricorso si riporta quasi integralmente la sentenza di queste SS.UU. n. 418 del 18 gennaio 1980 (e si ricordano le altre analoghe della stessa data, dalla n. 412 alla n. 417), sostenendosi che con essa si è ritenuto che tutta la materia del contendere, investa essa la individuazione di soggetti obbligati o la misura della aliquota, attiene alla sfera dei diritti soggettivi e appartiene quindi alla giurisdizione del giudice ordinario; da ciò la erroneità della decisione impugnata, con la quale il Consiglio di Stato ha giudicato che resti riservata alla giurisdizione amministrativa la cognizione della legittimità del provvedimento ministerale impugnato per ciò che attiene alla determinazione dell'aliquota del prelevamento imposto all'Ente in questione.

Al riguardo le amministrazioni ricorrenti osservano, da un lato, che i provvedimenti di cui si discute sono atti di normazione secondaria, rispetto ai quali non è neppure configurabile un sindacato di legittimità del tipo che il Consiglio di Stato ha ritenuto di doversi riservare. E, dall'altro, che la legge determina tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi della obbligazione pubblica, ponendosi i provvedimenti in discorso come meramente attuativi della legge stessa. Il fatto che sia consentito alla amministrazione di stabilire aliquote inferiori a quella indicata come massima della legge — osservano le ricorrenti — non può far ritenere consentito un sindacato di legittimità del giudice amministrativo in ordine alla determinazione in concreto di detta aliquota, perché l'apprez-

---

vizi di legittimità relativi alla determinazione delle aliquote — avevano dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario sulla questione concernente la soggezione degli enti stessi al prelevamento, aggiungendo: «La determinazione del giudice ordinario» — (sulla questione concernente la soggezione o non degli enti al prelevamento) — «non può essere impedita dal rilievo che l'individuazione dei soggetti obbligati e la determinazione dell'aliquota del prelievo sono strettamente e funzionalmente collegati e che, avendo i ricorrenti impugnato anche la misura dell'aliquota davanti al giudice amministrativo, questi poteva e doveva decidere *incidenter tantum* sull'altra questione. L'obiezione non ha alcuna rilevanza o concluzione. Infatti la questione della assoggettabilità al prelievo è ovviamente pregiudiziale rispetto alla questione relativa al *quantum debeatur* ed è da questa ben distinta. Pertanto, l'esame della seconda questione acquista rilevanza processuale solo se e quando la prima si risolve in senso affermativo: ma a fronte di essa il giudice amministrativo avrebbe dovuto dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e quindi astenersi dal pronunciare e sull'una e sull'altra proprio per il collegamento tra di loro esistente, e che è di dipendenza dell'una dall'altra».

Appare di tutta evidenza come una pronuncia del genere ponesse gravi problemi interpretativi ed applicativi, perché, escluso che il giudice amministra-

zamento che ne è alla base è espressione non di discrezionalità amministrativa, e neppure di discrezionalità tecnica, ma di valutazioni di carattere economico e sociale in ordine all'attività degli istituti di patronato, che sfuggono ad ogni possibilità di sindacato sia da parte del giudice amministrativo che di qualsiasi altro giudice.

Il ricorso, è, a giudizio delle Sezioni Unite, infondato.

A parte la contraddizione tra la adesione, espressa dalle ricorrenti senza riserve, alle precedenti pronunce di questa corte del 1980, sopra ricordate, le quali certamente non contengono alcun concetto suscettibile di interpretazione nel senso che si sottragga al sindacato di qualsiasi giudice la determinazione della misura dell'aliquota del prelievo, e la tesi principale contestualmente sostenuta che non sia consentito ad alcun giudice un tale sindacato, deve essere rilevato che nessuna delle proposizioni avanzate nel ricorso può essere condivisa, né quella secondo la quale a nessun giudice potrebbe sottoporsi la questione della legittimità della determinazione della aliquota da parte della amministrazione, né l'altra che indica il giudice ordinario come il solo fornito di giurisdizione per l'esame della questione stessa.

Gli argomenti addotti a sostegno della prima non reggono alla critica. La affermazione che i provvedimenti in questione siano atti di normazione secondaria è in primo luogo del tutto inconferente, una volta che non può essere disconosciuto ad essi il valore di atti amministrativi, come tali soggetti, quale che ne sia il contenuto (art. 113 Cost., art. 2 l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E) al generale controllo di legittimità; né è vero peraltro che questa Corte abbia ad essi attribuito la natura di atti di normazione secondaria, chiaramente smentita dalla palese caren-

---

tivo possa giudicare *incidenter tantum* della questione relativa alla soggezione dell'ente previdenziale al prelevamento, sembrava anche escludere ogni possibilità per lo stesso giudice amministrativo di conoscere della questione, contestualmente proposta, relativa alla legittimità della determinazione delle aliquote.

Tornato quindi ad occuparsi di cause analoghe, il Consiglio di Stato (stessa Sesta Sezione) con decisione n. 54/1982, e poi ancora con decisione, n. 170/1982, — pur conformandosi alla detta pronuncia per quanto concerne la giurisdizione in ordine alla questione sulla soggezione degli enti previdenziali al prelevamento — ha, invece, ritenuto di non poterne seguire le restanti indicazioni, osservando: «Una decisione con cui la Sezione, seguendo le indicazioni della sentenza citata della Corte di Cassazione, si astenesse (allo stato) dal pronunciare sull'una e sull'altra questione e chiudesse il giudizio, potrebbe risolversi in un danno irreparabile per l'ente appellante, il quale non avrebbe più la possibilità di riprodurre l'istanza dopo il decorso del termine per l'impugnazione. Una simile conseguenza, che risulterebbe in contrasto con i principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale, è, però, agevolmente evitabile, in quanto è possibile, facendo ricorso a norme disciplinanti fattispecie analoghe e ai principi generali del processo, tenere aperto il giudizio per il tempo necessario e suffi-

za del carattere della generalità e della astrattezza (essi contengono la indicazione di ciascuno degli istituti obbligati, per ciascuno prevedendo la misura della aliquota della prestazione dovuta), non potendo certo la attribuzione di quella natura dedursi dall'accostamento di essi agli atti normativi primari che impongono le prestazioni, espresso da questa corte al solo scopo di escludere che la imposizione trovasse la propria fonte solo nei provvedimenti in discorso.

Parimenti inaccettabile è la affermazione — contraria ai principi informativi dell'ordinamento in questa materia — che le valutazioni di carattere economico e sociale in ordine all'attività degli istituti al fine di determinare le aliquote siano riservate in via esclusiva all'Amministrazione, senza possibilità di sindacato da parte di qualsiasi giudice. L'esercizio di questo potere indice sulla misura della prestazione pecuniaria imposta e non si comprende in forza di quale argomentazione si dovrebbe adottare un criterio secondo il quale il soggetto colpito dal provvedimento dovrebbe essere al riguardo privo di qualsiasi tutela, ciò che, oltretutto, sarebbe in pieno contrasto con il precetto dell'art. 113 della Cost., secondo il quale contro gli atti della p.a. è sempre ammessa la tutela dei diritti e degli interessi legittimi; né è concepibile che di fronte all'esercizio di questo potere della p.a. il soggetto colpito nel suo patrimonio non abbia, in ordine alla misura del prelievo, neppure un interesse legittimo.

Quanto alla tesi secondo la quale questa posizione sarebbe di diritto soggettivo — che è diametralmente opposta alla prima, pur nello stesso ricorso sostenuta — si deve cominciare con l'osservare non essere esatto che tale sia stato il pensiero di queste Sezioni Unite nelle richia-

---

ciente ad assicurare all'ente predetto una tutela completa». E, facendo applicazione analogica dell'art. 42 del regolamento di procedura n. 642/1907, ha sospeso il giudizio, assegnando all'ente ricorrente termine per la proposizione dell'azione davanti al giudice ordinario sulla questione relativa alla sua contestata soggezione al prelevamento, con la precisazione che «poiché... dalla soluzione della questione pregiudiziale non è possibile in alcun modo prescindere (a differenza di quanto può avvenire nel caso di presunta falsità di un documento, alla cui deduzione la parte può rinunciare) il mancato rispetto del termine condurrebbe non alla conseguenza prevista dal capoverso del citato art. 42 (decisione *omni modo* della controversia principale), ma alla decadenza dal ricorso in esame».

In presenza di un tale pur parziale contrasto l'Avvocatura ha impugnato sia la decisione n. 54/1982 sia la successiva decisione n. 170/1982, al precipuo scopo di provocare dalle Sezioni Unite un definitivo chiarimento, chiarimento che si è appunto ottenuto con la sentenza qui annotata e con la successiva conforme sentenza n. 1324/1989 (ancorché nel testo di entrambe le sentenze le Sezioni Unite abbiano espresso un dubbio, non rilevante peraltro in quella sede, sulla applicazione analogica dell'art. 42 del regolamento di procedura).

G. MATALONI

mate sentenze del 1980. Vero è che, stando al dispositivo, di cassazione della decisione del Consiglio di Stato che aveva ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso contro il provvedimento in parola, potrebbe sembrare che l'intera controversia sia stata ritenuta di competenza giurisdizionale del giudice ordinario. È sufficiente però l'esame della motivazione per convincersi del contrario.

Infatti le Sezioni Unite in quella occasione hanno affrontato anche il problema se lo stretto e funzionale collegamento tra la questione sulla individuazione dei soggetti obbligati e la determinazione dell'aliquota del prelievo, e l'avere i ricorrenti impugnato anche quest'ultima, potesse consentire al giudice amministrativo di decidere *incidenter tantum* l'altra questione, e l'hanno risolto con la osservazione che la questione dell'assoggettabilità al prelievo è ovviamente pregiudiziale rispetto alla questione relativa al *quantum debeatur*, con la conseguenza che l'esame della seconda acquista rilevanza processuale e pratica utilità solo se e quando la prima si risolve in senso affermativo.

Orbene, il fatto stesso che questa corte si sia posto il problema della soluzione *incidenter tantum* da parte del giudice amministrativo dimostra che la questione sul *quantum*, nel pensiero espresso in quelle sentenze, rientra nell'area giurisdizionale di quest'ultimo, altrimenti il problema di un possibile esame *incidenter* dell'altra questione non avrebbe avuto neppure ragione di porsi.

Ed in effetti, esaminato il problema sotto il profilo imposto dalla separazione, operata dalla decisione del Consiglio di Stato -qui impugnata, delle due questioni ai fini dell'accertamento della giurisdizione sull'una e sull'altra, non si può dubitare della appartenenza al giudice amministrativo della giurisdizione su quella riguardante il *quantum*. È decisivo in tal senso il fatto che la legge istitutiva di questo contributo a carico degli istituti di previdenza (d.l.c.p.s. 29 luglio 1947 n. 804, modificato dalla legge 27 marzo 1980, n. 112) fissa soltanto la aliquota massima da applicare sul gettito dei contributi incassati da detti istituti (lo 0,50 %), attribuendo dunque alla p.a. e precisamente al ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il ministro per il tesoro, il potere di determinare la aliquota in misura variabile entro quel limite massimo. Tale potere è collegato funzionalmente con l'altro, attribuito dall'art. 5 della legge allo stesso ministro del lavoro e della previdenza sociale di ripartire, di concerto con il ministro per il tesoro, tra gli istituti di patronato e di assistenza sociale i fondi così raccolti, in relazione alla estensione e all'efficienza dei servizi degli istituti stessi.

Poiché l'aliquota non può essere concretamente determinata se non in base alle valutazioni dell'amministrazione intorno al fabbisogno complessivo degli Istituti di patronato e di assistenza sociale e questa valutazione comporta anche l'apprezzamento della estensione ed efficienza

dei servizi forniti dagli istituti fra i quali i fondi devono essere ripartiti, si deve ammettere che la concreta determinazione della aliquota comporta l'esercizio di un potere discrezionale della p.a. a fronte del quale non possono ravvisarsi diritti soggettivi degli istituti tenuti a subire il prelevamento imposto dalla legge, ma soltanto l'interesse legittimo al corretto uso di tale potere, sempreché, ovviamente, esercitato entro il limite quantitativo fissato dalla legge, essendo evidente che è un diritto soggettivo quello di non pagare una aliquota superiore al limite massimo predetto.

D'altra parte non si saprebbe come configurare un tale diritto, che presuppone la possibilità di stabilire in giudizio l'esatto ammontare di quanto dovuto, in modo da potere istituire il rapporto tra quanto preteso dalla p.a. e l'importo dovuto risultante dalla applicazione della legge; almeno si dovrebbe potere stabilire con sicurezza se la misura pretesa dall'amministrazione sia superiore a quanto legalmente dovuto. Ma se un tale raffronto non può essere istituito, perché la legge non solo non determina quell'importo, ma lo fa dipendere da apprezzamenti discrezionali della p.a. e se l'unica indagine possibile può essere rivolta solo a stabilire se la p.a. ha fatto buon uso del potere discrezionale attribuitole dalla legge nel fissare l'aliquota entro quel limite massimo, la conclusione non può essere se non nel senso che non di diritto soggettivo si tratta, bensì di interesse legittimo, tale qualifica dovendosi attribuire alla posizione soggettiva di chi deve subire l'esercizio di un potere discrezionale della p.a.

In definitiva, a parte il dubbio che può suscitare la decisione impugnata sotto il profilo della applicazione analogica dell'art. 42 del regolamento approvato con r.d. 17 agosto 1907 n. 642 (dubbio che però non rileva in questa sede), queste Sezioni Unite ritengono che la decisione si adegua al criterio discriminatorio della giurisdizione da tempo elaborato nella giurisprudenza in materia, quello secondo il quale rientra nella giurisdizione del giudice ordinario ogni controversia nella quale si contesti alla p.a., sulla base della disciplina legale, di avere agito in carenza di potere, vuoi per difetto dei presupposti che ne condizionano la attribuzione, vuoi per il superamento dei limiti (soggettivi od oggettivi o temporali o di altra natura) assegnati dalla legge, mentre rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia nella quale, non contestandosi la appartenenza alla p.a. del potere concretamente esercitato nella specie, né il superamento dei limiti entro il quale è dalla legge circoscritto, si lamenti il cattivo esercizio del potere stesso e in particolare la ricorrenza nel provvedimento amministrativo emesso di vizi che ne consentono secondo l'ordinamento la impugnazione.

Il ricorso pertanto deve essere rigettato.



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 febbraio 1989, n. 956 - Pres. Zucconi Galli Fonseca - Rel. Anglani - P.G. Virgilio (conf.) - Guarino (avv. Gualtieri) c. Min. Tesoro (avv. Stato Stipo).

**Giurisdizione civile - Ricongiunzione dei servizi ai fini della pensione - Giurisdizione della Corte dei conti.**

*Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la controversia avente ad oggetto la ricongiungibilità del servizio prestato presso lo Stato a quello prestato alle dipendenze di un ente pubblico con iscrizione alla Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali (1).*

(omissis) Il ricorrente deduce che l'accertamento dell'esistenza del diritto alla ricongiunzione dei servizi incide soltanto sul rapporto pensionistico.

L'istanza è fondata.

Queste Sezioni Unite, nell'affermare costantemente che in virtù degli artt. 13 e 62 T.U. 12 luglio 1934 n. 1214 appartengono alla giurisdizione della Corte dei Conti le controversie relative a provvedimenti dell'amministrazione che incidono sulla concessione sul rifiuto o sulla concessione del trattamento di pensione hanno anche precisato (fra le altre 10 gennaio 1984 n. 168) che tale attività cognitiva non tocca la legittimità intrinseca degli atti ma attiene alla qualificazione giuridica (in base alla normativa applicabile al concreto rapporto pensionistico) dei loro effetti ai fini dell'efficacia riflessa sull'*an* e sul *quantum* della pensione.

---

(1) Con R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680, è stato approvato l'ordinamento della Cassa di Previdenza per le pensioni ai dipendenti degli Enti Locali (CPDEL).

La Cassa provvede alle pensioni e alle indennità di fine servizio dei dipendenti degli enti locali e degli altri enti per i quali è ammessa l'iscrizione alla Cassa stessa. Nasce così un rapporto giuridico di natura previdenziale intercorrente tra la Cassa e il dipendente, che è diverso dal rapporto giuridico d'impiego intercorrente con l'Ente datore di lavoro.

Mentre ogni questione concernente il *rapporto d'impiego* cade sotto la giurisdizione amministrativa se trattasi di ente pubblico non economico (art. 7 L. 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei T.A.R.) ovvero sotto la giurisdizione del giudice del lavoro nel caso di enti diversi (art. 409 nn. 4 e 5 cod. proc. civ. nel testo modificato con Legge 11 agosto 1973, n. 533 sulle controversie di lavoro e previdenziali), in ogni questione concernente il rapporto previdenziale con la C.P.D.E.L. la giurisdizione è della Corte dei Conti (artt. 60, 71 cit. ordinamento).

È ciò che è stato puntualmente sottolineato dalla Cassazione Sezioni Unite, le quali hanno affermato che, alla stregua dei criteri generali sulla ripartizione della giurisdizione, in « tutte le controversie previdenziali e assistenziali, pur se inerenti al rapporto di pubblico impiego, resta ferma la giurisdizione della Corte dei Conti » (SS.UU. 7 novembre 1979, n. 5731).

La giurisdizione della Corte dei Conti non può infatti essere limitata alle controversie concernenti il provvedimento che liquida la pensione, ma deve, per

Ciò posto deve ritenersi compresa nel novero delle controversie appartenenti a tale giurisdizione quella in esame, avente ad oggetto la ricongiungibilità (negata dall'amministrazione) del servizio prestato dal ricorrente quale dipendente dell'Amministrazione delle Poste e telecomunicazione dall'11 dicembre 1961 al 31 luglio 1965 a quello prestato alle dipendenze dell'Inam e dell'Unità Sanitaria locale ed, in particolare l'applicabilità dell'art. 131 del Testo unico 29 dicembre 1973 n. 1092 sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 marzo 1989, n. 1345 - Pres. Montanari-Visco; *Rel.* Sensale; P.M. Minetti (concl. conf.) - Croce Rossa Italiana (avv. Stato Sica) c. Di Lonardo (avv. Lotito).

**Competenza civile - Croce Rossa Italiana - Rapporto di lavoro - d.P.R. 613/80 - Mancata emanazione del nuovo Statuto - Giurisdizione del giudice amministrativo.**

*L'art. 1 del d.P.R. 613/80 ha disposto il mutamento della natura giuridica della C.R.I. da ente pubblico in ente privato d'interesse pubblico, ma l'ha subordinato alla emanazione del nuovo statuto. Pertanto, fintanto che tale statuto non venga emanato, la C.R.I. mantiene la sua natura*

necessaria connessione, intendersi estesa ad ogni controversia che è diretta all'accertamento del diritto a pensione o alla misura del trattamento stesso.

Normalmente la pensione è liquidata in base agli anni di servizio prestati nell'Amministrazione, presso la quale il dipendente ha ultimato il suo rapporto di impiego.

Tuttavia, alla stregua di disposizioni speciali, è consentito che all'anzidetto periodo vengano sommati ulteriori periodi attraverso l'istituto del riscatto (es. periodo di studi universitari) e della ricongiunzione. Quest'ultimo istituto è stato introdotto dalla Legge 22 giugno 1954, n. 523, con la quale è stato disposto che *ai fini del trattamento di quiescenza*, i servizi resi allo Stato sono ricongiungibili con i servizi prestati presso enti locali con iscrizione agli Istituti di Previdenza (art. 1). Gli istituti del riscatto e della ricongiunzione hanno pertanto come fine quello di determinare il periodo da prendere in considerazione, al fine del *quantum* del trattamento pensionistico.

In questi casi la giurisdizione della Corte dei Conti, peraltro ricavabile dai criteri generali sulla giurisdizione esclusiva in materia pensionistica, viene ulteriormente ribadita in varie disposizioni normative (v. art. 71 cit. ordinamento C.P.D.E.L., art. 8 cit. Legge 22 giugno 1954, n. 523; art. 255 T.U. sulle pensioni 29 dicembre 1973, n. 1092).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è pertanto costante nell'escludere la propria giurisdizione ogni qual volta venga portato alla sua cognizione un provvedimento che ha valore esclusivamente agli effetti pensionistici (v. Cons. Stato VI, 25 agosto 1984 n. 493; Cons. Stato VI, 15 novembre 1982 n. 578, in Cons. Stato 1982, 1439; Cons. Stato VI, 18 marzo 1980, n. 358, in Foro amm. 1980, I, 429; Cons. Stato II, 1° marzo 1977 n. 562; in Cons. Stato 1978, I, 1370).

*di ente pubblico, con la conseguenza che le controversie relative ai suoi rapporti di lavoro sono di giurisdizionale spettanza del giudice amministrativo (1).*

La Croce rossa italiana deduce che la sua natura di ente pubblico non economico, riconosciuta dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, non lascia alcun dubbio sulla qualificazione del rapporto con i suoi dipendenti come rapporto di pubblico impiego. Tale natura non è mutata automaticamente con l'entrata in vigore del d.P.R. 31 luglio 1980 n. 613, che ha previsto la trasformazione della C.R.I. da ente di diritto pubblico in ente privato d'interesse pubblico, in connessione con l'art. 70 della legge 23 dicembre 1978 n. 839. Tale trasformazione, invero, è stata subordinata all'emanazione del nuovo statuto dell'ente che viene, così, a costituire condizione sospensiva e legittimante del mutamento della sua natura giuridica, di guisa che, fino a quando il nuovo statuto non verrà emanato, la C.R.I. conserverà natura di ente pubblico non economico, con ogni conseguenza per quanto attiene ai rapporti con i dipendenti. Nè, ad avviso dell'ente ricorrente, rileva che, per l'emanazione del nuovo statuto, l'art. 3 del d.P.R. 613/80 preveda il termine di un anno, poiché, a parte la natura ordinatoria di tale termine, ciò che conta è che il nuovo statuto non è stato emanato e che la C.R.I. è tuttora a totale carico dello Stato.

Il controricorrente risponde che, qualunque sia la natura della C.R.I., è decisivo, ai fini dell'affermazione della giurisdizione ordinaria, che egli fu assunto con espresso riferimento alla (ed in applicazione della) disciplina legale e collettiva regolante il rapporto privatistico di portierato.

Questa obiezione è priva di rilievo.

E principio più volte affermato da questa Corte (v. sent. 22 aprile 1976 n. 1443, 6 giugno 1979 n. 3189, 19 luglio 1986 n. 4679, 5 dicembre 1986 n. 7210, 2 aprile 1987 n. 3154 e 5 ottobre 1987 n. 7421) che, ai fini della qualificazione pubblicistica del rapporto di lavoro, con la conseguente devoluzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non rileva l'eventuale assoggettamento del rapporto alla disciplina sostanziale dettata da un contratto collettivo di diritto privato; e che, in particolare, le prestazioni lavorative subordinate di custode-portiere presso uno stabile nel quale, come nel caso in esame, si svolga l'attività istituzionale di un ente pubblico non economico, pur se assoggettate alla disciplina collettiva di diritto comune, sono atti-

---

(1) Non constano precedenti in termini. La decisione risulta pienamente condivisibile per la corretta applicazione che fa dell'art. 1 del d.P.R. 613/80, considerando che dal nuovo emanando statuto discenderà il nuovo assetto dell'ente.

nenti alle finalità pubblicistiche dell'ente e, se espletate con continuità ed inserite nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro, integrano un rapporto di pubblico impiego (v., in proposito, le sentenze, già citate, 3189/79, 4679/86, 7210/86 e 7421/86, nonché la sentenza n. 4068 dell'11 luglio 1984).

Per risolvere la proposta questione di giurisdizione, è dunque necessario stabilire se la natura di ente pubblico (non economico) della C.R.I. — sempre ritenuta o presupposta da queste Sezioni unite (v. sent. 1443/76, citata, e 18 dicembre 1985, n. 6440) e da diverse decisioni della prima sezione civile (v. sent. 9 marzo 1979 n. 1477, 11 ottobre 1978 n. 4516, 18 novembre 1978 n. 5376 e 24 luglio 1980 n. 4811), desumendosi dalla legge 20 marzo 1975 n. 70, dallo statuto e dall'atto costitutivo dell'ente, nonché dalle caratteristiche della sua organizzazione e dalle finalità da esso perseguite — sia mutata per effetto del d.P.R. 31 luglio 1980 n. 613, sul riordinamento della C.R.I., il cui art. 1 dispone che l'Associazione italiana della Croce rossa è riconosciuta ente privato d'interesse pubblico ...a seguito dell'approvazione del nuovo statuto, ai sensi del successivo art. 3, a norma del quale « entro il 1° gennaio 1981 il nuovo statuto ...è trasmesso al Ministero della Sanità ed approvato entro il 30 giugno con d.P.R. ».

Tali disposizioni sono correlate all'art. 70 della legge 23 dicembre 1978 n. 839, che ha previsto lo scorporo dei servizi sanitari della croce rossa e il riordinamento dell'Associazione, nonché il trasferimento ai Comuni, da attuarsi, per quanto possibile, secondo il dettato degli articoli 65 e 67 della stessa legge, dei servizi, dei beni mobili e immobili, e del relativo personale, concernenti l'assistenza sanitaria e non connessi direttamente alle originarie finalità dell'ente. La stessa norma ne ha disposto il riordinamento, secondo criteri direttivi tendenti a conformare l'organizzazione dell'Associazione (su base regionale) al principio volontaristico per il perseguimento delle finalità statutarie e dagli adempimenti imposti dagli accordi e dagli organi internazionali.

Nonostante che abbia trasferito ai Comuni, con effetto dal 1° gennaio 1980, i servizi di assistenza sanitaria della C.R.I., non connessi direttamente alle sue originarie finalità, per essere destinati alla U.S.L., la norma in esame non ha immediatamente mutato la configurazione soggettiva della C.R.I., quale ente pubblico, conservandole, anzi, l'esercizio di quei servizi, se connessi direttamente con i suoi scopi originari, ed attribuendole in tal modo il perseguimento di finalità tuttora pubblicistiche; ed ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, per il riordinamento della C.R.I. in base ai criteri direttivi nella stessa norma indicati.

In tale quadro programmatico, e in esecuzione della delega, il Governo ha emanato il d.P.R. 613/80, il cui art. 1 ha — si — disposto il mutamento della natura giuridica della C.R.I. da ente pubblico in ente pri-

vato d'interesse pubblico, ma l'ha subordinato alla emanazione del nuovo statuto, coerentemente con le nuove finalità di cui ai criteri direttivi contenuti nell'art. 70 della legge 833/78 e riprodotti nell'art. 2 dello stesso decreto.

Tale mutamento, cioè, non è stato fatto dipendere dalla previsione e dalla disciplina normativa del riordinamento da attuarsi (ché, se questo fosse stato l'intento legislativo, sulla mutata natura dell'ente si sarebbe potuto esprimere già l'art. 70 della legge 833/78), ma dal riordinamento in quanto realizzato sul piano fattuale, ai cui fini era indispensabile l'approvazione del nuovo statuto, avendo — quello precedente, ancora esistente — connotati e finalità inconciliabili con la configurazione privatistica che l'ente è destinato ad assumere ed alla quale il nuovo statuto dovrà conformarsi, e continuando ad essere, la C.R.I., a totale carico dello Stato.

Il significato da attribuire all'art. 1 del d.P.R. n. 613 del 1980 è, dunque, che la C.R.I. assumerà la natura giuridica di ente privato di interesse pubblico soltanto con l'approvazione del nuovo statuto, anche se non avvenuta nel termine, peraltro ordinatorio, indicato dal successivo art. 3 e tuttora non risultante.

La natura di ente pubblico, conservata dalla C.R.I. non solo nel momento in cui sorse il rapporto di lavoro subordinato dedotto in giudizio (16 maggio 1976), ma anche in quello del contestato licenziamento (10 febbraio 1983), conduce ad affermare che la controversia, investendo un rapporto di pubblico impiego, è riservata all'esame del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 marzo 1989 n. 1349 - Pres. Sandulli - Relatore Tondo - P.M. Grossi (concl. conf.) - Commissario Unico per l'Assistenza Sanitaria in Sicilia (avv. Stato Caramazza) c. De Santis e Mascali (avv. Silvestri).

**Sanità - Medici ambulatoriali convenzionati - Trattamento economico - Deliberazione commissariale dell'O.N.I.G. difforme dalle previsioni della convenzione nazionale unica - Difetto assoluto di giurisdizione - Non sussiste - Applicazione delle clausole della convenzione nazionale - Necessità della delibera di recezione da parte dei singoli Enti - Non sussiste.**

*Ai sensi dell'art. 7 della L. 29 giugno 1977, n. 349, ai medici è attribuito un diritto soggettivo perfetto all'adozione, da parte dei commissari dei soppressi Enti mutualistici, della convenzione nazionale unica: non può perciò ritenersi che l'interesse dei medici all'applicazione di*

*quest'ultima costituisca un interesse di mero fatto, come tale insuscetibile di tutela (1).*

*Le controversie promosse dai medici per conseguire i corrispettivi previsti dalle convenzioni nazionali uniche spettano alla cognizione del giudice ordinario, in quanto si ricollegano a posizioni di diritto soggettivo scaturenti da un rapporto professionale di natura privatistica (di c.d. parasubordinazione) (2).*

*Le clausole delle convenzioni nazionali uniche sono dotate di autonomia e diretta efficacia, tanto da determinare la nullità (ex art. 10, 2° e 3° comma L. 349/1977) delle convenzioni difformi apposte dalle parti nella convenzione e da inserirsi in essa in sostituzione di queste ultime clausole (art. 1339 cod. civ.): non è pertanto necessaria, ai fini della loro applicazione, la preventiva delibera di recezione da parte dei singoli enti (3).*

(omissis) Ai sensi dell'art. 151 disp. att. cod. proc. civ., si deve, in primo luogo, disporre la riunione dei ricorsi, la cui decisione dipende dalla soluzione di identiche questioni.

I ricorsi sono, ciò premesso, affidati ai seguenti mezzi di annullamento:

I - difetto assoluto di giurisdizione, perché l'interesse dedotto in giudizio dai medici ambulatoriali è quello del contraente alla stipula di un contratto (individuale) a lui più favorevole mediante adesione ad uno schema nuovo e diverso da quello a suo tempo accettato, ed è quindi un interesse di mero fatto non tutelabile di fronte a qualsivoglia autorità giurisdicente, restando irrilevante la circostanza che il procedimento di formazione delle nuove clausole contrattuali sia di certo tipo piuttosto che di altro, una volta che sia accertato che l'O.N.I.G., su

---

(1-2-3) «Punctum saliens» della questione sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite era la definizione della natura e degli effetti, nel sistema della legge 29 giugno 1977, n. 349, delle delibere di recezione della convenzione nazionale unica da parte dei soppressi enti mutualistici.

La Cassazione ha riconosciuto a tali delibere un effetto meramente «riconoscitivo», ritenendole non indispensabili ai fini dell'operatività delle clausole convenzionali; in coerenza con tale impostazione, la Suprema Corte ha disatteso l'eccezione di difetto (assoluto e relativo) di giurisdizione sollevata dall'Avvocatura muovendo dall'antitetico presupposto dell'imprescindibilità del provvedimento di recezione ai fini del sorgere di situazioni soggettive giuridicamente tutelate in capo agli interessati.

La decisione, di cui non constano precedenti specifici, non sembra risolvere ogni dubbio circa la sua compatibilità con il costante indirizzo giurisprudenziale (richiamato in motivazione) secondo il quale l'atto amministrativo di recezione della convenzione unica non può in nessun caso attribuire alla disciplina di quest'ultima un'operatività anteriore alla data dell'atto medesimo (cfr., tra le più recenti pronunce in tal senso, Cass., Sez. Lavoro, 30 marzo 1988, n. 2706).

conforme parere (esatto o meno che sia) del Ministero della Sanità, non ha adottato l'Accordo Nazionale, perché, anche ad ammettere che tale mancata recezione sia «*contra legem*», le conseguenti sanzioni sono soltanto quelle previste dall'art. 10 della legge n. 349/77 e non già la produzione automatica «*ex lege*» degli effetti che avrebbe dovuto produrre la deliberazione non adottata;

II - difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti del giudice amministrativo o, in alternativa, violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 L. 29 giugno 1977 n. 349, 1378 e 1339 cod. civ., perché la procedura per la formazione delle convenzioni uniche in questione è, all'evidenza, cosa del tutto diversa dalla contrattazione collettiva, posto che l'intervento dei sindacati non avviene sul piano paritetico dell'incontro di volontà generatore di un consenso di per sé produttivo di effetti, ma integra, invece, soltanto un momento di una procedura pubblicistica, concorrendo a determinare il contenuto di un atto emanando dai pubblici poteri, nel quadro di una collaborazione istituzionalizzata delle organizzazioni sindacali con l'attività della P.A., sicché la normativa procedimentale corrispondente è una tipica normativa «*di azione*», fonte — nel caso possa essere superata la eccezione di difetto assoluto di giurisdizione — di interessi legittimi del singolo sanitario e non già di diritti soggettivi; e perché comunque, a tutto voler concedere, la deliberazione di recezione di ogni singolo ente segna l'«*an*» ed il «*quando*» dell'entrata in vigore delle nuove regolamentazioni a livello di normativa secondaria (art. 8 comma 4° legge n. 349/77), con la conseguenza che, prima di essa, sussiste il solo obbligo dell'ente di emanare un atto a contenuto conformemente vincolato, in difetto del quale la inserzione automatica delle sue clausole, in sostituzione di quelle difformi contenute nella contrattazione pregressa — così come operata dai giudici di merito — appare operazione arbitraria e condotta in violazione della normativa vigente.

La eccezione di difetto assoluto di giurisdizione, sollevata con il primo motivo, è palesemente infondata.

L'art. 7 della legge 29 giugno 1977 n. 349 stabilisce: «*Fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria, i commissari di cui al precedente articolo 2 sono tenuti ad adottare per la disciplina dei rapporti convenzionali con i medici generici, con gli specialisti esterni, con i medici ambulatoriali, con i titolari di farmacie, con i biologi e con gli appartenenti alle categorie sanitarie ausiliarie, le convenzioni nazionali uniche in tutto conformi all'accordo nazionale tipo stipulato ai sensi dell'art. 8 della presente legge*». Insostenibile è, ciò posto, che, una volta stipulata la convenzione nazionale unica, l'interesse dei medici alla applicazione di quest'ultima al proprio rapporto ed alla conseguente modifica-

zione del medesimo, costituisca un interesse di mero fatto, che non trova, nemmeno astrattamente, tutela nell'ordinamento (v. al riguardo, da ultimo, sent. 21 febbraio 1987, n. 1879; 20 giugno 1987, n. 5453), dal momento che la norma sopra trascritta indubbiamente attribuisce ai medici un diritto soggettivo perfetto, che ha quanto meno per oggetto l'adozione della convenzione da parte dei commissari, in adempimento di un'obbligazione di fare posto a loro carico dalla legge senza alcun margine di discrezionalità.

Parimenti infondata è l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti del giudice amministrativo.

Anche ad ammettere che la procedura stabilita dall'art. 8 della legge n. 349 del 1977 non costituisca svolgimento di un'ordinaria contrattazione collettiva, mettendo invece capo ad un procedimento di natura pubblicistica diretto alla determinazione del contenuto di un atto emanando dai pubblici poteri, assorbente è il rilievo che le controversie promosse per conseguire i corrispettivi previsti dalle nuove tariffe spettano alla cognizione del giudice ordinario, in quanto si ricollegano a posizioni di diritto soggettivo scaturenti da un rapporto professionale di natura privatistica (di c.d. parasubordinazione; v. per tutte, sent. 24 giugno 1987, n. 5517), mentre è a tal fine irrilevante — come già ritenuto (v. sent. 5 dicembre 1985, n. 6094) — la questione del se gli accordi nazionali che disciplinano quel rapporto siano atti negoziali (come ritenuto dalla cit. sent. n. 5453/87) oppure amministrativi, dal momento che tale questione può soltanto incidere sui limiti interni (artt. 4 e 5 L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E) della giurisdizione ordinaria. Chiaro è poi come con quest'ultima non interferisca neppure la questione della diretta efficacia delle convenzioni nazionali uniche sui rapporti, a prescindere dalla emanazione di una delibera di recezione da parte dell'ente, perché è questa una questione di merito, non già di giurisdizione. Resta da precisare che le pur pregevoli argomentazioni della difesa dell'Amministrazione ricorrente in ordine alla normativa procedimentale in esame come normativa « di azione » ed alla conseguente natura di « interesse legittimo » attribuibile alla posizione soggettiva dei medici, si spuntano contro il rilievo che questi ultimi non hanno fatto valere un proprio individuale interesse allo svolgimento della procedura di cui al 1° comma dell'art. 8 della legge n. 349 del 1977 (il che avrebbe reso pertinenti le anzidette argomentazioni), ma hanno invece azionato il proprio interesse all'applicazione di una convenzione unica già stipulata e, come già detto, obbligatoria per l'ente senza margine alcuno di discrezionalità.

Con l'ultima parte del secondo motivo, l'Amministrazione ricorrente ha dedotto che, in ogni caso, la deliberazione di recezione della convenzione da parte di ogni singolo ente è essenziale ed indispensabile ai



fini dell'applicazione della nuova regolamentazione, mentre la sussistenza a carico dell'ente dell'obbligo di emanare un atto a contenuto conformemente vincolato di per sé non giustifica un'inserzione automatica nei rapporti delle nuove clausole, arbitrariamente nella specie operata dal giudice del merito. Anche questa censura è infondata.

Se è infatti vero che l'art. 8 della legge n. 349 del 1977, nel disciplinare gli adempimenti di cui all'art. 7, prevede la emanazione, da parte dei commissari, di deliberazioni di adozione, nel termine di trenta giorni dalla notificazione dell'accordo nazionale da parte del Ministero del lavoro, e, con il 4° comma, stabilisce che « le normative e gli accordi vigenti presso ciascun ente o cassa mutua alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia dalla data delle deliberazioni che recepiscono le corrispondenti convenzioni nazionali uniche », non è men vero che tale disciplina è dettata al fine di assicurare e la conoscenza legale dell'accordo nazionale (soltanto con la legge n. 833 del 1978 siffatti accordi devono esser resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica) e la sollecita attuazione in sede amministrativa di quanto necessario per l'effettiva, concreta applicazione dell'accordo. Evidentemente contrario ad una siffatta « ratio » è l'assunto che le deliberazioni di recezione abbiano una funzione essenziale e costitutiva (anziché meramente ricognitiva) di un obbligo già compiutamente discendente, invece, dalla legge e suscettibile, ai sensi del 1° comma dell'art. 10, di interventi sostitutivi; mentre il 2° ed il 3° comma dello stesso art. 10, comminando la nullità di qualsiasi convenzione (generale od individuale) non conforme alle clausole delle convenzioni uniche, chiaramente attestano come siffatte clausole posseggano un'autonomia, diretta efficacia, tanto da determinare la nullità delle clausole difformi apposte dalle parti nella convenzione e da inserirsi in essa, in sostituzione di queste ultime clausole (art. 1339 cod. civ.). Si deve del resto osservare che la contraria interpretazione, lungi dal comportare il sacrificio dell'interesse dei medici ad una tempestiva applicazione della convenzione unica, soltanto imporrebbe di soddisfarlo, indirettamente e macchinosamente, mediante un'azione risarcitoria fondata sull'inadempimento dell'obbligo di adottare la deliberazione, approdandosi così allo stesso risultato pratico cui giunge l'interpretazione come sopra preferita. Contro questa interpretazione non è infine invocabile quell'indirizzo giurisprudenziale (v. sent. 24 febbraio 1988, n. 1996) secondo cui la deliberazione di recezione della convenzione unica non può attribuirle operatività anteriore rispetto al termine indicato dalla legge, con conseguente nullità delle clausole della stessa convenzione o di patuizioni con singoli medici le quali prevedano analogo retroattività, anche se è opportuno precisare che per termine indicato dalla legge si deve, a questi effetti, intendere non soltanto quello normale (preso es-

pressamente in considerazione, come tale, dal 4° comma dell'art. 8 della legge n. 349 del 1977) della data della deliberazione di recezione, ma anche quello della data in cui la omessa recezione sarebbe dovuta intervenire.

I ricorsi devono pertanto essere rigettati.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. unite, 3 aprile 1989, n. 1590; *Pres.* (ff) Sandulli - *Est.* Micali - *P.M.* Paolini - Ruscica (avv. Cordova e La Rose) c. Lavoro e Previdenza Sociale (Avv. Stato Fiengo).

**Giurisdizione civile - Lavoro - Assunzioni obbligatorie - L. n. 482 del 1968 - Diritti soggettivi nei confronti della P.A. - Norme di relazione - Violazione - Invalido pretermesso nell'avviamento al lavoro - Domanda risarcitoria - Giurisdizione A.G.O.**

*La l. 2 aprile 1968 n. 482 nel disciplinare il collocamento obbligatorio di invalidi e minorati configura, a seguito dell'iscrizione dei lavoratori nelle liste di collocamento, diritti soggettivi perfetti e non già interessi legittimi in capo ai medesimi, uti singuli, nei confronti della Pubblica Amministrazione, in armonia con i precetti costituzionali di cui all'art. 38, 4° e 5° comma della Cost. (1).*

*Mentre le norme che regolano l'accertamento dei requisiti per l'iscrizione negli appositi elenchi sono relative ad una fase di organizzazione (norme di azione), quelle che riguardano il momento successivo all'iscrizione regolano e tutelano direttamente i rapporti tra la P.A. ed i privati (norme di relazione); pertanto appartiene al giudice civile la cognizione della controversia concernente la violazione di tali ultime norme, come nel caso in cui venga illegittimamente pretermesso l'avviamento dell'invalido iscritto nell'elenco (2).*

Il ricorrente, col primo e col secondo motivo del ricorso, che costituiscono entrambi aspetti diversi di una medesima censura, deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 7, 9, 11, 12, 15, 16, 19 e 22

(1) Le Sezioni Unite hanno richiamato i lavori preparatori dell'art. 38 Cost., di cui la Legge 482/68 costituisce attuazione. Da essi emerge l'originario intento di stabilire « una relazione tra la comunità ed i singoli che avrebbero costituito, poi, la categoria protetta », non considerando, pertanto, questi ultimi come « una trascendenza di uomini che avrebbero goduto di un diritto riflesso concessogli dallo Stato ».

(2) Le S.UU. hanno posto una differenza tra le norme sul collocamento ordinario, dalle quali sorge il diritto riflesso del singolo a trovare occupazione (norme di azione) e quelle invece sul collocamento obbligatorio che vanno sud-distinte in norme di azione e relazione.

della legge 2 aprile 1968, n. 482, degli artt. 6 e 7 della legge 13 marzo 1958, n. 308, dell'art. 33 della legge 20 maggio 1970, n. 300, degli artt. 2, 4 e 38 Cost. e degli artt. 12 e 13 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2641, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 3 e 5, c.p.c., ha sostenuto che *la Corte di Appello aveva errato nell'aver ritenuto che le norme di cui alla legge 2 aprile 1968 n. 482, costituivano una molteplicità di regole ordinate al buon funzionamento dell'organizzazione pubblica che presiede al collocamento agevolato delle categorie protette e, quindi, dovevano esser considerate norme di azione, poste a tutela di semplici interessi legittimi* dei cittadini interessati, che si avvantaggiano di esse soltanto indirettamente per la soddisfazione delle loro esigenze.

Il giudice *a quo*, per contro, secondo la tesi esposta, avrebbe dovuto ritenere che quelle norme, finalizzate a proteggere in via immediata il diritto primario degli invalidi a trovare un lavoro degnamente remunerativo, ex art. 2, 3 e 38 Cost., costituivano norme di relazione, poste a tutela di diritti soggettivi perfetti dalla cui lesione sorge, nei soggetti lesi, il diritto al risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione.

La doglianza è fondata.

Essa è, nei termini in cui viene posta, del tutto nuova in giurisprudenza onde impone al collegio di individuare i tratti differenziali tra il collocamento ordinario e quello obbligatorio e, all'interno di quest'ultimo, di stabilire, quando, esaurita la fase amministrativa, da cui sorgono soltanto interessi legittimi, sorge lo *status* d'invalido, da cui derivano per i soggetti protetti diritti nei confronti della pubblica amministrazione e dei privati.

La legislazione sul collocamento ordinario attua una norma programmatica della Costituzione, secondo i precetti di cui agli artt. 1 e 4.

Il legislatore costituente, dopo aver stabilito con l'art. 1 che il lavoro è il fondamento stesso della Repubblica, ha disposto, in particolare, con l'art. 4, 1° comma, che « la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto ».

Si tratta, pertanto, di un obiettivo di fondo la cui legge di attuazione, concernente le modalità per la realizzazione del collocamento, costituisce il modo dello Stato di organizzarsi e di darsi un ordinamento adatto a far sì che i cittadini conseguano il lavoro. Da detta legislazione sorge il *diritto riflesso del singolo a trovare un'occupazione*, e non già il suo diritto immediato, *intuitu personae*, a conseguirlo, e da qui il carattere giuridico d'interesse legittimo per tale aspettativa.

*La giurisprudenza quindi, con buona ragione ha definito sempre le norme sul collocamento ordinario come norme di azione, rivolte all'organizzazione di una struttura pubblica quanto più possibile efficiente*

per il raggiungimento di una finalità costituzionale e, quindi, fonte di un interesse legittimo per i cittadini.

*Non così, invece, può dirsi per il collocamento obbligatorio.*

Esso non trae origine dai precetti costituzionali suddetti, iscritti significativamente nel capo concernente i principi fondamentali della Repubblica, bensì dall'*art. 38, 4° e 5° comma, Cost.*, contenuto nel titolo terzo sui rapporti economici, che è un precetto di tutela rafforzata di gruppi minoritari a cagione d'imperfezioni fisiche o di sventure incolpevoli (e da qui gli orfani e le vedove di guerra nonché i profughi) che rendono ancor più imperioso per quei soggetti il bisogno di lavorare, perché sfavoriti sui luoghi di lavoro e non accettati per il loro disadattamento o per la mancanza di una professionalità specifica.

Tali precetti costituzionali costituiscono delle vere e proprie regole di civiltà giuridica finalizzate immediatamente e direttamente alla tutela di valori fondamentali concernenti i cittadini più deboli o, più in generale, meno favoriti dalla sorte per ragioni sociali o politiche, di cui la collettività si fa carico *ex sé* come dovere suo di rendere uguali il più possibile i cittadini anche contro le regole economiche del profilo imprenditoriale.

Da qui il tratto differenziale con le norme sul collocamento ordinario, perché quelle sul collocamento obbligatorio, volte all'attuazione costituzionale di diritti finalizzati alla valorizzazione dei disabili, sono fonte di diritti soggettivi *intuitu personae*, e non già rivolte alla tutela di una molteplicità indistinta di cittadini, onde esse, in linea di massima, sono norme di relazione.

Tuttavia, *anche all'interno del sistema del collocamento obbligatorio bisogna distinguere tra una fase preliminare di organizzazione* in cui lo Stato predispone i modelli di attuazione delle provvidenze volute (norme di azione) *e quelle in cui, superata la prima, sorge nel soggetto protetto lo « status » d'inabile* (momento iniziale delle norme di relazione).

La prima fase è costituita dalla domanda presentata alla pubblica amministrazione dall'avente diritto all'iscrizione, e dagli accertamenti che quella deve compiere per verificare la sussistenza delle *condiciones juris* richieste dalla legge, per cui tale fase del rapporto, costituita, com'è, da norme di azione, dà luogo soltanto ad un interesse legittimo in favore del richiedente ed è tutelabile dinanzi al giudice amministrativo.

Superata tale fase, ed *accertata in sede amministrativa la sussistenza dei requisiti richiesti*, l'iscrizione dell'avente diritto nell'elenco che gli compete *fa sorgere in lui lo « status » d'invalido*, che, come tale, è fonte soltanto di diritti soggettivi, perché la legislazione che lo assiste è costituita da una serie di norme di relazione che lo proteggono e lo sostengono *uti singulus* nel suo bisogno particolare di lavorare.

Di tanto ne dà certezza la stessa legge n. 482/68, che è riepilogativa di una molteplicità di norme già poste a favore delle categorie protette ai fini del collocamento obbligatorio (leggi nn. 453/45, 479/46, 1222/47, 538/48, 375/50, 539/50, 137/52, 142/53, 292/53, 594/54, 594/57, 130/58, 365/58, 1539/62 e 367/63) e che ha la medesima *ratio* dei provvedimenti legislativi che riassume, ordinati tutti a dare attuazione, come già detto, ai precetti costituzionali di cui agli artt. 4 e 36 Cost.

Il legislatore, pertanto, ha voluto conseguire con essa una doppia finalità: introdurre, anzi tutto, un criterio volto a temperare in favore delle categorie meno favorite *quoad laborem exercendum* la regola economicistica della valutazione del posto di lavoro secondo criteri di utilità marginale (rapporto di profitto in termini di capitalizzazione imprenditoriale, tra lavoro svolto e retribuzione corrisposta) e, dall'altro, restringere l'intervento assistenziale dello Stato mediante la sollecitazione dello spirito solidaristico dei datori di lavoro, sia privati che pubblici, al fine dell'inserimento dei cittadini parzialmente disabili nel tessuto economico e produttivo della nazione.

Or tali scopi, per la loro stessa natura, afferendo alla vita di relazione ed avendo come mira il conseguimento del bene comune (che già di per sé, significativamente, « si novera da ciò che ne ridonda nei singoli ») possono esser conseguiti soltanto con la promulgazione di una molteplicità di norme di relazione, ordinate tutte, strutturalmente e funzionalmente, all'attuazione dei precetti costituzionali già detti, che, anche nei rapporti economici, sono finalizzati allo sviluppo della personalità dei cittadini.

La legge n. 482/68, pertanto, è volta a costituire, ontologicamente, nei soggetti protetti, dei diritti soggettivi (nei limiti già indicati) e non già degli interessi legittimi, perché l'apparato burocratico da essa predisposto si pone in posizione immediatamente dialogica coi cittadini in ordine ai bisogni cui essa deve provvedere.

Su tale caratteristica fondamentale ha convenuto anche per ben due volte la Corte Costituzionale (*sent. nn. 38/60 e 55/61*) seppure con riferimento alla legislazione frammentaria precedente, ed essa ha posto in rilievo la funzione relazionale di quella legislazione, osservando che il precetto di cui all'art. 38 Cost. « si sostanzia e si realizza nell'effettivo collocamento al lavoro, e tal fine, nella specie, viene assolto dallo Stato per mezzo di un suo organo, la Commissione prevista dall'art. 4 del r.d.lgt. 3 ottobre 1947, n. 1222, che provvede al collocamento dei minori ed attua il reinserimento di essi nel mondo del lavoro ».

Della caratteristica di norme di relazione della legislazione in esame ne dà certezza anche la Carta Sociale Europea adottata in Torino il 18 ottobre 1981 e recepita nel nostro ordinamento con la legge 3 luglio 1965, n. 929, il cui art. 15 dispone che: « per assicurare l'esercizio effettivo del diritto della persona fisicamente o mentalmente minorata

alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale le Parti contraenti s'impegnano: ... 2) a prendere misure adeguate per il collocamento delle persone fisicamente minorate specialmente *per mezzo* dei servizi specializzati di collocamento, di possibilità d'impiego *protetto* e di misure atte ad *incoraggiare* i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate ».

*Appare evidente, quindi, che la legge n. 482/68, tenuto conto della sua finalità di attuazione dei precetti costituzionali, se non costituisce diritti soggettivi perfetti tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed i datori di lavoro cui i primi vengono avviati, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, ne costituisce certamente, anzi esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione dopo l'avvenuta iscrizione degli aventi diritto negli elenchi appositi.*

L'efficacia obbligatoria di tale legge, quindi, ha come soggetti di riferimento, i disabili, da un lato, e la pubblica amministrazione, dall'altro, dopo che sia avvenuta da parte di quest'ultima la constatazione della sussistenza dei requisiti di legge richiesti per l'iscrizione dei primi.

La caratteristica della legge in esame, di contenere, cioè, essenzialmente norme di relazione, idonee a costituire diritti soggettivi perfetti in favore dei cittadini invalidi, si trae non soltanto dal tenore generale delle singole disposizioni, ma dalla stessa letteralità della norma di cui all'art. 30, che si riferisce ai soggetti protetti definendoli come « *aventi diritto* ».

Or non v'è dubbio che se di costituzione di un diritto può parlarsi nella fattispecie, esso può esser riferibile, ed avere come termine di relazione, soltanto la pubblica amministrazione, perché il momento costitutivo del contratto di lavoro è caratterizzato dall'*in idem placitum et consensus* dei contraenti e non già dall'atto amministrativo di avviamento al lavoro emesso dalla commissione per il collocamento (salvo ovviamente il diritto dell'invalido al risarcimento del danno in caso di non avvenuta assunzione).

Che la legge n. 482/68 non contenga principalmente norme di azione rivolte soltanto al funzionamento interno della pubblica amministrazione, bensì norme di relazione, si trae anche dall'interpretazione che ha dato ad essa il Consiglio di Stato con l'enunciazione del principio di diritto seguente: « *l'art. 19 della legge 2 aprile 1968, n. 482, il quale prevede l'istituzione presso gli uffici provinciali del lavoro degli elenchi, per singole categorie d'invalidi in possesso di determinati requisiti, non si rivolge unilateralmente all'amministrazione per regolarne il funzionamento interno (così dette norme di azione, da cui le posizioni giuridiche dei privati ricevono soltanto protezione occasionale), ma regola e tutela direttamente i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i privati,*

che si atteggiavano secondo gli schemi (correlazione al diritto di un soggetto, dell'obbligo, in senso lato, dell'altro) che normalmente valgono, secondo il diritto comune, a distinguere e ad armonizzare i rapporti tra le sfere giuridiche dei singoli soggetti « così dette norme di relazione » (sent. n. 495 del 22 giugno 1971).

Più particolarmente, la *ratio* della legge n. 482/68 trova la sua legittimazione nei principi che il legislatore costituente pose a fondamento del precetto di cui all'art. 38 Cost.

L'iter legislativo di tale norma fu molto laborioso, ma, ripercorrendone il cammino, esso dimostra che il legislatore considerò sempre i precetti di carattere assistenziale e previdenziale, con riguardo agli inabili, come norme primarie della vita di relazione, poste a garanzia dei diritti inalienabili della persona (diritti soggettivi primari) per il conseguimento dei quali le leggi ordinarie avrebbero avuto soltanto funzione d'agevolazione tra il cittadino e lo Stato e, quindi, il carattere costitutivo di norme di relazione.

La prima formulazione che il precetto ebbe ad opera del relatore nominato dalla terza sottocommissione dell'assemblea costituente nella seduta dell'11 settembre 1946, constava di quattro commi di cui gli ultimi due concernevano più direttamente i diritti previdenziali ed assistenziali: « ogni essere che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, o della situazione economica, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di sussistenza.

« Organi pubblici di *protezione* sociale *garantiranno* i menzionati diritti, attuando e promovendo ogni forma di assistenza, compresa quella medica gratuita, che deve tendere anche al riattamento fisico della persona minorata ».

L'illustrazione che ne fece il relatore fu la seguente: 1) « la formula prospettata deriva dagli insegnamenti di altre costituzioni cui è opportuno accostarsi per un'auspicabile unicità di sistema, ma contiene anche, in implicito, il richiamo ad una *solidarietà* sociale che risponde alla generosità consapevole dello spirito, che è fonte primaria e spontanea del nostro diritto »; 2) « ogni cittadino, per il fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere posto in condizioni di poter far fronte alle minime esigenze di vita, e queste possono venire soddisfatte attraverso un'attività diretta, in quanto l'individuo ha la possibilità fisica od intellettuale nonché l'occasione sociale ed economica di lavorare, (nel qual caso ha anche il dovere di farlo) ovvero attraverso l'obbligo che incombe alla collettività, quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non sia in condizioni, o per una crisi sociale, o per una causa fisica, intellettuale o psichica, di lavorare »; 3) « non ritengo che debba

essere affrontato il problema molto dibattuto se l'assistenza e la previdenza debbano essere a carico dello Stato o della produzione, ovvero dell'una o dell'altro, perché la questione ha carattere secondario, che dovrà essere precisato dalle leggi speciali, essenziale è l'affermazione che *spetta alla collettività di corrispondere* alle esigenze determinate da situazioni *particolari* di carenza economica ».

Si comprende facilmente, quindi, che il precetto fu riguardato inizialmente in un'ottica solidaristica, e fu ritenuto realizzabile secondo i principi tradizionali della mutualità, onde esso ebbe all'inizio *carattere sinallagmatico* e, quindi, di relazione tra la comunità ed i singoli, che avrebbero costituito, poi, le categorie protette.

Queste ultime erano state considerate, pertanto, non già come una trascendenza di uomini che avrebbero goduto di un diritto riflesso concessogli dallo Stato, secondo la concezione etica dello Stato idealista (che tanti guasti aveva cagionato in un passato recente e che la prima sottocommissione dell'assemblea costituente aveva rifiutato formalmente nella seduta del 9 settembre 1946) bensì come una sommatoria di uomini che avrebbero goduto ciascuno della protezione loro accordata come espressione del loro diritto naturale ed individuale alla vita ed al lavoro.

Non v'è dubbio, quindi, che i precetti costituzionali di cui all'art. 38, 4° e 5° comma, escludevano fin dal suo sorgere che le leggi ordinarie che vi avrebbero dato attuazione sarebbero state norme di azione, astratte ed impersonali, rivolte soltanto all'organizzazione statale e non già correlate ai bisogni dei cittadini inabili, che, *uti singuli*, si sarebbero avvantaggiate di esse.

La formulazione della norma, poi, in sede di adunanza plenaria delle sottocommissioni, ricevette la formulazione seguente ed in tali termini fu posta in votazione nella seduta dell'assemblea del 10 maggio 1947: « ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

« I lavoratori, in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso d'infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, « All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato ». Il precetto, pertanto, rimase incantato, nella sua formulazione non del tutto felice, al vecchio criterio mutualistico, e non specificava con chiarezza il grado di tutela del diritto naturale degli inabili alla loro riabilitazione ed al loro reinserimento nel mondo del lavoro.

Fu proposto, quindi, un emendamento la cui formulazione avvicinava sempre più lo stesso precetto costituzionale alla natura di norma di relazione che esso avrebbe assunto definitivamente rispetto alle esigen-



ze ed ai bisogni primari di « vivere e ben vivere » dei cittadini disabili, come aspetto emblematico dell'esigenza di eliminazione o di attenuazione della minorità fisica parziale quale « sventura da sopraffare »: « La Repubblica si assume l'educazione e la rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati. *proteggendo con leggi speciali* il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica o mentale ».

Le considerazioni più incidenti svolte a sostegno di esso furono le seguenti: 1) « il decidere se lo Stato debba assumersi o meno l'obbligo ed il compito di provvedere alla rieducazione professionale ed *all'istruzione ed all'avviamento* di tutti i cittadini minorati ed inabili che risultano non abbienti e rieducabili, *provvedendo* altresì alla loro *utilizzazione* in posti idonei alle loro capacità di lavoro, non è soltanto un problema sociale, un problema di solidarietà e di fratellanza umana, ma è anche un problema economico »; 2) « è evidente il vantaggio economico dello Stato, di trasformare in energie produttive, attraverso cure sanitarie, forniture di apparecchi di protesi e corsi speciali d'istruzione e di rieducazione, una parte di quei pesi morti di cui l'art. 34 (oggi 38) intende assumersi senz'altro l'onere, *recuperando*, così, tanti sventurati ad una *funzione attiva e proficua* e ad una forma di vita più consona e più soddisfacente alla loro dignità ed al loro desiderio legittimo di sentirsi ancora utili e produttori ».

Fu proposto, infine, un ultimo emendamento che diede al precetto in questione la formulazione attuale, salvo piccoli ritocchi di forma: « ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

« I lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso d'infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

« Gl'inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed *all'avviamento professionale*.

A tali compiti *provvedono* organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato.

« L'assistenza privata è libera ».

Il proponente pose in rilievo, per quel che concerne la questione in esame, che l'abolizione dell'inciso « in ragione del lavoro che prestano », non soltanto sottraeva le prestazioni assistenziali e previdenziali al criterio mutualistico in quel tempo imperante, ma apriva possibilità nuove e più avanzate in favore di quelle che sarebbero state le categorie protette: « abbiamo introdotto un comma apposito perché abbiamo ritenuto di far riferimento non soltanto agli inabili ma anche ai minorati,

ed abbiamo fatto cenno dell'educazione e dell'*avviamento professionale* invece della semplice rieducazione ».

Ecco chiarito dal legislatore stesso il carattere di norme di relazione che le leggi di attuazione del precetto di cui all'art. 38 Cost. avrebbero avuto, quale espressione concreta di quel « bene comune » rivolto alla valorizzazione di tutte le possibili energie lavorative, che, esaltando fondamentalmente la persona umana, non avrebbero fatto gravare più, nello stesso tempo, i disabili sulla collettività.

Questa è la peculiarità della tutela costituzionale accordata alle categorie protette rispetto a quella riconosciuta alla totalità dei lavoratori, le cui norme sul collocamento hanno la finalità diversa d'inserire nel mondo del lavoro la generalità dei cittadini abili in quanto persone umane destinate per loro natura ad esercitare e ad esaltare la loro eticità nelle attività operose della vita di relazione senza il sostegno particolare della collettività.

Da qui la conseguenza che le norme poste per la realizzazione di tale finalità hanno lo scopo immediato d'organizzare la pubblica amministrazione per l'adempimento di tale compito, e di fronte ad esso i singoli diritti al lavoro dei cittadini acquistano, in concreto, di volta in volta, valore e specificità d'interessi legittimi che trovano tutela riflessa nel conseguimento della finalità programmata d'ordine generale.

Non così, invece, le norme sul collocamento obbligatorio, il cui scopo legislativo di proteggere i disabili come aventi diritto particolare alla soddisfazione delle esigenze primarie di vita rispetto alla generalità dei *cives* trova fondamento anche nella nostra tradizione giuridica, le cui categorie tenute presenti erano costituite soltanto dai reduci e dagli invalidi di guerra.

Il Senato di Roma promulgò per essi una legge apposita di carattere premiale per quanti avevano ben meritato per la patria, onde la protezione sociale derivatane fu tanto di tutela, per la diminuita capacità di lavoro, quanto di *favor ad civitatem augendam* (Plutarco: *Vite parallele*, Agiole e Chiomene ed i Gracchi).

Oggi, il nostro legislatore, in armonia con il mutamento dei tempi e dei valori (questi ultimi, affermatasi nella coscienza sociale), ha ritenuto di accordare maggior tutela a tutti gli invalidi. Senza distinzione di origine e di causa, assimilando il premio per meriti combattentistici alla sollecitudine e alla giustizia sociale, nello spirito di valorizzazione della persona umana, ritenuto tanto più necessario quanto meno questa è dotata per sorte di natura.

Da quanto innanzi esposto consegue che il primo ed il secondo motivo del ricorso sono fondati e devono essere accolti, mentre il terzo motivo dev'essere dichiarato assorbito. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 3 aprile 1989, n. 1600 - Pres. Brancaccio - Est. Fanelli - P.M. Amatucci - Soc. A.P.T. ed altri (avv. Russo e Galluppi) c. Min. Tesoro (Avv. Stato Sabelli).

**Previdenza - Assicurazioni obbligatorie - Oneri sociali - Fiscalizzazione - Imprese manifatturiere ed estrattive - Inclusione delle imprese impiantistiche metalmeccaniche - Art. 22 secondo comma d.l. n. 633 del 1979 - Carattere innovativo - Efficacia.**

*Ai sensi dell'art. 22, secondo comma del d.l. 30 dicembre 1979 n. 633, convertito con modificazioni in l. 29 febbraio 1980 n. 33, il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali deve innovativamente ritenersi esteso anche alle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico, dovendo queste ultime essere ricomprese nella categoria delle imprese manifatturiere ed estrattive di cui all'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977 n. 15, convertito con modificazioni in l. 7 aprile 1977 n. 102.*

*Pertanto, tale estensione del beneficio riguarda l'anno 1980 e non può essere invocata l'efficacia ex tunc della norma citata, non costituendo essa interpretazione autentica della precedente normativa (1).*

(omissis) 1. - Il ricorso principale e quello incidentale vanno riuniti (art. 335 c.p.c.).

2. - Con l'unico motivo del loro ricorso principale denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1 della l. 7 aprile 1977 n. 102 e 22 della l. 29 febbraio 1980 n. 33, le Società sostengono che le aziende di installazione di impianti hanno natura di impresa manifatturiera, confermata dall'espresso disposto dell'art. 22 cit. che costituisce norma di interpretazione autentica e non già mera norma innovativa di estensione del beneficio unicamente per il futuro: esse quindi hanno

---

(1) Le S.UU. hanno evidenziato che la precisazione della nozione di imprese manifatturiere ed estrattive, in forma di interpretazione autentica era già avvenuta con l'art. 5 della Legge n. 92 del 1979.

Nell'occasione la Corte ha prospettato i dubbi di costituzionalità che deriverebbero dall'attribuzione di carattere d'interpretazione autentica alla norma controversa, nei riguardi degli artt. 81, u.c.o. e 3 della Cost.

In contrasto con l'ult. co. dell'art. 81 Cost. sarebbe la mancata previsione di una copertura di spese aggiuntiva nella Legge di conversione n. 33/80 in relazione all'onere aggiuntivo derivante dal riconoscimento di uno sgravio per le imprese impiantistiche con effetto retroattivo.

Infine, in contrasto con l'art. 3 della Cost. sarebbe la disparità di trattamento tra imprese impiantistiche per le quali lo sgravio costituirebbe una vera misura di sostegno e le imprese di altri settori per le quali lo sgravio era finalizzato ad una manovra di raffreddamento dei prezzi, strettamente connessa al momento storico in cui fu emanato il D.L. 1977, n. 15.

diritto alla fiscalizzazione degli oneri sociali (anche) per il periodo 1977-1979.

3. - Il ricorso è infondato.

Oggetto della causa è la spettanza o meno, alle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico, del beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali quale introdotto dall'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977 n. 15, convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 1977 n. 102, e successivamente prorogato dalla normativa infra citata.

In particolare si controverte in ordine alla portata del secondo comma dell'art. 22 del d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980 n. 33, che recita: «l'espressione "imprese manifatturiere ed estrattive", di cui all'art. 1 del decreto legge 7 febbraio 1977 n. 15, convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 1977 n. 102, deve intendersi comprensiva delle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico», discutendosi se esso abbia carattere interpretativo, nel senso che il legislatore del 1980 abbia inteso fugare ogni dubbio riconoscendo espressamente (e retroattivamente) alle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico il beneficio della fiscalizzazione (anche) per gli anni 1976-1979, intervenendo con una norma di interpretazione autentica della disciplina regolatrice di tale sgravio; ovvero innovativo, avendo il legislatore inteso unicamente estendere anche alle imprese suddette il beneficio della fiscalizzazione per l'anno 1980, disinteressandosi della spettanza, o meno, dello stesso per gli anni precedenti.

4. - Il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali è stato introdotto dal menzionato d.l. 7 febbraio 1977 n. 15 (recante norme per il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione) per il periodo dal 1° febbraio di quell'anno fino al 31 gennaio del 1978. Il beneficio consisteva nel riconoscimento alle imprese di un credito dell'importo di L. 14.000 corrispondenti a 4 punti di contingenza per ogni mese di retribuzione (compresa la tredicesima mensilità), reddito maggiorato di L. 10.500 (corrispondenti ad altri A3 punti di contingenza) a decorrere dal 1° maggio 1977. Tale credito era destinato ad operare a conguaglio degli importi contributivi dovuti dalle imprese agli enti gestori dell'assicurazione contro le malattie. Per compensare le conseguenti minori entrate di tali enti previdenziali era previsto un pari apporto dello Stato con relativa copertura finanziaria.

A beneficiare della fiscalizzazione degli oneri sociali erano — secondo l'originaria formulazione del decreto legge — le «imprese industriali ed artigiane, escluse quelle edili ed affini» (art. 1 d.l. cit.).

In sede di conversione di detto decreto legge l'ambito delle imprese beneficiarie della fiscalizzazione fu meglio precisato individuando le stesse nelle «imprese manifatturiere ed estrattive».

Invece un'estensione di tale ambito fu prevista dalla successiva legge 8 agosto 1977 n. 573 che accordò il beneficio suddetto anche ad altre categorie di imprese (quelle commerciali — comprensive dei loro consorzi e società consortili — condotte anche in forma cooperativa, considerate esportatrici abituali secondo i criteri fissati dalla legge sull'IVA, nonché le imprese alberghiere, anche con prestazioni termali, i pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande).

La fiscalizzazione fu successivamente prorogata prima (fino al 31 marzo 1978) con d.l. 30 gennaio 1978 n. 15 (convertito nella legge 22 marzo 1978), indi con d.l. 6 luglio 1978 n. 353 (convertito nella legge 5 agosto 1978 n. 502).

Contestualmente alla proroga, fu anche modificato lo stesso meccanismo operativo e di calcolo del beneficio; fu infatti prevista (in luogo del credito da far valere in sede di conguaglio) un'immediata riduzione contributiva, peraltro in misura diversa secondo che si trattasse di personale maschile ovvero femminile, privilegiando quest'ultimo in modo da sostenere ed incentivarne (indirettamente) l'occupazione. Pertanto a partire dal 1° luglio 1978 alle imprese beneficiarie della fiscalizzazione fu concessa una riduzione di L. 24.500 mensili sui contributi per l'assicurazione di malattia dovuti per ogni addetto di sesso maschile, nonché l'esenzione totale dal pagamento dei contributi mensili per le prime 400.000 lire di contribuzione per ogni addetto di sesso femminile.

Beneficiarie della proroga della fiscalizzazione, nei nuovi termini come sopra descritti, erano — secondo l'espresso disposto dell'art. 2 del d.l. n. 353 del 1978 — le « imprese di cui all'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977 n. 15, convertito con modificazione nella legge 7 aprile 1977 n. 102, nonché le imprese di cui all'art. 1 della legge 8 agosto 1977 n. 573 ». Non di meno l'ambito delle imprese aventi diritto alla riduzione o al parziale esonero contributivo fu ampliato rispetto alla previgente disciplina, giacché l'art. 2 della legge n. 573 del 1977, estendendo il beneficio della fiscalizzazione anche alle aziende alberghiere con prestazioni termali, alle aziende per la somministrazione di alimenti e bevande, alle agenzie di viaggio, ai complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta, loro consorzi e società consortili condotte anche in forma cooperativa.

Un'ulteriore proroga della fiscalizzazione (fino al 30 giugno 1979) fu prevista dal d.l. 30 gennaio 1979, n. 20, convertito nella legge 31 marzo 1979 n. 92. Contestualmente a tale proroga però il legislatore precisò sia il contenuto del beneficio (in ordine alla specifica questione dell'applicabilità o meno dello stesso sulla tredicesima mensilità), sia il suo ambito di applicazione non solo definendone meglio la sua originaria estensione, ma anche ampliandola.

Ed infatti — quanto al contenuto del beneficio — l'art. 2 della legge n. 92 cit. prevede, con una norma di interpretazione autentica, che mentre l'originario credito contributivo (riconosciuto alle imprese dal d.l. n. 15 del 1977 cit.) doveva intendersi riferito anche alla tredicesima mensilità, invece la riduzione o parziale esenzione contributiva (introdotta dal d.l. n. 353 del 1978) non trovava applicazione né sulla tredicesima mensilità, né su altre mensilità aggiuntive.

Quanto all'ambito di applicazione del beneficio il legislatore operò, come già detto, in duplice modo.

Introdusse innanzi tutto una precisazione in ordine alla determinazione delle imprese originariamente beneficiarie della fiscalizzazione, chiarendo (all'art. 5 della legge n. 92 del 1979) che « le imprese manifatturiere ed estrattive di cui all'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977, n. 15, convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 1977, n. 102, sono individuate con riferimento alla classificazione delle attività economiche predisposte dall'ISTAT ».

Inoltre il legislatore (sia nel decreto legge cit. che nella stessa legge di conversione) ampliò ulteriormente l'ambito delle imprese aventi diritto alla fiscalizzazione, prima estendendolo — con l'art. 1 del d.l. n. 20 del 1979 — alle imprese costituite come società per azioni che esercitassero, mediante una complessa organizzazione tecnico-amministrativa, l'attività di progettazione di impianti industriali, alle aziende idrotermali, anche se non annesse ad imprese alberghiere, e alle imprese di distribuzione e noleggio di films e di esercizio delle sale cinematografiche; poi ulteriormente estendendolo — con l'art. 1 legge n. 92 del 1979 — alle imprese artigiane, escluse quelle edili ed affini, limitatamente ai lavoratori dipendenti e con esclusione dei titolari e dei coadiuvanti.

Un'ulteriore proroga (fino al 31 dicembre 1979) fu prevista dalla legge 13 agosto 1979, n. 375.

5. - Interviene infine la norma che forma oggetto della questione dibattuta col presente ricorso, cioè l'art. 22 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 (recante norme sul finanziamento del servizio sanitario nazionale), convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980, n. 33, norma questa che pur saldandosi ai precedenti provvedimenti di concessione del beneficio in esame (talché non vi è soluzione temporale di continuità), ha nuovamente strutturato l'istituto della fiscalizzazione degli oneri sociali prevedendone sia il contenuto che i beneficiari.

Quanto al contenuto il legislatore ha abbandonato il sistema della riduzione in cifra del contributo di malattia (ossia una somma uguale per tutte le imprese beneficiarie a prescindere dalla retribuzione in concreto erogata ai dipendenti), optando per una riduzione percentuale

delle aliquote complessive nella misura rispettivamente di quattro punti (percentuali) per il personale maschile e di dieci punti per il personale femminile. Quanto all'ambito di applicazione di questo nuovo sistema di fiscalizzazione il legislatore, invece di ripetere l'ormai lungo elenco di categorie di imprese beneficiarie che, dall'originaria definizione del d.l. n. 15 del 1977, si era progressivamente ampliato — così come già detto, — ha preferito far riferimento, con la tecnica del rinvio recettizio e quindi con una formulazione più sintetica, alle precedenti norme di legge, via via succedutesi nel tempo.

Tale rinvio è così testualmente operato dall'art. 22 cit.: « In attesa del riordino organico di tutta la materia concernente gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, a decorrere dal periodo di paga successivo a quello in corso al 31 dicembre 1979 e fino al 31 dicembre 1980, le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie a carico:

— delle imprese di cui all'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, nella legge 7 aprile 1977, n. 102;

— delle imprese di cui all'art. 1 della legge 8 agosto 1977, n. 573 nel testo modificato dall'art. 2 della legge 5 agosto 1978, n. 502;

— nonché delle imprese di cui all'art. 1 del d.l. 30 gennaio 1979, n. 20, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 1979, n. 92; sono ridotte... ».

In sede di conversione del cit. decreto legge nella legge 29 febbraio 1980, n. 33, fu inserito nell'art. 22 un secondo comma, la cui interpretazione costituisce oggetto della presente controversia, che prevedeva che l'espressione « imprese manifatturiere ed estrattive », di cui all'art. 1 del decreto-legge 7 febbraio 1977, n. 15, convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 1977, n. 102, dovesse intendersi come comprensiva delle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico ».

Di tale modifica fu data ragione in aula dal primo firmatario dell'emendamento on. Romei, secondo cui (v. il resoconto stenografico della seduta) « l'emendamento tende a dare l'interpretazione autentica delle norme del primo provvedimento sulla fiscalizzazione, inserendo nelle imprese manifatturiere ed estrattive le imprese impiantistiche del settore metalmeccanico che le classificazioni ISTAT comprendono invece nel settore edilizio ».

6. - Anche i provvedimenti legislativi successivi alla legge n. 33 del 1980, di cui si discute, mantengono distinte le imprese impiantistiche sul settore metalmeccanico (come categorie a sé) dalle imprese manifatturiere.

Invero, con d.l. 9 luglio 1980, n. 301 il legislatore ha dettato un'ulteriore speciale riduzione di una serie di oneri sociali (analiticamente in-

dicati nell'art. 1) a carico delle imprese al fine di frenare l'inflazione e sostenere la competitività del sistema industriale: beneficiarie di tale intervento sono state « le imprese industriali ed artigiane operanti nei settori manifatturieri ed estrattivi individuati con riferimento alla classificazione delle attività economiche predisposte dall'ISTAT e le imprese impiantistiche del settore metalmeccanico ».

Decaduto tale decreto-legge, veniva ripresentato con d.l. 30 agosto 1980, n. 503, (convertito nella legge 23 ottobre 1980, n. 687); veniva riprodotta la stessa definizione nell'ambito delle imprese beneficiarie dell'intervento di sostegno.

Infine con legge 28 novembre 1980, n. 782 il legislatore da una parte prorogava al 30 giugno 1981 il termine di cui al cit. art. 22 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, d'altra parte accordava nuovi sgravi contributivi ed individuava le imprese beneficiarie della fiscalizzazione nelle « imprese industriali ed artigiane operanti nei settori manifatturieri ed estrattivi, nonché nelle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico, risultanti dalla classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT ».

7. - Il problema interpretativo che pone il secondo comma dell'art. 22 cit. consiste sostanzialmente — come già innanzi rilevato — nell'indagare se il legislatore, nel porre la nuova disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali (ossia quella relativa all'anno 1980), abbia anche inteso dettare una disposizione atta a meglio regolare la precedente fiscalizzazione (ossia quella relativa agli anni 1977/1979).

Dagli atti parlamentari parrebbe che l'intento quanto meno del primo firmatario dell'emendamento fosse appunto quello di cogliere l'occasione dell'introduzione della disciplina della « nuova » fiscalizzazione per regolare, con una norma interpretativa, un aspetto della « vecchia » fiscalizzazione.

Viceversa la giurisprudenza di questa Corte ha in sostanza ritenuto che il legislatore della legge n. 33 del 1980 si è completamente disinteressato della precedente fiscalizzazione, nonostante che un diservito intendimento fosse in animo dei promotori dell'emendamento in questione. In altre parole, la manifestata volontà di incidere anche sulla « vecchia » fiscalizzazione non si sarebbe tradotta in realtà in un precetto normativo.

E sotto questo profilo — che è quello che rileva al fine di accertare se alle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico spetti anche il beneficio della « vecchia » fiscalizzazione in forza del secondo comma dell'art. 22 cit. — non vi è alcun contrasto, avendo tutta la giurisprudenza ritenuto che tale norma riguardi unicamente la « nuova » fiscalizzazione. Alla base di tale affermazione vi è il carattere innovativo, e non già interpretativo, del secondo comma dell'art. 22: la giurisprudenza di gran lunga prevalente ha infatti ritenuto che il legislatore, nel porre al se-



condo comma dell'art. 22 (in sede di legge di conversione) l'equiparazione delle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico alle imprese manifatturiere ed estrattive (di cui all'art. 1 del d.l. n. 15 del 1977, conv in l. n. 102 del 1977), ha inteso unicamente estendere il beneficio della « nuova » fiscalizzazione (ossia quella relativa all'anno 1980) anche a tali prime imprese che invece ne sarebbero rimaste escluse se l'ambito delle imprese beneficiarie dell'intervento di sostegno fosse rimasto definito dal solo primo comma dell'art. 22 del decreto legge (Cass. 15 ottobre 1986, n. 6061; 13 aprile 1987, n. 3693; 11 maggio 1987, n. 4332; 26 novembre 1987, n. 8570; 19 dicembre 1987, n. 9482; 19 gennaio 1988, n. 373; 19 gennaio 1988, n. 383; 19 gennaio 1988, n. 387; 21 gennaio 1988, n. 459; 5 febbraio 1988, n. 1243; 17 giugno 1988, n. 4157).

8. - Le ragioni di tale orientamento uniforme possono così sintetizzarsi:

A) Il primo comma dell'art. 22 non indica *nominatim* le imprese beneficiarie della nuova fiscalizzazione, ma rinvia ai precedenti testi normativi al fine di definire l'ambito di applicazione del nuovo intervento di sostegno. Questa tecnica incide anche sull'interpretazione del secondo comma nel senso che la puntualizzazione in ordine all'espressione « imprese manifatturiere ed estrattive » contenuta nell'art. 1 del d.l. n. 15 del 1977 va letta anch'essa in chiave di mero rinvio recettizio per definire meglio (ampliandolo) l'ambito delle imprese beneficiarie della « nuova » fiscalizzazione e non già di quelle destinatarie del precedente intervento di sostegno ormai esaurito.

B) Il legislatore, appena un anno prima, aveva già precisato (con l'art. 5 della legge n. 92 del 1979) la nozione di imprese manifatturiere ed estrattive, facendo riferimento alla classificazione delle attività economiche predisposte dall'ISTAT, ossia ad un criterio oggettivo che non lasciava margine a contestazioni; alla stregua di tale puntualizzazione le imprese impiantistiche erano sicuramente escluse dal beneficio della (« vecchia ») fiscalizzazione perché la classificazione dell'ISTAT le teneva distinte da quelle manifatturiere ed estrattive. Sarebbe ben strano — si rileva nella cit. sentenza — che, a così breve distanza di tempo e senza neppure richiamare la precedente legge n. 92, il legislatore sia tornato a precisare ulteriormente l'ambito delle imprese aventi diritto al beneficio con una prescrizione di segno opposto rispetto a quella contenuta nell'art. 5 cit.

C) L'art. 22 è inserito nel contesto di un provvedimento legislativo che riguarda il finanziamento del servizio sanitario nazionale e la fiscalizzazione degli oneri sociali per l'anno 1980 e limitatamente a tale anno è prevista la copertura dell'onere finanziario relativo.

Pertanto anche il secondo comma di tale norma si riferisce alla fiscalizzazione per l'anno 1980 e non anche a quella degli anni precedenti; quindi ha carattere innovativo.

*D)* La legislazione successiva alla sopraindicata legge n. 33 del 1980 continua a tenere distinte le imprese impiantistiche del settore metalmeccanico dalle imprese estrattive e manifatturiere. Tale rilievo autonomo delle prime non avrebbe senso se l'equiparazione sancita dal secondo comma dell'art. 22 non fosse da intendere come limitata alla fiscalizzazione per l'anno 1980;

*E)* Allorché il legislatore ha voluto eccezionalmente estendere con efficacia retroattiva il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali ad imprese diverse da quelle originariamente previste ha manifestato in modo espresso tale intento; il cit. art. 1 della legge n. 573 del 1977 ha previsto che il beneficiario della fiscalizzazione contemplata dall'art. 1 del d.l. n. 15 del 1977 si applica anche ad ulteriori categorie di imprese con le stesse modalità e decorrenze.

*F)* Il tenore letterale del secondo comma dell'art. 22 non è univoco. Nel testo delle varie leggi sulla fiscalizzazione degli oneri sociali espressioni quali « si considera » o « deve intendersi » non conferiscono necessariamente carattere interpretativo alla norma che le contiene, né comportano l'efficacia retroattiva della medesima. Quando il legislatore ha inteso introdurre una norma interpretativa, lo ha fatto in termini espliciti (ad es. l'art. 2 della citata legge n. 92, del 1979 stabilisce che l'art. 2 del d.l. n. 353, del 1978, che ha prorogato la fiscalizzazione, va interpretato nel senso che il beneficio non si applica anche alla tredicesima mensilità).

9. - Solo apparentemente si pone in contrasto con tale orientamento la sentenza 10 febbraio 1988, n. 1435.

Anche secondo tale pronuncia, al pari di quelle sopra citate, la legge di conversione n. 33 del 1980, nell'introdurre il secondo comma dell'art. 22, non ha inteso affatto precisare ex post l'ambito soggettivo di applicazione della « vecchia » fiscalizzazione, della quale si è disinteressato, ma ha soltanto corretto l'ambito di applicazione della « nuova » fiscalizzazione rispetto alla determinazione contenuta nel primo comma dell'art. 22 del decreto legge n. 663 del 1979.

Questa « correzione » — secondo la sentenza n. 1435 (che valorizza il dato testuale della norma ritenuto tipico delle leggi di natura interpretativa) — è avvenuta mediante una norma interpretativa, mentre — secondo tutte le altre pronunce sopra richiamate — con una norma innovativa.

Ossia queste ultime sostengono che il legislatore, mentre in sede di decreto-legge avrebbe limitato la « nuova » fiscalizzazione alle stesse im-

prese che avevano beneficiato della « vecchia » fiscalizzazione (con esclusione quindi delle imprese impiantistiche), in sede di legge di conversione avrebbe aggiunto tra le imprese aventi diritto al beneficio anche quelle impiantistiche del settore metalmeccanico.

Invece, secondo la sentenza n. 1435, il legislatore — per raggiungere lo stesso risultato — avrebbe interpretato autenticamente l'art. 1 del d.l. n. 15 del 1977 come modificato dalla legge n. 102 del 1977, al quale rinvia il primo comma dell'art. 22.

Quindi oggetto dell'interpretazione autentica è sì l'art. 1 cit. (che riguarda la « vecchia » fiscalizzazione), ma unicamente in quanto norma richiamata con rinvio recettizio per definire l'ambito di applicazione della « nuova » fiscalizzazione, rinvio che quindi costituisce null'altro che un espediente per non ripetere nella norma nuova il lungo elenco di imprese beneficiarie, progressivamente allungatosi in occasione delle varie proroghe della fiscalizzazione.

Afferma in particolare la sentenza n. 1435 che l'estensione del beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali (si tratta della « nuova » fiscalizzazione relativa all'anno 1980) a favore delle imprese impiantistiche è stata ottenuta non attraverso una pura e semplice estensione del beneficio a dette imprese, e quindi con una norma immediatamente dispositiva, ma attraverso l'imposizione di una diversa e più ampia interpretazione della categoria delle imprese manifatturiere ed estrattive, già beneficiarie di tale fiscalizzazione. Quindi — precisa ulteriormente la sentenza — l'interpretazione imposta riguarda unicamente il periodo di vigenza della « nuova » fiscalizzazione e sotto questo profilo può dirsi che retroagisce solo fino al 1° gennaio 1980, ossia solo fino al giorno a partire dal quale trova applicazione il nuovo regime della fiscalizzazione.

A tale conclusione perviene anche il maggioritario orientamento giurisprudenziale che vede nel 2° comma dell'art. 22 una norma innovativa e non prescrittiva, talché non vi è contrasto di giurisprudenza non solo in ordine all'inapplicabilità della « vecchia » fiscalizzazione (per gli anni 1977/1979) alle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico, ma anche in ordine alla portata della (pacifica) applicabilità alle stesse del beneficio della « nuova fiscalizzazione » .

Sotto questo duplice profilo pertanto vi è in sostanza soltanto una divergenza in ordine alla qualificazione formale del dato normativo, divergenza di carattere ricostruttivo-sistematico e quindi essenzialmente teorico.

Né, d'altra parte, è stato mai posto in dubbio fra le parti che l'innovazione introdotta dalla legge di conversione operasse quanto meno a far tempo dalla entrata in vigore del decreto legge convertito.

10. - In conclusione, queste Sezioni Unite ritengono di dover aderire all'indirizzo maggioritario (ed anzi unico quanto alla soluzione da dare

alla controversia), perché le ragioni che lo presidiano, ed innanzi riasunte, appaiono del tutto convincenti e conformi a legge, né ad esse si oppongono contrastanti decisioni.

11. - Del resto, la interpretazione accolta trova conforto anche nella considerazione che la tesi del carattere interpretativo dell'art. 22, pur se di valenza meramente teorica, potrebbe porsi in contrasto con la Carta costituzionale.

E costituisce principio generale che nell'interpretazione di una norma di legge occorra privilegiare il significato maggiormente conforme ai canoni costituzionali, rispetto a quello che esporrebbe la norma a dubbi di costituzionalità.

Nella specie, ove si leggesse il secondo comma dell'art. 22 come norma di interpretazione autentica della disciplina della fiscalizzazione per gli anni 1977/79, insorgerebbero dubbi di costituzionalità sotto il profilo sia dell'art. 81, u.co., che dell'art. 3 Cost.

Infatti — tenuto conto che il precedente criterio del riferimento alla classificazione dell'ISTAT escludeva le imprese impiantistiche dal beneficio della fiscalizzazione — il riconoscimento anche a queste ultime dello sgravio con effetto retroattivo comporterebbe un onere finanziario aggiuntivo per lo Stato — che si è fatto carico di compensare la riduzione di provvista degli enti previdenziali con il trasferimento di fondi in misura pari alla concessa riduzione contributiva. Pertanto sarebbe operativa la prescrizione dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. che impone al legislatore ordinario di indicare nelle leggi di spesa (che — secondo il dato testuale della norma — sono quelle che comportano non solo nuove spese, ma anche maggiori spese) i mezzi per farvi fronte, mentre è dubbio che l'originaria copertura finanziaria del decreto legge n. 663 cit. (riguardante esclusivamente la « nuova » fiscalizzazione) autorizzasse la previsione, nella legge di conversione n. 33, di una nuova spesa aggiuntiva relativa alla « vecchia » fiscalizzazione senza una copertura aggiuntiva. Nella specie, invece, la legge di conversione *de qua* (n. 33 del 1980) — che ove si ritenesse che il secondo comma dell'art. 22 costituisca norma di interpretazione autentica dell'ambito delle imprese beneficiarie della « vecchia » fiscalizzazione, comporterebbe un considerevole aggravio per l'erario — non contiene una norma di copertura finanziaria *ad hoc* e quindi, sotto questo profilo, potrebbe dubitarsi della sua legittimità costituzionale.

Un secondo profilo di costituzionalità attiene all'art. 3 Cost.

L'originario provvedimento di fiscalizzazione costituiva una manovra di politica economica perseguendo il dichiarato fine di contenere l'inflazione monetaria che negli anni 1977/79 aveva raggiunto livelli elevati. Questa specifica finalità giustificava il carattere mirato del provvedimento, nel senso che — con valutazione di merito riservata al legi-

slatore — erano state individuate determinate categorie di imprese dove più urgente o più efficace era la manovra di raffreddamento dei prezzi. Una tale finalità invece non può più essere perseguita retroattivamente da un provvedimento di fiscalizzazione che intervenga *ex post*, quando ormai non è più storicamente possibile incidere sull'andamento dei prezzi nell'arco di tempo al quale la fiscalizzazione stessa si riferisce. In tal caso vi sarebbe null'altro che una mera misura di sostegno dell'attività dell'impresa; ma allora ci sarebbe da interrogarsi in ordine alla legittimità della disparità di trattamento — rilevante sotto il profilo dell'art. 3 Cost. — tra imprese impiantistiche del settore metalmeccanico ed imprese (impiantistiche e non) di altri settori anch'esse originariamente escluse dalla fiscalizzazione per gli anni 1977/79.

12. - Quanto alla tesi, in via principale e ampiamente illustrata nella memoria presentata per l'odierna discussione, ma evincibile anche dal ricorso (peraltro niente affatto discussa nei controricorsi dell'INPS e del Ministero del Tesoro, i quali hanno evidentemente — e correttamente — ritenuto limitata la materia del contendere alla questione della natura interpretativa o innovativa dell'art. 22), secondo cui, indipendentemente dalle norme interpretative, le imprese impiantistiche dovevano già *ab origine* intendersi incomprese fra quelle minifatturiere (e non fra quelle edili), è da rilevare che essa è estranea alla sentenza impugnata, che, indicando in narrativa il *thema decidendum* (quanto al merito) come avente ad oggetto la questione della natura interpretativa o innovativa dell'art. 22 del d.l. n. 663/79, convertito nella legge n. 33/80, esclusivamente di tale questione si è occupata.

Né i ricorrenti denunciano in proposito vizio di omessa pronuncia o di omesso esame di punto decisivo, per sostenere che la questione della qualificabilità come manifatturiera delle imprese impiantistiche a prescindere alla pretesa norma interpretativa sia stata già proposta alla fase di merito, ma trascurata dal tribunale.

Ed anzi, proprio la discussione sulla natura interpretativa o meno dell'art. 22 presuppone che dette imprese non siano state, prima dell'avvento di tale norma, in linea di fatto considerate manifatturiere, cosicché, in mancanza di specifiche contestazioni o difese sul punto nelle opportune sedi, tale presupposto di fatto deve ritenersi ormai fuori discussione.

Trattasi, d'altra parte, di un nuovo sistema difensivo, che involge, fra l'altro, l'esame di elementi di fatto (quali quelli relativi alle classificazioni INPS e ISTAT), e che pertanto non potrebbe certo essere affrontato — per di più d'ufficio — per la prima in questa sede di legittimità.

In definitiva, la questione non può che ritenersi preclusa, e dunque, estranea all'ambito del presente giudizio. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 13 giugno 1989, n. 2847 - Pres. Zucconi Galli Fonseca - Rel. Amirante - P.G. Paolucci (conf.). Ministeri Tesoro e Pubblica Istruzione (avv. Stato Stipo) c. Fasano e Coen (avv. D'Astice).

**Giurisdizione civile - Controversia concernente aumenti di retribuzione da valere ai fini del trattamento di quiescenza anche provvisorio - Giurisdizione Corte dei Conti.**

*La controversia avente ad oggetto l'applicabilità, ai soli fini del trattamento di quiescenza, sia pur provvisorio, degli aumenti previsti sulle retribuzioni del personale statale rientra nella giurisdizione della Corte dei conti.*

(omissis) La tesi dei Ministeri ricorrenti, secondo la quale deve essere dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti, è fondata.

L'art. 162 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) detta testualmente: « Dalla data di cessazione dal servizio e sino all'inizio del pagamento della pensione diretta e corrisposta al pensionato, dal medesimo ufficio da cui dipendeva all'atto della cessazione del servizio, un trattamento provvisorio determinato in relazione ai servizi accertati, da recuperare in sede di liquidazione della pensione definitiva » .

Osserva la Corte che, contrariamente all'assunto dei resistenti, è la stessa formulazione letterale della norma riportata a denotare che quello da essa disciplinato è un diritto omogeneo rispetto a quello avente ad oggetto la pensione definitiva. Infatti, l'avente diritto viene qualificato « pensionato » e dell'erogazione si prevede il recupero in sede di liquidazione della pensione definitiva. Disposizione quest'ultima, che, mentre diversifica i diritti per quanto concerne il tempo della corrispondenza delle somme, stabilisce tra di essi una sostanziale identità, potendosi ravvisare un'opposizione tra gli aggettivi « provvisorio » e « definitiva », riferiti rispettivamente al trattamento ed alla pensione, ma non anche tra i sostantivi.

Non è superfluo soggiungere, a conferma di quanto detto, che la norma dell'art. 162 cit. reca la rubrica « liquidazione provvisoria » ed è inclusa nel titolo II della parte seconda del T.U., intitolata « liquidazione del trattamento di quiescenza ».

Inoltre, la omogeneità tra la pensione definitiva e l'istituto in questione è dimostrata dal fatto che anche il trattamento è corrisposto a causa della cessazione dal servizio ed è commisurato ai servizi accertati.

Né, per contrastare l'affermazione della giurisdizione della Corte dei Conti vale obiettare che dal combinato disposto degli artt. 62 e 64

del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, potrebbe risultare l'inammissibilità di rimedi giurisdizionali avverso il diniego del trattamento provvisorio o la concessione in misura inferiore a quanto dovuto.

Invero, l'esistenza di un sistema normativo che comprima l'esercizio del diritto davanti al giudice cui spetta la giurisdizione sul medesimo non vale a mutare le regole di riparto della giurisdizione, ma può soltanto far sì che il giudice che ha giurisdizione, ove ne ravvisi le condizioni, sollevi eccezione di illegittimità costituzionale di quelle norme, le quali, in quanto comprimano o escludano il diritto di difesa, siano in contrasto con la Costituzione.

Per concludere, si rileva che la controversia, in cui s'innesta il presente ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, non ha ad oggetto accertamenti relativi allo « status » dei resistenti quali pubblici dipendenti, inerenti quindi al pregresso rapporto di pubblico impiego, bensì l'applicabilità, ai soli fini del trattamento di quiescenza, sia pur provvisorio, degli aumenti previsti sulle retribuzioni del personale della scuola dal d.P.R. n. 34, del 25 giugno 1983. (v. S.U. 7 luglio 1988, n. 4503).

E, pertanto, corretto l'orientamento espresso sulla questione dal Consiglio di Stato con le sentenze n. 469 dell'8 ottobre 1982, n. 482 del 26 settembre 1985. (*omissis*).

## GIURISPRUDENZA CIVILE

### I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lavoro, 10 agosto 1987, n. 6874 - Pres. Afeltra - Rel. Buccarelli - P.G. Visalli (conf.). - Ferrovie dello Stato (avv. Stato Stipo) c. Albanese.

**Lavoro - Costituzione del rapporto processuale con il deposito dell'atto introduttivo - Notificazione - Irrilevanza sulla instaurazione del giudizio - Mancata costituzione del convenuto - Rinnovazione della notificazione.**

**Lavoro - Giudizio di rinvio - Nullità della notifica - Mancata rilevanza da parte del giudice - Cassazione con rinvio - Sanatoria « ex tunc » attraverso rituale riassunzione e notificazione.**

*Nel nuovo rito del lavoro la costituzione del rapporto processuale, tanto in primo che in secondo grado e quindi anche nel giudizio di rinvio, si realizza processualmente a tutti gli effetti mediante il deposito nella cancelleria del giudice adito, con la conseguenza che la mancata o irregolare notificazione dell'atto introduttivo del giudizio non ha alcuna influenza sulla già avvenuta rituale costituzione del rapporto processuale, con l'obbligo però del giudice in caso di mancata costituzione della parte convenuta di disporre ex art. 291 cod. proc. civ. la rinnovazione della notificazione (1).*

*Qualora nel processo del lavoro il giudice di rinvio non abbia rilevato la nullità della notifica, in quanto eseguita nei confronti di un'amministrazione statale presso l'Avvocatura generale anziché presso l'Avvocatura del distretto del giudice adito, e la Corte di cassazione abbia cassato la sentenza disponendo un nuovo rinvio ad altro giudice, la nullità della notifica può ancora essere sanata con effetto ex tunc mediante la riassunzione della causa dinanzi al nuovo giudice di rinvio, ritualmente eseguita dall'una o dall'altra parte in lite, con le forme della notificazione prescritte dall'art. 392, comma 2°, cod. proc. civ. (2).*

---

(14) Le sentenze in rassegna tengono a precisare che nel nuovo rito del lavoro il rapporto processuale si instaura con il deposito dell'atto introduttivo presso la cancelleria del giudice adito.

Pertanto depositato ritualmente il ricorso in appello (entro 30 giorni dalla notifica ovvero entro l'anno dalla pubblicazione della sentenza impugnata), l'im-



## II

CORTE DI CASSAZIONE, sez. lavoro, 19 gennaio 1988, n. 385 - Pres. Zappulli - Rel. Amirante - P.G. Tridico (conf.) - Azienda Ferrovie dello Stato (avv. Stato Stipo) c. Memoli (avv. Spagnuolo).

**Procedimento civile - Sentenza che pronuncia sulla competenza risolvendo questioni pregiudiziali - Impugnabilità nelle vie ordinarie e non con regolamento di competenza.**

**Lavoro - Mancata notifica dell'appello all'appellato - Mancata comparizione delle parti all'udienza di discussione - Improcedibilità del gravame.**

*L'impugnazione diretta a rimettere in discussione una questione pregiudiziale va proposta con ricorso ordinario per cassazione e non con il regolamento di competenza qualora la sentenza di appello, pronunciando sulla competenza, abbia deciso, sia pure implicitamente, sulla ammissibilità e validità dell'impugnazione e sulla esistenza e regolarità del contraddittorio in appello, requisiti in difetto dei quali non avrebbe potuto pronunciare neppure sulla sola competenza (3).*

*Alla prima udienza fissata per la discussione, nell'assenza di entrambe le parti e mancando la dimostrazione da parte dell'appellante che il ricorso in appello ed il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza era stato notificato all'appellato, il Tribunale non può fissare una nuova udienza in applicazione dell'art. 348 cod. proc. civ., ma difettando il presupposto di fatto (irregolarità della notifica) per far ricorso all'art. 291 cod. proc. civ., deve dichiarare l'improcedibilità dell'appello (4).*

## I

(omissis) Con l'unico motivo del ricorso, denunciata la violazione e falsa applicazione degli artt. 137 e segg.; 144; 392 e 393 C.P.C.; il T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611; L. 25 marzo 1959, n. 260 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.; e deducendo, altresì il vizio di omessa motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360 n. 5 c.p.c.): si duole la ricorrente della sentenza impugnata, per avere la Corte di Appello di Saler-

---

pugnazione è ammissibile ed ogni ulteriore vicenda potrà dar luogo alla improcedibilità, come nel caso della seconda sentenza in rassegna.

Quest'ultima sentenza inoltre, richiamando principi consolidati in giurisprudenza, ha inteso chiarire che le questioni relative alla regolarità del contraddittorio ed alla validità della impugnazione sono preliminari rispetto alla questione sulla competenza.

no, giudicando in sede di rinvio, definito il giudizio nella non-costituzione della amministrazione convenuta-appellata, senza rilevare però che l'atto con il quale l'Albanese aveva riassunto il giudizio nei confronti dell'Azienda Autonoma F.S., era stato notificato presso « l'Avvocatura dello Stato Roma », ovvero presso l'Avvocatura Generale dello Stato e non (invece) presso la competente Avvocatura distrettuale dello Stato

Deduce al riguardo l'amministrazione ricorrente:

a) che la riassunzione della causa deve farsi (art. 392 cpv. c.p.c.) con citazione notificata personalmente alla parte a norma degli artt. 137 e segg. c.p.c.; e che, allorquando si tratti di una Amministrazione dello Stato, devono ritenersi applicabili (art. 144 c.p.c.) le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli Uffici dell'Avvocatura dello Stato;

b) che in forza di tali leggi speciali (art. 11 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611; art. 1 l. 25 marzo 1959, n. 260 e succ.) le citazioni, al pari di ogni altro atto giudiziale, devono essere notificate presso l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa.

Ne consegue, aggiunge l'amministrazione ricorrente, in aderenza del resto all'orientamento giurisprudenziale di questa stessa Corte, costante e consolidato in « subjecta materia », che la notificazione dell'atto di riassunzione della causa davanti al giudice di rinvio eseguita in violazione delle disposizioni di cui agli artt. 137 e segg. c.p.c. è da considerarsi « inesistente », o comunque affetta da « nullità » sanabile solo con la costituzione della convenuta. E poiché, nel caso di specie, non è stata disposta la rinnovazione della notifica inficiata da nullità (art. 291 c.p.c.), né si è costituita in giudizio l'amministrazione convenuta appellata, conclude l'amministrazione ricorrente per l'annullamento della sentenza impugnata, pronunciata dalla Corte di rinvio in violazione delle disposizioni che regolano la ritualità del contraddittorio, e per la conseguente « estinzione » dell'intero processo.

Le censure sono fondate.

La notificazione della citazione riassuntiva del giudizio dinanzi al giudice di rinvio, dopo l'annullamento della sentenza impugnata statuito dalla Corte di Cassazione, avrebbe dovuto essere eseguita, ex artt. 392, 137 e segg. c.p.c. e art. 11 comma primo, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, alla Amministrazione interessata presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria (nel caso concreto: Corte d'Appello di Salerno) dinanzi alla quale doveva essere instaurato il giudizio di rinvio.

Al contrario, nel caso in esame, la notificazione è stata eseguita all'azienda autonoma delle FF.SS. in Roma, presso la sede dell'avvo-

catura generale dello Stato, in violazione pertanto delle disposizioni sopra citate.

Da tale violazione deriva, secondo giurisprudenza costante, la « nullità » della notificazione irrisolvemente eseguita, « nullità » che, come è noto, è però sanabile (cfr. C. Costituzionale 27/1967: che ha dichiarato l'incostituzionalità del terzo comma dell'art. 11 del r.d. citato 1611/1933 nella parte in cui escludeva la sanatoria del vizio delle notificazioni eseguite in violazione delle disposizioni dei primi due commi dello stesso articolo, per il principio « generale » di cui all'art. 156, terzo comma, c.p.c.) con effetto *ex tunc*, dalla costituzione dell'amministrazione convenuta, o, in mancanza, mediante la rinnovazione (da disporsi ex art. 291 c.p.s.) della notificazione medesima.

Orbene, poiché il giudizio di rinvio è egualmente proseguito, nonostante la « nullità » di tale notificazione, evidentemente non rilevata dalla Corte di Appello designata, e l'Amministrazione interessata non si è costituita, e poiché la questione è stata esplicitamente dedotta in questa sede, mediante il ricorso per Cassazione presentato contro la sentenza pronunciata dalla C.A. di rinvio, deve conseguentemente cassare la sentenza impugnata, con (ulteriore) rinvio della causa ad altro giudice (che si designa nella C.A. di Potenza), anche se si è dedotto (v. ricorso) che il giudizio deve essere comunque dichiarato « estinto » (ex art. 393 c.p.c.).

Va ricordato, infatti, che il giudizio rientra nella categoria delle « controversie individuali di lavoro » (artt. 409 e sgg. del c.p.c.) ed è noto che, nel nuovo rito del lavoro (v. l. 533/1973), la costituzione del rapporto processuale, tanto in primo quanto in secondo grado (e quindi anche nel giudizio di rinvio), si realizza processualmente, a tutti gli effetti, mediante il deposito (avvenuto nel caso di specie in data 16 giugno 1983 e pertanto entro l'anno della pubblicazione della sentenza della Corte di Cassazione: 10 maggio 1983) nella cancelleria del giudice di rinvio adito; di guisa che, la successiva notificazione del ricorso è del tutto estranea alla fase vera e propria della instaurazione del giudizio, essendo essa diretta alla produzione di altri effetti, ulteriori e diversi, quale, tra gli altri, la costituzione rituale del contraddittorio.

Con la conseguenza che la mancata o irregolare notificazione dell'atto introduttivo del giudizio non ha alcuna influenza sulla già avvenuta rituale costituzione del rapporto processuale, mediante deposito del ricorso, con l'obbligo però del giudice in caso di mancata costituzione della parte convenuta di disporre ex art. 291 c.p.c. la rinnovazione della notificazione.

Non senza rilevare, infine, che la denunziata « nullità » può comunque ancora essere sanata con effetto retroattivo (« *ex tunc* ») mediante

la riassunzione della causa dinanzi al (nuovo) giudice di rinvio, ritualmente eseguita dall'una o dall'altra parte in lite, con le forme di notificazione prescritte dall'art. 392, comma 2°, c.p.c. (cfr. Cass. 24 novembre 1984, n. 6093).

## II

(*omissis*) Con il primo motivo, la ricorrente, denunciando violazione degli artt. 348, 435, 437 cod. proc. civ., omessa motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., dopo aver premesso che il Memoli non aveva notificato il ricorso in appello ed il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, critica il Tribunale per aver fissato una nuova udienza, mentre l'art. 348 cod. proc. civ. non è applicabile alle controversie di lavoro, ma soprattutto per aver omesso di rilevare che, non essendo stato originariamente notificato il ricorso e non essendo stata poi formalmente indicata la nuova udienza, l'appello era inammissibile. (*omissis*)

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal resistente per la ragione, che avendo il Tribunale di Napoli pronunciato soltanto sulla competenza, unico rimedio esperibile, ai sensi dell'art. 42 cod. proc. civ., sarebbe stato il regolamento di competenza.

L'eccezione è infondata.

Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di statuire che la sentenza la quale, pur non pronunciando sul merito della controversia, inteso come il bene della vita in contestazione, abbia, anche implicitamente, deciso una questione pregiudiziale rispetto alla determinazione della competenza, va impugnata con ricorso ordinario ogni qual volta si voglia rimettere in discussione non direttamente la pronuncia sulla competenza, bensì tale questione pregiudiziale (v. Cass. n. 1572 del 1959; Cass. n. 881 del 1973; Cass. n. 385 del 1980 e Cass. n. 1386 del 1982). Nel caso in esame, il Tribunale di Napoli, investito con appello del Memoli, nel pronunciare sulla competenza, nella contumacia dell'Azienda, ha deciso, sia pure implicitamente, sulla ammissibilità e validità dell'impugnazione e sulla esistenza e regolarità del contraddittorio in appello, requisiti in difetto dei quali non avrebbe potuto pronunciare neppure sulla sola competenza.

Ne consegue che l'Azienda, volendo dolersi della soluzione data alla questione pregiudiziale, inerente alla valida instaurazione del giudizio di appello e del contraddittorio, non aveva altro mezzo che proporre, come ha fatto, ricorso ordinario per cassazione.

Passando quindi all'esame dei motivi, si rileva che il primo di essi è fondato nei limiti delle considerazioni che seguono e va accolto per quanto di ragione.

Si osserva, anzitutto, che nelle controversie soggette al rito del lavoro, secondo il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, il giudizio d'appello s'instaura con il deposito del ricorso in cancelleria, mentre tutto ciò che attiene alla fase ulteriore riguarda non l'ammissibilità, ma la esistenza e la regolarità del contraddittorio, i vizi della cui costituzione, sussistendo determinati presupposti di fatto, possono essere sanati o con la costituzione dell'appellato, oppure con la rinnovazione della notifica ai sensi dell'art. 291 cod. proc. civ. Nella specie, pertanto, l'appello era ammissibile. (*omissis*)

La ricorrente ha, invece, ragione di dolersi della mancata dichiarazione d'improcedibilità dell'appello.

Il Tribunale di Napoli, infatti, alla prima udienza fissata per la discussione, nell'assenza di entrambe le parti e mancando la dimostrazione da parte dell'appellante che il ricorso in appello ed il pedissequo decreto presidenziale di fissazione dell'udienza era stato notificato alla appellata, non poteva fissare una nuova udienza in applicazione dell'articolo 348 cod. proc. civ. Il Tribunale si discostò dall'insegnamento delle sezioni unite, le quali, con la sentenza n. 1884 del 26 marzo 1982, così statuirono: « nelle controversie soggette al rito del lavoro non è applicabile l'art. 348 cod. proc. civ.: pertanto in caso di mancata comparizione dell'appellante all'udienza di discussione il giudice d'appello non deve rinviare la causa ad altra udienza — e in caso di mancata comparizione dell'appellante anche in tale udienza, dichiarare improcedibile il gravame — ma deve emettere la sua sentenza ai sensi dell'art. 437 cod. proc. civ. ».

Nel caso in esame, il Tribunale, in presenza della situazione processuale suindicata (mancanza di notifica dell'appello all'appellata), e quindi in difetto del presupposto di fatto (irregolarità della notifica) per far ricorso all'art. 291 cod. proc. civ., avrebbe dovuto dichiarare l'improcedibilità dell'appello. Invero, questa Corte, con la sentenza n. 1523 del 10 marzo 1981, ha stabilito che nelle controversie di lavoro, è improcedibile l'appello, ove l'appellante, in caso di mancata costituzione e comparizione dell'appellato all'udienza di discussione non fornisca la prova alla stessa udienza di aver provveduto alla notificazione del ricorso e del decreto (v. nello stesso senso, Cass. 14 aprile 1986 n. 2637).

Agli enunciati principi stabiliti con le sentenze citate il Collegio ritiene di uniformarsi, in mancanza di ragioni che possano indurre a discostarsene.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. lavoro, 26 gennaio 1989, n. 466 - Pres. Pontandolfi - Rel. Genghini - P.M. Leo Nobile (avv. Garaffa) - c. Assessorato per la Sanità della Regione Siciliana (Avv. Stato Fiengo).

**Sanità - Controversie con disciolti enti mutualistici - Legittimazione passiva.**

**Sanità - Disciolti enti mutualistici - Rapporti obbligatori pregressi - Medici convenzionati - Trattenute - Compensi per sciopero di categoria - Ripetizione.**

(L. 23 dicembre 1978 n. 883, artt. 10, 51, 61, 65, 66; L. 29 giugno 1977 n. 349 artt. 1-3; L. reg. sic. 18 aprile 1989 n. 69).

*« La legittimazione passiva in ordine alle controversie instaurate dai sanitari convenzionati con gli enti mutualistici soppressi per il pagamento dei crediti professionali è appartenuta, fino al 30 giugno 1981, non già alle regioni o alle unità sanitarie locali, ma agli stessi enti predetti, legalmente rappresentati dai Commissari liquidatori, cui è succeduto — con l'assunzione della legittimazione processuale in ordine alle obbligazioni anteriori a tale data — l'Ufficio liquidazioni del Ministero del Tesoro » (1).*

*« Sulla domanda del medico convenzionato di ripetizione di somme trattenute per sciopero di categoria l'Assessorato Sanità è privo di legittimazione, ancorché si debba negare altresì quella della U.S.L., versandosi in ipotesi di compensi sanitari indebitamente trattenuti che rientrano nelle competenze del commissario liquidatore » (2).*

Con il primo mezzo il ricorrente si duole per essere stato ritenuto il difetto di legittimazione in violazione degli artt. 61 e 66 della legge 23

(1) Sulla prima massima in senso conforme cfr. Cass. Sez. Un. 8 giugno 1987 n. 5012 in questa Rassegna 1987, I, 322.

Con riferimento alle attività e passività dei soppressi enti ospedalieri della Regione Lazio, relativamente alle quali la legittimazione è riconosciuta al Comune territorialmente competente, ma in quanto affidatario di quella « gestione stralcio » che la Legge reg. 28 gennaio 1980, n. 10 all'art. 3 considera alternativa rispetto alle equipollenti « gestioni di liquidazione del Ministero del Tesoro » cfr. Cass. 8 gennaio 1987 n. 19 *Foro It.* 1987, I, 373.

(2) Non risultano precedenti in termini.

La Cass. 466/1989 perviene alla conclusione della legittimazione passiva dei Commissari liquidatori rilevando che sebbene il 1° comma dell'art. 1 d.l. 1° luglio 1980, n. 285, affermi che l'« esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria svolte dai Commissari liquidatori (tra le quali rientra quella di liquidazione dei beni estranei all'assistenza sanitaria) cessa alla data di entrata in vigore del decreto stesso, il successivo comma prevede espressamente il proseguimento mediante l'emanazione di atti amministrativi « ove l'effettivo funzionamento delle unità sanitarie non sia possibile ».

dicembre 1978 n. 883, nonché degli artt. 38 e 39 legge reg. sic. 12 agosto 1980 dell'art. 78 legge reg. sic. 18 aprile 1981 n. 69, della legge reg. sic. 6 gennaio 1981 n. 6 e dell'art. 4 d.P.R. 28 luglio 1982 n. 84 (art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ.).

Il Tribunale ha ritenuto trattarsi di una successione a titolo particolare delle U.S.L. agli enti locali nella gestione del servizio sanitario nazionale e nei rapporti giuridici pregressi, senza tener conto che si è trattato di un trasferimento graduale che in Sicilia si è realizzato tramite il Commissario unico per la Sanità, mentre il fatto che le U.S.L. siano centro di imputazione di attività giuridica esclude che le stesse possano essere chiamate a rispondere di atti e rapporti che non hanno posto in essere.

Con il secondo mezzo si censura la sentenza per violazione degli artt. 100, 101, 110 e 111 cod. proc. civ. (art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ.) per non aver considerato che l'organo esistente al momento in cui era stata instaurata la controversia era il Commissario Unico e conseguentemente l'Assessorato per la Sanità al quale i rapporti vanno imputati per il rapporto organico.

I due mezzi del ricorso, che per la loro evidente connessione possono congiuntamente esaminarsi, sono infondati.

Come più volte affermato da questo Supremo Collegio, e, da ultimo, ripetutamente anche dalle S.U. della Corte, alla stregua della disciplina transitoria dettata in particolare dall'art. 77, primo e terzo comma, della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (sull'istituzione del servizio sanitario nazionale), la legittimazione passiva in ordine alle controversie instaurate dai sanitari convenzionati con gli enti mutualistici soppressi per il pagamento dei crediti professionali è appartenuta, fino al 30 giugno 1981, non già alle regioni o alle unità sanitarie locali (non ancora costituite) ma agli stessi enti predetti, legalmente rappresentati dai commissari liquidatori, cui è succeduto — con l'assunzione della legittimazione processuale in ordine alle obbligazioni anteriori a tale data — l'ufficio liquidazioni del Ministero del Tesoro (sent. 2855, 4614, 5292, 6057, 6354, 6819, 7090 del 1986 e 2937 del 1987; inoltre le S.U. n. 5012, 5521, 5522 e 6093 del 1987).

Come è noto, l'art. 12 *bis* d.l. 8 luglio 1974 n. 264, convertito con l. 17 agosto 1974 n. 386 nel prevedere la sostituzione con commissari straordinari dei consigli di amministrazione di vari enti, stabiliva che entro due anni dalla nomina dei commissari straordinari gli enti si estinguessero e le loro funzioni e strutture fossero ripartite fra Stato, regioni e altri enti territoriali per l'attuazione del servizio sanitario nazionale.

Successivamente la l. 29 giugno 1977 n. 349, dopo aver previsto all'art. 1 la trasformazione dei commissari straordinari in commissari liquidatori, con l'art. 3 ne fissò anche le attribuzioni consistenti tra l'altro

nell'adottare i provvedimenti compatibili con la legge già riservati dalla competenza dei disciolti organi ordinari di amministrazione e nel compiere qualsiasi atto di gestione, al fine di garantire l'assolvimento degli obblighi istituzionali già propri dei rispettivi enti preposti all'assistenza sanitaria, attraverso la riscossione dei contributi assicurativi e delle altre entrate, l'erogazione delle spese, comprese quelle riferite alle funzioni trasferite, l'amministrazione del personale, la rappresentanza anche in giudizio e quant'altro necessario, in base alle direttive del comitato centrale di cui al successivo art. 4. Con quest'ultima disposizione fu istituito il detto comitato per la liquidazione degli enti e gestioni autonome preposte all'erogazione dell'assistenza sanitaria. Inoltre, il successivo art. 6, 1° comma stabilì che le regioni, per l'attuazione delle funzioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera trasferite, si sarebbero avvalse di personale degli enti posti in liquidazione.

Le norme suindicate vanno interpretate, ad avviso del collegio, nel senso che gli enti, pur posti in liquidazione, continuavano ad esistere con piena personalità giuridica al fine di garantire fino all'attuazione della riforma sanitaria l'assistenza agli aventi diritto.

Alle regioni furono attribuiti, in questa fase, i compiti di indirizzo e controllo delle attività svolte dai commissari liquidatori (v. art. 5 l. n. 349/77). Infatti, oltre al principio generale secondo il quale la messa in liquidazione non determina l'estinzione dell'ente, inducono a tale convincimento il rilievo che il citato art. 3 espressamente attribuisce ai commissari liquidatori compiti di rappresentanza anche giudiziale, rappresentanza che postula necessariamente l'esistenza di un rappresentante, e l'osservazione che l'art. 61 l. 23 dicembre 1978 n. 833, della quale si tratterà più diffusamente in seguito, impone alle regioni di adottare provvedimenti tra l'altro destinati ad attuare il graduale trasferimento ai comuni delle funzioni, dei beni e delle attrezzature « di cui sono attualmente titolari gli enti i cui compiti e funzioni vengono a cessare ».

Ora, a prescindere, dall'espressa indicazione della gradualità dei trasferimenti, ciò che conta è che il legislatore considera testualmente gli enti ancora titolari non solo dei beni e delle strutture ma anche delle funzioni. L'affermazione di cui all'art. 1 l. n. 349/77, secondo la quale a far tempo dal 1° luglio 1977 le funzioni amministrative concernenti l'assistenza sanitaria sono trasferite » di cui al successivo già citato art. 3, vanno pertanto, considerati come affermazioni di principio dirette a informare tutta la fase transitoria dell'antico sistema mutualistico al nuovo servizio sanitario, e non come disposizioni aventi immediata efficacia estintiva degli enti in questione.

La l. 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, non soltanto ha dettato la disciplina sistematica relativa all'assistenza sanitaria, ma ha ulteriormente disciplinato la fase di passaggio



dall'un sistema all'altro e ha stabilito norme per la liquidazione. Infatti oltre al già citato art. 61 l'art. 65 stabilisce che in applicazione del piano di riparto di cui all'art. 4 l. 349/77, i beni e le attrezzature destinate prevalentemente ai servizi sanitari, appartenenti agli enti soppressi, sono trasferiti al patrimonio dei comuni, con vincolo di destinazione alle USL.

I rimanenti beni, ivi comprese le sedi in Roma delle direzioni generali degli enti soppressi, sono realizzati dalla gestione di liquidazione ai sensi dell'art. 77. Ma anche qui, per quanto riguarda in particolare i beni destinati all'assistenza sanitaria, all'affermazione del 1° comma (i beni sono trasferiti), che farebbe pensare ad un immediato trasferimento, segue la disposizione del 3° comma il quale stabilisce che « alle operazioni di trasferimento di cui al 1° comma provvedono i commissari liquidatori di cui alla citata L. 29 giugno 1977 n. 349, che provvedono altresì al trasferimento di tutti i rapporti giuridici relativi alle attività di assistenza sanitaria attribuite alle U.S.L. ».

Un altro rilievo è opportuno e concerne la netta distinzione che la citata l. n. 833/78 opera tra i beni e i rapporti relativi all'assistenza sanitaria e i rimanenti, e la conseguente distinzione nei compiti dei commissari liquidatori tra attività inerenti alla vera e propria liquidazione, avente ad oggetto beni e rapporti estranei all'assistenza sanitaria, e beni e rapporti a questa inerenti, in ordine ai quali sembra giusto parlare non di liquidazione, bensì di gestione transitoria.

Distinzione che acquista rilievo nella legge anche per quanto riguarda i limiti temporali dei poteri dei commissari liquidatori. Infatti, mentre l'art. 60 proroga i poteri e i compiti affidati ai commissari liquidatori dagli artt. 3 e 7 l. 29 giugno 1977, n. 349, fino ai provvedimenti regionali di costituzione delle USL, da adottare entro il 31 dicembre 1979, il successivo art. 77 (recante la rubrica: liquidazione degli enti soppressi e ripiano delle loro passività) stabilisce con il 1° comma che « fermo restando quanto disposto dall'art. 60, 2° comma, alla liquidazione degli enti, casse, servizi e gestioni autonome di cui all'art. 12-bis d.l. 8 luglio 1974, n. 264, come modificato dalla legge di conversione 17 agosto 1974, n. 386, si provvede entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge... » e con il 3° comma « che le gestioni di liquidazione che non risultano chiuse nel termine di cui al 1° comma sono assunte dallo speciale ufficio liquidazioni presso il ministero del tesoro di cui alla l. 4 dicembre 1954, n. 1404 ».

Sulla base delle norme richiamate, la duplicità di funzioni attribuite ai commissari liquidatori in relazione alla duplicità di destino delle attività e dei rapporti dell'ente, a seconda che ineriscono o meno al munus dell'assistenza sanitaria, sembra chiarirsi. Da un lato, per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, gli enti, in attesa dell'effettiva costituzione delle U.S.L., continuano a svolgere le loro funzioni, e i nuovi compiti

delle regioni si atteggiano come compiti di indirizzo e controllo, dell'altro i commissari liquidatori provvedono alla liquidazione dei beni estranei all'assistenza sanitaria secondo le direttive del comitato centrale costituito con il citato art. 4, l. n. 349/77. Siffatti duplici compiti degli enti sarebbero dovuti cessare nei termini rispettivamente indicati dagli art. 60 e 77. Senonché, le difficoltà di attuazione di una riforma di così grande portata costrinsero il legislatore a prorogare i termini originariamente previsti e a unificarli. Infatti, con il d.l. 1° luglio 1980 n. 285, convertito con la l. 8 agosto 1980, n. 441, fu fissata la data del 31 dicembre 1980 come termine ultimo sia per l'esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria svolte dai commissari liquidatori sia per la liquidazione dei beni estranei all'assistenza. Infatti, se è vero che ancora una volta il 1° comma dell'art. 1 del citato decreto n. 285 afferma in modo perentorio che l'« esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria svolte dai commissari liquidatori di cui alla l. 29 giugno 1977, n. 349, cessa alla data di entrata in vigore del decreto stesso » il successivo comma espressamente prevede il proseguimento mediante l'emanazione di atti amministrativi, « ove l'effettivo funzionamento delle unità sanitarie non sia possibile ».

Consegue a quanto esposto che effettivamente l'Assessorato Sanità era privo di legittimazione, ancorché si debba negare altresì quello della U.S.L., versandosi in ipotesi di compensi sanitari indebitamente tratti in occasione di uno sciopero che rientrano nelle competenze del commissario liquidatore, nel senso che si è accennato ed in cui va corretta la motivazione.

Consegue a quanto esposto il rigetto del ricorso.

**CORTE DI CASSAZIONE - Sez. lavoro, 3 febbraio 1989, n. 685 - Pres. Menichino - Rel. Rabagnani - P. M. De Tommaso - Min. Grazia e Giustizia (avv. Stato Fiumara) c. Mestriner (avv. Paoletti).**

**Pena - Esecuzione della pena - Lavoro del semilibero - Retribuzione - Versamento alla direzione dell'istituto - Legittimità.**

(L. 26 luglio 1975 n. 354 artt. 20-25; d.P.R. 29 aprile 1976 n. 431 artt. 46-48-51; L. 18 ottobre 1986 n. 663).

*Al datore di lavoro dei condannati ed internati in regime di semilibertà incombe l'obbligo del versamento della retribuzione alla direzione dell'istituto (1).*

(1). Non constano precedenti in termini. Sulla differenza fra i due istituti del lavoro all'esterno e della semilibertà cfr. Corte Cost. 15 febbraio 1984 n. 29 in *Giur. Cost.* 1984, I, 100. In dottrina GENNARO-BONOMO BREDA *Ordinamento peni-*

(*omissis*) L'amministrazione ricorrente, deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 48 della legge 26 luglio 1975 n. 354, 51 del d.P.R. 29 aprile 1976 n. 431 e 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, premesso che il lavoro in semilibertà fuori dell'istituto penitenziario alle dipendenze di terzi sarebbe disciplinato dagli articoli 48, 1° comma, della legge e 51 e 48, ultimo comma, del regolamento, e non dall'art. 21, 2° comma, della legge, assume che l'obbligo del datore di lavoro di versare la retribuzione alla direzione dell'istituto penitenziario, stabilito per gli ammessi al lavoro all'esterno dall'art. 46, 7° comma, del regolamento, avrebbe lo scopo di garantire al detenuto o internato il pagamento di quanto dovutogli e di non consentirgli il materiale possesso di denaro in misura eccedente le necessità relative alla temporanea assenza dall'Istituto, nonché di far sì che la direzione dell'istituto possa provvedere in ordine agli assegni familiari, alle dovute ritenute per rimborsi e risarcimenti, e possa disporre delle somme depositate senza dover eventualmente ricorrere a pignoramento o a sequestro.

Pertanto, l'art. 46, 7° comma, del regolamento di esecuzione sarebbe applicativo delle norme contenute negli artt. 25 (per il quale il corrispettivo del lavoro entrerebbe a far parte del peculio del detenuto o internato), 2 e 23 della legge, ed altrettanto dovrebbe dirsi per la disposizione che pone a carico dei datori di lavoro dei condannati ed internati in semilibertà analogo obbligo di versamento della retribuzione alla direzione dell'istituto, (art. 51, 1° comma, del regolamento), tenuto conto che i regolamenti di esecuzione mirano a consentire la pratica attuazione della legge mediante norme secondarie non soltanto chiarificatrici e di dettaglio, ma, ove necessario, anche integrative delle norme principali, purché non in contrasto con queste.

Il ricorso è fondato.

Il lavoro, che nella concezione giuridica cui era improntato il previgente regolamento carcerario del 1931 risultava essere un fattore di

---

*tenziario e misure alternative alla detenzione, 1978, 208 n.*; F. GIORDANO *In margine ad un convegno sulla riforma delle pene (con riferimento al lavoro carcerario)* in *Riv. giur. lav.* 1974, I, 327; F. RUSTIA *Il lavoro dei detenuti in Giur. merito* 1973, IV, 73 - La sentenza in rassegna, pregevole nella individuazione dei caratteri peculiari dell'istituto della semilibertà, sottolinea come la «ratio» della risocializzazione del condannato o internato (ricavata soprattutto dall'art. 92 D.P.R. 431/76) non è inficiata dalla indisponibilità della retribuzione, atteso che essa è fondata non sulla libera amministrazione del reddito da lavoro, bensì sul fatto stesso dello svolgimento di una attività lavorativa all'esterno, senza scorta e adeguata a detta «ratio».

La sentenza viene positivamente commentata da V. MARINO «Lavoro in regime di semilibertà e retribuzione» in *Giust. Civ.* 1989, I, 1095.

G. MONETA

ulteriore afflizione, cui dovevano sottostare quanti erano stati privati della libertà, è diventato, a seguito delle innovazioni introdotte dal nuovo ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, contenente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà; d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge cit.; legge 10 ottobre 1986, n. 663, contenente modifiche alla medesima legge) che hanno notevolmente contribuito a conferire dignità e valore educativo alle prestazioni lavorative dei condannati ed internati (artt. 1, 13 e 20 della legge n. 354 del 1975), un elemento cardine del trattamento rieducativo (*art. 15 legge cit.*), non eguale ma assimilabile al lavoro libero, sia esso svolto nei confronti dell'amministrazione all'interno o all'esterno dell'istituto penitenziario, sia esso svolto all'esterno alle dipendenze di altri datori di lavoro.

La centralità del lavoro nel trattamento rieducativo, quale si evince dalle norme di cui agli articoli citati contenuti nel titolo primo del trattamento penitenziario — comprendenti i principi direttivi di esso (capo primo), le condizioni generali (capo secondo), le modalità (capo terzo) concernenti, tra l'altro, l'organizzazione del lavoro all'interno o all'esterno (art. 21), e le misure alternative alla detenzione (capo sesto), tra le quali il regime di semilibertà (art. 48) —, non impedisce di rilevare sul piano normativo il *divario fra i due istituti del lavoro all'esterno e della semilibertà* ampiamente illustrato dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche costituzionale (v. Corte Cost. 15 febbraio 1984, n. 29 e 7 luglio n. 107) e rivelato essenzialmente dal fatto che il lavoro all'esterno viene prestato sotto scorta degli agenti di custodia e non implica necessariamente uno specifico programma di trattamento rieducativo con relative « prescrizioni », come invece previsto per la semilibertà (art. 92 reg.).

Tale centralità peraltro costituisce un elemento unificante e qualificante sia del lavoro all'esterno sia di quello del semilibero, in quanto *l'art. 15, primo e 2° comma, della legge n. 354 del 1975* concerne indistintamente tutti i condannati, e induce a ravvisare un coordinato parallelismo tra le norme di legge relative ai due istituti in questione e le rispettive norme regolamentari.

Invero, in particolare, come la disposizione che impone per il lavoro all'esterno l'obbligo del datore di lavoro di versare alla direzione dell'istituto la retribuzione dovuta (art. 46, 7° comma, reg.) è applicativa delle norme contenute negli artt. 2, 23, 24 e 25 della legge n. 354 del 1975 — relative ai dovuti prelievi dalla retribuzione ed alla disponibilità della parte pignorabile o sequestrabile di essa, — così devesi ritenere, in relazione all'art. 48 legge cit., per la disposizione che pone a carico del datore di lavoro dei condannati ed internati in regime di semilibertà

l'analogo obbligo di versamento della retribuzione alla direzione dell'istituto (art. 51 reg.).

E la legittimità di questa seconda disposizione emerge dal rilievo che essa, se non « secundum », certamente non è neppure « contra legem » e correttamente può essere qualificata « praeter legem ».

Al riguardo è appena il caso di ricordare che il regolamento di esecuzione di una legge può essere considerato quale atto amministrativo illegittimo, e quindi può essere disapplicato dal giudice ordinario, quando contenga norme che superino la necessità di dare attuazione alla legge o addirittura le siano contrarie, ma non quando contenga norme che completino o integrino la legge (Cass. Civ. 12 maggio 1975, n. 1836; 24 luglio 1971, n. 2479).

Orbene, l'obbligo sancito dall'art. 51 del regolamento in esame non è sospettabile, in particolare, di essere contrario alla « ratio » dell'istituto della semilibertà per i seguenti rilievi: a) la stessa stipulazione del contratto di lavoro non è rimessa alla esclusiva autonomia del detenuto, atteso che tra i limiti posti dalla legge al potere discrezionale del giudice di ammettere il condannato o l'internato al regime di semilibertà vi è l'obbligo di accertare, tra l'altro, con adeguata motivazione, il tipo di attività lavorativa cui il condannato intende dedicarsi nel luogo in cui deve espiare la pena residua, essendo quella finalizzata a rendere effettiva la auspicata sua risocializzazione (Cass. pen. 22 giugno 1985, n. 1766 - c.c. 5 giugno 1985; 23 maggio 1985, n. 1248 - c.c. 29 aprile 1985); b) tra istituto della semilibertà e rapporto di lavoro interagiscono vicende proprie dell'uno e dell'altro, tanto che la revoca della semilibertà determina ovviamente l'estinzione del rapporto, così come la cessazione dell'attività del datore di lavoro o il licenziamento comporta necessariamente la revoca della semilibertà (Cass. pen. 20 ottobre 1983, n. 1976 - c.c. 27 settembre 1983; 7 agosto 1982 n. 1450 - c.c. 28 giugno 1982); c) il condannato o internato in semilibertà deve necessariamente risentire dello stato di detenzione in cui pur sempre si trova, e la cui misura alternativa costituita dalla semilibertà ha precisi limiti temporali nell'arco di ciascuna giornata, e, pertanto, per il principio di parità cui deve ispirarsi il trattamento penitenziario (art. 3 legge n. 354 del 1975), non può essere esonerato dall'obbligo di non disporre di moneta nell'istituto, secondo le limitazioni stabilite dal regolamento in ordine all'ammontare dei beni provenienti dall'esterno.

D'altra parte, la « ratio » della risocializzazione del condannato o internato non è inficiata dalla indisponibilità della retribuzione, posto che essa è fondata non sulla libera amministrazione del reddito da lavoro, stante il divieto di possesso di moneta all'interno dell'istituto, bensì sul fatto stesso dello svolgimento di una attività lavorativa all'esterno, senza scorta e adeguata a detta « ratio ».

Né le innovazioni apportate all'istituto dalla legge n. 663 del 1986 hanno inciso sulla funzione di esso, essendo soltanto modificative, in favore del condannato o internato, delle condizioni oggettive di ammissibilità al regime della semilibertà.

Né, infine, potrebbe ravvisarsi l'illegittimità dell'art. 51 reg. sotto il profilo del vizio dell'eccesso di potere per disparità di trattamento tra condannato o internato ammesso al lavoro subordinato e condannato o internato ammesso al lavoro autonomo, concernendo tale articolo soltanto il primo, talmente diverse essendo le rispettive condizioni di svolgimento ed evidente l'impossibilità di vincolare alla fonte il corrispettivo del lavoro autonomo.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 febbraio 1989, n. 955 - Pres. Zucconi Galli Fonseca - Rel. Anglani - P.M. Virgilio. Mazzetti (avv. Di Marco, Piccialuti) c. Cassa pensioni dipendenti Enti locali (avv. Stato Stipo) e Azienda Municipalizzata servizi nettezza Urbana di Firenze (avv. Lania, Golati).

**Procedimento civile - Sentenza non definitiva - Riserva d'impugnazione - Ammissibilità - Impugnazione immediata successiva - Inammissibilità.**

(Cod. proc. civ. artt. 41, 279, 340, 420).

*Anche in tema di sentenza non definitiva pronunciata dal giudice del lavoro è ammissibile la riserva di impugnazione ex art. 340 c.p.c.; l'impugnazione immediata proposta successivamente alla riserva è inammissibile (1).*

(*omissis*) Il ricorrente, denunciando con il primo motivo la violazione degli artt. 340 e 420 c.p.c., deduce che il Tribunale ha ritenuto ammissibile l'appello proposto dalla Cassa in base all'erronea opinione che, a seguito delle modifiche innovative apportate dalla legge 533 del 1973 all'art. 420, le disposizioni dell'art. 340 sulle impugnazioni differite

---

(1) Nello stesso senso della sentenza, circa l'ammissibilità della riserva d'impugnazione contro sentenze non definitive nel processo del lavoro cfr. Cass. 11 gennaio 1986 n. 118 *Foro It. Rep. 1986 voce Appello civile n. 14*.

Circa l'ammissibilità di sentenza non definitiva anche nel rito del lavoro: Cass. 5 giugno 1987 n. 4937 *Foro It. 1988, I, 874*.

Sull'ammissibilità della impugnazione immediata, dopo che ci si sia avvalsi della riserva: Cass. 4 giugno 1984 n. 3325 *Foro It. 1987, I, 145* con nota di CEA «*Pluralità di domande e sentenze non definitive*».

non siano più applicabili alle sentenze non definitive pronunziate dal giudice del lavoro, suscettibili soltanto d'impugnazione immediata.

Il motivo è fondato.

La sentenza impugnata muove dalla premessa che il 4° comma dell'art. 420, nell'elencare le ipotesi in cui il giudice deve pronunziare sentenza, pone sullo stesso piano (seppure in alternativa) quella in cui la causa è matura per la decisione e quelle in cui sorgono questioni attinenti alla giurisdizione, alla competenza ed altre pregiudiziali la cui decisione può definire il giudizio (in particolare le questioni riguardanti la capacità processuale delle parti, la loro rappresentanza, la litispendenza, continenza e connessione, la validità degli atti introduttivi); 2° la ratio di tali disposizioni, ispirate all'esigenza della concentrazione e della rapidità di svolgimento del processo del lavoro, è ravvisabile nella necessità che « la regolarità del processo sia subito accertata, onde evitare che inutilmente ci s'inoltri nella trattazione del merito », necessità che « impone — e non semplicemente permetta — al giudice del lavoro di decidere con sentenza immediata (sempre che non possa adottare, senza istruzione, la decisione definitiva di merito) tutte le suindicate questioni pregiudiziali, aprendo così la via alle impugnazioni immediate ».

Alla stregua di siffatte premesse, dalla considerazione che la suindicata esigenza sarebbe frustrata dal differimento della impugnazione ed, infine, dal rilievo che, contestualmente all'entrata in vigore della legge 533 del 1973 « non si è provveduto a modificare l'art. 340, inserendosi un richiamo espresso anche all'art. 420, 4° comma, oltre che agli artt 278 e 279 2° comma n. 4 », la sentenza è pervenuta alla conclusione che le sentenze non definitive pronunziate ritualmente dal giudice del lavoro debbono essere subito impugunate ai sensi dell'art. 41 o dell'art. 42 o degli art. 339 e 433 ».

Tale conclusione muove da una inesatta comprensione dell'ambito di applicazione dell'art. 340 e del rapporto tra l'art. 279 e 420.

L'art. 340 che, nel testo modificato dell'art. 35 legge 14 luglio 1950, n. 581, ha attribuito con il primo comma alla parte soccombente la facoltà di scelta tra l'appello immediato e quello differito avverso la sentenza non definitiva, regolando il tempo, il modo e i limiti dell'esercizio di tale facoltà, non enuncia esplicitamente la nozione di sentenza non definitiva (espressione usata soltanto nella rubrica dell'articolo, intitolata « Riserva facoltativa d'appello contro sentenze non definitive ») ma ne indica implicitamente gli estremi, sia attraverso il rinvio formulato nel primo comma con l'espressione « contro le sentenze previste dall'articolo 278 e dal n. 4 del 2° comma dell'art. 279 » sia attraverso la contrapposizione alla « sentenza che definisce il giudizio » indicata nel secondo comma.

In sostanza deve affermarsi che le disposizioni dell'art. 340 sono applicabili per qualsiasi sentenza che, alla stregua dei due suindicati elementi debba essere qualificata « non definitiva ».

Or dal 2° comma dell'art. 279 — norma di carattere generale, avente, nel suo complesso, la finalità di fissare i poteri decisori e istruttori dell'organo giudicante (sia del collegio che del giudice monocratico nella fase decisoria del procedimento) precisando in quali casi deve pronunciare sentenza e in quali ordinanza — si evince che, ove sorga questione (prospettata dalle parti o rilevabile d'ufficio) di giurisdizione o di competenza (n. 1 del comma) e cioè sulla esistenza della *potestas iudicandi* del giudice adito in relazione al rapporto dedotto in giudizio, deve considerarsi definitiva — in quanto, accertando l'inesistenza di tale potestà impedisca l'esame del merito e definisce perciò il giudizio — la sentenza che dichiara il difetto assoluto di giurisdizione o il difetto della giurisdizione ordinaria ovvero l'incompetenza del giudice adito. Per converso deve qualificarsi non definitiva la sentenza che, poiché risolve la questione affermando la giurisdizione o la competenza, consente la prosecuzione del giudizio per l'esame del merito.

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi per le sentenze pronunziate nel processo di lavoro. Invero l'art. 420 (contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale) non può essere considerata una norma innovativa (tanto meno in relazione ai principi sopra esposti in tema di sentenze) ma ha la precipua funzione di adattare al giudizio del lavoro — nel quale i poteri istruttori e decisori e istruttori, sono concentrati nel medesimo organo e vengono esercitati in un'unica fase — alcune norme del giudizio ordinario di cognizione (fra le altre, gli artt. 116, 117, 177, 189, 181 e 279) concernenti i poteri del giudice e della parte, norme strutturate in relazione alla esistenza di due organi (giudice istruttore e collegio) e di due fasi nei procedimenti dinanzi a giudice collegiale ed allo svolgimento in due fasi anche dinanzi al giudice monocratico (che in esse svolge rispettivamente funzioni istruttorie e decisorie).

Per quanto riguarda in particolare il 4° comma il quale dispone che « se la conciliazione non riesce e il giudice ritiene la causa matura per la decisione, o se sorgono questioni attinenti alla giurisdizione o alla competenza o ad altre pregiudiziali la cui decisione può definire il giudizio, il giudice invita le parti alla discussione e pronunzia sentenza *anche non definitiva* dando lettura... » appare evidente che detto comma (anche a prescindere dalla espressa previsione di pronunzia di sentenza non definitiva e dalla implicita contrapposizione di tale ipotesi o quelle in cui le questioni indicate nella prima parte sono state decise nel senso d'impedire la prosecuzione del giudizio) è stato inserito non già per derogare al 2° comma dell'art. 279 bensì (in relazione alla ricordata finalità di inserire nella struttura del processo del lavoro di disposi-



zioni del procedimento ordinario) per attribuire al giudice del lavoro, quale organo decidente, il potere di deliberazione della necessità od opportunità di far decidere dal collegio talune questioni, potere attribuito al giudice istruttore dall'art. 187 c.p.c.

I primi tre commi di tale norma (in gran parte sostanzialmente riprodotti nel 4° comma dell'art. 420) dispongono infatti che il giudice istruttore rimette le parti al collegio quando ritiene che la causa sia matura per la decisione senza bisogno di assunzione di mezzi di prova o può rimetterle quando ritiene che sia opportuno far decidere immediatamente questioni attinenti alla giurisdizione, alla competenza o ad altre pregiudiziali o preliminari di merito.

Affermato quindi che l'art. 340 deve essere applicato anche in tema di sentenza non definitiva pronunciata dal giudice del lavoro, e tale va considerata la sentenza affermativa della giurisdizione, si osserva che la sentenza del pretore del 16 marzo 1979, avverso la quale la Cassa Pensioni dopo aver formulato riserva di appello differito, propose appello immediato, contiene due distinte pronunzie: l'una espressamente formulata nel dispositivo, con la quale si dichiara il difetto di giurisdizione « in ordine a tutte le domanda proposte contro l'ASNU » ha natura definitiva (e di essa si tratterà in proseguo) l'altra, chiaramente enucleabile nella motivazione ed implicitamente menzionata nel dispositivo mediante l'anteposizione dell'avverbio « limitatamente » alla pronunzia definitiva, con la quale si dichiara che la controversia nei confronti della Cassa appartiene alla giurisdizione ordinaria.

Orbene tale seconda pronunzia (coevamente alla quale fu emessa ordinanza di rinvio ad altra udienza per il tentativo di conciliazione e per l'eventuale espletamento di mezzi istruttori) è, in quanto affermativa della giurisdizione, una sentenza non definitiva. Il Tribunale avrebbe dovuto perciò, in applicazione dell'art. 340, dichiarare inammissibile l'appello proposto dalla Cassa dopo la riserva di differimento.

Accolto il primo motivo e dichiarato assorbito il secondo, proposto in subordine, con il quale si censura l'apprezzamento di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, la sentenza del tribunale va cassata senza rinvio in quanto il processo non poteva essere proseguito in appello.

Con il secondo motivo (dichiarato assorbito per la parte riguardante la Cassa) il ricorrente, denunciando violazione degli artt. 409, 442 e 444 c.p.c. e, premesso che « il Tribunale confermando sul punto la sentenza del Pretore, ha qualificato come rapporto di pubblico impiego quello intercorso con l'ASNU, che ha invece natura privata », deduce che erroneamente è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, atteso che la domanda da esso Mazzetti proposta, qualificabile come « domanda di maggior pensione rientrava tra le controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie comprese nella

consulenza del Pretore quale giudice del lavoro» ed era volta in ogni caso « ad ottenere il risarcimento del danno derivato dall'omesso versamento dei contributi da parte del datore di lavoro ».

Il ricorso, infondato sotto un duplice profilo va rigettato.

È certo anzitutto che il Tribunale, non ha emesso alcuna pronunzia nei confronti del Mazzetti, ma si è limitato a dare atto in narrativa che « il pretore aveva dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti dell'ASNU » e che la stessa ASNU « si era costituita ad vigilandum nella eventualità non verificatasi, di un'impugnazione non incidentale del Mazzetti ».

Il ricorso del Mazzetti sarebbe per cui inammissibile, sotto un primo profilo, per difetto d'interesse ad impugnazione, in mancanza di una pronunzia nei di lui confronti.

Ove poi il Mazzetti abbia inteso riproporre in questa sede la questione di giurisdizione, il ricorso deve essere rigettato in quanto, non avendo lo stesso Mazzetti, com'è pacifico, proposto impugnazione avverso la sentenza del pretore, nei suoi confronti definitiva, ed essendosi perciò formato il giudicato formale, deve ritenersi preclusa la possibilità di riproporre la questione di giurisdizione nello stesso processo.

**CORTE DI CASSAZIONE, I - Sez. civ., 1 marzo 1989, n. 1099 - Pres. Scanzano - Rel. Vignoli - P.M. Amirante - Leotta e Pulvirenti (avv. Baisile e Spina) c. A.N.A.S. (vice avv. gen. Stato Baccari).**

**Espropriazione P.I. - Occupazione legittima - Indennità - Rivalutazione automatica - Non compete.**

**Espropriazione P.I. - Indici di rivalutazione diversi da indici ISTAT - Applicabilità necessità motivazione.**

**Espropriazione P.I. - Realizzazione dell'opera pubblica in periodo di occupazione legittima - Indennità - Non compete.**

**Obbligazioni (in generale) - Debiti di valuta - Rivalutazione - Comprende anche interessi.**

**Obbligazioni (in generale) - Debiti di valore - Momento di riferimento ai fini della rivalutazione - Quello della decisione.**

(Legge 25 giugno 1865 n. 2359; art. 1224 c.c.).

*Il debito per indennità di occupazione legittima, quale debito di valuta, non deve essere automaticamente rivalutato alla attualità, potendo essere maggiorato dell'ulteriore danno da svalutazione monetaria solo ove, a norma dell'art. 1224, 2° comma cod. civ., sussistano e siano stati*

positivamente valutati elementi di prova, pur se presuntiva, di quest'altro danno (1).

*Pur non sussistendo per il giudice l'obbligo di adottare particolari indici di svalutazione, occorre pur sempre — specie quando la parte chieda la applicazione di indici ufficiali — che egli spieghi i motivi per i quali non ritiene di adottarli (2).*

*Se l'irreversibile destinazione pubblica del suolo occupato si è verificata durante il periodo di occupazione temporanea, la proprietà del suolo deve intendersi passata all'ente occupante con l'inizio dell'occupazione illegittima, tal che nessun danno può liquidarsi per il mancato godimento del bene nel periodo successivo alla perdita della proprietà (3).*

*Nelle obbligazioni originariamente pecuniarie (debiti di valuta) il risultato che si ottiene quando si rivaluta alla attualità la somma dovuta, consiste in una cifra comprensiva anche degli interessi legali (4).*

*Nelle obbligazioni di valore il momento al quale il giudice deve riportare il debito ai fini della rivalutazione è quello della decisione (5).*

---

(1) Circa il problema del risarcimento del danno da svalutazione monetaria nelle obbligazioni pecuniarie, nello stesso senso della massima (dopo le incertezze suscitate da Cass. 30 novembre 1978 n. 5670 e Cass. Un. 4 luglio 1979 n. 3776 in questa Rassegna 1979, I, 286) Cass. Sez. Un. 5 aprile 1986 n. 2368 in *Foro it.* 1986, I, 1265 con nota di PARDOLEST e AMATULLI; nonché in *Foro it.* 1986, I, 3035 nota di E. QUADRI. La sentenza leggesi anche in *Giust. civ.* 1986, 1595.

Da notare, al riguardo, che il Pret. Roma con ord. 14 aprile 1988 in *Foro it.* 1988, I, 3447 ha sollevato questione di costituzionalità del principio nominalistico di cui all'art. 1277 c.c.

(2) Non constano precedenti in termini; ma non sembra possano sussistere dubbi sull'esattezza della decisione.

(3) Nello stesso senso già Cass. 12 giugno 1987 n. 5127 *Foro it. Mass.* 1987, 871.

Sulla questione si veda anche nota redazionale a Cass. 13 novembre 1987 n. 8344 in *Foro it.* 1987 I, 3236.

(4) In tal senso si va orientando la giurisprudenza della Corte Suprema. Lo stesso principio è già stato affermato da Cass. 14 gennaio 1988 n. 260 in *Foro it.* 1988, I, 384 la quale ha puntualizzato che gli interessi in aggiunta alla rivalutazione costituirebbero una illecita duplicazione ed un lucro per il creditore. La sentenza è favorevolmente annotata da VALCAVI in *Foro it.* 1988, I, 2318 secondo il quale il principio potrebbe essere esteso anche ai crediti risarcitori.

In precedenza e cioè per la cumulabilità degli interessi «quali lucro cessante presunto» si erano pronunciate Cass. 13 febbraio 1987 n. 1607 in *Foro It. Rep.* 1987 voce *Danni civili* n. 268; Cass. 16 marzo 1987 n. 2690 in *Foro it. Mass.* 442.

(5). Affermazione che potrebbe sembrare in contrasto con Cass. 13 novembre 1986 n. 6650 in *Cons. Stato* 1987, II, 664 la quale ha stabilito che il valore dell'immobile irreversibilmente destinato all'opera pubblica va determinato con riferimento al valore che aveva all'epoca e non al momento della decisione

(*omissis*) Ricorso principale ed incidentale vanno riuniti ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ.

Col primo motivo, i ricorrenti principali si dolgono: *a*) della insufficiente motivazione della pronuncia, impugnata relativamente alla determinazione del valore del suolo occupato (un agrumeto), lamentando, in particolare, che il giudice del merito non abbia tenuto conto che l'ANAS, in sede di accordo amichevole, aveva riconosciuto al suolo confinante (appartenente ad un loro congiunto) il più elevato valore di L. 4500 al mq.; *b*) di un erroneo calcolo dell'indennità di occupazione legittima, in quanto liquidata sulla base soltanto del valore della parte di suolo occupata e non, invece, del danno complessivamente arrecato all'intero fondo; *c*) del fatto che il risarcimento del danno da occupazione illegittima, computato alla stregua degli interessi sul valore del suolo con decorrenza dalla scadenza dell'occupazione temporanea, sia stato liquidato fino alla data della sentenza di primo grado, sostenendo, a tal uopo, di aver appellato il capo della decisione di primo grado che a tale momento finale aveva limitato la liquidazione del danno e che, quindi, non si era formato il giudicato sul punto.

Col secondo motivo, si dolgono del fatto che: *a*) alla somma determinata come valore del suolo il giudice del merito abbia applicato equitativamente un coefficiente di svalutazione non corrispondente agli indici ISTAT e comunque non adeguato alla realtà; *b*) che quanto liquidato a titolo di risarcimento del danno da occupazione illegittima non sia stata rivalutata, come sarebbe stato necessario per un debito di valore; e *c*) che né su tale somma, né sull'indennità di occupazione legittima, né sull'importo corrispondente al valore del bene siano stati calcolati gli interessi compensativi.

Con il ricorso incidentale, l'ANAS si duole che il giudice del merito abbia rivalutata tutte le somme liquidate con riferimento al momento della sua decisione, laddove tale rivalutazione avrebbe dovuto aver luogo con riguardo all'epoca in cui era intervenuta la costruzione dell'opera pubblica o a quella dell'emissione del decreto di esproprio e su tale valore avrebbero dovuto essere calcolati i soli interessi legali; lamenta ancora che, relativamente all'indennità di occupazione legittima, sia stato liquidato il maggior danno da svalutazione senza che i creditori ne abbiano fornito la prova, come sarebbe stato necessario per un debito di valuta.

---

(perché il prezzo dei suoli può variare per fattori indipendenti dal potere di acquisto della moneta).

Ma nel caso di cui alla massima il riferimento al momento della decisione non riguarda il valore dell'immobile, bensì il termine finale di rivalutazione del debito.

G. MONETA

I punti *a)* e *c)* del primo motivo del ricorso principale sono infondati. Dalla motivazione della sentenza impugnata emerge che il giudice del merito, pur provenendo la domanda di risarcimento da proprietari-coltivatori diretti del suolo illegittimamente occupato dall'ANAS, ha ritenuto dover liquidare il danno con riferimento esclusivo alla perdita del diritto di proprietà (tenendo conto, quindi, innanzitutto del valore dell'immobile), senza considerare la lesione della specifica posizione soggettiva degli istanti e, in particolare, del diritto a quel trattamento indennitario speciale, consistente nella corresponsione del triplo dell'indennità provvisoria (art. 17 della legge n. 865 del 1971, mod. dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977), che la legge attribuisce ai proprietari-coltivatori in sede di procedimento espropriativo, quando addiventano alla cessione volontaria dell'immobile. Si è trattato, però, di un'impostazione seguita già dal giudice di primo grado e della quale gli attuali ricorrenti, pur proponendo appello incidentale contro la relativa sentenza, non si dolsero, limitandosi a criticare la decisione del tribunale perché, nel liquidare il danno, non aveva considerato l'ulteriore pregiudizio derivante dallo smembramento del suolo, né i danni arrecati al caseggiato rurale, né il deprezzamento e la accresciuta difficoltà di accesso al terreno residuo. Conseguentemente, su quel criterio di liquidazione del danno deve ritenersi formato il giudicato.

Ciò posto, ai fini dell'adeguatezza della motivazione relativa alla determinazione del valore del bene occupato, assolutamente inconferente risulta l'osservazione che quello liquidato dalla Corte d'appello è inferiore al valore riconosciuto dall'ANAS al proprietario del fondo confinante, giacché, come risulta dall'impugnata sentenza, per il suolo limotrofo il prezzo fu fissato in sede di cessione volontaria e, quindi, con l'applicazione delle maggiorazioni di cui al predetto art. 17 della legge n. 865 del 1971. Anzi, alla luce di quanto precisato (ossia del fatto che per il fondo confinante il prezzo di cessione doveva per legge essere costituito dal triplo del valore medio dei suoli agricoli della zona), la decisione, in relazione al valore di mercato del bene, appare sufficientemente motivata, in quanto lo stesso — sulla base di precise indicazioni del consulente tecnico, delle caratteristiche positive del suolo e della sua appetibilità — è stato determinato dal giudice del merito in misura superiore a quella riportata dalle tabelle dei valori agricoli medi formate dalla Commissione istituita presso l'UTE.

Di formazione del giudicato deve parlarsi anche a proposito della doglianza relativa al momento in cui, nella sentenza impugnata, è stata fissata la cessazione del « danno da occupazione illegittima », ivi liquidato in misura pari agli interessi legali sul valore venale fino alla data della decisione di primo grado. Invero, prescindendo per il momento dalla questione della liquidabilità, a titolo di risarcimento del danno da

occupazione illegittima, di altri danni oltre a quello della perdita del suolo, in quegli stessi termini aveva deciso anche il giudice di primo grado e gli attuali ricorrenti, contrariamente a quanto da loro affermato nel ricorso per cassazione, non articolarono, al riguardo, uno specifico motivo di appello.

Fondato appare, invece, il punto *b)* dell'articolato primo motivo di ricorso, che appare opportuno esaminare unitamente alla parte del ricorso incidentale in cui, pure fondatamente, l'*Anas* si duole che, in relazione a questa indennità, sia stato liquidato anche il maggior danno da svalutazione, senza che i creditori ne avessero fornito la prova, come sarebbe stato necessario per un debito di valuta quale è quello che ha la sua fonte nell'occupazione legittima. Invero, la Corte d'appello ha determinato l'indennità per questo tipo di occupazione in misura corrispondente agli interessi legali per due anni, sul valore venale (rivalutato all'attualità) del suolo occupato. Il criterio adottato, tuttavia, non è corretto, in quanto, pur quando si voglia ricorrere al sistema pragmatico di liquidare l'indennità in questione col sistema degli interessi legali sul capitale liquidato a titolo di risarcimento del danno da occupazione illegittima o di indennità di esproprio, l'importo base per il calcolo degli interessi non è dato solo dal valore venale della parte di suolo occupata, bensì, ove si tratti di occupazione parziale (ossia quando sia residuata al proprietario altra parte di terreno più o meno deprezzata dall'occupazione) dal cumulo della somma corrispondente al valore venale con quella liquidabile a titolo di risarcimento del danno per il degrado della parte residua di fondo, oppure, il che conduce al medesimo risultato, dalla differenza tra il valore venale originario del fondo e quello della parte residuata dopo l'occupazione. E tale importo, considerato che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il debito per indennità di occupazione legittima è di valuta, è certamente produttivo di interessi moratori, ma non deve essere automaticamente rivalutato all'attualità, potendo essere maggiorato dell'ulteriore danno da svalutazione monetaria solo ove, a norma dell'art. 1224, 2° comma, cod. civ., sussistano e siano stati positivamente valutati elementi di prova, pur se presuntiva, di quest'altro danno. Principio questo che, nella specie, non è stato seguito, giacché la Corte di merito ha proceduto ad un'automatica rivalutazione che è stata perciò fondatamente censurata dall'*Anas*.

Fondato deve ritenersi anche il punto *a)* del secondo motivo del ricorso principale, col quale ricorrenti lamentano l'insufficiente motivazione della sentenza in merito al coefficiente applicato per determinare all'attualità il danno subito dai proprietari a seguito della perdita del suolo illegittimamente e irreversibilmente occupato dall'*ANAS*. Invero, pur non sussistendo, per il giudice, l'obbligo di adottare particolari indici

di svalutazione, occorre pur sempre — specie quando la parte chieda l'applicazione di indici ufficiali — che egli spieghi i motivi per i quali non ritiene di adottarli. Nella specie, invece, la svalutazione risulta determinata dal giudice del merito nella misura del 128 % e la scelta di questo coefficiente, pur tenuto conto che si tratta di valutazione equitativa del danno, non appare sufficientemente motivata, specialmente se si considera che il suo valore assoluto è molto più basso rispetto al coefficiente risultante dall'attestazione rilasciata dall'ISTAT, tempestivamente prodotta in giudizio, secondo quanto affermato dai ricorrenti e non contestato dalla resistente.

Infondate sono, invece, tutte le altre doglianze. Invero, per quanto riguarda quelle relative alla « mancata rivalutazione del danno da occupazione illegittima » e all'« omessa attribuzione degli interessi compensativi sulla somma corrispondente al valore del bene e sul risarcimento del danno da occupazione illegittima », va osservato, innanzitutto, che se la irreversibile destinazione pubblica del suolo occupato che determina il trasferimento della proprietà a favore dell'occupante, si è verificata (come nella specie è dato per pacifico) durante il periodo di occupazione temporanea, tale trasferimento si deve ritenere realizzato al termine dell'occupazione stessa e all'inizio di quella illegittima, sicché il danno che la trasformazione illegittima del suolo arreca al proprietario consiste proprio ed esclusivamente nella perdita della proprietà del bene, né è dato aggiungere alla sua liquidazione (che si effettua con l'attribuzione dell'equivalente patrimoniale del suolo, rivalutato all'attualità, nonché, secondo una giurisprudenza consolidata, con gli interessi compensativi su tale somma dal compimento del fatto illecito al pagamento), una distinta « indennità » (*rectius*: voce di danno) per occupazione illegittima, ma solo gli interessi compensativi su quella somma.

A questo criterio, invero, il giudice del merito non si è affatto attenuto (ma la statuizione non è stata censurata dall'*Anas*), ritenendo di poter liquidare, a titolo di risarcimento patrimoniale, oltre all'equivalente economico del bene occupato rivalutato all'attualità, anche una « indennità » da occupazione illegittima (evidentemente per il mancato godimento del suolo) liquidata con gli interessi sulla somma stessa a partire dalla consumazione dell'illecito e fino alla data della decisione di primo grado, dimenticando che, con l'inizio dell'occupazione illegittima, la proprietà dello stesso doveva intendersi passata all'ente occupante, tal che nessun danno poteva liquidarsi ai ricorrenti per il mancato godimento del bene nel periodo successivo alla perdita della proprietà.

Comunque, quello che deve correttamente intendersi per risarcimento del danno da occupazione illegittima (ossia l'equivalente economico del bene), in concreto è stato rivalutato dal giudice del merito, mediante l'applicazione del predetto coefficiente di svalutazione. E così,

di fatto, sono stati attribuiti anche gli interessi compensativi sul valore venale, erroneamente qualificati come « indennità da occupazione illegittima », sul cui termine finale di scadenza, come si è già detto, si è formato il giudicato e che non sono, a loro volta, produttivi di altri interessi.

Quanto, poi, all'ultima doglianza dei ricorrenti principali, inerente alla mancata attribuzione degli interessi sulla somma liquidata a titolo di indennità di occupazione legittima, deve rilevarsi che, secondo il principio di cui all'art. 1224 cod. civ., nelle obbligazioni originariamente pecuniarie (ossia nei debiti di valuta), il risultato che si ottiene quando si rivaluta all'attualità la somma dovuta, consiste in una cifra comprensiva anche degli interessi legali, in quanto costituita appunto dall'importo degli interessi legali e dalla differenza tra il danno da svalutazione e l'importo degli interessi stessi. E poiché, nella specie, ai ricorrenti è stata attribuita una indennità di occupazione legittima rivalutata, appare evidente che il giudice del merito non solo ha rispettato la regola che dà diritto al creditore di ottenere la condanna del debitore al pagamento degli interessi moratori, ma addirittura ha maggiorato l'importo con l'ulteriore danno da svalutazione. E la relativa pronuncia non deve ritenersi caducata per effetto dell'accoglimento del ricorso incidentale dell'Anas, giacché esso involge la parte della statuizione relativa al « maggior danno » da svalutazione, ma non anche quella inerente alla liquidazione degli interessi moratori.

Riguardo, infine, alla rimanente censura mossa dall'ANAS alla sentenza *de qua* col ricorso incidentale, va osservato che nelle obbligazioni di valore, il momento al quale il giudice deve rapportare il debito ai fini della rivalutazione, è quello della decisione; tal che nessun fondamento ha la prospettata tesi, secondo la quale nella particolare fattispecie di obbligazione di risarcimento del danno da occupazione illegittima, questo momento debba esser anticipato al tempo della irreversibile destinazione pubblica del bene oppure a quello della emissione del decreto di esproprio illegittimo (o irrilevante) e che da tale momento possano essere attribuiti al creditore solo gli interessi legali; destinazione pubblica irreversibile ed emissione del decreto di esproprio illegittimo o irrilevante, invero, costituiscono eventi che non sanano l'illegittimità dell'occupazione né riducono l'entità del danno, per cui nessuna incidenza possono avere ai fini della liquidazione dello stesso.

In conclusione, quindi, l'indennità di occupazione legittima (liquidata col sistema degli interessi legali sul capitale) va calcolata, nel caso di specie, sulla somma corrispondente al valore del suolo occupato, maggiorata di quella determinata per il deprezzamento del terreno residuo.



Tale indennità, sulla quale sono dovuti gli interessi legali, non deve essere, però, rivalutata automaticamente. Ai ricorrenti spetta, inoltre, la rivalutazione all'attualità del valore del suolo, mediante applicazione di indici la cui scelta sia congruamente motivata.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav., 9 marzo 1989, n. 1245 - Pres. Fanelli - Rel. Genghini - P.M. Gazzara - Mastronardi (avv. Pala e Veneto) c. Ministero Tesoro (Avv. Stato Nucaro).**

**Sanità - Medico Convenzionato - Retribuzione - Art. 36 Cost. - Inapplicabilità - Art. 2233 cod. civ. - Inapplicabilità.**

(Cost. art. 36, art. 2233 cod. civ.).

*È esclusa l'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione ai rapporti di lavoro c.d. parasubordinati (1).*

*È inapplicabile al rapporto intercorso tra il professionista e la Cassa Soccorso e Malattia la disciplina di cui all'art. 2233 cod. civ., relativa al compenso, che concerne il rapporto tra professionista e cliente destinatario dell'opera, e non il rapporto tra il professionista stesso e la Cassa, rapporto quest'ultimo contenuto nei limiti della disponibilità da parte del professionista (2).*

(omissis) Con il primo mezzo di annullamento il ricorrente censura la impugnata sentenza per violazione degli artt. 35 e 36 della Costituzione, degli artt. 1418 e 2233, II comma cod. civ. dell'art. 432 cod. proc. civ. e dell'art. 2 III comma della legge 21 febbraio 1963 n. 244; l'art. 36 della Costituzione era applicabile alla fattispecie in quanto il sanitario, secondo quanto accertato dal Tribunale si era obbligato non con i singoli clienti, ma verso la Cassa ad assistere gli iscritti alla medesima, che avessero richiesto la sua opera; inoltre la sentenza ha erroneamente

(1) Giurisprudenza costante. Cfr., citata in motivazione, Cass. 7 aprile 1987 n. 3400 in *Foro It. Rep. 1987 voce lavoro autonomo* n. 6, Cass. 13 dicembre 1986 n. 7497 in *Foro It. Rep. 1986 voce lavoro (rapporto)* n. 1246; nonché di recente Cass. Sez. Un. 11 Ottobre 1988 n. 5471 *Foro It. 1989, I, 62*.

In dottrina, in senso conforme, A.M. GRIECO « *Lavoro subordinato e diritto del lavoro* » 1983, 164, nota 68; M. V. BALLESTRERO « *La ambigua nozione di lavoro subordinato* » *Lavoro e dir.* 1987, 66; *Contra*: G. VERONESI « *Il rapporto di lavoro dei medici di guardia* » in *Giur. It. 1984, I, 2, 533*, G. SANTORO PASSARELLI « *Il Lavoro parasubordinato* » 1979, nota 34, pag. 24 e pag. 99.

(2) Non risultano precedenti in termini.

Afferma in sostanza, la decisione in esame, che il rapporto tra medici convenzionati e Cassa è retto da un regime particolare integralmente disciplinato dalla convenzione, alla quale ciascuna delle parti ha aderito autonomamente previa valutazione della convenienza.

escluso che il rapporto in questione rientrasse nella previsione dell'art. 2233 cod. civ. riguardante la prestazione di opera intellettuale specificamente per quanto concerne la determinazione del compenso; né conseguiva che era consentito ricorrere ad una determinazione secondo equità, anche tenuto conto del fatto che il compenso contrattualmente stabilito era in contrasto con le tariffe professionali inderogabili nei minimi.

Con il secondo motivo il ricorrente censura la impugnata sentenza per insufficiente motivazione sui punti decisivi su accennati.

I due mezzi, data la loro connessione, possono esaminarsi congiuntamente.

Questo Supremo Collegio, ripetutamente, ha escluso l'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione ai rapporti di lavoro c.d. parasubordinati (sent. S.U. 16 gennaio 1986, sez. Lavoro 13 novembre 1986 n. 6662 e n. 6666, 13 dicembre 1986 n. 7497, 7 aprile 1987 n. 3400); ciò in quanto nel corrispettivo di prestazioni lavorative svolte in piena autonomia e che si aggiungono all'abituale e normale esercizio di un'attività libero-professionale non è senz'altro ravvisabile quella funzione di garanzia dei bisogni primari e di sostentamento che la retribuzione, ai sensi dell'art. 36 Cost., deve assicurare ai lavoratori subordinati.

Il rapporto di lavoro parasubordinato integra sempre una specie del lavoro autonomo, né può trarsi argomento contrario dall'art. 409 n. 3 cod. proc. civ. atteso che questo equipara i rapporti di parasubordinazione ai rapporti di lavoro subordinato solo ai fini dell'applicazione di determinati istituti, prevalentemente di carattere processuale.

Naturalmente del tutto diverso è il caso in cui sia configurabile l'esistenza, fra i medesimi soggetti, di un rapporto di lavoro autonomo a fianco a quello di lavoro subordinato, nel qual caso — per quest'ultimo — deve ritenersi applicabile l'art. 36 Cost.

I due richiami alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, indipendentemente dalla natura interpretativa e dunque non cogente di quelle affermazioni, non appaiono pertinenti.

Ciò sia per quanto concerne la sentenza 7 luglio 1964 n. 75 la quale, pur contenendo una generica affermazione di applicabilità dei principi contenuti nell'articolo 36 (che è peraltro affermazione molto diversa dalla applicabilità del precetto nella sua interezza) nel campo del lavoro autonomo, ed in particolare delle professioni intellettuali, verteva su una fattispecie ben diversa riguardante la derogabilità da parte del legislatore delle tariffe professionali fissate con la collaborazione degli ordini; ed in quella occasione la Corte Costituzionale aveva modo di sottolineare come al valore economico di un atto o di una controversia, non corrispondeva necessariamente la quantità e la qualità di lavoro richiesto al professionista.

Non diversamente nella sentenza 5 maggio 1967 n. 60 concernente l'art. 522 prima parte cod. proc. civ. secondo cui il custode non ha diritto a compenso se non l'ha chiesto e se non gli è stato riconosciuto dall'ufficiale giudiziario all'atto della nomina, tale norma non poteva considerarsi in contrasto con l'art. 36 tenuto conto dell'attività del tutto occasionale e temporanea del custode di beni mobili pignorati: si tratta, in altri termini, di un compenso avente caratteristiche peculiari del tutto diverse da quelle proprie della retribuzione.

La impugnata sentenza ha esattamente colto, come già era stato ritenuto da questa Suprema Corte (sent. 20 dicembre 1978 n. 6124) che l'art. 36 Cost., come si evince chiaramente dal contenuto delle sue prescrizioni che fanno riferimento, tra l'altro, alla durata massima della giornata lavorativa, al riposo settimanale ed alle ferie retribuite, riguarda soltanto il rapporto di lavoro subordinato e non è applicabile al compenso per il lavoro autonomo del professionista.

Né è invocabile, a questo riguardo (sentenza 22 agosto 1966 n. 2269), la affermazione di ricorribilità all'art. 36 in tema di prestazione svolta da socio di cooperativa di lavoro, trattandosi evidentemente di fattispecie del tutto diversa con proprie caratteristiche e per la quale, in ogni caso, la dottrina ha pressoché unanimemente escluso la configurabilità di un rapporto di parasubordinazione.

La giurisprudenza di questo S.C. con riguardo alla inapplicabilità dell'art. 36 al compenso per il lavoro autonomo può dirsi non avere subito contrasti (tra le molte decisioni: sent. 4 settembre 1956 n. 3176, 30 ottobre 1969 n. 3605, 19 aprile 1974 n. 1073, 17 maggio 1975 n. 1945, 20 dicembre 1978 n. 6124), e ciò anche con riguardo al procedimento da seguire per determinare il compenso da attribuire ad un avvocato per un lavoro parasubordinato in mancanza di specifica previsione nella tabella professionale (sent. 17 aprile 1984 n. 2491). Proprio la cit. sentenza n. 3176 del 1956 aveva affermato che «l'art. 36 è il risultato della lotta secolare tra capitale e lavoro, il punto di arrivo di una evoluzione del rapporto di lavoro subordinato che si riassume nell'esigenza affiorata nei tempi moderni della tutela del lavoratore subordinato, non soltanto perché economicamente più debole, ma anche per ristabilire l'armonia e la pace tra le classi sociali ed elevare il tono di vita di quelle inferiori».

Ed è appena il caso di sottolineare la completa estraneità della situazione del libero professionista e del compenso per la sua attività, al complesso di motivazioni suesposte, segnatamente alla caratteristica di parte «economicamente più debole», indipendentemente dalle controversie che, sulla proprietà di tale definizione, pure non sono mancate con contrapposte motivazioni.

Si tratta evidentemente di un regime particolare integralmente disciplinato dalla convenzione, alla quale ciascuna delle parti ha aderito autonomamente, previa valutazione della convenienza. A questo riguardo è appena il caso di sottolineare la esattezza della affermazione della sentenza impugnata della inapplicabilità alla fattispecie di tutte le norme che regolano le professioni intellettuali ed in particolare della norma di cui all'art. 2233 cod. civ. relativa al compenso: tali norme evidentemente concernono il rapporto della prestazione di opera tra professionista e cliente destinatario di quell'opera, non la diversa fattispecie del rapporto in questione che è intercorso tra professionista e Cassa soccorso e malattia, e per il quale destinatari delle prestazioni professionali erano gli assistiti, essendo propriamente il rapporto con la Cassa contenuto nei limiti della disponibilità da parte del professionista.

Ne conseguiva che ogni valutazione di convenienza o di sproporzione tra compenso e prestazioni in concreto effettuate non poteva essere compiuta che a posteriori e, come rilevato dalla sentenza impugnata, in caso affermativo, dare luogo ad una disdetta della convenzione al momento della sua scadenza periodica. È invero evidente che la tariffa professionale alla quale è dato ricorrere ai sensi dell'art. 2233 cod. civ. è una fonte sussidiaria alla quale si può ricorrere soltanto ove, come nel caso specifico, non sia intervenuta una convenzione, soprattutto — come si è visto — quando questa è stata stipulata con una parte (la Cassa soccorso e malattia) che non è certo destinataria dell'attività professionale che riguarda solo (ed eventualmente) i suoi assistiti.

Consegue a quanto esposto il rigetto del ricorso.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 marzo 1989, n. 1347 - Pres. Montanari Visco - Rel. Meriggiola - P.M. Minetti - Ministero per i beni culturali e ambientali (Avv. Stato Ferri) c. Sciarra.

**Antichità e Belle Arti - Ritrovamento di cose di interesse storico ed artistico - Premio per l'inventore - Interesse legittimo - Giurisdizione amministrativa.**

**Antichità e Belle Arti - Occupazione di suolo privato - Indennità - Diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria.**

(Legge 1 giugno 1939 n. 1089 art. 44, art. 932 cod. civ. legge 20 marzo 1865 n. 2248 art. 2).

*Va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda relativa al premio da parte del proprietario sul cui fondo siano rinvenute cose d'interesse storico o artistico (1).*

---

(1) Netto « revirement » della Suprema Corte che nei precedenti (pur se scarsi) sulla materia aveva ravvisato nel diritto al premio un vero e proprio

*Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia insorta a seguito della domanda diretta al conseguimento dell'indennizzo per l'occupazione del fondo (2).*

(omissis) Nel richiamare il disposto dell'art. 44 della legge n. 1089 del 1939, il ricorso puntualizza che tale norma conferisce al Ministero per i beni culturali ed ambientali la duplice facoltà di scegliere tra la corresponsione di un premio in natura e un premio in danaro, ed altresì di stabilire l'importo del premio entro il limite massimo del quarto del valore del bene rinvenuto, anche questo determinabile dal Ministero, o in caso di disaccordo, da una speciale commissione — elementi tutti dai quali emerge evidente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla liquidazione del premio, dovendosi altrimenti ammettere che l'A.G.O. avrebbe il potere di sostituirsi all'amministrazione in una scelta che invece la legge riserva a questa in via esclusiva.

A non dissimile conclusione deve giungersi, conclude il ricorso, per la determinazione dell'importo dell'indennità dovuta per l'occupazione del suolo, considerando che l'art. 43 della legge n. 1089 del 1939, dopo aver precisato che il proprietario dell'immobile ha diritto ad un indennizzo per i danni subiti, rinvia alla disciplina dell'art. 65 della legge 25 giugno 1865 n. 2359.

Di conseguenza si rende necessaria la determinazione dell'indennità in via amministrativa, avverso la quale, in virtù del successivo art. 69,

---

diritto soggettivo con conseguente giurisdizione al riguardo dell'A.G.O.: cfr. Cass. Sez. Un., 27 gennaio 1977 n. 401 in questa *Rassegna* 1977, I, 408 con nota critica di E. VITALIANI.

La decisione in rassegna capovolge l'impostazione data da Cass. Sez. Un. 401/1977 (secondo cui l'art. 44 L. 1089/39 costituisce tipica norma di relazione, diretta a tutelare specificatamente la posizione del privato) ed afferma, al contrario, che l'art. 44 cit. attribuisce alla pubblica amministrazione fini di pubblico interesse, sicché « la situazione soggettiva che ad essa si contrappone non è tutelabile come diritto soggettivo ».

La decisione in rassegna si mostra sensibile alle critiche già mosse dalla dottrina (E. VITALIANI op. loco cit.) a Cass. Sez. Un. 401/1977 e si discosta da quella autorevole dottrina che condivide l'orientamento di Cass. Sez. Un., 401/1977 considerandolo « il più aderente sia all'origine storica dell'istituto sia alla formula incondizionata usata dagli articoli della legge n. 1089 ». (ALBRANDI-FERRI *I beni culturali e ambientali* 1985, pag. 592).

(2) Viene affermata la giurisdizione dell'A.G.O. sul presupposto che, nella fattispecie, l'azione è stata proposta avverso il silenzio del Ministro, silenzio che, a sensi dell'art. 2 legge 20-4-1865 n. 2248, « fa sorgere il diritto di adire l'A.G.O. alla quale spetta, in surrogazione dell'inerzia della P.A., di statuire sulla domanda di indennizzo, costituente una forma di risarcimento danni ed avente funzione sostitutiva dell'indennizzo, ottenibile facendo ricorso al procedimento amministrativo ».

La sentenza è annotata da S. DI PAOLA in *Foro It.*, 1989, I, 1813.

G. MONETA

il proprietario può ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria nei modi e nelle forme previsti dall'art. 51.

Sulle deduzioni così sintetizzate, va preliminarmente considerato che la disciplina contenuta nella legge n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico persegue il fondamentale scopo, alla luce del quale vanno lette ed interpretate tutte le sue norme, di soddisfare l'interesse della collettività alla conservazione e all'incremento del patrimonio artistico della Nazione.

I poteri dello Stato hanno ovunque e da secoli avvertito l'esigenza di valorizzare cose d'arte o i reperti storici con vincoli ed interventi anche diretti, e la legge n. 1089 del 1939 costituisce l'effetto di tale aspirazione, affermatasi in modo sempre più ampio nella società italiana di questo ultimo secolo, sino a divenire fenomeno di rilevanza sociale, con conseguente instaurazione di una disciplina pubblicistica generalizzata, atta a soddisfare gli interessi culturali della generalità e contribuire a promuovere la ricerca scientifica, beni entrambi la cui preminenza viene riconosciuta dall'art. 9 della Costituzione, indipendentemente dalla considerazione del valore intrinseco della « cosa », in molti casi di scarsa rilevanza o addirittura del tutto mancante.

Innegabile appare l'abbandono in tale settore della tradizionale concezione privatistica della proprietà, propria di una civiltà superata, attualmente limitata all'acquisizione del tesoro, in virtù dell'art. 932 del codice civile.

In nome di tale filosofia, alle amministrazioni dello Stato viene riconosciuta una serie di poteri di intervento, spesso diretto ed immediato, al duplice scopo di salvaguardare l'integrità di determinate categorie di beni, eliminando situazioni che possano compromettere il godimento attuale o potenziale della collettività ed imporre ai proprietari di cose d'arte la loro consegna allo Stato o determinati comportamenti, sanzionando nel contempo, anche in via penale, l'inosservanza delle regole imposte.

Naturalmente l'estensione dei poteri esercitabili dalla pubblica amministrazione o il grado di tutela accordata al cittadino dipendono dalle scelte del legislatore, cui spetta di valutare la diversa rilevanza degli interessi in gioco.

Ne deriva un intreccio di rapporti nei quali i destinatari delle norme assumono a volte posizioni di diritto soggettivo, più spesso posizioni di interesse contrapposte a poteri discrezionali esercitati con apprezzamenti di merito che possono persino esser sottratti al controllo della stessa giurisdizione amministrativa.

Per quanto concerne la disciplina dei ritrovamenti e delle scoperte, l'art. 44 afferma anzitutto che le cose ritrovate, aventi interesse artistico, storico, archeologico e etnografico, « appartengono allo Stato », cui in

tal modo viene attribuito sin dal rinvenimento un titolo originario di acquisto, in virtù del quale i reperti entrano a far parte del suo patrimonio indisponibile.

Al proprietario dell'immobile, aggiunge la norma, sarà corrisposto dal Ministro, in danaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un « premio » che in ogni caso non può superare il quarto del valore delle cose stesse.

Nell'ipotesi di disaccordo, il premio sarà invece determinato insindacabilmente e in modo irrevocabile, da una commissione composta da tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l'altro dal proprietario ed il terzo dal Presidente del Tribunale.

Il Ministro competente dunque ha la facoltà di scegliere due possibilità ed il silenzio della legge sui criteri da seguire mostra chiaramente l'intento del legislatore di affidare alla pubblica amministrazione il potere di valutare discrezionalmente la convenienza in relazione all'interesse pubblico alla conservazione del bene — situazione questa in presenza della quale non può che sussistere una posizione di interesse legittimo.

La pubblica amministrazione in altri termini persegue fini di pubblico interesse e la situazione soggettiva che ad essa si contrappone non è tutelabile come diritto soggettivo.

A conforto di tale conclusione, va aggiunto che il Ministero competente, sempre in virtù del disposto dell'art. 44, ha la facoltà di fissare misure remunerative discrezionalmente determinabili quanto alla natura e all'entità, denominate premio, dizione legislativa questa che pur non escludendo la funzione di indennizzo per la perdita subita, costituisce anche l'espressione di un criterio di giustizia distributiva e riconoscimento nei confronti di coloro che hanno proceduto al ritrovamento o ai proprietari dei terreni, oltreché stimolo per ulteriori ricerche (v. in tal senso relazione 24 aprile 1939 del Ministro proponente alla Camera).

Ben diversa posizione può invece assumere il proprietario in momenti successivi ed in determinate particolari circostanze, nel corso del procedimento per la determinazione del premio, ad esempio dopo la costituzione, in caso di disaccordo con il Ministro, della commissione di tre periti, di fronte alla quale proprietario e pubblica amministrazione sono in condizione paritaria, con esclusione di qualsiasi posizione autoritativa di quest'ultima. In tali ipotesi la reazione del proprietario che insorga ritenendosi leso nei suoi interessi per una valutazione non congrua, dipendente da vizio di consenso, costituisce l'espressione di una posizione di diritto soggettivo al giusto riequilibrio, anche se in linea di principio la legge afferma che il premio viene stabilito dalla commissione in via insindacabile ed irrevocabile (v. sez. unite 27 gennaio 1977 n. 401).

(*omissis*) Con il primo motivo, l'Amministrazione denuncia che erroneamente il pretore ha ritenuto ammissibile l'opposizione, posto che in materia di infrazioni valutarie non poteva essere seguito il procedimento di opposizione di cui alla legge n. 689 del 1981, ma doveva ricorrersi a quello ordinario.

Col secondo motivo, lamenta che il pretore si sia dichiarato competente a conoscere dell'opposizione ritenendo applicabile la predetta legge del 1981, laddove nella specie doveva ritenersi esperibile la normale azione giudiziaria, secondo le regole ordinarie di competenza per materia e territorio.

Con il terzo motivo afferma che, in ogni caso, la disciplina di cui alla legge del 1981 non sarebbe stata applicabile ad infrazioni valutarie commesse in epoca precedente alla sua entrata in vigore.

Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente data la loro stretta connessione, sono fondate.

Questa Corte (cfr. sent. 4 febbraio 1986 n. 684), ha già precisato che la disciplina della legge 24 novembre 1981 n. 689 non si applica alle infrazioni valutarie, le quali restano soggette alla disciplina di cui al r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928 e succ. mod., tal che l'opposizione al decreto ministeriale che infligge la sanzione pecuniaria deve essere proposta innanzi al giudice competente secondo le regole ordinarie.

Ed invero l'art. 12 della legge n. 689 del 1981, laddove stabilisce che le norme del capo primo (riguardanti sia i principi generali sull'applicazione delle sanzioni amministrative, che le procedure di accertamento dell'infrazione e di opposizione) vanno osservate in relazione a tutte le violazioni per le quali sia prevista una sanzione amministrativa, « sempre che siano applicabili e salvo che non sia diversamente stabi-

---

(« salvo che non sia diversamente stabilito » il che pone la L. 1938/28 fuori della portata della L. 689/1981) nonché dell'art. 42 L. 689/1981 (la cui previsione abrogativa non investe la L. 1938/1928); bensì analizzando la struttura stessa del sistema sanzionatorio di cui alla L. 1938/1928, la cui peculiarità, sia in ordine all'autorità che emette il decreto irrogativo della sanzione, sia in ordine ai caratteri del decreto medesimo, esclude la possibilità di applicazione dell'art. 22 L. 689/81.

E da osservare, comunque, che la decisione in rassegna, seppure recentissima, appartiene ormai al « passato » in quanto il d.p.r. 29 settembre 1987 n. 454 (Disposizioni in materia valutaria, ai sensi dell'art. 1 L. 26 settembre 1986, n. 599) all'art. 31 n. 6) dispone testualmente: « contro il decreto di ingiunzione al pagamento può essere proposta opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione ovvero, quando questa è stata commessa all'estero, del luogo in cui è stata accertata, contro i termini previsti dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981 n. 629. Il giudizio davanti al Pretore è regolato dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689 ».

G. MONETA



(*omissis*) Con il primo motivo, l'Amministrazione denuncia che erroneamente il pretore ha ritenuto ammissibile l'opposizione, posto che in materia di infrazioni valutarie non poteva essere seguito il procedimento di opposizione di cui alla legge n. 689 del 1981, ma doveva ricorrersi a quello ordinario.

Col secondo motivo, lamenta che il pretore si sia dichiarato competente a conoscere dell'opposizione ritenendo applicabile la predetta legge del 1981, laddove nella specie doveva ritenersi esperibile la normale azione giudiziaria, secondo le regole ordinarie di competenza per materia e territorio.

Con il terzo motivo afferma che, in ogni caso, la disciplina di cui alla legge del 1981 non sarebbe stata applicabile ad infrazioni valutarie commesse in epoca precedente alla sua entrata in vigore.

Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente data la loro stretta connessione, sono fondate.

Questa Corte (cfr. sent. 4 febbraio 1986 n. 684), ha già precisato che la disciplina della legge 24 novembre 1981 n. 689 non si applica alle infrazioni valutarie, le quali restano soggette alla disciplina di cui al r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928 e succ. mod., tal che l'opposizione al decreto ministeriale che infligge la sanzione pecuniaria deve essere proposta innanzi al giudice competente secondo le regole ordinarie.

Ed invero l'art. 12 della legge n. 689 del 1981, laddove stabilisce che le norme del capo primo (riguardanti sia i principi generali sull'applicazione delle sanzioni amministrative, che le procedure di accertamento dell'infrazione e di opposizione) vanno osservate in relazione a tutte le violazioni per le quali sia prevista una sanzione amministrativa, « sempre che siano applicabili e salvo che non sia diversamente stabi-

---

(« salvo che non sia diversamente stabilito » il che pone la L. 1938/28 fuori della portata della L. 689/1981) nonché dell'art. 42 L. 689/1981 (la cui previsione abrogativa non investe la L. 1938/1928); bensì analizzando la struttura stessa del sistema sanzionatorio di cui alla L. 1938/1928, la cui peculiarità, sia in ordine all'autorità che emette il decreto irrogativo della sanzione, sia in ordine ai caratteri del decreto medesimo, esclude la possibilità di applicazione dell'art. 22 L. 689/81.

E da osservare, comunque, che la decisione in rassegna, seppure recentissima, appartiene ormai al « passato » in quanto il d.p.r. 29 settembre 1987 n. 454 (Disposizioni in materia valutaria, ai sensi dell'art. 1 L. 26 settembre 1986, n. 599) all'art. 31 n. 6) dispone testualmente: « contro il decreto di ingiunzione al pagamento può essere proposta opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione ovvero, quando questa è stata commessa all'estero, del luogo in cui è stata accertata, contro i termini previsti dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981 n. 629. Il giudizio davanti al Pretore è regolato dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689 ».

tal modo viene attribuito sin dal rinvenimento un titolo originario di acquisto, in virtù del quale i reperti entrano a far parte del suo patrimonio indisponibile.

Al proprietario dell'immobile, aggiunge la norma, sarà corrisposto dal Ministro, in danaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un « premio » che in ogni caso non può superare il quarto del valore delle cose stesse.

Nell'ipotesi di disaccordo, il premio sarà invece determinato insindacabilmente e in modo irrevocabile, da una commissione composta da tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l'altro dal proprietario ed il terzo dal Presidente del Tribunale.

Il Ministro competente dunque ha la facoltà di scegliere due possibilità ed il silenzio della legge sui criteri da seguire mostra chiaramente l'intento del legislatore di affidare alla pubblica amministrazione il potere di valutare discrezionalmente la convenienza in relazione all'interesse pubblico alla conservazione del bene — situazione questa in presenza della quale non può che sussistere una posizione di interesse legittimo.

La pubblica amministrazione in altri termini persegue fini di pubblico interesse e la situazione soggettiva che ad essa si contrappone non è tutelabile come diritto soggettivo.

A conforto di tale conclusione, va aggiunto che il Ministero competente, sempre in virtù del disposto dell'art. 44, ha la facoltà di fissare insurre remunerative discrezionalmente determinabili quanto alla natura all'entità, denominate premio, dizione legislativa questa che pur non lude la funzione di indennizzo per la perdita subita, costituisce l'espressione di un criterio di giustizia distributiva e riconosce to nei confronti di coloro che hanno proceduto al ritrovamento o proprietari dei terreni, oltreché stimolo per ulteriori ricerche (v. in nsso relazione 24 aprile 1939 del Ministro proponente alla Camera).

Una diversa posizione può invece assumere il proprietario in momenti successivi ed in determinate particolari circostanze, nel corso del nento per la determinazione del premio, ad esempio dopo la one, in caso di disaccordo con il Ministro, della commissione onditione paritaria, con esclusione di qualsiasi posizione autor- i quest'ultima. In tali ipotesi la reazione del proprietario che tenendosi leso nei suoi interessi per una valutazione non con- idente da vizio di consenso, costituisce l'espressione di una i diritto soggettivo al giusto riequilibrio, anche se in linea la legge afferma che il premio viene stabilito dalla commis- insindacabile ed irrevocabile (v. sez. unite 27 gennaio 1977

trasporto  
di le de-  
della Ras-

L'art. 57 del Codice della Strada (a proposito dell'uso degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi) stabilisce che questi « possono essere destinati ai seguenti usi:

1) uso privato:

a) per trasporto di persone;

(omissis)

c) per trasporto di persone con autoveicoli ... da noleggiare con conducente;

(omissis)

2) uso pubblico;

a) per trasporto di persone o di cose in servizio da piazza;

b) per trasporto di persone o di cose in servizio di linea ».

Stabilisce, ancora, per quanto qui interessa, tale articolo che « Previa autorizzazione dell'Ispettorato della motorizzazione civile gli autobus destinati a noleggio con conducente possono essere impiegati in via eccezionale in servizio di linea e viceversa ».

È incontrovertibile, dunque, che il trasporto di persone con autoveicoli da noleggiare con conducente (e cioè il noleggio da rimessa) costituisce uso privato e non pubblico dell'autoveicolo e, infatti, l'offerta indifferenziata al pubblico (che è tipica e caratterizzante del servizio da piazza o del servizio di linea e quindi dell'uso pubblico del veicolo) « postula sempre e in ogni caso, quali che siano le sue modalità di estrinsecazione, una iniziativa che manca invece nel noleggio da rimessa, nel quale il trasporto viene effettuato su richiesta dello utente » (Cass. pen. Sez. IV, 5 aprile 1965).

Né vale, per sostenere il contrario, richiamare la normativa precedente all'entrata in vigore del nuovo codice della strada, perchè, anche se tale normativa non risulta espressamente abrogata dall'art. 145 del codice stesso, essa deve ritenersi implicitamente abrogata per incompatibilità, tanto più che l'anzidetto art. 145 precisa che « sono inoltre abrogate tutte le disposizioni comunque contrarie o incompatibili con le presenti norme ».

L'art. 58 del Codice della Strada, poi, prescrive (dove la piena legittimità del contestato comportamento dell'Ufficio della M.C.T.C. di Gorizia) che nella carta di circolazione sia indicato « l'uso al quale il veicolo è destinato »; uso che, per il noleggio con conducente (legislativamente qualificato come uno dei modi di uso privato degli autoveicoli), è fuori dalle ipotesi eccezionali dell'autorizzazione speciale temporanea di cui al 3° comma dell'art. 57 — inconfigurabile nei riflessi di autoveicoli in genere di proprietà di aziende municipalizzate o, come l'A.P.T., provincializzate, e da queste gestiti.

E, invero, il 6° comma dell'art. 58 del Codice della Strada dispone che « quando si tratti di autobus da destinare ad uso privato la carta di circolazione non può essere rilasciata se non ad imprenditori, collettività e simili, per le loro necessità ».

Non vi è chi non veda come sia ben difficile includere nella dizione « imprenditori, collettività e simili » aziende municipalizzate o provincializzate o enti pubblici in genere, perchè:

a) il termine « imprenditori », senza altra aggiunta, designa comunemente gli imprenditori privati;

b) il termine « collettività » designa comunemente, organizzazioni plurisoggettive non pubbliche, come bande musicali, associazioni sportive, associazioni d'arma;

c) l'espressione « e simili » ha sempre un carattere di riferimento analogico e residuale, in cui possono, ad esempio, farsi rientrare le organizzazioni assistenziali private, ma non una categoria specifica e così importante come gli enti e le aziende pubbliche sopra nominate.

In ogni modo, anche ammettendosi — sul presupposto di un particolarmente grave atecnicismo della disposizione in esame — che le aziende di trasporto municipalizzate e provincializzate rientrino, in qualche modo, nella previsione in argomento, resterebbe comunque insuperabile, per la tesi dell'appellata, la condizione che deve trattarsi di autobus da essere destinati all'uso privato delle aziende predette « per le loro necessità » e cioè per le loro necessità dirette ed immediate (come potrebbe, al caso, essere il trasporto al lavoro dei loro dipendenti); necessità dirette ed immediate che, con tutta evidenza, l'appellata A.P.T. non può concettualmente soddisfare con un autobus da noleggiare con proprio conducente ai terzi utenti che lo richiedano.

Nella fattispecie, pertanto, il rifiuto dell'Ufficio Provinciale della M.C.T.C. di Gorizia è del tutto conforme a legge, per cui — in riforma della impugnata sentenza — la domanda dell'A.P.T. di Gorizia (come ridotta e precisata in questa sede) deve essere del tutto disattesa.

Ne consegue la condanna della stessa A.P.T. alla rifusione delle spese di entrambi i gradi del giudizio, da liquidarsi — oltre alle prenotazioni a Campione — come nel dispositivo.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 agosto 1989, n. 3750 - Pres. Zucconi Galli Fonseca - Rel. Sgroi - P.G. Di Renzo - Provincia autonoma di Bolzano (avv. Guarino) c. Convitto naz. Damiano Chiesa (avv. Stato Favara).**

**Istruzione e scuole - Convitti - Immobili concessi in uso per legge - Diritto soggettivo - Carenza di potere della P.A. di disporne a favore di altri soggetti - Giurisdizione ordinaria.**

tal modo viene attribuito sin dal rinvenimento un titolo originario di acquisto, in virtù del quale i reperti entrano a far parte del suo patrimonio indisponibile.

Al proprietario dell'immobile, aggiunge la norma, sarà corrisposto dal Ministro, in danaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un « premio » che in ogni caso non può superare il quarto del valore delle cose stesse.

Nell'ipotesi di disaccordo, il premio sarà invece determinato insindacabilmente e in modo irrevocabile, da una commissione composta da tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l'altro dal proprietario ed il terzo dal Presidente del Tribunale.

Il Ministro competente dunque ha la facoltà di scegliere due possibilità ed il silenzio della legge sui criteri da seguire mostra chiaramente l'intento del legislatore di affidare alla pubblica amministrazione il potere di valutare discrezionalmente la convenienza in relazione all'interesse pubblico alla conservazione del bene — situazione questa in presenza della quale non può che sussistere una posizione di interesse legittimo.

La pubblica amministrazione in altri termini persegue fini di pubblico interesse e la situazione soggettiva che ad essa si contrappone non è tutelabile come diritto soggettivo.

A conforto di tale conclusione, va aggiunto che il Ministero competente, sempre in virtù del disposto dell'art. 44, ha la facoltà di fissare misure remunerative discrezionalmente determinabili quanto alla natura e all'entità, denominate premio, dizione legislativa questa che pur non escludendo la funzione di indennizzo per la perdita subita, costituisce anche l'espressione di un criterio di giustizia distributiva e riconoscimento nei confronti di coloro che hanno proceduto al ritrovamento o ai proprietari dei terreni, oltreché stimolo per ulteriori ricerche (v. in tal senso relazione 24 aprile 1939 del Ministro proponente alla Camera).

Ben diversa posizione può invece assumere il proprietario in momenti successivi ed in determinate particolari circostanze, nel corso del procedimento per la determinazione del premio, ad esempio dopo la costituzione, in caso di disaccordo con il Ministro, della commissione di tre periti, di fronte alla quale proprietario e pubblica amministrazione sono in condizione paritaria, con esclusione di qualsiasi posizione autoritativa di quest'ultima. In tali ipotesi la reazione del proprietario che insorga ritenendosi leso nei suoi interessi per una valutazione non congrua, dipendente da vizio di consenso, costituisce l'espressione di una posizione di diritto soggettivo al giusto riequilibrio, anche se in linea di principio la legge afferma che il premio viene stabilito dalla commissione in via insindacabile ed irrevocabile (v. sez. unite 27 gennaio 1977 n. 401).

In relazione alla determinazione dell'indennizzo reclamato dagli Sciarra per l'occupazione del loro suolo, protrattasi per l'intero anno 1980, si impongono invece considerazioni di diversa natura.

L'amministrazione ricorrente invero invoca al riguardo l'applicazione dell'art. 43 della legge n. 1089, che rinvia per la determinazione dell'indennizzo alla procedura e ai criteri stabiliti dalle norme sull'occupazione temporanea contenuti nella legge sulle espropriazioni forzate 25 giugno 1865 n. 2359, in virtù delle quali l'autorità giudiziaria ordinaria può essere adita soltanto in caso di disaccordo sull'importo dell'indennità, mentre spetta al Prefetto procedere in via preliminare ai necessari accertamenti e alla liquidazione della somma dovuta, sulla base di una stima tecnica.

L'affermazione è indubbiamente esatta in linea di principio, ma non considera che nella specie, come emerge dall'atto di citazione, il Ministero per i beni culturali ed ambientali, benché ripetutamente sollecitato, ha mantenuto il silenzio, comportamento questo che in base ai principi generali dettati dall'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 n. 2248 fa sorgere il diritto di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, alla quale spetta, in surrogazione della inerzia della pubblica amministrazione, di statuire sulla domanda di indennizzo, costituente una forma di risarcimento per danni ed avente funzione sostitutiva dell'indennizzo, ottenibile facendo ricorso al procedimento amministrativo.

Né può negarsi l'esistenza di una posizione diritto soggettivo del proprietario, tale da conferirgli la facoltà di avvalersi del disposto dell'articolo 2 detto, integrando l'occupazione temporanea il sacrificio di un diritto patrimoniale del cittadino, a ristoro del quale è indiscutibilmente riconosciuta la corresponsione di un indennizzo, in conformità dei principii generali sanciti dalla Costituzione (art. 42).

Come è noto, la giurisdizione va individuata sulla base della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio, in relazione alla protezione in concreto accordata a tale posizione dall'ordinamento giuridico.

Va infine sottolineato che le deduzioni del ricorso nel loro insieme tendono ad una visione unitaria dei problemi sollevati, sul rilievo che in entrambe le ipotesi si rende necessaria una preliminare determinazione amministrativa allo scopo di evitare che l'autorità giudiziaria ordinaria si sostituisca in scelte discrezionali spettanti alla pubblica amministrazione in via esclusiva — argomentazione questa da disattendere considerando che anche nell'ambito di uno stesso rapporto, o comunque di rapporti strettamente connessi e consequenziali, si verificano situazioni diverse, in relazione alle quali sussistono differenti forme e diversi gradi di tutela determinati dalle scelte del legislatore, con la conseguenza

che accanto alla competenza del giudice amministrativo sulle domande dirette alla tutela di posizioni di interesse legittimo, ben può sussistere la competenza del giudice ordinario sulla domanda rivolta alla tutela di una posizione di diritto soggettivo.

Non quindi difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione all'indennizzo, come sostiene il Ministero ricorrente, ma riaffermazione della giurisdizione del Tribunale di Roma, correttamente adito dagli Sciarra.

Per l'insieme delle considerazioni svolte, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda relativa al premio, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla domanda diretta al conseguimento dell'indennizzo per l'occupazione del fondo.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 marzo 1989, n. 1413 - Pres. Tilocca - Rel. Vignale - P.M. Lo Cascio - Ministero del Tesoro (Avv. Stato De Figueiredo) c. Magnani (avv. Zaccaria).

**Valuta - Infrazioni valutarie - Opposizione a decreto ministeriale - giudice competente.**

(r.d.l. 5 dicembre 1988 n. 1928. L. 24 novembre 1981 n. 689 artt. 12, 14, 17, 18).

*Il decreto irrogativo della sanzione pecuniaria in materia valutaria è privo dei caratteri propri dell'ordinanza-ingiunzione, opponibile a norma dell'art. 22 della legge 689/81, provenendo non da un'autorità amministrativa periferica locale, ma direttamente dal Ministro del Tesoro e, a differenza dell'ordinanza ingiunzione è anche carente di efficacia esecutiva giacché, nel caso di infrazione valutaria, tale efficacia è attribuita solo all'ordine emesso dall'Intendente di Finanza a norma del T.U. 14 ottobre 1910 n. 639 (1).*

(1) Già la Cass. 4 febbraio 1986 n. 684 (*Foro it. 1986, I, 1315*) si era pronunciata per l'inapplicabilità della L. 24 novembre 1989 n. 689 alle infrazioni valutarie, con la conseguenza che l'opposizione al decreto ministeriale che infligge la sanzione pecuniaria deve essere proposta al giudice competente secondo le regole ordinarie.

Contra Pret. Roma 28 novembre 1984 (*Foro It. 1986, I, 581*). In dottrina nello stesso senso della giurisprudenza della Cassazione cfr. GUERRIERI «La giurisdizione sull'irrogazione di sanzioni in materia valutaria» in *Temi Romana* 1983, 55 P; DI STEFANO, *Lineamenti del sistema valutario italiano 1982, I, 791 11*; CAPRIGLIONE - MEZZACAPO *Il sistema valutario Italiano 1981 II, 970 ss.*

Sulla inapplicabilità della L. 689/1981 alle infrazioni finanziarie cfr. Cass. Sez. Un. 12 febbraio 1988 n. 1496 *Foro It. 1988, I, 2981* e *Giust. civ. 1988, I, 2335*.

La Cass. 1413/1989, in rassegna, motiva più compiutamente, rispetto a Cass. 684/1986, sulla inapplicabilità in materia valutaria della L. 689/1981, argomentando non solo in base al riferimento testuale di cui all'art. 12 L. 689/1981

(*omissis*) Con il primo motivo, l'Amministrazione denuncia che erroneamente il pretore ha ritenuto ammissibile l'opposizione, posto che in materia di infrazioni valutarie non poteva essere seguito il procedimento di opposizione di cui alla legge n. 689 del 1981, ma doveva ricorrersi a quello ordinario.

Col secondo motivo, lamenta che il pretore si sia dichiarato competente a conoscere dell'opposizione ritenendo applicabile la predetta legge del 1981, laddove nella specie doveva ritenersi esperibile la normale azione giudiziaria, secondo le regole ordinarie di competenza per materia e territorio.

Con il terzo motivo afferma che, in ogni caso, la disciplina di cui alla legge del 1981 non sarebbe stata applicabile ad infrazioni valutarie commesse in epoca precedente alla sua entrata in vigore.

Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente data la loro stretta connessione, sono fondate.

Questa Corte (cfr. sent. 4 febbraio 1986 n. 684), ha già precisato che la disciplina della legge 24 novembre 1981 n. 689 non si applica alle infrazioni valutarie, le quali restano soggette alla disciplina di cui al r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928 e succ. mod., tal che l'opposizione al decreto ministeriale che infligge la sanzione pecuniaria deve essere proposta innanzi al giudice competente secondo le regole ordinarie.

Ed invero l'art. 12 della legge n. 689 del 1981, laddove stabilisce che le norme del capo primo (riguardanti sia i principi generali sull'applicazione delle sanzioni amministrative, che le procedure di accertamento dell'infrazione e di opposizione) vanno osservate in relazione a tutte le violazioni per le quali sia prevista una sanzione amministrativa, « sempre che siano applicabili e salvo che non sia diversamente stabi-

---

(« salvo che non sia diversamente stabilito » il che pone la L. 1938/28 fuori della portata della L. 689/1981) nonché dell'art. 42 L. 689/1981 (la cui previsione abrogativa non investe la L. 1938/1928); bensì analizzando la struttura stessa del sistema sanzionatorio di cui alla L. 1938/1928, la cui peculiarità, sia in ordine all'autorità che emette il decreto irrogativo della sanzione, sia in ordine ai caratteri del decreto medesimo, esclude la possibilità di applicazione dell'art. 22 L. 689/81.

E da osservare, comunque, che la decisione in rassegna, seppure recentissima, appartiene ormai al « passato » in quanto il d.p.r. 29 settembre 1987 n. 454 (Disposizioni in materia valutaria, ai sensi dell'art. 1 L. 26 settembre 1986, n. 599) all'art. 31 n. 6) dispone testualmente: « contro il decreto di ingiunzione al pagamento può essere proposta opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione ovvero, quando questa è stata commessa all'estero, del luogo in cui è stata accertata, contro i termini previsti dall'art. 22 della legge 24 novembre 1981 n. 629. Il giudizio davanti al Pretore è regolato dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689 ».



lito», deve interpretarsi nel senso che il limite all'applicazione della nuova disciplina è dato dalla preesistenza di altra normativa che regoli taluno dei predetti procedimenti in maniera talmente difforme, da rivelarsi incompatibile con la normativa sopravvenuta (così come per le violazioni finanziarie, espressamente sottratte alla disciplina della legge dal successivo art. 39). Tale interpretazione — è stato, altresì, affermato — non urta contro il disposto dell'art. 42 della stessa legge n. 689 del 1981 (il quale dispone espressamente l'abrogazione di alcune specifiche leggi in materia di depenalizzazione e poi, genericamente, quella di ogni altra legge incompatibile) giacché dal contesto di tale norma è agevole argomentare che questa formula finale di chiusura si riferisce solo ad altre leggi che, analogamente a quelle elencate, depenalizzarono illeciti originariamente previsti come reato o provvidero, successivamente, a disciplinare gli illeciti amministrativi.

Nella specie, l'applicabilità della normativa di cui alla legge n. 689 del 1981 deve escludersi in considerazione del fatto che il procedimento di formazione del decreto irrogativo della sanzione pecuniaria in materia valutaria è affatto diverso da quello di cui agli artt. 14 e segg. della predetta legge n. 689 e, in particolare, è con esso incompatibile la normativa di cui agli artt. 17 e 18. Infatti, per tale ultima legge, la determinazione della sanzione, presuppone l'invio (da parte dell'accertatore della violazione) di un rapporto o all'ufficio periferico « cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministro nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto » (art. 17). Orbene, secondo il r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928 (Norme per la repressione delle violazioni valutarie), la determinazione della sanzione è eseguita dal Ministro del tesoro, previa audizione della commissione consultiva per le infrazioni valutarie, e non esisteva originariamente un'autorità periferica di tale ministero, competente per i suddetti illeciti, né è stata istituita successivamente dalle norme di cui al d.P.R. n. 571 del 1982 (di attuazione della legge n. 689 del 1981). D'altro canto, come è stato esattamente osservato, la particolare procedura di determinazione della sanzione — che prevede il parere obbligatorio di un'autorità centrale, quale la commissione predetta — neppure consente di ipotizzare una competenza residuale del prefetto. Il decreto irrogativo della sanzione pecuniaria in materia valutaria è, pertanto, privo dei caratteri propri dell'ordinanza ingiunzione, opponibile a norma dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in quanto proviene non da un'autorità amministrativa periferica locale, ma direttamente dal Ministro del Tesoro e, a differenza dell'ordinanza-ingiunzione, è anche carente di efficacia esecutiva giacché, nel caso di infrazione valutaria, tale efficacia è attribuita solo all'ordine emesso dall'Intendente di Finanza a norma del t.u. 14 aprile 1910 n. 639 (art. 7 del r.d.l. n. 1928 del 1938).

Conseguentemente, l'interessato, al fine di ottenere la declaratoria di illegittimità del provvedimento, avrebbe dovuto far ricorso non già alla normativa di cui alla legge n. 689 del 1981, che prevede la competenza per materia del pretore, bensì instaurare il procedimento davanti al giudice competente secondo le regole ordinarie.

In accoglimento del ricorso, deve dichiararsi, quindi, la nullità del procedimento svoltosi innanzi al pretore di Roma, la cui pronuncia va cassata senza rinvio, a norma dell'art. 382 cod. proc. civ.

**CORTE D'APPELLO DI TRIESTE, Sez. II, 8 aprile 1989, n. 122 - Pres. rel. Ambrosi - Ministero dei Trasporti (avv. Stato Scotti) c. Azienda Provinciale Trasporti Gorizia (avv. Verbari).**

**Circolazione stradale - Immatricolazione di autoveicoli per servizi di noleggio con conducente. Enti locali - Non hanno diritto alla immatricolazione.**

*E legittimo il rifiuto del Ministero dei Trasporti ad immatricolare autoveicoli di proprietà di enti locali e loro aziende da destinare a noleggio con conducente (1).*

Va ribadito anzitutto che l'eccezione di difetto di giurisdizione dell'A.G.O., riproposta genericamente in questa sede dall'Amministrazione appellante, è infondata.

Sull'argomento si è, come ricordato dal Tribunale, pronunciata la Suprema Corte a Sezioni Unite con la sentenza 11 aprile 1981 n. 2113, in cui si afferma che sussiste nella materia in esame la giurisdizione del giudice ordinario, essendo il rilascio della carta di circolazione « riconducibile tra le abilitazioni amministrative, implicanti una valutazione soltanto tecnica della pubblica amministrazione circa la ricorrenza di determinati requisiti senza alcun potere discrezionale della medesima e previsto da norma che non tende ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa all'interesse pubblico, bensì mira alla tutela, in via immediata e specifica, dell'interesse dei soggetti in essa contemplati, il quale, pertanto, ha consistenza di vero e proprio diritto soggettivo ».

Nel merito, l'appello è fondato.

---

(1) Sulla possibilità per gli locali di destinare autoveicoli al trasporto di persone per esigenze che esulano dai loro fini istituzionali, vedi le decisioni del Consiglio di Stato riportate in questo stesso fascicolo della Rassegna.

L'art. 57 del Codice della Strada (a proposito dell'uso degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi) stabilisce che questi « possono essere destinati ai seguenti usi:

1) uso privato:

a) per trasporto di persone;

(omissis)

c) per trasporto di persone con autoveicoli ... da noleggiare con conducente;

(omissis)

2) uso pubblico;

a) per trasporto di persone o di cose in servizio da piazza;

b) per trasporto di persone o di cose in servizio di linea ».

Stabilisce, ancora, per quanto qui interessa, tale articolo che « Previa autorizzazione dell'Ispettorato della motorizzazione civile gli autobus destinati a noleggio con conducente possono essere impiegati in via eccezionale in servizio di linea e viceversa ».

È incontrovertibile, dunque, che il trasporto di persone con autoveicoli da noleggiare con conducente (e cioè il noleggio da rimessa) costituisce uso privato e non pubblico dell'autoveicolo e, infatti, l'offerta indifferenziata al pubblico (che è tipica e caratterizzante del servizio da piazza o del servizio di linea e quindi dell'uso pubblico del veicolo) « postula sempre e in ogni caso, quali che siano le sue modalità di estrinsecazione, una iniziativa che manca invece nel noleggio da rimessa, nel quale il trasporto viene effettuato su richiesta dello utente » (Cass. pen. Sez. IV, 5 aprile 1965).

Né vale, per sostenere il contrario, richiamare la normativa precedente all'entrata in vigore del nuovo codice della strada, perchè, anche se tale normativa non risulta espressamente abrogata dall'art. 145 del codice stesso, essa deve ritenersi implicitamente abrogata per incompatibilità, tanto più che l'anzidetto art. 145 precisa che « sono inoltre abrogate tutte le disposizioni comunque contrarie o incompatibili con le presenti norme ».

L'art. 58 del Codice della Strada, poi, prescrive (dove la piena legittimità del contestato comportamento dell'Ufficio della M.C.T.C. di Gorizia) che nella carta di circolazione sia indicato « l'uso al quale il veicolo è destinato »; uso che, per il noleggio con conducente (legislativamente qualificato come uno dei modi di uso privato degli autoveicoli), è fuori dalle ipotesi eccezionali dell'autorizzazione speciale temporanea di cui al 3° comma dell'art. 57 — inconfigurabile nei riflessi di autoveicoli in genere di proprietà di aziende municipalizzate o, come l'A.P.T., provincializzate, e da queste gestiti.

E, invero, il 6° comma dell'art. 58 del Codice della Strada dispone che « quando si tratti di autobus da destinare ad uso privato la carta di circolazione non può essere rilasciata se non ad imprenditori, collettività e simili, per le loro necessità ».

Non vi è chi non veda come sia ben difficile includere nella dizione « imprenditori, collettività e simili » aziende municipalizzate o provincializzate o enti pubblici in genere, perchè:

a) il termine « imprenditori », senza altra aggiunta, designa comunemente gli imprenditori privati;

b) il termine « collettività » designa comunemente, organizzazioni plurisoggettive non pubbliche, come bande musicali, associazioni sportive, associazioni d'arma;

c) l'espressione « e simili » ha sempre un carattere di riferimento analogico e residuale, in cui possono, ad esempio, farsi rientrare le organizzazioni assistenziali private, ma non una categoria specifica e così importante come gli enti e le aziende pubbliche sopra nominate.

In ogni modo, anche ammettendosi — sul presupposto di un particolarmente grave atecnicismo della disposizione in esame — che le aziende di trasporto municipalizzate e provincializzate rientrino, in qualche modo, nella previsione in argomento, resterebbe comunque insuperabile, per la tesi dell'appellata, la condizione che deve trattarsi di autobus da essere destinati all'uso privato delle aziende predette « per le loro necessità » e cioè per le loro necessità dirette ed immediate (come potrebbe, al caso, essere il trasporto al lavoro dei loro dipendenti); necessità dirette ed immediate che, con tutta evidenza, l'appellata A.P.T. non può concettualmente soddisfare con un autobus da noleggiare con proprio conducente ai terzi utenti che lo richiedano.

Nella fattispecie, pertanto, il rifiuto dell'Ufficio Provinciale della M.C.T.C. di Gorizia è del tutto conforme a legge, per cui — in riforma della impugnata sentenza — la domanda dell'A.P.T. di Gorizia (come ridotta e precisata in questa sede) deve essere del tutto disattesa.

Ne consegue la condanna della stessa A.P.T. alla rifusione delle spese di entrambi i gradi del giudizio, da liquidarsi — oltre alle prenotazioni a Campione — come nel dispositivo.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 agosto 1989, n. 3750 - Pres. Zucconi  
Galli Fonseca - Rel. Sgroi - P.G. Di Renzo - Provincia autonoma di Bolzano (avv. Guarino) c. Convitto naz. Damiano Chiesa (avv. Stato Favara).**

**Istruzione e scuole - Convitti - Immobili concessi in uso per legge - Diritto soggettivo - Carenza di potere della P.A. di disporre a favore di altri soggetti - Giurisdizione ordinaria.**

**Istruzione e scuole - Atti di controllo - Scuole di lingua italiana in provincia di Bolzano - Competenza del Sovrintendente scolastico.**

*L'art. 27 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, secondo cui ad ogni Convitto è concesso il gratuito e perpetuo uso degli immobili dello Stato posti a servizio degli istituti medesimi, configura una posizione soggettiva dell'assegnatario come di diritto soggettivo, che trova la sua fonte non in una concessione amministrativa, bensì nella legge; a fronte del suddetto diritto soggettivo non sussiste alcun potere di disporre nell'interesse pubblico concedendo lo stesso bene in uso ad altro soggetto, con la conseguenza che il relativo atto amministrativo deve ritenersi adottato in carenza di potere ed il Convitto deve adire l'Autorità giudiziaria ordinaria a tutela del diritto di uso che assume esser stato leso.*

*La competenza ad emanare gli atti di controllo, ai sensi dell'articolo unico della legge 21 luglio 1967, n. 647 (che nelle altre province d'Italia spetta al Provveditore agli studi), nella provincia di Bolzano spetta al Sovrintendente scolastico, il quale è competente per l'amministrazione della scuola in lingua italiana di quella provincia, ai sensi dell'art. 19, quarto comma, dello Statuto.*

*(omissis)* I ricorsi devono essere riuniti, ex art. 335 c.p.c.

Col primo motivo del ricorso principale la Provincia di Bolzano denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 9, 16 e 68 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, dei D.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115, 1° novembre 1973 n. 687, art. 5, 20 gennaio 1973 n. 116 artt. 1 e ss., eccependo il difetto di giurisdizione ed osservando che gli artt. 1, 1° comma e 2° comma del d.P.R. n. 116/73 hanno trasferito alla Provincia di Bolzano tutte le attribuzioni spettanti all'Amministrazione dello Stato in ordine agli Istituti di istruzione elementare e secondaria operanti nel territorio della Provincia; analogamente è stato disposto dall'art. 4 d.P.R. 1° novembre 1983 n. 687, per le attribuzioni già esercitate dallo Stato in materia di edilizia scolastica. La Provincia di Bolzano ha la piena autorità delle funzioni amministrative (oltre che legislative) in ordine al Convitto Damiano Chiesa, nonché in ordine agli immobili di cui è causa e ad essa spetta di valutare discrezionalmente le esigenze edilizie del Convitto in relazione ai suoi compiti istituzionali e provvedere di conseguenza. La Provincia (sulla base della verifica delle esigenze obiettive del Convitto) aveva ritenuto maggiormente confacente all'interesse pubblico concedere il bene alla Croce Bianca, valutando nella sua piena discrezionalità amministrativa quale fosse l'uso più conveniente di un bene di sua proprietà.

Il conflitto attiene all'esercizio di una potestà amministrativa ed esula pertanto dalla giurisdizione del G.O. Il suddetto difetto di giurisdizione non verrebbe meno, neppure ritenendo applicabile l'art. 27 legge n. 1073/62,

perché era comunque al giudice amministrativo che il Convitto si sarebbe dovuto rivolgere per contestare la legittimità dell'atto amministrativo della Provincia.

Il motivo è infondato.

Non è dubbio che la Provincia di Bolzano sia titolare di potere amministrativo nella materia che è attinente a questa causa, ma il vero problema di essa (sotto il profilo della giurisdizione) non consiste in detta attribuzione di competenza in via generica, ma — invece — nella ricerca se essa sia munita di un potere con riguardo al diritto fatto valere in giudizio dal convitto, con la necessaria conseguenza che, se l'illegittimità dell'atto amministrativo di destinazione del bene ad altro soggetto attenesse soltanto alle modalità di esercizio di un potere esistente, sarebbe indubbia la giurisdizione del giudice amministrativo.

Pertanto, l'indagine va distinta sotto i due profili.

I) Sotto il primo profilo, la competenza amministrativa della Provincia di Bolzano nei confronti del Convitto « Damiano Chiesa » e del bene di cui è causa è fondata sulle seguenti norme dello Statuto del Trentino Alto Adige:

a) I Convitti Nazionali svolgono funzioni nel campo dell'*assistenza scolastica* (come è stata definita dall'art. 42 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) almeno in tema di conferimento di posti *gratuiti* di studio in qualità di convittori o semiconvittore. L'art. 42, citato, nella sua portata definitoria è stato esteso alla Provincia di Bolzano con l'art. 9 d.P.R. 19 novembre 1987 n. 526, e, quindi, per quanto riguarda la materia dell'assistenza scolastica, la Provincia di Bolzano ha le funzioni amministrative basate sull'art. 8 numero 27 e sull'art. 16 dello Statuto di cui al T.U. 31 agosto 1972 n. 670 (cfr., per maggiori dettagli, la sentenza della Corte costituzionale 14 luglio 1988 n. 797).

b) Ammesso che la suddetta competenza amministrativa della Provincia sia basata su un testo (il D.P.R. n. 526 del 1987) che è sopravvenuto rispetto al provvedimento amministrativo di destinazione del bene di cui si tratta (che è dell'ottobre 1979), tuttavia (a prescindere da ogni approfondimento del problema, che può restare impregiudicato, ai fini di causa) già allora sussistevano competenze amministrative della Provincia in base all'art. 9 n. 2 ed all'art. 16 dello Statuto speciale, perchè non può essere posto in dubbio che i Convitti Nazionali sono *anche* istituti di istruzione elementare e secondaria, in base all'art. 139 del r.d. 6 maggio 1923 n. 1054 e successive modifiche (fra cui il d.l. 16 aprile 1948 n. 576, a norma del quale le Scuole elementari di Stato annesse ai Convitti nazionali sono amministrate dai Provveditori agli Studi) ed alla legge 9 marzo 1967 n. 150, sull'ordinamento delle scuole interne dei convitti nazionali; scuole fra cui è compresa in ogni caso quella media (a cui possono accedere anche alunni esterni) e può essere compreso ogni altro istituto secondario superiore di

qualsiasi tipo (a titolo di mero esempio, si citi da ultimo la legge 24 giugno 1988 n. 251, sull'istruzione tecnica e professionale).

c) Inoltre, il bene di cui si tratta appartiene all'edilizia scolastica (art. 27 legge 24 luglio 1962 n. 1073, che è compreso nel titolo I, il quale regola la materia dell'edilizia scolastica), e cioè ad una materia attribuita alla competenza amministrativa della Provincia, ai sensi dell'art. 16 e dell'art. 8 numero 28 dello Statuto speciale.

Il fondamento statutario di tali competenze non risolve, però il problema. Ogni competenza amministrativa trova il limite della legge; quando, di fronte ad essa, la legge attribuisce ad un soggetto (che può essere privato o pubblico e cioè, come nella specie, un « istituto pubblico con piena personalità giuridica » ex art. 119 r.d. 6 maggio 1923 n. 1054) un diritto soggettivo pieno, occorre verificare se la legge concede all'amministrazione il potere di affievolire detto diritto, degradandolo ad interesse legittimo; ovvero se detta attribuzione di potere non sussiste. Nel primo caso la posizione del soggetto è tutelabile dinanzi al giudice amministrativo; nel secondo, dinanzi al G.O. (ad ultimo, Sez. Un. 21 gennaio 1988, n. 429; Sez. Un. 2 dicembre 1987, n. 8960; id. 3 giugno 1985, n. 3283; id. 21 febbraio 1987 n. 1874, fra le altre conf.).

Viene in rilievo, pertanto, il secondo profilo, il quale deve essere esaminato secondo l'ordinamento in concreto (e non secondo la prospettiva della parte), ma tuttavia a prescindere dagli aspetti che attengono alla fondatezza della domanda (art. 386 c.p.c.), quali sono — nella specie — quelli attinenti all'effettiva destinazione al servizio del Convitto D. Chiesa dell'immobile di cui è causa e quelli relativi all'epoca di tale destinazione, *ex art. 27 legge 24 luglio 1962 n. 1073*.

Invero (a prescindere dal riferimento al giudicato, con riguardo al quale la Provincia ricorrente non solleva censure inerenti alla giurisdizione) la domanda del Convitto era basata sul diritto gratuito e perpetuo d'uso attribuitogli dall'art. 27 citato, e cioè su una norma che — per il suo tenore letterale — (« Ad ogni Convitto... è concesso il gratuito e perpetuo uso degli immobili dello Stato posti a servizio degli istituti medesimi, qualunque sia all'epoca in cui l'assegnazione è stata realizzata ») giustifica la configurazione della posizione soggettiva dell'assegnatario come di diritto soggettivo, non sorgente da una concessione amministrativa effettuata con provvedimento (con conseguente giurisdizione esclusiva ex art. 5 comma 1° legge 6 dicembre 1971 n. 1034, profilo che infatti *non* è invocato dalla ricorrente), ma da un'attribuzione diretta della legge.

A fronte del suddetto diritto soggettivo non sussiste alcun potere (conferito all'Amministrazione dalla legge) di disporne nell'interesse pubblico, in modo tale da sopprimere il diritto stesso, e cioè concedendo

lo stesso bene in uso ad altro soggetto. È evidente che, se tale potere (come si accenna nel ricorso) dovesse collegarsi soltanto al diritto di proprietà spettante alla Provincia, l'esercizio del diritto fino all'estinzione del diritto altrui sul bene riguarderebbe un rapporto coinvolgente diritti soggettivi (ai sensi degli articoli 1021-1026 c.c.). Se invece dovesse collegarsi anche ad un potere amministrativo di incisione sul diritto altrui, nell'ambito dell'utilizzazione della proprietà del bene per finalità apprezzate dalla P.A. (poiché il provvedimento non è presentato — né comunque si atteggia, per la sua natura oggettiva — come un atto di espropriazione o di requisizione, mancando la previsione di un indennizzo, ma come un atto concessorio a favore di un terzo soggetto) soltanto in base alla legge potrebbe sussistere detto potere in capo alla Pubblica Amministrazione proprietaria.

La legge n. 1073 del 1962, art. 27, non conferisce tale potere di sostituire al titolare del diritto di uso gratuito e perpetuo un altro concessionario, per cui l'atto è stato adottato dalla P.A. in carenza di potere e la cognizione dei suoi effetti (illeciti) nella sfera dei diritti patrimoniali altrui appartiene all'A.G.O.

Il problema si sposta, pertanto, alla soluzione del quesito se la Provincia di Bolzano, nell'ambito dei suoi già descritti poteri amministrativi (di quelli legislativi, indubbiamente sussistenti, non si discute ovviamente in causa) incontra il limite del rispetto del pieno diritto soggettivo dell'Istituzione amministrata in forza della legge citata.

In base all'art. 105 dello Statuto « nelle materie attribuite alla competenza della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi provinciali, si applicano le leggi dello Stato ».

Già questa disposizione, di rango superiore perché è norma costituzionale, dovrebbe far ritenere risolto *in radice* il problema, perché non esiste una legge (regionale o) provinciale che abbia abrogato esplicitamente o implicitamente l'art. 27 più volte citato. L'indagine si deve estendere alle norme di attuazione, perché — supponendo che in base ad esse si possa ritenere quell'abrogazione — si aprirebbe soltanto il diverso problema del rapporto della norma di attuazione con l'art. 105 dello Statuto.

Nelle difese della Provincia, si afferma che l'art. 27 della l. n. 1073 del 1962 non è richiamato dal d.p.r. n. 687 del 1973, che reca le norme di attuazione dello Statuto in materia di assistenza ed edilizia scolastica. L'argomento non ha pregio, stante la vasta portata dell'art. 5 del suddetto D.P.R., a norma del quale sono esercitate dalle provincie di Trento e di Bolzano per il rispettivo territorio le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di edilizia scolastica, per cui vi è una perfetta identità fra le attribuzioni precedenti dello Stato e quelle assegnate alle Provincie (in base alle leggi vigenti ex art. 105



Statuto). La circostanza che l'art. 6 richiami solo la legge 28 luglio 1967 n. 641, da un canto si spiega perché il richiamo riguarda la continuazione dell'applicazione della detta legge per l'attuazione di un programma che era all'epoca ancora in corso, e dall'altro canto è irrilevante perché la legge n. 641 ha abrogato soltanto le norme precedenti incompatibili con essa (art. 60) e l'art. 27 della legge n. 1073 del 1962 non è incompatibile, perché concerne una materia che non è regolata affatto dalla legge del 1967.

D'altra parte, il D.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115, che riguarda all'art. 8 lettera g) il trasferimento alla Provincia di Bolzano dei beni dello Stato « attinenti all'edilizia scolastica » dispone all'ultimo comma dello stesso art. 8 l'applicazione dell'art. 7, a norma del quale « il trasferimento dei beni, con tutti gli *oneri e pesi inerenti*, ha luogo nello stato di fatto e *di diritto* in cui essi si trovano... ». Se il bene dello Stato, alla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 115, era — secondo l'assunto dell'attore, salva la verifica di merito sulla fondatezza di esso — oggetto di un diritto in forza di una legge del 1962, il medesimo diritto è stato mantenuto, a favore del terzo, all'atto del trasferimento del bene dallo Stato alla Provincia, attuato nel 1973.

Concludendo, eliminando la parte della motivazione della sentenza impugnata che non è conforme al diritto (e cioè quella riassunta in narrativa sub c) n. 1. si deve mantenere fermo il dispositivo (art. 384 c.p.c.) di affermazione della giurisdizione, in quanto conforme al diritto.

Con il secondo motivo la Provincia deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 16 e 19, 4° comma D.P.R. 3 gennaio 1972 n. 670, degli artt. 1 e ss. e 23 d.P.R. 20 gennaio 1973 n. 116; nonché degli articoli 19 lett. g) r.d. 1° settembre 1925 n. 2009 e dell'art. unico legge 21 luglio 1967 n. 647, denunciando il difetto della legittimazione a stare in giudizio del Convitto, in quanto la delibera del Consiglio di Amministrazione riguardante l'azione in giudizio non è stata approvata dall'Autorità tutoria competente, e cioè dalla Giunta provinciale, bensì dal Sovrintendente scolastico di Bolzano, ritenuto competente dalla Corte di Trento.

Il d.P.R. n. 116 del 1973 (artt. 1 e 2) ha disposto il trasferimento alla Provincia delle funzioni già proprie delle Amministrazioni dello Stato anche in ordine ai convitti nazionali, tra cui quelle dell'art. unico legge 21 luglio 1967 n. 647 e pertanto spettano alla Provincia le attribuzioni che erano prima riconosciute ai Provveditori agli Studi, in quanto le attribuzioni del Sovrintendente Scolastico per la Provincia di Bolzano (organo statale) riguardano alcune specifiche competenze, in deroga alla competenza generale dell'Amministrazione provinciale e precisamente quelle relative alle *scuole* e cioè all'esercizio della funzione di insegnamento. Esulano dalle attribuzioni del Sovrintendente — secondo il ricorrente — quelle relative alla gestione patrimoniale di un ente pub-

blico, perché esse seguono la regola generale degli artt. 1 e 2 d.P.R. n. 116 del 1973.

Il motivo è infondato.

Esso deve essere esaminato sulla base della premessa — già posta *supra* — della competenza della Provincia di Bolzano in ordine all'Istituto ed alla materia che è oggetto della causa, per cui devono essere corrette le contrarie affermazioni della Corte d'appello.

Deve essere confermata, però, la conclusione a cui è pervenuta la sentenza impugnata, e che cioè la competenza ad emanare l'atto di controllo della delibera dell'Istituto, previsto dall'art. unico della legge 21 luglio 1967 n. 647 (che nelle altre Province d'Italia spetta al Provveditore agli Studi) nella Provincia di Bolzano spetta al Sovrintendente scolastico, il quale è competente per l'amministrazione della scuola in lingua italiana di quella Provincia, ai sensi dell'art. 19 quarto comma dello Statuto.

Le norme di attuazione di questa parte dello Statuto (d.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115 e 4 dicembre 1981 n. 761 e t.u. approvato con d.P.R. 10 febbraio 1983 n. 89) contengono l'affermazione di principio (art. 1 primo comma) che le attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in materia di scuola materna e di istruzione elementare e secondaria... esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale sono esercitate dalla Provincia di Bolzano, ai sensi e nei limiti di cui all'art. 16 dello Statuto e con l'osservanza delle norme del presente decreto. Non si può porre, pertanto, quel rapporto fra norma generale e norma speciale o derogatoria che vuole istituire la ricorrente, raffrontando l'art. 1 (e 2) da un lato e l'art. 23 dall'altro, posto che, al contrario, è lo stesso art. 1 che rinvia agli articoli seguenti per l'individuazione della concreta disciplina applicabile, caso per caso.

La suddetta disciplina non può essere quella dell'art. 2 comma 1° (che riguarda il Consorzio per l'istruzione tecnica) e neppure quella del secondo comma dell'art. 2 (che riguarda gli enti, istituzioni ed organizzazioni locali operanti nella materia di cui all'art. 1) perché la norma non si attaglia ai Convitti nazionali, che non sono organismi locali, ma enti strumentali per l'esercizio delle Scuole elementari e secondarie che sono istituite nel loro seno (secondo lo stesso assunto della ricorrente) e pertanto, per far funzionare le scuole definite espressamente di carattere « statale » dall'art. 3 comma 1°.

L'unica norma che riguarda la vigilanza e tutela sui Convitti è quella dell'art. 23 (ora art. 22 del testo unico del 1983 n. 89): « Il sovrintendente scolastico esercita relativamente alle scuole materne, agli istituti e scuole d'istruzione elementare e secondaria *in lingua italiana* le stesse attribuzioni che, a norma delle vigenti disposizioni, spettano ai

Provveditori agli studi » (è da notare la distinzione fra istituti e scuole: nella prima categoria possono comprendersi i Convitti, che sono enti morali).

La norma è chiarissima nell'attribuire al Sovrintendente, per le Scuole in lingua italiana, le medesime funzioni che le vigenti disposizioni conferiscono al Provveditore agli studi, fra cui quella di cui alla legge n. 647 del 1967.

Nessuno dei due argomenti contrari della ricorrente può accogliersi. Il primo è che l'art. 23 riguarderebbe solo *le scuole* e cioè l'esercizio delle funzioni di insegnamento e non la gestione patrimoniale dell'Istituto. L'assunto, oltre ad essere contrario alla lettera della norma (che non distingue fra gli aspetti didattici e quelli di altro tipo, compresi quelli patrimoniali) è contrario a tutto l'art. 23 che al sesto comma riguarda il potere di vigilanza di cui al precedente comma e lo definisce come comprendente il controllo sull'attività didattica ed *amministrativa* delle scuole in lingua tedesca e ladina. Invero, il quinto, sesto e settimo comma dell'art. 23 riguardano i poteri del Sovrintendente nei confronti delle Scuole in lingua tedesca e ladina, che sono molto più limitati di quelli nei confronti delle scuole in lingua italiana, sia perché sono poteri soltanto di vigilanza e non di tutela di merito, sia perché sono esclusi il potere di annullamento e quello di direttiva. Ebbene, se il sesto comma estende tale potere anche all'attività *amministrativa* (in un contesto normativo limitativo dei poteri, quale è quello che riguarda le scuole in lingua tedesca e ladina) a maggior ragione con riguardo al primo comma, nel quale non esistono limitazioni espresse di poteri, il richiamo alle leggi vigenti (ex art. 105 Statuto, si tratta delle leggi statali, fino a che non verranno sostituite da quelle provinciali) non può riguardare che tutte le attribuzioni già del Provveditore, concernenti sia l'attività didattica, sia quella amministrativa, a cui si riferisce palesemente la legge n. 647 del 1967.

L'altra obiezione è che, poiché l'azione giudiziale riguarda l'edilizia scolastica, dovrebbe applicarsi l'art. 5 d.P.R. 1° novembre 1973 n. 687, che conferisce le attribuzioni in merito alle Province. In effetti, le leggi statali non prevedono competenze dei Provveditori in materia di edilizia scolastica, perché esse sono distribuite fra il Ministero LL.PP., il Ministero della P. I. ed i Sovrintendenti preposti agli Uffici scolastici regionali (art. 3 legge 28 luglio 1967 n. 641, che fa salve le competenze regionali), ed i comitati di cui agli artt. 4 e ss. legge n. 641 del 1967.

La risposta a tale obiezione sta nel rilievo che la legislazione sull'edilizia riguarda l'*oggetto* del giudizio, non l'aspetto che si sta esaminando e cioè l'atto di controllo ed approvazione della delibera di stare in giudizio che riguarda l'integrazione della capacità processuale dell'Ente e cioè la sua soggettività, che non ha niente a che vedere con

l'oggetto del giudizio. L'autorità competente non può essere identificata con riguardo alle norme che riguardano l'oggetto del giudizio, ma con riferimento a quelle concernenti l'organizzazione e la soggettività dell'ENTE. Come i giudizi in materia di edilizia scolastica che possono interessare i Comuni della Repubblica saranno autorizzati dai consueti organi di controllo del Comune, così nel presente caso l'autorizzazione al giudizio non è di competenza dell'organo attributario delle funzioni in materia di edilizia scolastica (La Provincia), ma dell'autorità che sull'Ente (Convitto) esercita la vigilanza e tutela, ex art. 23 primo comma d.P.R. n. 116 del 1973 (ora, primo comma art. 22 d.P.R. n. 89 del 1983) ai sensi della legge n. 647 del 1967.

Col terzo motivo del ricorso si deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 27 legge 24 luglio 1962 n. 1073, degli artt. 8, 16 e 68 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e del d.P.R. 1° novembre 1973 n. 687, osservando in primo luogo che la legge n. 1073 del 1962 vincolava soltanto lo Stato, fino a quando è stato proprietario dei beni e non è opponibile alla Provincia, tanto che non è richiamata dal d.P.R. n. 687 del 1973.

Ma anche ad ammetterne l'astratta applicabilità, secondo la ricorrente, il vincolo di destinazione presuppone che il bene sia posto al servizio dell'Istituto, mentre è indubbio che al momento del trasferimento della proprietà del bene dallo Stato alla Provincia il bene non era posto al servizio del Convitto D. Chiesa, ma del Corpo dei Vigili del fuoco.

Infine, la necessità di un'effettiva utilizzazione è stata confermata da una circolare del Ministero delle Finanze (n. 100 del 23 aprile 1977), da cui si evince che i locali concessi in uso gratuito e perpetuo ai convitti, che non vengono utilizzati per i loro fini, devono essere restituiti alle Amministrazioni proprietarie.

Il motivo è inammissibile.

La difesa del controricorrente ha eccepito che la sentenza impugnata si fonda anche sulle considerazioni di carattere assorbente circa gli effetti del giudicato nascenti dalla sentenza del 5 febbraio 1955, che fa stato anche nei confronti della Provincia; considerazioni in ordine alle quali la ricorrente non muove doglianze.

Il rilievo del controricorrente è esatto, perché la Corte d'appello ha esaminato la precedente sua sentenza del 1955 non soltanto ai fini della giurisdizione, ma anche al fine di trarne gli effetti di giudicato « in ordine all'accertamento del diritto vantato in quel giudizio dall'attore (Convitto) » (pagg. 19-20).

Rilevato che la precedente sentenza accertò e dichiarò che l'attore aveva sull'immobile un vero e proprio diritto di uso gratuito, la Corte di Trento ha così motivato: « Orbene l'art. 2909 c.c. riconosce autorità di

cosa giudicata non soltanto alle statuizioni emesse nel dispositivo, ma anche all'accertamento dei fatti, delle situazioni e dei rapporti che costituiscono il presupposto dell'accertamento e delle condanne contenute nel dispositivo. Ciò che è considerato vincolante nei successivi giudizi è appunto l'accertamento immutabile sancito dalla pronuncia giurisdizionale, intesa nel suo complesso, su tutto quanto ha costituito oggetto della decisione, ivi comprese le premesse ed il fondamento logico-giuridico della decisione».

È evidente che la suddetta *ratio decidendi* è del tutto autonoma da quella fondata sulla legge del 1962, posto che il giudicato si era formato sette anni prima e non poteva, quindi, tener conto di tale legge; e che (qualunque ne sia la correttezza), è da sola sufficiente a sorreggere la sentenza. Poiché si tratta di *ratio* non impugnata, la censura che riguarda la distinta ragione basata sulla legge del 1962 è inammissibile, perché il suo eventuale accoglimento non condurrebbe mai alla cassazione della sentenza, secondo costante giurisprudenza. (*omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 19 dicembre 1987, n. 782 - *Pres. Pezzana*  
- *Rel. Patroni Griffi* - Mini Finanze (avv. Stato Stipo) c. De Martino  
(avv. Fognier).

**Giurisdizione civile - Riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari - Giurisdizione della Corte dei conti.**

*La normativa vigente tende ad uniformare il regime di impugnazione dei provvedimenti concernenti il computo dei servizi o periodi ai fini pensionistici; pertanto i provvedimenti con i quali si conceda o si neghi il riscatto di periodi o servizi pregressi sono impugnabili da parte degli interessati dinanzi alla Corte dei conti (1).*

(omissis) Carattere pregiudiziale riveste la censura di improponibilità del ricorso di primo grado, già disattesa in quella sede e riproposta dall'Amministrazione appellante, sul rilievo che la cognizione del provvedimento con il quale venga negato il riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari esula dalla giurisdizione amministrativa per essere devoluta alla Corte dei conti.

Il motivo è fondato.

La insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di riscatto a fini pensionistici (a differenza di quanto avviene per il riscatto ai fini della indennità di buonuscita) — già ritenuta da questo Consiglio di Stato in precedenti decisioni (VI, 15 novembre 1982, n. 578; II, 1° marzo 1977, n. 462/75) — discende dal combinato disposto degli artt. 6, penultimo comma, legge 15 febbraio 1958, n. 46, e 147, 149 e 225; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (t.u. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti statali) ed è coerente con quella tendenza normativa e giurisprudenziale volta a configurare in termini di esclusività — ove a ciò non ostino espresse disposizioni normative o principi — la giurisdizione devoluta nella materia *de qua* alla Corte dei conti.

Dalle richiamate disposizioni normative — tendenti a uniformare il regime di impugnazione dei provvedimenti concernenti il computo dei servizi o periodi ai fini pensionistici — si evince, invero, che i provvedimenti con i quali si conceda o si neghi il riscatto di periodi o servizi pregressi sono immediatamente impugnabili da parte degli interessati dinanzi alla Corte dei conti. Sicché risulta superato lo stesso disposto di cui all'art. 62 del testo unico sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934,

---

(1) In argomento v. Cass. SS.UU. 10-5-1988, n. 3423, in questo fascicolo, pag. 154.

n. 1214) — richiamato dall'appellato — secondo il quale « in materia di riscatto di servizi il ricorso è ammesso soltanto contro il decreto concernente la liquidazione del trattamento di quiescenza » con la conseguenza che o si negava attualità al relativo interesse o si consentiva la impugnazione in sede di giurisdizione amministrativa generale.

In accoglimento dell'appello, la sentenza impugnata deve quindi essere riformata, con la declaratoria di improponibilità dinanzi al giudice amministrativo del ricorso di primo grado. (*omissis*).

## I

CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291 - *Pres. La-schena - Rel. Pajno* - Associazione Nazionale Esercenti Noleggio e Trasporti (avv. Zammit), Ministero dei Trasporti (avv. Stato Stipo) c. Azienda Consortile Trasporti - Consorzio Lucchese Autotrasporti Pubblici ed altri (avv. Tesauero).

**Giustizia amministrativa - Associazioni di categoria - Legittimazione ad agire e a contraddire.**

**Trasporti pubblici - Comuni ed altri enti territoriali - Possibilità di servizi oltre l'ambito territoriale - Limiti.**

**Trasporti pubblici - Comuni ed altri enti territoriali - Impossibilità di esercitare servizi di linea internazionali e interregionali - Limiti e possibilità di esercitare servizi occasionali.**

**Trasporti pubblici - Comuni ed altri enti territoriali - Servizi occasionali internazionali o interregionali - Rilascio dei documenti di viaggio - Accertamenti e poteri del Ministero dei Trasporti.**

*Poiché parti necessarie del giudizio di primo grado sono esclusivamente il ricorrente, l'autorità emanante il provvedimento amministrativo e il controinteressato, la legittimazione ad agire e a contraddire delle associazioni di categoria a tutela degli interessi corporativi della collettività rappresentata è possibile a fronte di un provvedimento che arrechi una lesione immediata e diretta di tali interessi o in difesa di un provvedimento che attribuisca alla collettività rappresentata una diretta posizione di vantaggio.*

*La natura di enti territoriali propria dei Comuni implica non che i servizi pubblici siano limitati all'ambito locale (limitazione questa legata alla distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative), ma che i servizi pubblici, in ipotesi svolgentisi anche oltre l'ambito locale, siano tuttavia istituiti in relazione a specifiche esigenze della comunità locale.*

*Dalla impossibilità per i Comuni di conseguire la titolarità di concessioni di autoservizi di linea internazionali o interregionali, non può essere dedotta l'impossibilità, per i medesimi, di esercitare servizi occasionali, che, pur implicando la possibilità di fuoriuscire dal territorio nazionale, devono pur sempre rimanere ancorati ad esigenze delle comunità locali.*

*Essendo il rilascio dei documenti di viaggio da parte del Ministero dei Trasporti preordinato anche all'accertamento della legittimità della circolazione degli autoveicoli, in sede di rilascio dei libretti di viaggio, potranno essere effettuati, anche attraverso la predisposizione di opportune modalità procedurali, gli accertamenti volti a stabilire che in concreto l'esercizio dei servizi occasionali internazionali sia collegato alla necessità di far fronte ad una oggettiva esigenza della popolazione residente.*

## II

CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 14 dicembre 1988, n. 818 - Pres. Catalozzi - Rel. Trovato - Bucci (avv. Zammit) c. Comune di Urbino (avv. Tesauro).

**Trasporti pubblici - Servizio di autoveicoli con conducente - Carattere privato.**

**Enti locali - Attività al di fuori dell'ambito del proprio territorio - Illegittimità.**

**Enti locali - Costituzione di società per attività non istituzionali - Illegittimità.**

**Trasporti pubblici - Costituzione di enti a partecipazione comunale - Possibilità di ledere le imprese private del settore.**

*Il servizio di autoveicoli con conducente, ancorché definito come pubblico dall'art. 113 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, concreta una attività ricompresa nella naturale capacità e libertà dei privati, anche se assoggettata a disciplina e al rilascio di autorizzazione da parte della P.A. e non appare, comunque, riconducibile nell'ambito delle « pubbliche comunicazioni » in ordine alle quali i comuni sono legittimati a provvedere ex art. 2 r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578 o del trasporto pubblico locale così come definito dall'art. 1 della legge 10 aprile 1981 (« servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza statale »).*



*I comuni debbono limitare l'assunzione dei servizi ed uffici di pubblica utilità entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa.*

*Una Amministrazione comunale non può legittimamente costituire una società per assumere servizi che non rientrano per le loro caratteristiche topografiche e/o per il contenuto dell'attività svolta nei propri compiti istituzionali e in ogni caso senza aver prima attentamente ponderato e congruamente esternato le relative esigenze organizzatorie.*

*La creazione di un nuovo soggetto, a partecipazione comunale, nel settore del trasporto è suscettibile di configurare una lesione concreta nei confronti delle imprese private del settore, in quanto contrappone ad esse un operatore la cui presenza è di per sé sufficiente ad alterare le pregresse condizioni di concorrenza e, quindi, ad incidere immediatamente nella sfera giuridica delle imprese già in attività, non solo nella prospettiva di sottrazione alle medesime di spazi commerciali, ma anche in termini di diversa situazione di svolgimento e di sviluppo della loro attività.*

### III

CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 4 marzo 1989, n. 186 - Pres. Laschena - Rel. Perricone - Ministero dei Trasporti (avv. Stato Stipo) c. Azienda Trasporti Consorziali di Bologna e altri (avv. Cristoni).

**Trasporti pubblici - Diniego di immatricolazione di nuovi autoveicoli da destinare a noleggio - Giurisdizione del giudice ordinario.**

**Trasporti pubblici - Concessione - Diniego di autorizzazione ad impiegare autobus di linea a servizio di noleggio con conducente - Giurisdizione del giudice amministrativo.**

**Trasporti pubblici - Concessione - Autorizzazione ad impiegare autobus di linea a servizio di noleggio con conducente - Richiesta da parte di enti locali - Valutazione discrezionale del Ministero dei Trasporti sulle esigenze della popolazione locale.**

*Il giudice amministrativo difetta di giurisdizione in ordine alla controversia concernente il diniego di rilascio della carta di circolazione (immatricolazione) di nuovi autoveicoli con destinazione a noleggio con conducente.*

*Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia concernente il diniego di autorizzazione all'impiego di autobus in servizio di linea a servizio di noleggio con conducente.*

*Nell'esercizio del potere autorizzatorio di cui all'art. 57 secondo comma del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (codice stradale), il Ministero dei Trasporti gode di un potere discrezionale volto ad apprezzare l'opportu-*

*nità del mutamento (eccezionale) di utilizzazione, con riferimento alle esigenze della circolazione, sicché in caso di richiesta di autorizzazione da parte di un ente territoriale, potrà essere accertato, anche mediante la predisposizione di opportune modalità procedimentali, che in concreto l'esercizio dell'attività di noleggio cui si vuole destinare un autobus impiegato in servizi di linea, sia collegato alla necessità di far fronte ad una oggettiva esigenza della popolazione locale.*

#### IV

CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 6 giugno 1989, n. 721 - Pres. Laschena - Rel. Barberio Corsetti - SADEM e F.lli Lazzi S.p.A. (avv. Zammit), Autostradale S.p.A., e S.G.E.A. Lombardia S.p.A. (avv. Tanzarella e Montuori) c. Ministero Trasporti (avv. Stato Stipo) e A.T.P. S.p.A. (avv. Bergonzini e Romano).

#### **Trasporti in concessione - Servizi di linea interregionali e internazionali - Impossibilità di esercizio da parte degli enti locali.**

*La legge 28 settembre 1979, n. 1822, contenente la disciplina degli autoveicoli di linea si riferisce, come risulta dalla formulazione del suo titolo, esclusivamente all'industria privata, che è pertanto l'unica nei confronti della quale possano essere assentite le concessioni per l'esercizio di autolinee interregionali ed internazionali; va pertanto esclusa la possibilità dell'esercizio di tali autolinee da parte degli enti locali territoriali e loro aziende e consorzi.*

#### — I —

3. — Prima di passare all'esame delle complesse questioni, sostanziali e processuali, poste dalla presente controversia, sembra opportuno ricordare preliminarmente che l'oggetto del presente giudizio è sostanzialmente costituito (oltre che dai provvedimenti con cui l'Amministrazione dei Trasporti ha rifiutato il rilascio dei c.d. « libretti verdi » alle Aziende municipalizzate appellate) dalla circolare del 27 marzo 1986, nella parte in cui il Ministero dei Trasporti, nel dettare le disposizioni

---

Con le quattro decisioni in rassegna il Consiglio di Stato ha trattato la questione della capacità giuridica degli enti locali territoriali nella gestione di servizi eccedenti la loro circoscrizione territoriale.

In precedenza lo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva si era espresso negativamente (v. Cons. Stato, II, 21 ottobre 1975, n. 1111 e 24 ottobre 1984, n. 1426).

Portata la questione all'esame delle sezioni giurisdizionali, si sono avute decisioni contrapposte tra la sez. VI (sopra riportata decisione 29 novem-

necessarie per il rilascio dei fogli di viaggio « CEE/ASOR », abilitati allo svolgimento dei servizi occasionali internazionali di trasporto viaggiatori con autobus, ai sensi del Regolamento 56/83/CEE, (che dà esecuzione all'accordo sui servizi occasionali stradali — ASOR) e del d.m. 30 luglio 1985, ha escluso dalla possibilità di conseguire i cennati documenti di viaggio « le Aziende pubbliche di trasporto viaggiatori su strada ancorché titolari di licenza comunale di noleggio con conducente ».

Va al riguardo, precisato che con decisione n. 82/505 del 12 luglio 1982 del Consiglio della Comunità Europea veniva approvato l'accordo relativo ai servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada effettuati con autobus (ASOR), negoziato tra la CEE ed alcuni paesi europei (Austria, Spagna, Finlandia, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Turchia).

In particolare il predetto accordo, dopo aver definito i c.d. servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada, ha previsto all'art. 6 un apposito documento, destinato a sostituire tutti i documenti di controllo già esistenti. È stato, in particolare, previsto, (art. 6) l'obbligo di tutti i vettori che effettuano servizi occasionali, di munirsi di « un foglio di viaggio che faccia parte di un documento di controllo, rilasciato dalle competenti autorità della parte contraente in cui il veicolo è immatricolato, o da qualsiasi organismo abilitato a tal fine ». Il documento di controllo è costituito, peraltro, (art. 7) da un libretto contenente 25 fogli numerati, staccabili, in duplice esemplare.

---

bre 1988, n. 1291 e 4 marzo 1989, n. 186) e la sez. V (sopra riportata decisione 14 dicembre 1988, n. 818).

Successivamente la stessa sez. VI, con la sopra riportata decisione 6 giugno 1989, n. 721, ha inteso escludere categoricamente la possibilità per gli enti locali di essere titolari di autolinee, il cui esercizio va oltre l'ambito del proprio territorio, ma ammettendola (senza però tener presente le argomentazioni della sez. V) qualora trattasi di servizi occasionali, sempreché abbiano « la funzione precipua di soccorrere necessità determinatesi sul territorio dell'ente locale ».

La decisione n. 186/1989 della sez. VI affronta poi il problema della giurisdizione uniformandosi alla intervenuta giurisprudenza (Cass. SS.UU. 11 aprile 1981, n. 2113 e Consiglio di Stato, VI, 15 novembre 1982, n. 571) che ravvisa la posizione di diritto soggettivo nel soggetto che chiede la immatricolazione di un autoveicolo nuovo, mentre nel caso di richiesta di mutamento di destinazione di un autoveicolo già immatricolato, la posizione del soggetto richiedente è di interesse legittimo, dovendo la P.A. emettere un provvedimento autorizzatorio, espressione di un tipico potere basato su una valutazione discrezionale concernente l'esistenza dei presupposti idonei a consentire il mutamento della utilizzazione dell'autoveicolo.

La giurisprudenza di merito (v. App. Trieste 8 aprile 1989 pubblicata in altra parte della Rassegna) ha ritenuto legittimo il diniego di immatricolazione ad ente locale per autobus da destinare a noleggio con conducente, perché ciò non rientra nei compiti istituzionali dell'ente stesso.

Al cennato accordo — che risponde all'esigenza di facilitare l'organizzazione e l'esecuzione dei servizi occasionali su strada nell'ambito della CEE e dei paesi aderenti all'accordo medesimo — è stata data esecuzione con regolamento CEE n. 56/83, e nell'ordinamento interno, con d.m. 30 luglio 1985.

È stato previsto l'obbligo di tutte le imprese che effettuano servizi occasionali nell'ambito della CEE e degli altri stati contraenti, di utilizzare lo speciale foglio di viaggio CEE/ASOR mentre, per quanto riguarda l'ordinamento interno, con l'art. 3 del predetto decreto è stato previsto che il Ministero dei Trasporti — Direzione generale della Motorizzazione Civile — provveda al rilascio del documento, direttamente o per mezzo di organismi all'uopo incaricati.

Lo stesso Ministero dei Trasporti ha già provveduto, con circolare del 27 marzo 1986, sia a dettare le necessarie prescrizioni per l'applicazione della nuova disciplina, sia a procedimentalizzarne il rilascio del nuovo documento, prevedendo, tra l'altro, le relative modalità di conseguimento. In tale occasione è stato disposto appunto che, «allo stato attuale, inoltre, restano escluse e con riserva di successive disposizioni, le Aziende pubbliche di trasporto viaggiatori su strada, ancorché titolari di licenza comunale di noleggio di autobus con conducente, in relazione sia ai pareri già espressi dal Consiglio di Stato in materia, n. 1111 del 21 ottobre 1975, e n. 920 del 9 ottobre 1976, sull'effettuazione del servizio privato di noleggio con conducente, sia alla necessità di approfondire ulteriormente la questione, avvalendosi nuovamente degli organi consultivi dello Stato»: che costituisce, appunto, la prescrizione impugnata in questa sede.

Appare, così evidente, da una parte, che il potere di organizzazione, volto a disciplinare il rilascio del nuovo documento di trasporto, è stato censurato dalle Aziende ricorrenti in primo grado, lì dove con esso si è ritenuto di introdurre le cennate limitazioni; e, dall'altra, che la questione su cui si è intrattenuto il giudice di primo grado, concernente la possibilità per le Aziende Pubbliche di Trasporto, di effettuare il servizio di noleggio con conducente, costituisce una sorta di accertamento incidentale, posto in essere al fine di stabilire la legittimità della prescrizione contenuta nella circolare che, escludendo le cennate aziende pubbliche dal novero dei soggetti che possono ottenere il nuovo documento di trasporto, le ha, altresì, escluse dalla possibilità di effettuare servizi occasionali internazionali. Come, infatti, è stato esattamente osservato dal giudice di primo grado, la normativa concernente il nuovo documento di viaggio (sia quella di cui al regolamento CEE n. 56/83, che quella di cui al D.M. 30 luglio 1985) non si occupa di stabilire i requisiti per lo svolgimento di servizi occasionali internazionali, sicché l'Amministrazione dei trasporti, nel fornire le necessarie prescrizioni per dare esecuzione alla normativa comunitaria, ha ritenuto di dover procedere ad una for-

male delimitazione dell'area dei soggetti che, in quanto legittimati a conseguire il nuovo documento di trasporto previsto dal cennato accordo, fossero (implicitamente) legittimati allo svolgimento di servizi occasionali internazionali. A tal fine il Ministero dei Trasporti ha, implicitamente, ma chiaramente, ritenuto che i servizi occasionali internazionali fossero equiparabili ai servizi di noleggio con conducente, dal momento che, al fine di negare la possibilità delle Aziende Pubbliche di conseguire il nuovo documento di viaggio, l'Amministrazione ha fatto riferimento a due pareri della seconda sezione del Consiglio di Stato che, pur prendendo atto della circostanza che in passato le medesime avessero conseguito la titolarità di licenze comunali di servizio privato di noleggio con conducente, ha tuttavia ritenuto in via generale che tali aziende pubbliche non potessero svolgere l'attività di noleggio con conducente, potendo queste assumere soltanto l'esercizio di servizi pubblici, e dovendo l'attività in questione essere riguardata come servizio privato ai sensi dell'art. 57, primo comma, del d.P.R. n. 393 del 1953.

Pur apparendo, quindi, la questione prospettata, in qualche modo collegata con il problema della possibilità, o meno, per le aziende municipalizzate, di effettuare servizi privati di noleggio con conducente, e ciò a causa della motivazione adottata dall'Amministrazione, l'oggetto formale del presente giudizio è pur sempre costituito dalla legittimità della determinazione del Ministero dei Trasporti di escludere dalla possibilità di conseguire il nuovo documento di viaggio per le Aziende Pubbliche di Trasporto;

4. — Nell'ordine logico, deve innanzi tutto essere esaminata l'eccezione formulata dalle Aziende Pubbliche resistenti ed appellanti incidentali, secondo cui l'impugnazione proposta dall'Associazione Nazionale Esercenti Noleggio Autobus e Trasporti Turistici (E.N.A.T.) e dall'Associazione Nazionale Autoservizi in Concessione (A.N.A.C.) dovrebbe essere considerata inammissibile.

Secondo la relativa prospettazione, infatti, alle Associazioni in questione (A.N.A.C. ed E.N.A.T.) sarebbe stata attribuita con l'impugnata decisione la qualità di parte interveniente (non, quindi, quella di parte necessaria), sicché l'ammissibilità dell'appello proposto dalle medesime associazioni sarebbe subordinata alla esistenza di una censura volta a contestare specificamente tale qualità. Non essendosi a ciò provveduto da parte delle Associazioni intervenienti in primo grado, l'appello dalle stesse proposto dovrebbe essere considerato inammissibile.

L'eccezione è priva di consistenza.

Con l'atto di appello, infatti, l'E.N.A.T. e l'A.N.A.C. hanno espressamente dedotto l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado in quanto non notificati alle medesime associazioni, da considerarsi controinteressate.

Affermando la propria qualità di controinteressati — e cioè di parti necessarie del processo di primo grado — l'A.N.A.T. e l'E.N.A.C. hanno, con ogni evidenza, contestato la qualità di parte non necessaria, loro riconosciuta dal Tribunale Amministrativo regionale del Lazio con l'impugnata sentenza.

5. — Sempre nell'ordine logico, acquista poi valore decisivo l'accertamento dell'esistenza o meno, della qualità di controinteressate rispetto alla circolare impugnata in primo grado, in capo all'E.N.A.C. ed all'A.N.A.T.: qualità questa, che le predette Associazioni — rappresentative della categoria delle Aziende private di trasporto — rivendicano sia in relazione alla circostanza che le stesse sarebbero espressamente contemplate nella circolare ministeriale, che risulta anche ad esse indirizzata, sia in relazione alla circostanza che alle stesse dovrebbe essere riconosciuto un interesse qualificato nei confronti del ricorso di primo grado, avendo la circolare indicato come sole legittimate al rilascio del nuovo documento di trasporto le imprese private titolari di licenza comunale per il servizio privato di noleggio con conducente.

Dall'accertamento, in capo alle cennate associazioni, della qualità di controinteressate, dipende, infatti, non soltanto la fondatezza del primo motivo dell'appello proposto dalle cennate associazioni, ma — in linea strettamente pregiudiziale con le conseguenti preclusioni in ordine alla possibilità di passare all'esame del gravame — l'ammissibilità stessa dell'impugnazione proposta dall'A.N.A.C. e dall'E.N.A.T.

E noto infatti che, secondo un indirizzo giurisdizionale da tempo consolidato, legittimate a proporre appello avverso le decisioni dei T.A.R. sono soltanto ed esclusivamente le parti necessarie del giudizio di primo grado, anche se eventualmente non costituite, e cioè i soggetti tra i quali deve intercorrere il rapporto processuale, in relazione alla controversia dedotta, ed indipendentemente dalla circostanza che sia stato loro notificato il ricorso, ovvero che siano, o meno, costituite nel giudizio di prima istanza (Sez. VI, 20 febbraio 1987, n. 71; 22 maggio 1985, n. 203; 2 giugno 1983, n. 478; 7 luglio 1982, n. 338; Sez. IV, 3 aprile 1985, n. 114).

E poiché le parti necessarie del giudizio di primo grado — quelle, cioè, fra le quali deve necessariamente intercorrere, a pena di nullità, il rapporto giuridico processuale — sono esclusivamente il ricorrente, l'autorità emanante ed il controinteressato, appare evidente che l'impugnazione dell'A.N.A.C. e dell'E.N.A.T. potrà essere considerata ammissibile soltanto ove alle stesse sia possibile riconoscere la qualità di controinteressate, e cioè di soggetti che — secondo la ricevuta nozione — abbiano conseguito, per effetto diretto ed immediato dell'atto,

una posizione giuridica di vantaggio che comporta l'esistenza di un interesse qualificato alla conservazione del medesimo.

Una situazione del genere non sembra, peraltro, sussistere nella fattispecie.

Va, in proposito preliminarmente ricordato che il primo giudice ha sostanzialmente ritenuto l'atto impugnato con il ricorso n. 748/86, al di là della qualificazione come « circolare » (e cioè come un atto di rilevanza meramente interna), come un atto normativo a contenuto generale volto ad introdurre una disciplina del rilascio dei libretti di viaggio per i servizi occasionali di trasporto viaggiatori, conformemente del resto alla prospettazione delle stesse Associazioni appellanti che proprio con riferimento alla natura provvedimento dell'atto in questione deducono l'esistenza della propria qualità di controinteressate. Si tratta di una prospettazione su cui si è ormai formato il giudicato, non risultando contestata da alcuno degli appellanti e non essendo stata riproposta in questa sede da parte dell'Amministrazione l'eccezione — sostanzialmente disattesa dal primo giudice — secondo cui la circolare sarebbe stata meramente esplicativa di una limitazione già sancita dalla legge.

Tanto premesso, la disciplina introdotta con la cennata circolare, nell'ammettere al conseguimento del documento di trasporto, necessario per l'effettuazione dei servizi occasionali internazionali, le aziende di trasporto privato, attribuisce a queste ultime una posizione qualificata e differenziata che fa delle medesime aziende un contraddittore necessario per l'ipotesi che venga impugnata la prescrizione attribuitiva di tale posizione di vantaggio. Nel caso in esame, invece, con il ricorso proposto in primo grado non è contestata la particolare posizione di vantaggio direttamente attribuita dalla circolare alle imprese cennate, ma l'esclusione delle imprese pubbliche di trasporto dalla possibilità di conseguire il documento di viaggio; e cioè una prescrizione che non riguarda direttamente ed immediatamente le aziende private di trasporto, e che non attribuisce alle stesse un vantaggio diretto ed immediato (cui si correla una posizione soggettiva qualificata e differenziata) ma semmai un vantaggio indiretto. Correlativamente il pregiudizio che le imprese di trasporto private riceverebbero dall'eventuale accoglimento del ricorso proposto in primo grado sarebbe di tipo derivato ed indiretto, discendente dall'ampliamento del numero dei soggetti imprenditori operanti sul mercato dei trasporti occasionali internazionali e correlato all'ammissione al conseguimento del « libretto verde » delle aziende pubbliche di trasporto.

Nessuna posizione soggettiva qualificata e differenziata può essere, pertanto, riconosciuta alle Associazioni appellanti con riferimento alla esclusione impugnata in questa sede, sicché alle medesime non può essere riconosciuta la qualità di controinteressate in ordine al ricorso

a suo tempo proposto dalla Federtrasporti, dell'Azienda Consortile Trasporti - Consorzio Lucchese Autotrasporti Pubblici e dell'Azienda Consorziale Trasporti di Parma.

Né, in contrario, può valere il rilievo formulato dalle Associazioni appellanti, e cioè che, come è riconosciuta la legittimazione delle Associazioni di Categoria a ricorrere per la tutela degli interessi della collettività rappresentata, così dovrebbe essere riconosciuta alle medesime associazioni la legittimazione a resistere, in qualità di parti sostanziali, ai ricorsi proposti dalle imprese concorrenti. Nessun dubbio sussiste, infatti, circa la legittimazione ad agire ed a contraddire delle associazioni di categoria a tutela degli interessi corporativi della collettività rappresentata. Ciò, peraltro è possibile a fronte di un provvedimento che arrechi una lesione immediata e diretta di tali interessi o in difesa di un provvedimento che attribuisca alla collettività rappresentata una diretta posizione di vantaggio: circostanza, questa, che non si verifica nella fattispecie. Il problema astratto della riconoscibilità di una legittimazione ad agire ed a contraddire in capo alle associazioni di categoria non può, infatti, essere confuso con la questione concreta della riconoscibilità, in relazione ad uno specifico atto, della qualità di controinteressato in capo alle medesime associazioni.

Dalla accertata inesistenza della qualità di controinteressate in capo all'E.N.A.T. ed all'A.N.A.C. deriva l'assenza, in capo alle medesime, della qualità di parti necessarie del presente giudizio.

L'appello delle cennate associazioni deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile, in quanto proposto da soggetti non costituenti parti necessarie del giudizio di primo grado (Sez. VI, 20 febbraio 1987, n. 71, cit.).

Degli argomenti svolti dalle predette associazioni — che possono partecipare al giudizio di appello in qualità di intervenienti — si potrà pertanto, tener conto nei limiti in cui non introducono questioni nuove rispetto all'appello dell'Amministrazione.

6. — Infondato appare, invece, l'appello incidentale proposto dalla T.E.P. e dalla C.L.A.P. avverso il capo della decisione impugnata con cui è stata riconosciuta la legittimità dell'intervento in giudizio dell'E.N.A.T. e dell'A.N.A.C.

È noto, infatti, che secondo un indirizzo giurisprudenziale da tempo consolidato, nel processo amministrativo sono legittimati a proporre atto di intervento anche i soggetti portatori di un interesse di mero fatto (Sez. VI, 26 luglio 1986, n. 565; 14 luglio 1984, n. 446).

Un interesse di fatto è certamente riconoscibile nella fattispecie in capo delle Associazioni di categorie delle imprese private di trasporto, atteso che le medesime hanno un evidente interesse a limitare l'ambito dei soggetti beneficiari della normativa in materia di « libretti verdi »,



in conseguenza, come ha esattamente rilevato il primo giudice, del vantaggio economico che deriverebbe alle imprese private dalla mancata concorrenza di quelle pubbliche.

Né un ostacolo all'ammissibilità dell'intervento può essere riscontrato nella circostanza che il medesimo è stato spiegato da due associazioni di categoria, apparendo sufficiente, a tal fine, che l'utilità perseguita da queste sia conforme alle finalità statutarie (si veda per una ipotesi in cui, su tale presupposto, è stato dichiarato ammissibile l'intervento di una associazione di cittadini, Sez. V, 14 maggio 1986, n. 255).

7. — Deve, adesso, essere preso in considerazione l'appello proposto dal Ministero dei Trasporti, con il quale, con la prima doglianza, viene dedotta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui con essa è stata rigettata l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi di primo grado, in quanto rivolti avverso un atto meramente confermativo di precedenti disposizioni amministrative non impugnate.

Ad avviso del Ministero appellante, infatti, le disposizioni contenute nella circolare ministeriale impugnata in questa sede, sarebbero meramente confermativa di quelle contenute nelle precedenti circolari n. 8 del 16 marzo 1974 e n. 11 del 20 aprile 1976, mentre non apparirebbe convincente l'assunto dei primi giudici, secondo cui la circolare del 26 marzo 1986 disciplinerebbe una materia diversa dalle precedenti e sarebbe stata adottata sulla scorta di presupposti normativi diversi.

La circolare, infatti, nella parte impugnata, non sarebbe altro che una presa d'atto di una limitazione già introdotta con le precedenti circolari, essendo state le aziende pubbliche escluse dall'attività di noleggio con conducente, sia pure limitatamente al territorio nazionale.

L'assunto è, sotto diversi profili, infondato.

Ad escludere il carattere meramente confermativo della circolare impugnata in questa sede, pare infatti sufficiente il rilievo che, mentre essa concerne la disciplina del rilascio del nuovo documento di viaggio per i servizi occasionali internazionali di trasporto su strada, le circolari cui fa riferimento l'Amministrazione, riguardano invece l'immatricolazione di autobus per il servizio di noleggio con conducente da parte dei comuni (circolare n. 8/74), e l'immatricolazione di autobus per il medesimo servizio da parte delle Aziende provincializzate e dei Consorzi (circolare n. 11/1976).

A ciò va aggiunto che la circolare ministeriale impugnata in questa sede fa riferimento, allo scopo di motivare l'esclusione delle aziende pubbliche di trasporto dal novero dei soggetti legittimati a conseguire il libretto contenente i fogli di viaggio CEE/ASOR, ai due pareri espressi dal Consiglio di Stato n. 1111 del 21 ottobre 1975 e n. 920 del 9 ottobre 1976. Ciò appare sufficiente ad escludere la « confermatività » della circolare del 27 marzo 1986, dal momento che il riferimento ai

cennati pareri evidenzia come la determinazione in questa sede impugnata sia — a prescindere dalla rilevata diversità della materia — frutto di valutazioni rinnovate rispetto a quelle espresse nelle precedenti circolari; il che appare sufficiente, per ricevuto insegnamento giurisprudenziale, ad escludere ogni « confermatività ».

Il parere del 21 ottobre 1975 è, infatti, successivo alla circolare n. 8 del 1974, come il parere del 9 ottobre 1976 è successivo alla circolare n. 11 del 20 aprile 1976: il che rende palese come, alla base delle determinazioni assunte con la circolare del 27 marzo 1986 vi siano anche valutazioni ed elementi di giudizio non esistenti alla data di adozione delle circolari precedenti.

Tale considerazione — che evidenzia la « novità » del provvedimento del 1986 rende priva di rilevanza l'osservazione formulata dal Ministero dei Trasporti, secondo cui il servizio di noleggio con conducente per i trasporti nazionali e quello per i trasporti internazionali avrebbero il medesimo carattere.

Come, poi, ha esattamente osservato il giudice di primo grado, è pacifico fra le parti che, anteriormente all'emanazione della circolare impugnata, alle imprese pubbliche ricorrenti in primo grado era consentito svolgere i servizi occasionali di trasporto di noleggio con conducente, in quanto già titolari della relativa licenza: il che rende evidente l'autonomia della lesione arrecata alla sfera giuridica delle ricorrenti in primo grado con la circolare in questione.

Il vero è infatti, che le stesse espressioni, contenute nella predetta circolare, rendono palese che quella di escludere le imprese pubbliche di trasporto dalla possibilità di conseguire il nuovo documento di viaggio è una autonoma determinazione dell'Amministrazione, che, pur motivata con riferimento ai pareri acquisiti in ordine al diverso problema dell'attività di noleggio di autobus con conducente, è tuttavia adottata « allo stato attuale » ed in attesa di ulteriori approfondimenti, ritenuti necessari: il che rende palese come si sia di fronte ad una autonoma prescrizione imposta dall'Amministrazione in via interinale, suggerita dalla necessità di una riflessione più approfondita sulla questione.

8. — Deduce, altresì, il Ministero dei Trasporti con la seconda doglianza prospettata, che erroneamente il T.A.R. avrebbe dichiarato illegittima la circolare ministeriale del 27 marzo 1986, nella parte in cui esclude le aziende pubbliche di trasporto dalla possibilità di conseguire il c.d. « libretto verde », sotto i profili dedotti dalle ricorrenti in primo grado con i primi due motivi di ricorso.

Ed infatti, ad avviso dell'Amministrazione la circolare - provvedimento dovrebbe esser ritenuta legittima, perché motivata *per relationem* con il richiamo a precedenti pareri del Consiglio di Stato che, intervenuti in ordine al problema dello svolgimento del servizio di noleggio

con conducente, potrebbero essere richiamati per la concessione dei c.d. libretti verdi, avendo i servizi occasionali di trasporto internazionale di viaggiatori il medesimo carattere dei servizi nazionali di noleggio con conducente.

Il cennato servizio occasionale internazionale potrebbe, peraltro, essere svolto soltanto da soggetti privati, essendo equiparabile alla attività di noleggio con conducente che costituirebbe servizio privato ex art. 57, comma primo, del d.P.R. n. 393 del 1959. Gli enti locali, peraltro, non potrebbero eludere i limiti commisurati all'esercizio dei propri servizi pubblici di trasporto, mentre il Ministero dei Trasporti, competente al rilascio dei libretti verdi, sarebbe tenuto a verificare la sussistenza dei requisiti per la relativa concessione.

L'appello dell'Amministrazione deve essere respinto, dovendo essere confermata la statuizione di accoglimento adottata dal primo giudice. Deve peraltro, essere disposta la correzione della relativa motivazione nei sensi che saranno di seguito precisati.

9. — Come si è già avuto modo di sottolineare, la esclusione, disposta dal Ministero appellante, delle « Aziende Pubbliche di Trasporto Viaggiatori su strada, ancorché titolari di licenza comunale di noleggio con conducente », dalla possibilità di ottenere il rilascio dei documenti CEE/ASOR, è stata motivata, oltre che con la necessità di ulteriori approfondimenti, in relazione « ai pareri già espressi dal Consiglio di Stato in materia n. 1111 del 21 ottobre 1975 e n. 920 del 9 ottobre 1976, sulla effettuazione del servizio privato di noleggio con conducente ».

Tale essendo la motivazione addotta a sostegno della prescrizione impugnata, il problema posto dal presente giudizio consiste esclusivamente nello stabilire se il riferimento ai cennati pareri — ed agli argomenti in esso richiamati — sia idoneo, o meno, a sostenere la esclusione delle Aziende Pubbliche di Trasporto dal rilascio dei documenti CEE/ASOR.

Esula, invece, dal presente giudizio, ogni ulteriore e diversa questione, ed in particolare quella concernente l'identificazione dell'autorità deputata a sindacare la congruità delle attività eventualmente svolte dalle Aziende Municipalizzate con gli interessi delle collettività locali.

Si tratta, infatti, di aspetti non apprezzati né valutati dall'Amministrazione, dal momento che, con la circolare impugnata in questa sede, il Ministero dei Trasporti, dopo aver programmaticamente precisato che i documenti di trasporto occasionale internazionale sarebbero stati rilasciati soltanto alle imprese titolari di licenza comunale di servizio privato con conducente, ha tuttavia escluso le aziende pubbliche di trasporto, ancorché titolari di tale licenza, in relazione ai pareri espressi dal Consiglio di Stato.

L'unica ragione dell'esclusione delle aziende pubbliche dal conseguimento dei documenti di viaggio sta, pertanto, negli argomenti espressi nei pareri cennati, mentre la legittimità della prescrizione impugnata non potrà che essere apprezzata nei limiti della motivazione adottata dall'Amministrazione.

10. — Deve, peraltro, essere ricordato che con i predetti pareri (ed in particolare, con quello del 21 ottobre 1975), la II Sezione del Consiglio di Stato, dopo aver ricordato che i comuni, in economia o mediante aziende municipalizzate, possono assumere l'esercizio di servizi pubblici (art. 292, T.U. n. 383 del 1934 ed artt. 1 e 2 del R.D. n. 2578 del 1925), ha rilevato, sostanzialmente, che il servizio privato di noleggio con conducente non può essere assunto dai comuni e dalle aziende municipalizzate in quanto qualificato come « servizio privato » dall'art. 57 del T.U. n. 393 del 1953.

Con il cennato parere le considerazioni espresse per i comuni e le aziende municipalizzate sono state, altresì, ritenute valide per le aziende provinciali di trasporto e per i consorzi tra comuni e provincie operanti nel settore dei Trasporti.

In relazione, poi, alla circostanza, rappresentata dall'Amministrazione, secondo la quale diverse aziende municipalizzate e provincializzate risultavano già titolari di licenze di noleggio con conducente, l'organo consultivo escludeva sia la possibilità di revocare le relative carte di circolazione, sia di ricorrere all'autotutela, sia infine, la possibilità di non ammettere alla revisione prevista dall'art. 55 del codice della strada gli autobus immatricolati per servizio di noleggio con conducente, intestati a comuni, aziende municipalizzate e provincializzate e consorzi. È stato ritenuto invece opportuno, nel quadro di una scelta volta a realizzare una normalizzazione graduale del settore, « lasciare per ciascun autobus inalterata la situazione attuale, solo fino a quando non venga richiesto il trasferimento, su carta di circolazione di altro veicolo, dell'annotazione di legittimazione del primo autobus a servizio privato di noleggio con conducente », in tal modo definendo la situazione mediante la sostanziale negazione dell'abilitazione al noleggio con conducente di nuovi automezzi.

Tale essendo il tenore dei pareri richiamati, risulta evidente che, come ha osservato il primo giudice, il richiamo generico ai medesimi non appare idoneo a sorreggere la circolare impugnata, nella parte in cui ha disposto l'esclusione delle aziende pubbliche, anche se titolari della licenza di noleggio privato con conducente, dal novero dei soggetti legittimati a conseguire il nuovo documento di cui all'accordo CEE/ASOR. Ciò, peraltro perché con i sopra ricordati pareri (ed in particolare con quello del 1975) si era sostanzialmente ritenuto opportuno che, in relazione agli autoveicoli già immatricolati per servizio privato di noleg-

gio con conducente, le Aziende pubbliche continuassero a svolgere la relativa attività.

Il mero richiamo ai predetti pareri, non dà, pertanto, ragione dell'*iter* logico seguito dall'Amministrazione per pervenire alla esclusione di tutte le aziende pubbliche — ancorché in possesso di licenza di noleggio con conducente — dal rilascio dei nuovi documenti CEE/ASOR per il trasporto occasionale internazionale.

Sotto questo profilo deve, anzi, essere rilevato che, avendo l'Amministrazione ritenuto di dover accordare il rilascio dei cennati documenti per il trasporto occasionale internazionale «ad imprese titolari di licenza comunale di servizio privato con conducente», appare illogico e contraddittorio giustificare l'esclusione — dalla possibilità di conseguire i cennati documenti — delle aziende pubbliche già titolari della cennata licenza, in forza del richiamo e dei pareri che, proprio in relazione a tali aziende pubbliche, titolari di licenze di noleggio con conducente, suggerivano che fosse consentita, sia pure temporaneamente, la prosecuzione dell'attività.

Come è stato osservato con la decisione di primo grado, non trattandosi, nella specie, di negare l'autorizzazione a svolgere l'attività di noleggio con conducente, ma, di pervenire indirettamente, attraverso la preclusione al rilascio dei documenti, all'esito di impedire a determinati soggetti (le aziende pubbliche titolari di licenze di servizio di noleggio con conducente), una attività per la quale le stesse erano già in possesso dei requisiti abilitativi, l'Amministrazione avrebbe, quanto meno, dovuto fruire una autonoma motivazione che desse conto dell'apprezzamento di circostanze idonee a superare le considerazioni che avevano indotto l'organo consultivo ad esprimere un avviso contrario alla limitazione dell'attività dei medesimi soggetti.

Né, in contrario, può valere quanto rilevato dall'E.N.A.T. e dalla A.N.A.C. (i cui argomenti, come si è visto, devono essere presi in considerazione nella misura in cui sono volti a sostenere l'impugnazione proposta dal Ministero), secondo cui nella fattispecie non si sarebbe trattato di tollerare la continuazione di una attività già esercitata dalle aziende pubbliche sulla base di titoli rilasciati anteriormente al 1975 (epoca a cui risale il parere del Consiglio di Stato), ma di consentire l'esplicazione di una nuova e diversa attività. Ed infatti, premesso che l'unico presupposto — espressamente indicato dall'Amministrazione — per il conseguimento del nuovo documento di viaggio era costituito per noleggio privato con conducente, appare evidente che il nuovo documento non poteva essere negato alle aziende pubbliche in possesso di tale licenza, costituendo lo svolgimento del servizio occasionale internazionale, per esplicito riconoscimento dell'Amministrazione, un'attività comunque idonea ad esser posta in essere in forza del possesso della predetta licenza.

Come riconosce lo stesso Ministero dei Trasporti con l'atto di appello, « i servizi occasionali di trasporto internazionale hanno il medesimo carattere dei servizi nazionali di noleggio con conducente » (pag. 7 dell'atto di appello): sicché non esisteva alcuna ragione (e comunque, nessuna motivazione in proposito è ravvisabile né nella circolare né nei pareri richiamati) per escludere dal conseguimento del documento di trasporto internazionale le aziende (pubbliche) già in possesso della licenza di noleggio con conducente.

11. — Deve, peraltro, essere rilevato che, oltre per le rilevate carenze sul piano della motivazione, la circolare impugnata in primo grado, come ha ritenuto il Tribunale, si palesa viziata da una più radicale ragione di illegittimità, non potendo essere condiviso l'assunto, pure posto a base della esclusione impugnata e sostenuto dal Ministero appellante, secondo cui l'attività di noleggio con conducente costituirebbe esclusivamente « servizio privato » ai sensi dell'art. 57, primo comma, n. 1 del d.P.R. n. 393 del 1953, in quanto tale non assumibile dalle aziende municipalizzate; le quali potrebbero, invece, assumere esclusivamente l'esercizio di servizi pubblici, o di servizi privati nei limiti di cui all'art. 58 sesto comma del codice della strada (e cioè per necessità proprie dell'ente pubblico come persona giuridica).

Assume, in proposito, valore determinante la considerazione dell'articolo 57 del codice della strada e cioè della norma che, indicando come di « uso privato » il trasporto di persone con autoveicoli o motocarrozze da noleggiare con conducente (art. 57, primo comma, lett. c), nella prospettiva della circolare impugnata in questa sede, determina l'impossibilità, per le aziende municipalizzate, di gestire tale servizio. In particolare, premesso che i Comuni possono gestire soltanto servizi pubblici (artt. 292 T.U. 3 marzo 1934, n. 383, 1 e 2 R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578), il problema posto dalla presente controversia consiste nello stabilire se la indicazione « uso privato » contenuta nel codice della strada, possa essere assunta come sinonimo di « servizio privato », ovvero — il che è lo stesso — se la distinzione tra uso privato ed uso pubblico posta dal T.U. n. 393 del 1959 con riferimento agli autoveicoli e motocicli ammessi alla circolazione si collochi sullo stesso piano della distinzione tra servizio privato e servizio pubblico.

Il Collegio ritiene che a tale quesito debba essere fornita risposta negativa.

L'art. 57 del T.U. del 1959, inserito nel capo III, concernente l'ammissione dei veicoli alla circolazione, dispone che gli autoveicoli, i motocicli ed i rimorchi possono essere destinati ad uso privato (art. 57, primo comma, n. 1), ovvero ad uso pubblico (art. 57, primo comma, n. 2), distinguendo successivamente i singoli casi di « uso pubblico » da quelli di « uso privato ».

Già da tale prima ricognizione appare, pertanto, evidente l'impossibilità di riferire la distinzione uso pubblico - uso privato all'altro servizio pubblico - servizio privato; e, correlativamente l'impossibilità di considerare i singoli casi di « uso pubblico » e di « uso privato » ivi previsti come altrettante ipotesi riconducibili rispettivamente ad un servizio pubblico ovvero ad un servizio privato.

La normativa contenuta nell'art. 57, è, infatti, volta a disciplinare l'ammissione alla circolazione degli autoveicoli, ed in tale logica, di conseguenza, non può che essere letta la distinzione tra uso pubblico ed uso privato da essa introdotta.

La stessa distinzione uso pubblico-uso privato appare poi espressamente ed esclusivamente riferita agli « autoveicoli, motoveicoli e rimorchi » e cioè ai mezzi da immettere nella circolazione, sicché la stessa, non può, con ogni evidenza, essere riferita ad un « servizio » che è costituito invece da una attività o da un complesso di attività.

La distinzione uso pubblico — uso privato di cui all'art. 57 indica infatti l'utilizzazione che può essere effettuata dei singoli mezzi, ai fini della circolazione, da parte degli utenti dei medesimi, ma non dice nulla in ordine al diverso problema della natura dell'attività svolta dai soggetti titolari di tali mezzi. La disciplina di cui all'art. 57 è, infatti, esclusivamente volta a descrivere le diverse esigenze che possono essere soddisfatte attraverso l'utilizzazione dei singoli mezzi (trasporto di persona; trasporto di persona con o senza conducente; trasporto di persona o cose in servizio da piazza o di linea) e non, invece, a qualificare l'attività che viene posta in essere attraverso l'approntamento e l'utilizzazione del mezzo.

Non a caso, infatti, la norma in esame introduce una distinzione che attiene esclusivamente « all'uso » del mezzo da parte dell'utente, — e cioè alla modalità di fruizione da parte di questo — e non alle finalità ed agli interessi che attraverso le diverse utilizzazioni del mezzo si intendono realizzare o perseguire.

L'impossibilità di trasferire la distinzione tra uso pubblico ed uso privato, introdotta dall'art. 57 del Codice della strada, sul piano della dicotomia servizio pubblico - servizio privato (e cioè sul piano della qualificazione dell'attività in relazione alla rispondenza ad interessi generali) risulta, peraltro, confermata dalla considerazione dei singoli casi che il medesimo art. 57 riconduce « all'uso pubblico » o « all'uso privato ».

Basta, a tal fine, considerare che l'art. 57 del d.P.R. n. 393 del 1959 ricomprende nella nozione di « uso pubblico », oltre che il « trasporto di persone o di cose in servizio di linea » (lett. *b*), soltanto il « trasporto di persone o di cose in servizio da piazza ».

Se, infatti, dovesse ritenersi la distinzione a uso pubblico ed uso privato del mezzo sovrapponibile a quella servizio pubblico - servizio

pubblico, dovrebbe anche affermarsi che il trasporto di persone o di cose in servizio da piazza costituisca un vero e proprio servizio pubblico nel senso di servizio originariamente riservato all'autorità pubblica, laddove appare evidente che il medesimo è un servizio che, pur assoggettabile a regolamentazione perché interessante la collettività (ed in questo senso di interesse pubblico), ben può essere affidato a privati, rientrando la relativa attività nella sfera della generale capacità dei soggetti di diritto. In particolare con riferimento al servizio di auto pubbliche da piazza (che è quello preso in considerazione dall'art. 57, primo comma, n. 2, lett. a, del Codice della strada) è stato espressamente affermato che esso, nonostante l'evidente impropria qualificazione di servizio pubblico dovuta al linguaggio corrente, costituisce attività già compresa nella naturale capacità e libertà dei privati, anche se facoltativamente assoggettabile a disciplina da parte dell'Amministrazione, consistente nel rilascio di apposite licenze (Sez. V, 11 marzo 1966, n. 430).

L'impossibilità di considerare « l'uso privato » di cui è cenno nell'art. 57 come servizio privato — quindi non municipalizzabile — è, poi, ulteriormente confermata dal secondo comma del medesimo art. 57, il quale dispone che « previa autorizzazione dell'Ispettorato della Motorizzazione civile gli autobus destinati a noleggio con conducente possono essere impiegati, in via eccezionale, in servizio di linea e viceversa ».

La norma, infatti, prevedendo che in via eccezionale autobus destinati ad « uso privato » (quale è quello di noleggio con conducente) possono essere destinati ad un « uso pubblico » (il servizio di linea) implica, almeno tendenzialmente, una sostanziale omogeneità tra il noleggio con conducente ed il servizio di linea (rispondendo sia il primo che il secondo ad una esigenza di trasporto dell'utenza), non apparendo appunto possibile il mutamento di utilizzazione nell'assenza di tale tendenziale omogeneità.

La norma, d'altra parte, intende rispondere alle esigenze delle imprese esercenti servizi di trasporto, consentendo alle medesime, sia pure in via eccezionale, l'impiego secondo un « uso pubblico » di propri mezzi destinati ad « uso privato » e viceversa.

Ciò rende palese che l'art. 57 non si occupa in alcun modo della qualificazione (se pubblica o privata) dei servizi di trasporto e delle imprese che gestiscono tali servizi, ma che, invece, esso riguarda soltanto le modalità di utilizzazione degli automezzi.

La facoltà di utilizzare mezzi ad uso privato in servizio di linea (e cioè per uso definito « pubblico » dal Codice della Strada), deve, infatti, essere riconosciuta anche alle imprese private di trasporto, le quali gestiscono servizi che, pur interessando la collettività, non possono che essere ricondotte ad una attività che costituisce manifestazione della naturale capacità e libertà dei privati.



12. — Se dunque nessun elemento può essere tratto dalla qualificazione come « ad uso privato » del noleggio con conducente, contenuta nel Codice della strada, per dedurne l'impossibilità di procedere alla municipalizzazione del relativo servizio, deve essere osservato che nessun ostacolo, a tale esito, sembra pervenire dalla legislazione comunale e provinciale e dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi.

L'art. 292 del T.U. del 1934 dispone in via generale che i comuni e le province possono assumere « nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi ». La norma, pertanto, pur prevedendo in astratto la possibilità per i comuni di procedere all'assunzione di pubblici servizi, rimanda alla fonte legislativa per la determinazione delle relative condizioni e dei limiti.

L'art. 1 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, dopo aver affermato in via generale la possibilità dei Comuni di assumere l'esercizio diretto dei pubblici servizi, offre una elencazione dei medesimi, che, alla stregua della dizione normativa (« e segnatamente di quella relativa agli oggetti seguenti »), ha natura meramente esemplificativa e non certo tassativa.

In tale elencazione risultano, peraltro, compresi al n. 14, anche i servizi attinenti all'impianto ed esercizio di omnibus, automobili ed ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni.

L'ampiezza della dizione legislativa, che, da una parte, fa riferimento « all'impianto ed esercizio di omnibus, automobili ed ogni altro simile mezzo », e, dall'altro, qualifica gli stessi solo in relazione alla finalità cui i medesimi obbediscono (diretti a provvedere alle pubbliche comunicazioni), rende palese che possono essere municipalizzati tutti i servizi volti ad assicurare pubbliche comunicazioni, con qualunque mezzo gli stessi siano effettuati, ed a prescindere delle modalità concrete di organizzazione del servizio.

La legge infatti, proprio con riferimento all'ampiezza della prescrizione in essa contenuta, lascia chiaramente intendere che possono essere assunti dai comuni, in ragione del peculiare interesse pubblico ad essi connesso, tutti i servizi volti comunque ad assicurare le pubbliche comunicazioni, indipendentemente dal tipo di mezzo prescelto e dalle modalità concrete con cui si provveda a tale scopo.

Considerata l'ampiezza della previsione normativa, nella relativa prescrizione rientra certamente anche l'attività di noleggio con conducente.

Si è visto sopra come la qualificazione « ad uso privato » fornita dal Codice della strada non possa essere considerata ostativa, attenendo essa non alla natura del servizio, ma alle modalità di utilizzazione del medesimo; qui è il caso di aggiungere che anche l'esercizio dell'attività di

noleggio con conducente ha riferimento alla necessità di provvedere alle pubbliche comunicazioni, sicché non sussiste alcuna ragione per escludere la stessa dalla possibilità di municipalizzazione. In particolare, se il servizio pubblico di trasporto attiene a tutto ciò che è idoneo ad assicurare le pubbliche comunicazioni, appare evidente che l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente nient'altro costituisce se non una modalità particolare di organizzazione del servizio pubblico.

13. — Il vero è infatti che la nozione di servizio pubblico non può essere definita in astratto, in relazione al tipo di attività cui esso si riferisce ed a prescindere da un contesto normativo che la qualifichi.

Così è, ad esempio, per l'attività di autoservizio di linea che si effettui con itinerari fissi (attività che è diversa da quella di noleggio con conducente), che costituisce a servizio pubblico in virtù di una apposita previsione normativa (art. 1 legge 28 settembre 1939, n. 1822) che come tale espressamente lo disciplina, riservandolo *ab origine* all'Amministrazione pubblica.

Così è, anche, per la nozione di servizio pubblico municipalizzabile — assumibile, cioè, da parte dei Comuni — che non può essere stabilita in astratto, ovvero in relazione a previsioni normative dettate per altre finalità, ma che non può che essere determinata avuto riguardo ai caratteri ed agli elementi in proposito desumibili dall'art. 1 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578. Questo, fornendo una elencazione non tassativa di attività municipalizzabili, lascia chiaramente intendere quale sia la nozione di servizio pubblico che è stata presa in considerazione ai fini della municipalizzazione, o se si vuole, indica implicitamente i « tipi » di servizi municipalizzabili.

Ora, se si guarda all'elencazione di cui all'art. 1 del T.U. sulle municipalizzazioni, è facile rendersi conto che in esso sono ricompresi sia servizi individuati espressamente od implicitamente come ad uso pubblico (e cioè offerti indistintamente alla collettività), sia servizi individuati ad uso privato (che si attuano, cioè all'interno di un rapporto che si instaura con un singolo soggetto o con un gruppo di soggetti: basti pensare al servizio di trasporto funebre, che è indiscutibilmente ad uso privato) ed in ogni caso servizi di interesse generale, rispondenti, cioè, ad interessi generali, la cui realizzazione può peraltro essere affidata (ed è, anzi, normalmente affidata) a soggetti privati (si pensi, ad esempio, all'impianto ed all'esercizio di farmacie, ai trasporti funebri, alla costruzione di molini e forni, di stabilimenti per la macellazione, di bagni e lavatoi pubblici, di asili notturni: art. 1, nn. 6, 8, 9, 10, 12 e 14).

Val quanto dire, che, nel sistema del R.D. n. 2578 del 1925 la nozione di servizio pubblico municipalizzabile non è quella di servizio relativo ad una attività sin dall'origine necessariamente riservata all'Am-

ministrazione ed eventualmente trasferibile ai soggetti privati in virtù di un rapporto di concessione, (c.d. servizi pubblici in senso stretto), ma l'altra, di servizio rispondente ad esigenze di utilità generale o ad essa destinato, in quanto preordinato a soddisfare interessi della collettività, e tuttavia non riservato originariamente all'Amministrazione e gestibile di conseguenza anche da privati (c.d. servizio pubblico in senso lato: si veda, per una distinzione in tal senso, Cons. di Stato, Sez. V, 11 marzo 1966, n. 430, cit.).

Si tratta, d'altra parte, di un esito del tutto logico, sol che si tenga presente che il R.D. n. 2578 del 1925, concerne le attività « municipalizzabili », e cioè quei servizi che, svolti da privati, per la loro idoneità a rispondere ad interessi generali, possono essere assunti e svolti dalla autorità comunale.

È evidente pertanto che la nozione « di servizio pubblico » presa in considerazione dal T.U. sulla municipalizzazione non può essere quella di servizio originariamente riservato all'Amministrazione (dal momento che, in tal caso, non occorrerebbe la municipalizzazione, e si sarebbe fuori dall'ambito del relativo fenomeno) ma l'altro, diverso, di servizio svolto da soggetti privati, e tuttavia rispondente primieramente ad interessi generali.

In tale nozione rientra certamente l'attività di noleggio con conducente, la quale, definita « ad uso privato » dal Codice della strada in relazione alle modalità di utilizzazione del servizio, risponde certamente ad un interesse generale, ed è di conseguenza, assumibile da parte dei Comuni.

La natura « pubblica » nel senso sopra delineato (e cioè pubblica in senso lato) dell'attività di noleggio con conducente è, del resto, confermata dall'art. 113 del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740, espressamente mantenuto in vigore dal T.U. n. 393 del 1959 (art. 145) che, nell'attribuire ai comuni la facoltà di dettare apposite prescrizioni, definisce « servizi pubblici » il servizio da piazza ed il servizio da noleggio.

La disposizione normativa, che concerne un servizio esercitabile da soggetti privati e tuttavia assoggettabile a regolamentazione da parte dei Comuni, evidenzia, infatti, che la qualificazione di pubblico è attribuita al servizio da noleggio (come anche al servizio da piazza), non in relazione al fatto che esso è riservato all'Amministrazione in via originaria ed esclusiva, ma con riferimento alla circostanza che esso risponde ad una utilità generale, interessando in tal modo l'intera collettività.

Sotto questo profilo, pertanto, esatta si palesa l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata, secondo cui ai fini della qualificazione in termini di « pubblico » di un servizio, è sufficiente l'elemento teleologico della sua capacità di rispondere ad una utilità generale e collettiva, mentre la distinzione tra « uso pubblico » ed « uso privato » attiene invece al momento di utilizzazione del servizio da parte dei sog-

getti ammessi a beneficiarne: con l'avvertenza peraltro, che il riferimento alla capacità di rispondere ad esigenze collettive vale a qualificare come pubblico il servizio in senso lato, occorrendo, per la qualificazione di servizio pubblico in senso stretto l'ulteriore elemento, desumibile esclusivamente da una apposita previsione normativa, della originaria riserva a favore dell'Amministrazione.

Il T.U. n. 2578 del 1925 sulla municipalizzazione non può, peraltro, che aver riferimento ai c.d. servizi pubblici in senso lato, dal momento che, ove si fosse di fronte a servizi *ab origine* riservati all'Amministrazione, si sarebbe al di fuori delle esigenze sottese dalla municipalizzazione e dal relativo fenomeno.

14. — Alla luce dei superiori rilievi, illegittima si palesa la circolare ministeriale impugnata, che ha escluso le Aziende Pubbliche dalla possibilità di conseguire i documenti di viaggio di cui all'accordo CEE/ASOR, sul presupposto, sostanzialmente ricavabile dai pareri richiamati, dell'impossibilità, per le medesime, di esercitare l'attività di noleggio con conducente.

Esulano invece dal presente giudizio, come si è già avuto modo di osservare, le ulteriori questioni affrontate dal giudice di primo grado, dal momento che l'unica ragione posta a fondamento della determinazione di escludere dalla possibilità di conseguire i nuovi documenti di trasporto sta esclusivamente nella dedotta impossibilità di svolgere attività di noleggio con conducente.

Poiché, peraltro l'E.N.A.T. e l'A.N.A.C. contestano la legittimazione stessa delle Aziende pubbliche di trasporto a svolgere servizi occasionali internazionali, (e cioè i servizi cui si riferiscono i documenti di viaggio presi in considerazione dalla circolare), il Collego deve darsi carico di esaminare i rilievi prospettati in tal senso.

Dalla accertata inesistenza in capo alle predette associazioni della qualità di controinteressato deriva, infatti, l'impossibilità, per le stesse, di proporre una autonoma impugnazione, ma non l'impossibilità di svolgere argomenti a sostegno della impugnazione proposta dal Ministero dei Trasporti.

E poiché quest'ultima ha, sostanzialmente, contestato la possibilità per i Comuni e le Aziende municipalizzate di gestire servizi occasionali internazionali, gli argomenti prospettati dall'E.N.A.T. e dall'A.N.A.C., che legittimamente possono prendere parte al presente procedimento in qualità di intervenienti, devono essere presi in considerazione.

15. — Ad avviso delle due Associazioni, le Aziende Municipalizzate ed i Comuni non avrebbero la capacità giuridica di svolgere i servizi occasionali internazionali oltre che per la natura privata dei medesimi (e si è visto sopra come tale punto di vista non sia condivisibile), sia

perché le predette aziende potrebbero svolgere esclusivamente servizi nell'ambito del proprio territorio, sia perché, comunque, non sarebbero legittimati a svolgere servizi occasionali internazionali.

Entrambi i rilievi prospettati non sono, per altro, utili ai fini dell'accoglimento del gravame proposto dal Ministero dei Trasporti.

Quanto al primo di essi, deve essere ricordato che, come ha esattamente osservato il giudice di primo grado e come ha già sostanzialmente rilevato la Sezione (Sez. VI, 4 dicembre 1984, n. 693, cit.) l'art. 7 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702 ha disposto la soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative « ad ogni effetto », e dunque anche in relazione a quegli effetti che limitano tali spese dei Comuni, concernenti i servizi di pubblica utilità, « entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa ».

Che poi l'abolizione della cennata distinzione abbia comportato il venir meno del limite della territorialità imposto alle spese degli enti locali (ma non, come si vedrà, l'abolizione di un criterio di collegamento necessario tra le spese e le esigenze della popolazione del Comune interessato) risulta tra l'altro confermato dal nuovo regolamento delle aziende speciali di servizi degli enti locali, approvato con d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, che all'art. 5 prevede la facoltà del Comune di estendere l'attività della propria azienda di servizi al territorio di altri enti locali, previa stipulazione di una apposita convenzione. È chiaro, infatti, che una previsione del genere, che espressamente estende l'attività delle aziende di servizi comunali al territorio extracomunale, non avrebbe potuto esser posta in essere ove non fosse venuta meno la cennata limitazione, non potendo la norma regolamentare, posta in essere sulla scorta della disposizione contenuta negli artt. 23 e 31 del R.D. n. 2578 del 1925, derogare ad una previsione di rango legislativo.

Il vero è infatti, che gli interventi di riforma della finanza locale attuati a partire dal 1977, e soprattutto l'evoluzione della distinzione tra spese facoltative, hanno comportato una espansione della sfera di attività dei comuni, che trova adesso limitazione nella capacità finanziaria degli enti e nella destinazione delle risorse, nell'ambito del territorio del Comune, a beneficio della cittadinanza. In tale contesto devono essere, ormai, intesi sia gli artt. 292 e 312 del T.U. n. 383 del 1934 che l'art. 1 R.D. n. 2578 del 1925, i quali impongono, ormai, non la limitazione della spesa (e del servizio) all'ambito territoriale dell'ente, ma conformemente ad un principio generale, l'esistenza di un obiettivo criterio di collegamento tra la spesa ed il servizio (in ipotesi eccedenti l'ambito locale), e le necessità della comunità locale. La natura di enti territoriali propria dei Comuni implica, infatti, non che i servizi pubblici siano limitati all'ambito locale, (limitazione questa legata alla distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative), ma che i servizi

pubblici, in ipotesi svolgentisi anche oltre l'ambito locale, siano tuttavia istituiti in relazione a specifiche esigenze della comunità locale.

Val quanto dire che i servizi di noleggio con conducente (nonché, i servizi occasionali internazionali) possono essere legittimamente svolti dai comuni e dalle aziende municipalizzate soltanto in relazione ad esigenze obiettive e specifiche dalla comunità locale: esigenze, queste, che possono portare la medesima comunità a proiettarsi al di fuori del limite territoriale dell'ente locale. La circostanza, infatti, che sia superato tale limite territoriale non toglie che le esigenze cui si fa fronte con il servizio siano pur sempre riferibili alla comunità locale.

16. — A sostegno della dedotta incapacità, da parte dei comuni e delle Aziende municipalizzate di gestire i servizi occasionali internazionali di cui alla circolare n. 1134/1986, l'E.N.A.T. e l'A.N.A.C. invocano un parere reso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato del 1984, alla stregua del quale le medesime aziende non possono essere titolari di concessioni di autoservizi di linea interregionali o internazionali.

Tra tali servizi di linea non rientrano, peraltro, i servizi occasionali internazionali i quali appunto, come risulta sia dall'art. 3 del Reg. 117/66/CEE che dall'art. 2 dell'accordo ASOR sono « quelli che non rispondono né alla definizione di servizio regolare di cui all'art. 3 né alla definizione di servizio a navetta di cui all'art. 4 ».

I servizi di linea rientrano appunto fra i c.d. servizi regolari, essendi i primi definiti come quelli « che si effettuino ad itinerario fisso, anche se abbiano carattere saltuario », e costituendo servizi regolari « quelli che assicurano il trasporto di persone effettuato con una frequenza e su un itinerario determinato » (art. 3 accordo ASOR).

La strutturale diversità tra i servizi di linea internazionali ed i servizi occasionali (assimilabili al noleggio con conducente), peraltro, confermata dallo stesso art. 85 d.P.R. n. 616 del 1977, che mentre ha riservato allo Stato « le linee automobilistiche a carattere internazionale » (secondo comma), ha invece trasferito alle regioni le funzioni amministrative concernenti « l'approvazione dei regolamenti comunali relativi ai noleggi ed ai servizi da piazza ».

Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative concernenti l'approvazione dei regolamenti relativi ai noleggi conferma che questi ultimi — cui per espressa previsione contenuta nella circolare impugnata, sono assimilabili i servizi occasionali internazionali — costituiscono servizi affatto diversi da quelli — rimasti di esclusiva competenza statale — in ordine ai quali è stata ritenuta la carenza di legittimazione alla assunzione da parte dei Comuni e delle Aziende municipalizzate.

Deriva da ciò che i principi riferiti nel cennato parere del 1984 della II Sezione del Consiglio di Stato non sono in alcun modo riferibili ai

servizi occasionali internazionali, sicché dalla sostenuta impossibilità, per i comuni, di conseguire la titolarità di concessioni di autoservizi di linea internazionali o interregionali, non può essere dedotta l'impossibilità, per i medesimi, di esercitare i predetti servizi occasionali. Né l'esercizio di tali servizi occasionali comporta il riferimento ad interessi che coinvolgono l'intera collettività nazionale: un riferimento del genere si ha infatti, per i servizi regolari che collegano il territorio nazionale con l'estero, e non invece in relazione a servizi occasionali che, pur implicando la possibilità di fuoriuscire dal territorio nazionale, devono pur sempre rimanere ancorati, come si è già visto, ad esigenze delle comunità locali, che rappresentano il criterio obiettivo di collegamento tra il servizio occasionale e l'ente locale.

17. — Alla stregua delle superiori notazioni, illegittima appare la circolare impugnata in primo grado nella parte in cui individua i soggetti aventi titolo al rilascio dei libretti di viaggio per i servizi occasionali di trasporto viaggiatori su strada con autobus, con esclusione delle aziende municipalizzate, e ciò perché queste ultime possono esercitare i predetti servizi occasionali internazionali, sempre che attraverso di essi si faccia fronte, in concreto, a specifiche oggettive esigenze della popolazione comunale residente.

Il rilascio dei documenti di viaggio da parte del Ministero è, d'altra parte, preordinato anche all'accertamento della legittimità della circolazione degli autoveicoli, sicché in sede di rilascio dei libretti di viaggio potranno essere effettuati, anche attraverso la predisposizione di opportune modalità procedurali, gli accertamenti volti a stabilire, che, in concreto, l'esercizio dei servizi occasionali internazionali sia collegato alla necessità di far fronte ad una oggettiva esigenza della popolazione residente.

— II —

(*omissis*) 4. — Nel merito e con le precisazioni che seguono, l'appello principale è fondato, laddove si sostiene che una Amministrazione comunale non può legittimamente costituire una società per assumere servizi che non rientrano « per le loro caratteristiche topografiche e/o per il contenuto dell'attività svolta nei propri compiti istituzionali e in ogni caso senza aver prima attentamente ponderato e congruamente esternato le relative esigenze organizzatorie ».

Osserva la Sezione che, in ordine alla costituzione di società per azioni per iniziativa di soggetti pubblici, questo Consiglio ha affermato i seguenti principi:

— in via generale gli enti pubblici e, tra essi, i Comuni, hanno una capacità di diritto privato e quindi di porre in essere negozi giuridici;

— possono così, in particolare, legittimamente promuovere la costituzione di società per azioni e/o assumervi partecipazioni azionarie al fine di affidare ad esse, in concessione, un determinato servizio di propria pertinenza (v. C.S., VI, 25 maggio 1979, n. 384; sul punto cfr. anche Corte dei Conti, sez. controllo, 22 luglio 1986, n. 1883);

— per le Amministrazioni comunali, tale capacità trova riscontro negli articoli 98 n. 4, 99 n. 3, 100 n. 3 e 101 n. 2 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, che prevedono espressamente la potestà degli enti in parola di acquistare azioni industriali (v. C.S., I, 1° febbraio 1985, n. 130/85);

— in concreto la capacità negoziale di cui trattasi incontra limiti che possono derivare dalla natura dell'ente, dal tipo di funzioni ad esso assegnate, dalla volontà del legislatore ecc.

A quest'ultimo riguardo è stato così affermato, con riferimento specifico al settore del trasporto pubblico, che ai fini della legittimità della costituzione di una società da parte di un Comune occorre che risultino verificate le seguenti condizioni sostanziali:

— l'attività sociale sia corrispondente agli scopi istituzionali dell'ente e quindi sia destinata ad assolvere a servizi riconducibili alla sfera di attribuzione del medesimo;

— l'attività sociale sia, in particolare, ristretta al territorio dell'ente locale che detiene la quota del pacchetto azionario, rilevandosi che «l'elemento del territorio... circoscrive spazialmente l'ambito degli interessi rimessi alla cura dell'ente esponenziale della collettività insediata nel territorio stesso, il quale, quindi, se può provvedere alla loro realizzazione anche avvalendosi degli strumenti offerti dal diritto privato, non può, tuttavia, legittimamente utilizzare l'anzidetta capacità privatistica per realizzare fini o interessi che trascendano l'ambito spaziale di sua pertinenza» (così C.S., II, 24 ottobre 1984, n. 1436/84).

Sul piano procedimentale si è poi sottolineato (cfr. C.S., I, 1° febbraio 1985, n. 130/85 cit.), che la delibera di istituire una società per azioni per lo svolgimento di servizi pubblici di pertinenza comunale deve essere congruamente motivata, in modo tale da evidenziare le ragioni (in particolare sotto il profilo della convenienza economica) della scelta organizzatoria in parola, in luogo di quelle previste espressamente dagli artt. 2, 15 e 26 T.U. n. 2578/1925 e che, in ogni caso, di regola, al successivo affidamento in concessione del servizio pubblico alla società può pervenirsi solo con procedura concorsuale, nei modi previsti dall'art. 267 R.D. 14 settembre 1931, n. 1175.

5. — Per quel che qui rileva, rispetto ai principi suesposti — che la Sezione condivide — da un lato si appalesa infondata l'affermazione delle ditte ricorrenti, secondo cui in materia non sarebbe comunque



consentita la istituzione di società per azioni (a partecipazione comunale) per l'esercizio del servizio pubblico di trasporto. La tesi, come visto, non è conforme ai più recenti orientamenti giurisprudenziali che la Sezione, come detto, condivide, in quanto la capacità negoziale (ivi compresa quella di costituire società per azioni per fini istituzionali) ha carattere generale e non può essere esclusa, salvo specifiche disposizioni, neppure per quelle attività di pertinenza comunale, per le quali la legge indica, come nella specie, i relativi sistemi di gestione (oltre al T.U. n. 2578/1925, cfr. per il trasporto pubblico locale gli artt. 4 e 7 della legge 10 aprile 1981, n. 151).

D'altra parte, anche nel parere 6 marzo 1956, n. 373 (richiamato dai ricorrenti) della I Sezione del Consiglio di Stato, si precisavano limiti, ma non preclusioni assolute alla costituzione di società per azioni nel settore, ritenendosi in particolare necessaria la partecipazione effettiva ad esse di più soci e quindi di almeno un altro soggetto, oltre al Comune titolare del pacchetto azionario di maggioranza.

Per altro verso, risultano invece disattesi, come esattamente dedotto nell'appello, alcuni dei principi giurisprudenziali soprarichiamati, in ordine alle modalità istitutive e ai limiti operativi delle predette società.

Sul piano formale, infatti, né la delibera n. 17 del 18 dicembre 1986 del Consiglio comunale di Urbino (esame ed approvazione dello statuto della costituenda società Montefeltro), né la delibera n. 41 del 19 maggio 1986 del Consiglio comunale di Montecalvo in Foglia (avente medesimo oggetto) contengono riferimenti congrui e sufficienti ad evidenziare le ragioni di convenienza economica che giustificano, nel pubblico interesse, la costituzione della società.

Tale difetto di motivazione si appalesa anche più evidente nella parte in cui alla soc. Montefeltro è demandato lo svolgimento di attività concretanti non già un servizio pubblico in senso stretto (riservato in via primaria ed esclusiva o comunque demandato in modo espresso dal legislatore alla pubblica Amministrazione), ma piuttosto un servizio di pubblico interesse. Ciò è a dirsi per il servizio di autoveicoli con conducente, che, ancorché definito come pubblico dall'art. 113 R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740, come più volte affermato da questa Sezione (cfr. le decisioni 11 marzo 1966, n. 430, 11 luglio 1975, n. 993 e 31 marzo 1987, n. 212), concreta una attività ricompresa nella naturale capacità e libertà dei privati, anche se assoggettata a disciplina e al rilascio di autorizzazione da parte della P.A. e non appare, comunque, riconducibile nell'ambito delle « pubbliche comunicazioni », in ordine alle quali i Comuni sono legittimati a provvedere ex art. 2 R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 o del trasporto pubblico locale così com'è definito dall'art. 1 della legge 10 aprile 1981, n. 151 (« servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo

o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza statale »).

Il che se non esclude — ad avviso della Sezione — la possibilità per il Comune, stante la già cennata capacità di diritto privato, di svolgere tale attività, quantomeno in connessione a proprie esigenze organizzative o finalità istituzionali (cfr. in termini restrittivi C.S., II, 21 ottobre 1975, n. 1111 e in senso più ampio, stante la natura di ente pubblico a fini generali propria del Comune, C.S., VI, 4 dicembre 1984, n. 693), anche attraverso una società per azioni, tuttavia impone al Comune stesso di motivare tale determinazione sotto un duplice profilo, specificando le ragioni di pubblico interesse, che inducono, da un lato, ad esercitare la predetta attività e che portano, dall'altro, a ritenere, a tal fine, vantaggiosa l'istituzione di una società per azioni.

6. — Questa poi — come esattamente rilevato dalle appellanti — nella specie è regolata da norme statutarie che, illegittimamente, ne consentono almeno in prospettiva, una attività nel settore del trasporto pubblico, non limitata al territorio dei Comuni partecipanti.

A questo proposito va osservato che con formula per vero ambigua l'art. 4, primo comma dello Statuto stabilisce che la società ha per oggetto:

« lo svolgimento di attività da espletarsi nella sfera delle esigenze e degli interessi di stretta pertinenza della collettività di cui gli enti ed i privati costituenti la Società sono esponenziali, nell'ambito del territorio di loro competenza ».

Ne deriva che l'ambito territoriale dell'attività sociale, se pure può ritenersi inizialmente delimitato ai territori dei due Comuni di Urbino e Montecalvo in Foglia (soci originari) è suscettibile istituzionalmente di ampliarsi, senza limite alcuno, a seguito dell'acquisto di partecipazioni azionarie da parte di altri enti esponenziali di collettività o addirittura da parte di privati. Ma, anche a prescindere dalla cennata norma di carattere generale (ma di formulazione, come detto, poco comprensibile), in ogni caso la cennata vocazione extracomunale dell'attività sociale è chiaramente evidenziata dall'ampiezza e dalla natura dei compiti, e degli obiettivi che in particolare le successive lettere a) ed e) del citato art. 4 delineano, a specificazione del precetto generale poco prima enunciato.

E precisamente:

— tra gli scopi societari è previsto « il conseguimento della concessione per la gestione dei pubblici servizi automobilistici ordinari, stagionali e di gran turismo, nonché di qualsiasi altro mezzo di trasporto urbano ed extraurbano » (art. 4 lett. a dello statuto);

— inoltre, la società « potrà... compiere tutte le operazioni commerciali, industriali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari, comunque utili a promuovere e conseguire gli scopi sociali ad assumere interessenze o partecipazioni in altre società ed imprese aventi oggetto analogo e connesso al proprio sia direttamente che indirettamente ».

Ad analoghe conclusioni induce l'art. 2 dello statuto che, sia pure nell'enunciato « fine di garantire gli interessi della collettività territoriale di cui gli enti costituenti la società sono esponenziali », prevede poi la possibilità di « istituire succursali, agenzie, direzioni anche altrove nell'ambito del territorio italiano ». Una tale previsione, sul piano logico, non è spiegabile se non in un disegno organizzatorio non limitato a prestazioni di attività di trasporto nell'ambito dei Comuni di Urbino e Montecalvo in Foglia.

Risulta, quindi, violato il principio di carattere generale, che, come accennato, impone ai Comuni di limitare l'assunzione dei servizi ed uffici di pubblica utilità entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa (si veda l'art. 312 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, nonché ora l'art. 5 del d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, che solo in via eccezionale contempla la facoltà del Comune di estendere l'attività delle proprie aziende di servizi ad altri enti locali, previa intesa con i medesimi).

In senso contrario non vale rilevare, secondo la tesi del giudice di primo grado, che il Comune è soggetto giuridico pubblico a fini generali, dotato di ampia autonomia nel perseguimento degli interessi della collettività di cui è ente esponenziale e che esso è il solo arbitro dell'apprezzamento circa i fini pubblici da perseguire e le necessità organizzative che occorre soddisfare per conseguirli, sicché venuta meno la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative (art. 7 decreto legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3), « e quindi anche la preclusione in virtù della quale tale secondo ordine di spese poteva essere effettuato soltanto entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa, eventuali limiti allo svolgimento di detta attività possono rinvenirsi solo previo apprezzamento della congruità dell'attività stessa rispetto all'interesse della collettività locale ».

Osserva anzitutto la Sezione che l'abolizione della distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative non sembra rilevante ai fini del decidere.

Essa, come già rilevato da questo Consiglio (VI, 26 ottobre 1979, n. 734) era ancorata ad un regime della finanza locale, contraddistinto dal potere dei Comuni di imporre determinati tributi immobiliari e comportava che i Comuni medesimi non potessero assumere spese per attività facoltative, allorché non fossero in grado di conseguire il pareggio economico pur avendo ottenuto l'autorizzazione alla massima impo-

sizione immobiliare prevista. Venuta meno con la riforma tributaria la cennata potestà impositiva, anche la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative ha perduto ogni rilevanza, sino ad essere, come detto, formalmente abolita con la disposizione soprarichiamata.

Ciò però non significa che sia venuta meno anche la configurabilità di una contrapposizione tra attribuzioni che i Comuni sono tenuti a svolgere e compiti che possono essere discrezionalmente assunti, né che quanto a questi ultimi la discrezionalità sia ormai sottratta ad ambiti territoriali.

Questi sono insiti, invero, nello stesso concetto di autonomia comunale, della quale costituiscono nello stesso tempo limite e garanzia (in particolare rispetto ad ingerenze operative da parte di altri Comuni, o di altri enti territoriali).

7. — Per le ragioni che precedono l'appello principale va accolto.

— III —

(*omissis*).

2. — Tanto premesso, in conformità a quanto richiesto dall'Amministrazione appellante, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia concernente il diniego di rilascio della carta di circolazione. Come, infatti, è stato affermato sia dal giudice dei conflitti (Cass., SS. UU., 11 aprile 1981, n. 2113) sia dalla Sezione (Sez. VI, dec. 15 novembre 1982, n. 571), sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, e non del giudice amministrativo, nella controversia in ordine alla legittimità del provvedimento di diniego di rilascio della carta di circolazione per autoveicoli da destinare all'uso privato dall'art. 58, sesto comma, del D.P.R. n. 393 del 1959. Tale rilascio, infatti, riconducibile tra le abilitazioni amministrative implicanti una valutazione soltanto tecnica della Pubblica Amministrazione circa la ricorrenza di determinati requisiti, senza alcun esercizio di discrezionalità, è previsto da una norma che tende alla tutela in via immediata e specifica dell'interesse dei soggetti, che pertanto ha la consistenza di un diritto soggettivo, non affievolibile in conseguenza dell'esercizio di una azione amministrativa meramente ricognitiva.

3. — Ad uguale esito non può, invece, pervenirsi con riferimento alla controversia concernente la legittimità del rigetto della richiesta autorizzazione all'impiego di autobus in servizio di linea a servizio di noleggio con conducente. Quello previsto dall'art. 57, secondo comma, del Codice della strada è, infatti, come tutti quelli autorizzatori, un tipico potere basato su di una valutazione discrezionale, concernente l'esistenza

dei presupposti (alcuni dei quali legati alla « eccezionalità » dell'impiego dei mezzi) idonei a consentire il mutamento dell'utilizzazione dei mezzi, la legittimità dell'esercizio del quale non può che essere esaminata dal giudice amministrativo. Sotto questo profilo, appare erronea l'affermazione del Ministero dei Trasporti secondo cui, ricorrendo i presupposti per il noleggio con conducente, il cambio di destinazione non potrebbe essere negato, dal momento che è la valutazione discrezionale legata all'opportunità di tale mutamento di destinazione, in relazione agli interessi generali della circolazione, che costituisce l'oggetto del provvedimento autorizzatorio. Né acquista rilievo la circostanza che, in concreto, l'autorizzazione ex art. 57, secondo comma, Codice della strada, sia stata negata sul presupposto dell'impossibilità per le aziende municipalizzate di esercitare l'attività di noleggio con conducente, dal momento che il potere, della cui legittimità si discute in questa sede, è comunque quello autorizzatorio di cui al cennato art. 57, secondo comma, del D.P.R. n. 393 del 1959.

4. — Nel merito, l'appello proposto dall'Amministrazione è infondato e deve essere respinto, sicché deve essere confermata la statuizione di annullamento per quanto concerne la reiezione delle richieste, avanzate dalle ditte interessate, di adibire a noleggio con conducente autobus in atto utilizzati in servizio di linea.

Tale reiezione è fondata sul presupposto secondo cui l'attività di noleggio con conducente costituirebbe esclusivamente « servizio privato », ai sensi dell'art. 57, primo comma, n. 1, del D.P.R. n. 393 del 1953, ed in quanto tale non assumibile da parte delle aziende municipalizzate: le quali, invece potrebbero assumere esclusivamente l'esercizio di servizi definiti pubblici dal Codice della strada, o di servizi privati nei limiti di cui all'art. 68 sesto comma (e cioè per necessità propria dell'ente pubblico come persona giuridica).

L'assunto posto a fondamento della reiezione delle istanze di autorizzazioni appare, d'altra parte, erroneo, come è stato diffusamente ed analiticamente chiarito dalla Sezione con la pronuncia n. 1291 del 29 novembre 1988, dalla quale non vi è motivo di discostarsi.

In particolare, è stato chiarito che la distinzione tra uso pubblico ed uso privato di cui all'art. 57 del T.U. del Codice della strada non può essere posta a fondamento della tesi fatta propria dall'Amministrazione, dal momento che essa attiene all'utilizzazione che dei singoli mezzi può essere effettuata da parte degli utenti dei medesimi, ma non dice nulla in ordine al diverso problema della natura dell'attività svolta dai soggetti titolari di tali mezzi. La disciplina di cui all'art. 57 del T.U. delle norme sulla circolazione stradale è infatti, esclusivamente volta a descrivere le diverse esigenze che possono essere soddisfatte attra-

verso l'utilizzazione dei singoli mezzi (trasporto di persone; trasporto di persone con o senza conducente; trasporto di persone e cose in servizio da piazza o di linea) e non, invece, a qualificare l'attività che viene posta in essere attraverso l'approntamento e l'utilizzazione del mezzo.

5. — È stato altresì precisato (Sez. VI, dec. n. 1291 del 1988, cit.) che nessun ostacolo può essere riscontrato nella legislazione comunale e provinciale e dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi, dovendosi, anzi ritenere che, alla stregua di quest'ultima, possano essere esercitati dai comuni i servizi di trasporto di noleggio con conducente.

Nella elencazione — esemplificativa e non tassativa — dei servizi municipalizzabili, contenuta nell'art. 1 del R.D. n. 2578 del 1925, risultano, infatti, compresi, i servizi attinenti all'impianto ed all'esercizio di omnibus, automobili ed ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni. L'ampiezza della dizione legislativa — che qualifica i servizi solo in relazione alle finalità cui i medesimi obbediscono (« diretti a provvedere alle pubbliche comunicazioni », rende palese che possono essere municipalizzati tutti i servizi volti ad assicurare pubbliche comunicazioni, con qualunque mezzo siano effettuati, ed a prescindere dalle modalità concrete di organizzazione del servizio: e dunque, anche l'attività di noleggio con conducente.

Si tratta, d'altra parte, di un esito coerente con la nozione di servizio pubblico municipalizzabile, quale risulta dal contesto normativo costituito dalle disposizioni contenute nel R.D. n. 2578 del 1925: nozione, questa che, come è stato chiarito (Sez. VI, dec. n. 1291 del 1988, cit.), non è quella di servizio relativo ad una attività sin dall'origine necessariamente riservata all'Amministrazione ed eventualmente trasferibile a soggetti privati (c.d. servizi pubblici in senso stretto), ma l'altra, di servizio rispondente ad esigenze di utilità generale o ad essa destinato, in quanto preordinato a soddisfare interessi della collettività, e tuttavia non riservato *ab origine* all'Amministrazione, e gestibile di conseguenza anche da privati (c.d. servizio pubblico in senso lato).

In tale nozione rientra, certamente, l'attività di noleggio con conducente, la quale, definita « ad uso privato », dal Codice della strada in relazione alle modalità di utilizzazione del servizio, risponde certamente ad un interesse generale, ed è, di conseguenza, assumibile da parte dei Comuni. Non può, infatti, essere contestato che la mobilità delle persone (le c.d. « pubbliche comunicazioni ») viene, normalmente soddisfatta, oltre che attraverso la forma del trasporto lungo un itinerario preconstituito, anche attraverso le possibilità di scelta della meta da parte dell'utenza, come avviene nel servizio di piazza ed in quello di noleggio con conducente.

6. — Resta, peraltro, ovviamente inteso che l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, come ogni attività afferente ad un servizio pubblico municipalizzato, deve essere istituita in relazione a specifiche esigenze della comunità locale.

Come, infatti, è stato opportunamente chiarito, la necessaria destinazione delle risorse a disposizione dei Comuni a beneficio della cittadinanza, impongono l'esistenza di un obiettivo criterio di collegamento tra le spese, il servizio, e le necessità della comunità locale. Deriva da ciò che, ai fini del legittimo esercizio dei servizi di noleggio con conducente deve obiettivamente esistere il collegamento fra i medesimi e l'esigenza della comunità locale.

7. — Deve infine, essere chiarito che non appare in concreto, pertinente quanto fatto presente dal Ministero appellante con la memoria depositata nell'imminenza dell'udienza di discussione, e cioè che, sussistendo una ampia discrezionalità dell'Amministrazione ai fini dell'esercizio del potere discrezionale di cui all'art. 57, secondo comma, dovrebbe essere considerata « fuori tema » la motivazione adottata dal T.A.R. rifacentesi a principi esposti a proposito dell'attività di noleggio con conducente. È stata, infatti, l'amministrazione a motivare, sostanzialmente, il rigetto delle domande di autorizzazione con l'impossibilità, per le Aziende municipalizzate di svolgere attività di noleggio con conducente, sicché appare evidente che la decisione impugnata non poteva che far riferimento a tale questione.

Deve tuttavia essere precisato che appare fuori luogo, rispetto all'oggetto della controversia, ogni questione concernente l'identificazione dell'autorità deputata a sindacare la congruità delle attività eventualmente svolte dalle Aziende Municipalizzate con gli interessi delle collettività locali. Non solo, infatti, si tratta di aspetti non apprezzati né valutati dall'Amministrazione, ma, come rileva il Ministero dei Trasporti, nell'esercizio del potere autorizzatorio di cui all'art. 57, secondo comma, l'Amministrazione gode di un potere discrezionale volto ad apprezzare l'opportunità del mutamento (eccezionale) di utilizzazione, con riferimento alle esigenze della circolazione, sicché appare evidente che in tale sede potrà essere anche accertato, anche mediante la predisposizione di opportune modalità procedurali, che in concreto, l'esercizio dell'attività di noleggio, in relazione alla quale si chiede l'autorizzazione al mutamento di destinazione del mezzo, sia collegato alla necessità di far fronte ad una oggettiva esigenza della popolazione comunale.

Deve, pertanto, per ciò che concerne il diniego di autorizzazione al servizio fuori linea, essere confermata la statuizione di accoglimento adottata dal primo giudice, anche se va disposta la correzione della relativa motivazione nei sensi sopra precisati.

8. — In conclusione, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia concernente la legittimità del diniego del rilascio della carta di circolazione, e deve, di conseguenza, per tale parte, esser disposto l'annullamento senza rinvio della decisione di primo grado.

— IV —

(*omissis*).

Ritiene il Collegio che debba essere accolto il motivo prospettato nell'appello delle Società Sadem e Fratelli Lazzi, mentre dev'esser respinto l'appello proposto dall'ATP.

La II Sezione del Consiglio di Stato, nel parere sopra ricordato, reso su quesito sottopostole dal Ministero dei Trasporti, ha affermato che le aziende municipalizzate e consortili, anche attraverso loro aziende o società di capitali, non possono assumere la gestione di servizi pubblici di trasporto interregionale o internazionale perché questi trascendono gli interessi specifici delle collettività comunali, provinciali e consortili alla cui realizzazione gli enti stessi sono preposti.

La Sezione non ritiene siano state fornite valide ragioni per discostarsi da tale indirizzo, che sembra il più coerente con la vigente normativa di settore e che è stato recentemente ribadito da una pronuncia della V Sezione (dec. n. 818 del 14 dicembre 1988).

L'art. 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ha riservato allo Stato le linee automobilistiche interregionali e internazionali.

Queste pertanto non possono essere ricomprese tra i servizi municipalizzabili ai sensi del T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578.

Ciò non escluderebbe, di per sé, la possibilità dell'esercizio del servizio da parte dei detti enti previo ottenimento della concessione da parte dello Stato, ma ciò contrasta con l'impostazione della legge 28 settembre 1939, n. 1822, contenente la disciplina degli autoservizi di linea, che si riferisce, come risulta dalla formulazione del suo titolo, esclusivamente all'industria privata, che è pertanto l'unica nei confronti della quale possano essere assentite le concessioni e ora anche con l'art. 5 del d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, che solo in via eccezionale contempla la facoltà del Comune di estendere l'attività delle proprie aziende di servizi ad altri enti locali, previa intesa con i medesimi.

L'utilizzazione di strumenti privatistici (società) per l'esercizio di autolinee interregionali e internazionali da parte degli enti locali deve ritenersi egualmente illegittima per la considerazione che questo sarebbe solo un sistema per eludere l'esclusione sancita dalle citate norme.

In una recente sentenza, la Sezione, pur avendo dato una interpretazione evolutiva del concetto di servizio pubblico e del limite della territorialità imposto agli enti locali, che non deve intendersi più come



puro limite fisico, ma come limite di scopo, sì che devono ritenersi ammissibili attività degli enti locali svolte fuori dal loro territorio, ma destinate a soddisfare esigenze della collettività ivi residente, ha ribadito, con riferimento espresso all'art. 85 del d.P.R. n. 616/77, che i servizi di linea internazionali o interregionali rientrano nella competenza statale e che gli enti locali non possono esserne titolari (VI, 29 novembre 1988, n. 1291).

Tale impostazione trova la sua ulteriore giustificazione nella circostanza che mentre i trasporti internazionali occasionali, che la citata sentenza ha ritenuto possano essere assunti anche dagli enti locali, hanno la funzione precipua di soccorrere necessità determinatesi sul territorio dell'ente locale, i servizi di linea solo in minima parte assolvono a tale funzione, mentre principalmente sono destinati ad integrare la rete del trasporto per tutta la collettività nazionale.

L'accoglimento di tale motivo, dal quale discende l'annullamento della concessione all'ATP, comporta la reiezione dell'appello da questa proposto.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. Un. 7 luglio 1988 n. 4482 - Pres. Granata - Est. Lipari - P.M. Paolucci (conf.). Soc. S.I.R. c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Condono - Estinzione del giudizio - Controversia sulla condonabilità - Appartiene alla giurisdizione del giudice davanti al quale pende la controversia.**

*La controversia sulla spettanza del condono deve essere decisa dal giudice innanzi al quale è pendente la controversia di merito in quanto rilevante sulla estinzione del processo, e non dalla commissione tributaria adita contro il provvedimento amministrativo di rigetto della istanza (1).*

(omissis) 2. I riassunti motivi sono tutti privi di giuridico fondamento.

Assume nel primo mezzo la società ricorrente che, rientrando « certamente » la questione dell'applicabilità o meno del condono nella competenza delle commissioni tributarie, la Corte di appello avrebbe errato nell'escludere la pregiudizialità di tale profilo, rifiutando di sospendere il giudizio nell'attesa della relativa pronuncia, richiamandosi ad un indirizzo giurisprudenziale da considerare ormai superato.

Si osserva al riguardo che l'art. 11 del d.l. n. 660 ha previsto la sospensione del processo a seguito della presentazione della domanda di condono e la successiva estinzione per effetto dell'iscrizione a ruolo, della liquidazione o del pagamento, ponendosi la legge del condono quale *ius superveniens* nei soli confronti del giudice davanti al quale pende la controversia, privandolo temporaneamente (sospensione), o definitivamente (interruzione) di *potestas decidendi*.

La Corte d'appello, avrebbe dovuto, pertanto, sospendere il giudizio sino all'esito definitivo della controversia sul condono (trattandosi nella specie di stabilire non tanto se sussistessero i presupposti per l'acco-

---

(1) L'orientamento giurisprudenziale sul punto è sempre stato oscillante; l'ultima pronuncia, riferita al condono del 1982 (ma non sembra che la soluzione possa essere diversa in ragione della norma di condono da applicare), era in senso del tutto opposto (Cass. 10 febbraio 1987 n. 1385, in questa *Rassegna*, 1987, I, 409 con richiami di precedenti contrastanti).

glimento della domanda di condono, ma di verificare se, a seguito dell'ammissione al condono, potesse richiedersi il parziale rimborso di imposta già pagato.

Le esposte argomentazioni non colgono nel segno.

Non è esatto che la proposizione della domanda di condono faccia venir meno « temporaneamente » la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Non è ipotizzabile concettualmente un profilo attinente alla giurisdizione in termini di asserita carenza temporale della giurisdizione stessa dipendente dallo svolgimento e dall'esito del giudizio sulla sussistenza nella specie dei presupposti per fruire del condono.

Nemmeno se fosse esatta la divaricazione ipotizzata fra la *cognitio* sulla pretesa tributaria in quanto tale e *cognitio* sulla sussistenza dei presupposti per fruire del condono si potrebbe impostare un ragionamento in termini di difetto « temporaneo » di giurisdizione, giacché anche in questa ipotesi non viene meno la giurisdizione in quanto tale, ma resta analizzata solo la possibilità di esercitare, emettendo una pronuncia di merito, quella *potestas iudicandi* cui, del resto, con singolare *lapsus*, si riferisce la stessa società ricorrente.

Ma, più radicalmente, è la stessa premessa da cui muove la SIR a non poter essere condivisa, giacché la vicenda dell'applicabilità o meno del condono ad una determinata fattispecie attenendo ad un fatto estintivo della pretesa, rientra, come tale, nella competenza giurisdizionale del giudice di tale pretesa (giurisprudenza costante).

3. L'essere stata assegnata la causa a queste Sezioni Unite per un preteso difetto « temporaneo » di giurisdizione induce il Collegio a spendere qualche parola per negare validità al concetto e ricondurre la situazione ipotizzata nell'ambito del condizionamento della *potestas iudicandi* per l'ipotesi di attribuzione divaricata di competenza giurisdizionale, condizionamento di cui, peraltro, nel caso di specie, non sussistono i presupposti dovendosi ricondurre, come già rilevato, alla competenza del giudice della pretesa tributaria la cognizione sulla spettanza del diritto del contribuente a godere del condono.

L'innestarsi nella controversia d'imposta, retta dalle norme sul contenzioso tributario vigenti anteriormente alla riforma del 1971-73 (opposizione all'apposizione fiscale per imposta di registro davanti al giudice ordinario e non ancora davanti alle commissioni tributarie) di una parallela vicenda circa la sussistenza del diritto del contribuente ad avvalersi del condono e circa le conseguenze dell'istanza stessa in ordine alla eventuale restituzione di quanto già pagato in adempimento della obbligazione nel suo originario ammontare non decurtato dalle soprav-

venute norme di favore, (negate dall'amministrazione) determinando un ricorso non già davanti allo stesso giudice ordinario, ma davanti alle commissioni tributarie, non fa venir meno l'attribuzione astratta di giurisdizione al giudice designato dall'ordinamento, ma comporta puramente e semplicemente che la *potestas decidendi* del giudice stesso, ove un meccanismo di giurisdizione condizionata sia stato introdotto, resti quiescente non essendo consentito al giudice adito *medio tempore* di pronunciare nel merito. Nemmeno in tale ipotesi si pone un problema di difetto temporaneo di giurisdizione, essendo il relativo concetto (cui pure in passato la giurisprudenza di questa Corte si è richiamata) dogmaticamente indifendibile, e si deve parlare, correttamente, di giurisdizione condizionata, nei suoi sbocchi di merito, al verificarsi di determinati eventi.

Messo in chiaro, perciò, che non di sussistenza *hic et nunc* della giurisdizione si tratta, ma di attualità o meno delle possibilità di esercitare nel merito la *potestas iudicandi*, il problema della sospensione del giudizio sulla opposizione alle ingiunzioni fiscali, in attesa della conclusione della pregiudiziale vicenda sulla esistenza dei presupposti per fruire del condono appare affrontato e risolto dalla impugnata sentenza in termini rigorosi e corretti, essendo pervenuta la Corte di appello allo stesso risultato già ripetutamente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte di cassazione, anche a Sezioni Unite, che cioè il condono fiscale costituisce un fatto modificativo o estintivo della pretesa tributaria controversa, sicché della sussistenza di tale fatto, così come di qualsiasi altro fatto che modifichi o estingua i diritti in discussione è competente a conoscere, per affermarlo o negarlo, lo stesso giudice che deve affermare o negare la sussistenza della pretesa, tenendo conto dello *ius superveniens*.

Con recente sentenza in tema di rapporti fra cognizione riguardante l'applicabilità del condono fiscale e cognizione sulla sussistenza della pretesa tributaria (Cass. S.U. n. 1878 del 1987) questa Corte regolatrice ha puntualmente rilevato che qualora il giudizio di opposizione avverso ingiunzione fiscale davanti al giudice ordinario venga sospeso, per effetto di presentazione da parte del contribuente di domanda di condono, secondo la disciplina dettata dal d.l. n. 660/73 (convertito nella L. n. 823 del 1973) ed il contribuente medesimo, vista respingere dall'ufficio tale istanza, ricorra, contro il provvedimento negativo alle commissioni tributarie, deve dichiararsi il difetto di giurisdizione di tali commissioni a conoscere della spettanza o meno del suddetto beneficio, poiché la relativa questione, inerendo ad un fatto estintivo o modificativo della pretesa tributaria, rientra nell'ambito della cognizione del predetto giudice ordinario adito con l'opposizione.

La fattispecie richiamata, sia pure in termini specularmente invertiti, si attaglia alla presente vicenda, giovando precisare che, mentre sul versante della giurisdizione ordinaria un discorso sulla eventuale carenza di giurisdizione deve affidarsi alla labile nozione di difetto « temporaneo » di giurisdizione, proprio il riconoscimento che si tratti di profili attinenti alla cognizione del giudice della pretesa tributaria (che era appunto, prima della riforma, il giudice ordinario) comporta che nello stesso contesto temporale di vicende disciplinate dalla normativa anteriore alla riforma, non sia ipotizzabile in alcun modo la competenza delle commissioni stesse, valendo il principio del pieno parallelismo di competenza in ordine alla pretesa tributaria ed in ordine alle vicende modificative od estintive di tale pretesa (fra le quali deve essere annoverato il « condono »).

Spetta perciò sempre e solo al giudice davanti al quale pende la controversia tributaria accertare se la stessa sia riconducibile o meno al paradigma di quelle cui si riferisce il condono (cfr. Cass. 2534/76; 4254/76). Ne consegue *de plano* che il ricorso del contribuente contro il provvedimento di rigetto dell'istanza di condono fiscale non comporta la sospensione necessaria del processo di opposizione all'ingiunzione, dato che la circostanza che il medesimo abbia successivamente presentato istanza di condono fiscale ed impugnato il provvedimento negativo dell'ufficio davanti alle commissioni tributarie non incide sul potere del giudice di accertare se il richiesto condono sia stato a ragione o a torto negato, trattandosi di indagine necessaria per il riscontro della sussistenza del diritto fatto valere dall'amministrazione con l'ingiunzione fiscale (cfr. Cass.: 1935/81; 4279/80; 1112/79; 651, 2679, 5604/78; 4370/76). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 luglio 1988 n. 4559 - Pres. Falcone - Est. Vercellone - P.M. Grossi (conf.). - Balducci (avv. Romano) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Arena).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Impugnazione - Acquiescenza della Amministrazione - Indisponibilità dell'obbligazione - Compatibilità.**

(c.p.c. art. 329).

*L'indisponibilità dell'obbligazione tributaria non costituisce un impedimento assoluto ad una manifestazione tacita di acquiescenza da parte dell'Amministrazione ed i fatti concludenti da cui l'acquisizione emerge non devono consistere in attività portate a conoscenza dell'altra*

*parte; di conseguenza l'acquiescenza è desumibile dalla cancellazione degli articoli del campione eseguita dall'ufficio del registro su autorizzazione dell'intendenza di finanza*(1).

(omissis) Il ricorso contiene le seguenti doglianze. 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 329 cod. proc. civ.

L'Amministrazione avrebbe manifestato univocamente la volontà di far acquiescenza alla decisione di primo grado sia attraverso la comunicazione dell'intendenza di finanza all'ufficio del registro di Fano e all'Ufficio distrettuale delle imposte, sia dando esecuzione alla decisione mediante l'annullamento dei crediti di imposta e la cancellazione dei relativi articoli-campione. Erroneamente la Corte di appello avrebbe ritenuto necessaria la comunicazione della rinuncia ai contribuenti che, viceversa, non occorre, trattandosi di accettazione tacita.

2) violazione dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ.

Difetto di motivazione sulla ritenuta incompatibilità dei fatti dedotti con la volontà dell'amministrazione di impugnare la decisione sfavorevole.

3) Violazione e falsa applicazione dei principi di diritto in materia di manifestazione di volontà della P. A.

La Corte di appello avrebbe errato nel ritenere che la P. A. non possa esprimere la sua volontà se non in forma solenne e non anche attraverso un comportamento concludente e non equivoco.

4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 6 agosto 1967 n. 765 (art. 41 *ter*, della L. 17 agosto 1942 n. 1150).

I giudici del merito avrebbero errato nel ritenere che la violazione della licenza edilizia in quanto limitata alla destinazione e alla strutturazione di ambienti interni (nella specie, del sottotetto) integri una causa di esclusione dalle agevolazioni fiscali.

5) Violazione e falsa applicazione della stessa norma, sotto diverso profilo.

---

(1) Identiche sono le decisioni 6 luglio 1988 n. 4419 e 8 luglio 1988 n. 4518. La decisione non convince.

È seriamente dubbio che l'ufficio che ha il potere di proporre (o non proporre) l'impugnazione possa validamente dichiarare di accettare la decisione o di rinunciare a proporre l'impugnazione; e comunque una dichiarazione del genere, del tutto atipica, non dovrebbe precludere l'impugnazione. Ancor meno può condividersi l'affermazione che il registro del campione sia pubblico e che le risultanze di esso siano destinate ad essere conosciute dal contribuente.

La decadenza, se ritenuta, avrebbe dovuto essere considerata limitatamente alla sola unità immobiliare costruita in difformità dalla licenza e non all'intero edificio.

Possono essere esaminati congiuntamente i primi tre motivi del ricorso che tutti investono la decisione sul punto della asserita (o negata dalla Corte d'appello) acquiescenza da parte della Pubblica Amministrazione alla decisione delle Commissioni tributarie.

Va premesso che l'acquiescenza — qualora non risulti da una accettazione espressa della sentenza e da una espressa rinuncia di impugnarla — può desumersi soltanto da fatti univoci incompatibili con la volontà di avvalersi della impugnazione; e che l'accertamento della volontà della parte di prestare acquiescenza è giudizio di fatto che compete anche a questa Corte trattandosi di accertare un elemento di immediata rilevanza processuale, in quanto preclusivo dell'impugnazione (Cass. 3964/68, 2709/78), e produttivo di giudicato interno.

Va ancora premesso che il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria va coordinato — quando tale obbligazione costituisce oggetto di contenzioso giurisdizionale — con le norme che disciplinano il processo tra cui appunto quelle relative all'acquiescenza, applicabili alla P.A. come a qualsiasi altra parte in causa.

È dunque inesatta l'affermazione a carattere generale per cui non sarebbe ammissibile riguardo alla P.A. una forma di acquiescenza tacita di una decisione per essa sfavorevole in quanto la P.A. dovrebbe sempre adeguare le manifestazioni della sua volontà « a forme obbligate, formali e sacramentali ».

Tale principio nella materia considerata non sussiste; le manifestazioni di volontà della Pubblica Amministrazione nel processo sono soggette al regime proprio delle attività di qualsiasi parte del processo stesso, e quindi possono anche essere tacite, sempre che si accerti l'esistenza di un comportamento concludente cui la legge attribuisce rilevanza. Non sussiste la regola per cui ogni manifestazione di volontà delle P.A. deve rivestire forme obbligate, diverse da quelle previste per le altre parti.

È pure inesatta l'affermazione secondo cui « la risoluzione della parte rinunciante deve essere portata a conoscenza dell'altra ». Ciò può essere vero per quanto riguarda l'accettazione espressa, ma non per l'acquiescenza che si desume da fatti incompatibili. Questi, per definizione, sono appunto « fatti », non dichiarazioni e men che mai comunicazioni: è sufficiente, anche se necessario, che quei fatti siano venuti a conoscenza della controparte la quale li abbia appunto percepiti e valutati come « incompatibili » con la volontà di avvalersi delle impugnazioni ammesse dalla legge come tali li abbia dedotti.

E infine non condividibile l'ulteriore affermazione secondo cui tutto il comportamento della P.A. quale descritto dai contribuenti sarebbe rimasto confinato nella sfera degli atti interni alla P.A.

Ciò può certo affermarsi per la corrispondenza intercorsa tra Ufficio ed Intendenza di Finanza, non invece per la cancellazione degli articoli di credito, che è atto che si manifesta all'esterno (in quanto risulta dal registro — pubblico — del campione) ed è perfettamente conoscibile, per sua natura, da parte del contribuente; e proviene dall'organo che era legittimato ad impugnare la decisione della Commissione di primo grado.

Nel corso della motivazione, e dunque al di là delle affermazioni di principio ora riportate, i giudici anconetani, hanno affermato che « giammai tuttavia i fatti cui si riferiscono gli istanti potrebbero considerarsi di conclusione tale da escludere, siccome con essi incompatibile, la volontà dell'amministrazione medesima di resistere ad una decisione »; onde potrebbe apparire che una valutazione di quei fatti sarebbe stata fatta dalla Corte di appello. Ma, come esattamente rilevano i ricorrenti, questa affermazione è proprio soltanto una asserzione, non fondata su distinta valutazione di fatto, giustificata dunque soltanto dai postulati astratti prima ricordati e dei quali questa Corte ha ora ritenuto l'infondatezza. Una logica valutazione di quei fatti impone invece di ritenere che, con la cancellazione degli articoli di campione l'Ufficio — avuto anche il benessere dell'Intendenza di finanza — assumeva come definitiva, e non intendeva impugnare, la decisione del giudice tributario di primo grado. Il ricorso va dunque accolto, risultando assorbiti gli altri motivi di esso. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 luglio 1988 n. 4714 - Pres. Vela - Est. Maltese - P.M. Lo Cascio (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi) c. Ferretti.

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro e imposta sul valore aggiunto - Permuta - Regime anteriore al nuovo T.U. 26 aprile 1986 n. 131 - Unitarietà dell'imposizione - Assoggettamento alla imposta di registro della sola eccedenza del valore rispetto al bene assoggettato ad IVA.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 38 e 41).

*La norma dell'art. 40 del nuovo T.U. sulla imposta di registro 26 aprile 1986 n. 131, secondo la quale nel caso di permuta di bene soggetto ad IVA con bene soggetto a registro entrambi i tributi sono dovuti sulla correlativa prestazione, è innovativa; precedentemente, vigendo il*



*d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634, la permuta era considerata anche agli effetti fiscali contratto unitario, si che nel caso di equivalenza di valore l'assoggettamento all'I.V.A. di uno dei beni comportava l'applicazione dell'imposta fissa sull'altro bene permutato, mentre l'imposta proporzionale di registro era durata solo quando il bene permutato non soggetto ad IVA era di valore eccedente e nei limiti di detta eccedenza (1).*

(omissis) La ricorrente denuncia, con l'unico mezzo, la violazione degli artt. 38 e 41, 1° e 2° comma, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 e artt. 11 e 13 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

Sostiene che, se nessuno dei beni permutati è soggetto all'I.V.A., è dovuta, secondo la regola dell'art. 41, n. 2 l. n. 634 del 1972, l'imposta proporzionale di registro sul bene di maggior valore; se entrambi sono soggetti all'I.V.A., è dovuta, per il principio di alternatività, la sola imposta fissa di registro (artt. 11 l. n. 633 del 1972 e 36 l. n. 634 del 1972); se, come nella specie, un solo bene è soggetto all'I.V.A., si applica la stessa regola dell'art. 41, n. 2 l. n. 634 del 1972, ed è, quindi, dovuta l'imposta proporzionale di registro sull'immobile di maggior valore (l'area fabbricabile: Lire 27.000.000).

Il ricorso è infondato.

Secondo l'Amministrazione ricorrente, se, a fronte di prestazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto, sono previste controprestazioni soggette all'imposta di registro, entrambi i tributi sono dovuti, ognuno sulla correlativa prestazione.

Questa, indubbiamente, è la regola sancita dalla nuova legge di registro D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (T.U. delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

Per la prima volta, infatti, la nuova legge ha affrontato in modo espresso il problema della tassazione degli atti che contengono permuta di beni rientranti in regimi tributari diversi, perché soggetti, rispettivamente, all'I.V.A. e all'imposta di registro. E ha inteso risolvere tale problema (art. 30, n. 2, in rel. all'art. 11 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633) riconoscendo l'autonomia della tassazione delle singole prestazioni, sebbene le stesse derivino da un contratto, come quello di permuta, da considerare unitariamente sotto il profilo civilistico (in tal senso, C.M. 37/220391 del 10 giugno 1986, Dir. Gen. Tasse).

---

(1) Non constano precedenti. La statuizione non convince a pieno. L'unitarietà del negozio, come riconosciuta nell'art. 41 n. 2 del d.P.R. n. 634/1972, è tale nell'ambito della imposta di registro, mentre è esclusa nell'ambito dell'I.V.A. dall'art. 11 del d.P.R. n. 633/1972; quando le due norme vengono a conflitto la coordinazione deve rispondere a criteri finalistici secondo l'ispirazione delle due imposte; sembrerebbe più logica la separazione delle imposizioni che non altera il regime delle rivalse.

Ma tale disposizione ha carattere sicuramente innovativo.

Prima della sua entrata in vigore la permuta era considerata in modo unitario sotto il profilo non solo civilistico ma anche fiscale perché nel negozio di permuta una cosa tien luogo di prezzo e di corrispettivo dell'altra; talché la tassa — come nella vendita — non colpisce se non il trasferimento di una sola cosa.

Correttamente, quindi, la giurisprudenza della Commissione Centrale ha ritenuto che « a norma del combinato disposto degli artt. 38 e 41, n. 2 D.P.R. 26 ottobre 1942, n. 634, nei confronti di un contratto di permuta che, ai fini fiscali, è da considerare come atto unitario, l'imposta di registro si applica in misura fissa se il maggior valore è costituito dal bene permutato soggetto ad I.V.A., mentre se il maggior valore è costituito dal bene non soggetto a I.V.A. l'imposta si applica in misura proporzionale e la base imponibile è costituita dalla differenza tra questo maggior valore e quello iniziale del bene permutato soggetto a I.V.A. con la conseguenza che quando la permuta avviene a parità di valori non è individuabile una differenza di valore su cui applicare l'imposta proporzionale di registro (dec. n. 2535 del 14 marzo 1985 e n. 5263 del 28 maggio 1985).

Perciò la sentenza impugnata ha esattamente ritenuto che l'imposta proporzionale di registro era dovuta sull'eccedenza del valore dell'area, non soggetta a I.V.A., rispetto al valore delle costruzioni future, soggette a I.V.A., che ne rappresentavano il corrispettivo nel contratto di permuta tra cosa presente e cosa futura, intervenuto fra la proprietaria del terreno e il costruttore, geom. Ferretti. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 luglio 1988 n. 4726 - Pres. Vercellone - Est. Jofrida - P.M. Leo (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Tallarida) c. Elena.

**Tributi erariali diretti - Imposte fondiari - Fabbricati non conformi alla licenza edilizia - Decadenza dalle agevolazioni - Discordanza solo parziale - Decadenza totale.**

(L. 6 agosto 1967 n. 765, art. 15).

*La decadenza stabilita nell'art. 15 della legge 6 agosto 1967 n. 765 per le opere edilizie non conformi alla licenza, non ammette alcuna valutazione sulla sua estensione, sì che ove esista contrasto con la licenza, la decadenza si verifica per l'intera opera senza possibilità di frazionamento (1).*

(1) Decisione da condividere. In senso diverso v. Cass. 30 marzo 1983, n. 2301 in questa *Rassegna*, 1983, I, 545.

(*omissis*) Deduce l'Amministrazione ricorrente, con l'unico mezzo violazione dell'art. 15 della l. 6 agosto 1967 n. 765 (art. 360 e 3 c.p.c.).

La norma, disponendo che non possono godere delle agevolazioni fiscali le opere eseguite in difformità della licenza, non autorizza eccezioni ed applicazioni parziali discrezionali. Come non è frazionabile una licenza edilizia, così non ne è frazionabile la violazione di modo che, accertato il contrasto delle opere con la licenza, la natura ed entità delle violazioni e la loro previsione normativa, doveva escludersi qualsiasi beneficio.

La censura è fondata.

Come più volte ricordato (Cass. n. 250/73; n. 1210/78; n. 99/82) le agevolazioni previste dalla normativa tributaria *ad hoc* riguardano i fabbricati nel loro complesso e non le singole parti di cui si compongono e d'altronde la norma ex art. 15 l. n. 765/67, nel disporre che non possano beneficiare delle agevolazioni fiscali le opere eseguite in difformità della licenza edilizia, nel suo tenore letterale, non lascia alcuna discrezionalità riguardo alla estensione della decadenza o del diniego delle agevolazioni: ove sussista il contrasto con la licenza e sia della natura e della entità previste, il beneficio delle agevolazioni fiscali deve necessariamente essere negato per l'intero oggetto della licenza. Insomma, il contrasto o la violazione riguarda la licenza che è unica e come non è frazionabile la licenza, così non è frazionabile la violazione di essa né sono frazionabili le conseguenze della violazione. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 27 luglio 1988 n. 4768 - Pres. Brancaccio - Est. Corda - P.M. Caristo (conf.). Soc. Ala (avv. Cassola) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Zotta).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Rimborsi - Azione di indebito oggettivo - Giurisdizione ordinaria - Esclusione.**

*Ogni volta che la pretesa dell'Amministrazione si fondi su una causa pretendi di natura tributaria, la relativa contestazione ha sempre natura di controversia tributaria appartenente alla giurisdizione delle Commissioni; non è configurabile un'azione di indebito oggettivo proponibile innanzi all'A.G.O. (1).*

---

(1) Identica è la sentenza in pari data n. 4769. Giurisprudenza ormai fermissima; la contestazione in radice del potere impositivo non può servire a derogare alla giurisdizione del giudice speciale né se proposta in via di rimborso come azione di indebito né se proposta in via preventiva come azione

(*omissis*) 1. - L'impugnata sentenza ha respinto il gravame della Soc. A.L.A. e ha confermato la pronuncia di primo grado che aveva negato la giurisdizione del giudice ordinario, dopo avere osservato che la controversia in atto ha natura tributaria e, pertanto, appartiene alla giurisdizione delle commissioni istituite col d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636.

A tale conclusione la sentenza è pervenuta dopo avere osservato che « controversia tributaria » è la controversia in cui si discute di questioni prettamente tributarie, in esse comprese quella che ha per oggetto la negazione *in radice* del potere impositivo. E, infatti, sufficiente che il *petitum* si fondi su una *causa petendi* di natura tributaria per aversi una controversia rientrante nella giurisdizione delle dette commissioni; di modo che deve essere attribuita natura tributaria anche alla controversia presentata come attinente a un rapporto privatistico di ripetizione di indebito, se la ragione del pagamento è ricollegata a una pretesa tributaria.

Né la natura tributaria della controversia poteva essere negata con riferimento al fatto che la domanda proposta era (almeno in parte) di accertamento negativo, poiché la regola secondo cui una tale domanda non è proponibile con riferimento ai rapporti tributari aventi ad oggetto il debito d'imposta vale esclusivamente per l'accertamento negativo richiesto in via preventiva, non per quello finalizzato al rimborso del tributo che si assume indebitamente pagato.

2. - L'annullamento di tale pronuncia viene richiesto dalla Soc. A.L.A. in base ai tre seguenti motivi di censura.

Il primo (col quale si denuncia, ai sensi dell'art. 360 n. 1 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636) è proposto per sostenere che la controversia non poteva essere considerata come avente natura tributaria, poiché la Finanza difettava totalmente del potere impositivo nei confronti della ricorrente. L'azione proposta tendeva, infatti, ad ottenere non già una pronuncia dichiarativa « dell'inesistenza della pretesa fiscale », bensì a ottenere una pronuncia dichiarativa « dell'inesistenza del potere impositivo » (in concreto negato con riferimento al fatto della mancanza dello svolgimento, in Italia, di qualsiasi attività commerciale e della mancanza della produzione, in Italia, di redditi tassabili).

Il secondo motivo di censura (col quale si denuncia, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dello

---

di accertamento negativo. Da ciò consegue che trovano applicazione tutte le regole del contenzioso tributario anche ciò che concerne le preclusioni e le decadenze (Cass. 27 aprile 1988 n. 3174 e 28 aprile 1988 n. 3197, in questa *Rassegna*, 1988, I, 421 e 422).

art. 82 del t.u. approvato col d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645) è presentato per sostenere che il presupposto della sussistenza del potere impositivo difettava in concreto, in quanto la Società ricorrente aveva sede in San Marino e non aveva prodotto redditi in Italia.

Il terzo motivo di ricorso (col quale si denuncia, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636) è proposto per sostenere che era stata richiesta una pura e semplice restituzione di somma indebitamente pagata e che non era configurabile la fattispecie tipica del « rimborso », poiché la contestazione era attinente alla (negata) sussistenza del *potere* impositivo, non già alla regolarità formale dei *singoli atti* impositivi.

3. - Il ricorso è privo di fondamento giuridico.

L'accertata insussistenza del potere impositivo, opposta all'Amministrazione finanziaria che aveva effettuato un prelievo qualificato come « imposta », comporta l'obbligo dell'Amministrazione stessa di attuare il « rimborso ». Non una semplice « restituzione », quindi (come assume la ricorrente), ma il « rimborso », così come disciplinato dalla legge tributaria. E se il rimborso viene negato, e sorge quindi una specifica controversia, la cognizione di essa è specificamente attribuita (art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636) alle commissioni tributarie. Controversia che — come queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di chiarire (v., per tutte, la sent. 16 gennaio 1986, n. 210) — resta qualificata dal fatto della impugnativa del provvedimento, esplicito o implicito, di rifiuto del rimborso.

Questa conclusione non muta se la ragione del demandato rimborso viene indicata nella totale carenza del potere impositivo.

Non v'è dubbio, secondo la regola generale, che qualunque lesione di un diritto soggettivo patrimoniale attuata dalla P.A. in carenza del potere di affievolimento del diritto medesimo, in caso di controversia deve essere conosciuta dal giudice ordinario. Ma se sul diritto patrimoniale interviene, con un tipico atto di prelievo, l'Amministrazione finanziaria, la controversia che deriva dalla pretesa del soggetto che ha subito l'imposizione, anche nel caso di negazione assoluta del potere impositivo, appartiene sempre al giudice tributario, istituito proprio per risolvere controversie (anche) del tipo di quelle descritte.

In altri termini, se sorge controversia tra un privato e la P.A., per la restituzione (al privato) di una somma indebitamente percetta (dalla P.A.), la controversia stessa ha *natura tributaria* se ricorrono (come in concreto) le due seguenti condizioni: a) l'Amministrazione è quella finanziaria; b) la percezione della somma è avvenuta attraverso un tipico atto di prelievo fiscale. Non rileva, invece, che la *causa petendi* sia la carenza del potere impositivo, perché tutta la materia

è devoluta alla giurisdizione del giudice tributario, tanto se sia dedotta l'assoluta carenza del potere impositivo, quanto se venga rappresentato un semplice cattivo esercizio del potere medesimo.

Irrilevante è — ai fini che interessano (ossia ai fini di stabilire se correttamente il giudice ordinario ha negato la propria giurisdizione) — anche l'assunto che sarebbe stato insussistente il presupposto della tassabilità in Italia. Se, infatti, l'assunto dovesse risultare fondato, dovrebbe sicuramente essere ordinato quel rimborso che l'Amministrazione ha invece negato. Ma è incontestabile — dopo quanto è stato detto — che l'ordine di rimborso dovrà essere impartito dal giudice tributario, non da quello ordinario.

Non meno irrilevante è, infine, la circostanza che la domanda sarebbe stata proposta come ripetizione di indebito », non già come « richiesta di rimborso » (in senso tecnico). Si è già visto, infatti, quali sono gli elementi caratterizzanti che consentono di qualificare come « tributaria » una controversia: e tra essi, com'è evidente, non figura il *petitum*. D'altra parte è intuitivo che, essendo stata di fatto (ma erroneamente) la controversia portata all'esame del giudice ordinario, non poteva (se si volevano rispettare le regole formali del processo) essere a quello domandato di ordinare all'Amministrazione finanziaria l'effettuazione del « rimborso ». Ma tutto ciò — come si è detto — è irrilevante ai fini della qualificazione della controversia, per la determinazione del giudice giurisdizionalmente competente a conoscerla. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1988, n. 4886 - Pres. Bologna - Est. Senofonte - P.M. Caristo (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cocco) c. Soc. Umbra (avv. Rastello).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Enfiteusi - Determinazione imponibile ex art. 28 abrogata legge di registro - Enfiteusi di azienda - Inconfigurabilità.**

(r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269, art. 38).

*L'enfiteusi, se pure può avere per oggetto fondi urbani, è sempre riferibile esclusivamente ai beni immobili; conseguentemente l'azienda, quale universalità di mobili, non si presta per impossibilità giuridica dell'oggetto ad essere causa di enfiteusi, cosicché il relativo negozio non può giovare della speciale determinazione automatica della base imponibile stabilita nell'art. 28 dell'abrogata legge di registro (1).*

(1) Decisione da condividere pienamente. La questione è ormai superata con la normativa vigente (art. 44 d.P.R. 634/1972 e art. 47 d.P.R. n. 631/1976).

(*omissis*) L'errore fondatamente addebitato alla decisione impugnata consiste nell'aver preso passivamente atto dell'intento dei contraenti di stipulare un contratto unitario avente per contenuto (o causa) la concessione in enfiteusi dell'azienda alberghiera e nell'averne dedotto l'applicabilità al negozio, nella sua globalità, della particolare tecnica di determinazione (automatica) dell'imponibile prevista dall'art. 28 della previgente legge sull'imposta di registro, dando per scontata l'attitudine della azienda a porsi come oggetto del rapporto enfiteutico e senza, quindi, indagare affatto sulla compatibilità di un oggetto siffatto con la materia del contratto di cui si discute; mentre era (ed è) proprio questo il problema centrale da risolvere preliminarmente e in relazione al quale non pare che la soluzione affermativa aprioristicamente adottata dalla Commissione centrale possa essere condivisa.

Per consolidata tradizione storica, fatta propria dal codice civile in vigore (artt. 957 ss.), oggetto dell'enfiteusi sono, infatti, i « fondi », ossia gli immobili, originariamente solo rustici e poi anche urbani, esclusi, dunque, i beni mobili, il cui catalogo, com'è ampiamente noto, si definisce per esclusione (art. 812, II comma, c.c.), con riferimento, cioè, alla categoria reciproca e positivamente delimitata dei beni immobili (oltre che dei diritti e delle azioni immobiliari). Natura mobiliare deve essere, per questo, attribuita anche all'azienda (indipendentemente dalla sua — controversa — iscrivibilità tra le « universitates rerum » o « iuris »), con la conseguenza che essa non si presta, per impossibilità giuridica dell'oggetto, ad essere concessa in enfiteusi e non può, quindi, fruire dello speciale trattamento fiscale di cui all'art. 28 cit. peraltro erroneamente inteso, anche dall'ufficio, come ostativo al giudizio di congruità, sulla base di una giurisprudenza della Commissione Centrale, superata a partire, almeno, dalla sentenza n. 2681/1968 di questa Corte, cui la stessa Commissione Centrale si è successivamente adeguata con la decisione n. 239/1980 della XIX sezione).

Al risultato opposto il giudice « a quo » è pervenuto facendosi, verosimilmente, fuorviare da remote sentenze (Cass. 679/1946, Cass. 432/1948) evocate dalla contribuente, senza considerare che esse risultano ambientate, con riguardo alle dimensioni fattuali delle rispettive fattispecie, nell'ottica del « fundus instructus », relativamente al quale il rapporto enfiteutico è pienamente configurabile, rispetto ad esso atteggiandosi le attrezzature come pertinenze dell'immobile e, perciò, come cose accessorie, astratte, proprio in ragione della loro accessorietà e del vincolo pertinenziale, nel rapporto avente per oggetto la cosa principale (il fondo) al cui servizio sono state poste.

Nel caso concreto, al contrario, oggetto del rapporto è (come specificato nella decisione impugnata) l'azienda, la cui nozione, ormai compiutamente elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, implica un

rapporto di complementarietà — incompatibile col concetto di subordinazione funzionale che contraddistingue la relazione pertinenziale — tra tutti gli elementi che la compongono e che globalmente concorrono a realizzare la funzione produttiva del complesso (Cass. 391/1985, Cass. 6629/1984, Cass. 2255/1984, Cass. 1584/1980, Cass. 52/1979).

Ribadita, pertanto, la natura mobiliare dell'azienda e, di conseguenza, la sua inettitudine astratta a formare oggetto del contratto di enfiteusi, così come legislativamente modellato, ne deriva che, non potendo le parti, nell'esercizio dei poteri di privata autonomia, dilatare le categorie dei beni ad esso assogettabili (cfr. per riferimenti, Cass. 6629 e 2225/1984, citt.), stante il principio di tipicità dei diritti reali (che — anche — tale divieto include), la decisione impugnata, che ha diversamente statuito (o supposto), deve essere cassata, con rinvio per nuovo esame alla stessa Commissione Centrale, la quale si uniformerà al principio di diritto secondo cui l'azienda non può costituire oggetto di enfiteusi. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 agosto 1988 n. 4908 - Pres. Vercellone - Est. Graziadei - P.M. Leo (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Fiorilli) c. Ruggeri.

**Tributi locali - Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili - Vendita forzata - Vi è soggetta.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 643, art. 2).

*La vendita forzata a seguito dell'esecuzione immobiliare è soggetta all'INVIM anche in base al testo originario dell'art. 2 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 643 prima della modificazione introdotta con l'art. 1 del d.P.R. 23 dicembre 1974 n. 688 avente portata interpretativa (1).*

(*omissis*) Il ricorso è fondato.

L'art. 2 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 643, istitutivo dell'INVIM, prende in considerazione, fra l'altro, « i trasferimenti del diritto di proprietà, a titolo oneroso od a titolo gratuito, per atti tra vivi », il successivo art. 4 individua il soggetto passivo nell'alienante, ove si tratti di trasferimenti a titolo oneroso.

---

(1) Decisione indubbiamente esatta ma che non risolve il problema della attuazione concreta della imposizione. Spesso si nega che il Cancelliere, non ostante l'espressa previsione degli artt. 18 e 19, abbia il potere di prelevare dalla somma ricavata l'importo necessario per il pagamento dell'imposta liquidata in base alla dichiarazione e si assume che l'imposta, non rientrante fra le spese di giustizia, debba essere prelevata secondo l'ordine dei privilegi sta-



Si ritiene che i trasferimenti a titolo oneroso, di cui alle citate norme, comprendano anche quello disposto dal giudice dell'esecuzione immobiliare, ai sensi dell'art. 586 cod. proc. civ., il quale, pertanto, rende applicabile il tributo a carico dell'esecutato, pure prima dell'espressa previsione del nuovo testo del citato art. 2, fissato dall'art. 1 del D.P.R. 23 dicembre 1974 n. 688, avente portata meramente esplicativa.

Detta affermazione si fonda sul rilievo che la disposizione in esame, sostanzialmente riprodotiva dell'art. 6 n. 1 della « legge delega » 9 ottobre 1971 n. 825, non fornisce elementi testuali che consentano di delimitare il suo ambito di operatività alle sole alienazioni di tipo negoziale, come invece sostenuto dalla sentenza impugnata. Essa, invero, riguarda, senza ulteriori specificazioni, i trasferimenti a titolo oneroso del diritto dominicale, e le relative connotazioni sono presenti tanto nel contratto traslativo, stipulato, dietro corrispettivo, dall'originario titolare della proprietà, quanto nel decreto pronunciato in sede esecutiva in favore dell'aggiudicatario del bene, che è qualificato dall'art. 586 cod. proc. civ. come atto di trasferimento, ed altresì si correla al versamento del prezzo da parte del beneficiario (analogamente alla sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 2932 secondo comma cod. civ., ugualmente inclusa fra gli « atti tassabili » con la menzionata riformulazione di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 688 del 1974).

L'indicato risultato ermeneutico trova un sicuro conforto nella *ratio legis*, ed inoltre un indiretto riscontro nei dubbi di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, che potrebbero profilarsi per un'interpretazione della norma (nel suo testo originario) secondo la tesi della sentenza impugnata.

Sotto il primo profilo, si osserva che l'INVIM, nei trasferimenti a titolo oneroso, colpisce l'incremento patrimoniale di cui beneficia l'alienante, per il maggior valore finale del bene, rispetto a quello dell'epoca della sua precedente acquisizione; questo presupposto dell'imposizione si verifica, con identiche caratteristiche, anche nell'esecuzione forzata, atteso che la vendita giudiziale, pure se disposta indipendentemente o

---

bilito nell'art. 2780 c.c. (Cass. 24 luglio 1987 n. 6436, in questa *Rassegna*, 1988, I, 168).

Il problema è mal posto e la sentenza ora intervenuta può contribuire a rimuovere le premesse. Se in termini di eguaglianza la vendita forzata non può non essere parificata alla vendita ordinaria (e alla vendita volontariamente conclusa per acquisire disponibilità al fine di pagare i creditori) non si presenta affatto il concorso dei creditori (anteriori) con il credito di imposta che è l'effetto del trasferimento; per la stessa ragione l'imposta di registro deve essere corrisposta indipendentemente dal concorso con i creditori. Il cancelliere ha il dovere sanzionato di provvedere al pagamento da cui non può essere esonerato dal giudice dell'esecuzione in sede di distribuzione della somma ricavata.

contro la volontà dell'esecutato, implica l'incasso di un prezzo a suo vantaggio, senza che possa rilevare, ai fini tributari, la prioritaria destinazione di tale prezzo, per effetto del vincolo del pignoramento, al soddisfacimento del creditore precedente, data l'equipollenza, in termini di risultato economico, dell'estinzione di una posizione debitoria rispetto ad un diretto incameramento del corrispondente ammontare.

Sotto il secondo profilo, va considerato che un'esenzione dell'esecutato dall'INVIM implicherebbe una diversità di trattamento, in pregiudizio del venditore « volontario », che sarebbe priva di obiettive giustificazioni, rispetto ad un tributo correlato al mero fatto dell'evidenziarsi di un incremento di valore, in occasione della traslazione (« inter vivos » ed a titolo oneroso) del diritto di proprietà. Basta pensare, ad esempio, al caso di vendita negoziale per fronteggiare improrogabili bisogni, ovvero per il lodevole intento di acquisire disponibilità al fine di pagare i creditori, evitando l'esecuzione forzata, per cogliere l'arbitrarietà ed iniquità di un'imposta che gravasse su tali alienazioni « spontanee », esentando invece il soggetto inerte, che preferisca subire l'espropriazione esecutiva. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 settembre 1988 n. 5195 - Pres. Scanzano - Est. Cantillo - P. M. Caristo (diff.) Soc. Costruzioni Pesce (avv. Esposito) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello).

**Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Redditi di capitale - Versamenti dei soci alla società in conto capitale - Fruttuosità - Esclusione.**

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 43).

*I versamenti dei soci alla società in conto capitale considerati nell'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, non sono soltanto quelli destinati ad aumento del capitale, che sarebbero da definire conferimenti, ma anche quelli aventi natura di finanziamento (1).*

(*omissis*) Con il primo motivo di ricorso, denunciando la violazione dell'art. 43 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, la s.r.l. Costruzioni Pesce sostiene che erroneamente la decisione impugnata ha qualificato i versamenti effettuati dai soci come finanziamenti produttivi di interessi, laddove nella specie concorrevano i presupposti stabiliti dalla disposizione suddetta per ritenere che le somme erano state versate in conto capitale,

---

(1) Interpretazione evolutiva della norma determinata dalla nuova formulazione dello stesso art. 43 del nuovo T.U. delle imposte sui redditi.

al quale scopo — contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione tributaria centrale — non è necessario che i versamenti vengano portati in aumento del capitale né essi cambiano natura e si trasformano in mutui se a distanza di tempo, cessato il bisogno, vengano restituiti ai soci; senza dire che la norma pone una presunzione di fruttuosità dei finanziamenti, ma non di pagamento degli interessi, sicché non scatta l'obbligo di operare la ritenuta di acconto.

La censura è fondata.

La Commissione tributaria di 1° grado di Salerno aveva ritenuto non operante la presunzione del diritto agli interessi sancita dall'art. 43 cit., osservando che la società ricorrente aveva dato puntuale dimostrazione dei presupposti della fattispecie, prevista dalla stessa norma, di esclusione della presunzione medesima per le somme versate dai soci in conto capitale, cioè che la società sia regolarmente costituita in uno dei tipi indicati dall'art. 2200 c.c. e che i versamenti siano effettuati in base a formale deliberazione e in modo proporzionale alle quote di partecipazione dei soci al capitale sociale.

In particolare, la Commissione aveva riscontrato l'esistenza delle condizioni suddette in base agli estratti notarili di quattro verbali di assemblea, da cui risultava che i due soci della società avevano in più riprese effettuato i suddetti versamenti, in proporzione delle proprie quote sociali e in conto capitale. E questi argomenti erano stati sostanzialmente riprodotti nella decisione della Commissione tributaria di secondo grado.

La decisione ora denunciata, senza neppure menzionare gli elementi suddetti, ha negato che i versamenti possano essere considerati infruttiferi, osservando che: la natura di veri e propri prestiti risulta dalla circostanza — affermata dall'Amministrazione e non contestata dalla società — che « in seguito le somme sono state restituite ai soci »; comunque, « non ogni finanziamento o prestito del socio integra un reintegro di capitale, bensì solo il versamento regolarmente effettuato al fine pacifico di concorrere a realizzare un aumento di capitale sociale » preventivamente deliberato nelle forme prescritte.

Le due proposizioni — che esauriscono l'intera motivazione — non possono essere condivise.

Non la prima, la quale si traduce nell'affermazione di un principio sicuramente inesatto, cioè che somme versate in conto capitale in conformità alle prescrizioni dell'art. 43, e perciò non qualificabili come mutui fruttiferi, possano ricevere tale qualificazione *ex post* solo perché successivamente, magari dopo un notevole periodo di tempo, la società provveda a corrispondere ai soci somme di uguale importo (vale a dire neppure aumentate di interessi).

Una tale operazione, ancorché venisse espressamente giustificata come restituzione dei precedenti versamenti (il che nella specie non risulta,

giacché la decisione impugnata non fornisce alcuna informazione circa l'epoca, le modalità, le denominazioni delle relative poste e verosimilmente iscritte in bilancio, etc.), potrebbe costituire, al limite, il fondamento di una presunzione di distribuzione di utili ai soci, per essere, ad es., i finanziamenti avvenuti a fondo perduto con imputazione al conto profitti e perdite, concorrendo alla formazione del risultato di esercizio; verificandosi siffatta ipotesi, però, l'operazione potrebbe legittimare una corrispondente tassazione in capo alla società e agli stessi soci, giammai condurre a disconoscere la sostanziale conformità dei precedenti atti negoziali al *nomen iuris* di versamenti in conto capitale, attestato da deliberazioni e scritture contabili.

Con ciò non si vuol dire, ovviamente, che la restituzione delle somme versate non possa essere apprezzata come circostanza idonea a far ritenere l'esistenza di un mutuo oneroso, quando in tal senso concorrano altri elementi univoci che tolgano valore alle risultanze delle scritture. Ma questa evenienza non si configura alla stregua della decisione impugnata, la quale — giova ripeterlo — ha del tutto ignorato le deliberazioni dell'assemblea della società da cui risultano — secondo quanto affermato dai giudici di primo e secondo grado — i presupposti della fattispecie di cui all'art. 43 cit., la cui esistenza o rilevanza occorreva in concreto negare.

In realtà, la Commissione Centrale si è deliberatamente sottratta ad un'indagine di questo tipo in quanto è partita dall'opinione — racchiusa nella seconda delle proposizioni innanzi riportate — che l'art. 43 sia applicabile solo ai versamenti in conto aumento di capitale; e ha (implicitamente) ritenuto perciò di non doversi occupare della vicenda in relazione a tale norma, essendo pacifico che le somme versate non furono portate in aumento del capitale.

Ma la tesi è destituita di giuridico fondamento, giacché l'art. 43, comma 2, del d.P.R. n. 597 del 1973 si limita a richiedere che i versamenti avvengano « in conto capitale », cioè a titolo di finanziamento alla società, senza affatto esigere l'ulteriore requisito della destinazione dei versamenti ad aumento del capitale, nel qual caso cessano, manifestamente, di essere finanziamenti per assumere la diversa natura di veri e propri conferimenti.

La norma, privilegiando la realtà economica piuttosto che l'aspetto formale, prende atto dell'esistenza di rapporti soci-società non riconducibili negli schemi tipici della disciplina civilistica, relativi a finanziamenti finalizzati al ripianamento di perdite o ad altre esigenze, spesso transitorie, che richiedono la disponibilità di capitali liquidi; e pertanto, in presenza delle condizioni in precedenza ricordate, esclude che possa essere presuntivamente attribuita la qualifica di mutui onerosi a tutti gli apporti di capitale, qualunque sia la loro destinazione, dunque anche se non effet-

tuati « in conto futuro aumento di capitale » (contrariamente a quanto mostra di ritenere la decisione impugnata deve trattarsi comunque di aumenti non ancora deliberati in via formale, perciò futuri). È a dire, anzi, che i casi più comuni di versamenti c.d. atipici sono proprio quelli che vengono imputati al conto profitti e perdite; fenomeno del quale si è reso conto il legislatore del T.U. 22 dicembre 1986, n. 917, che ha innovato la precedente normativa escludendo la natura onerosa dei versamenti dei soci, e dunque la presunzione di fruttuosità, alla sola condizione che dai bilanci allegati alla dichiarazione dei redditi della società risulti che il versamento è stato effettuato a titolo diverso dal mutuo (art. 43 del T.U., che riguarda le società personali, essendosi ritenuta superflua un'apposita disposizione per le società di capitali, già tenute alle indicazioni di bilancio). (*omissis*)

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 ottobre 1988 n. 5409 - Pres. Scanzano - Est. Cantillo - P.M. Di Renzo (conf.). Soc. Curcio Editore (avv. Fantozzi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato La Porta).

**Tributi erariali indiretti. Imposta sul valore aggiunto. Presunzione dell'art. 53 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633. Prova contraria - Limiti.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, art. 53).

*La presunzione di cessione stabilita nell'art. 53 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, nel testo modificato con il d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, può essere esclusa mediante prova contraria che può esser data nelle ipotesi della lettera a) (utilizzazione per la produzione, perdita o distruzione) con qualunque mezzo e nelle ipotesi della lettera b) (consegna a terzi a titolo non traslativo) esclusivamente con i mezzi indicati nel secondo comma; non sono quindi idonee a vincere la presunzione della lettera b) le documentazioni provenienti dai soggetti consegnatari (1).*

---

(1-2) Decisioni di evidente esattezza. La documentazione imposta dalla normativa I.V.A. è particolarmente rigorosa: è stata dichiarata manifestamente infondata (Corte Cost. ord. n. 108/1988 e n. 395/1989) la questione di illegittimità dell'art. 55 che non consente la detrazione dell'imposta sugli acquisti non risultante dalle dichiarazioni anche se documentata da regolari fatture; parimenti è stata confermata la legittimità dell'art. 39 che esclude l'utilizzabilità di fatture non registrate (ord. n. 1038/88). Sul tema specifico la Cassazione aveva già escluso (sent. 2 dicembre 1987 n. 8953, *Foro It.* 1989, I, 808) l'utilizzabilità delle bolle di accompagnamento, che sono pure considerate dalla norma ma per un fine specifico.

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez I, 14. dicembre 1988, n. 6805 - Pres. Scanzano - Est. Sensale - P.M. Di Renzo (conf.). Soc. Lombardini (avv. Cassola) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello).

**Tributi erariali indiretti - Imposta sul valore aggiunto. Presunzione dell'art. 53 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 - Prova contraria - Limiti.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, art. 53).

*La presunzione di cessione stabilita nell'art. 53 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, nel testo modificato con il d.P.R. 29 gennaio 1979 n. 24 può essere esclusa dalla prova contraria dimostrativa o di un fatto materiale (utilizzazione per la produzione, perdita, distruzione), ed in tale caso è ammesso qualunque mezzo, o di un titolo giuridico (consegna a terzi a titolo non traslativo) ma in quest'ultimo caso sono ammessi soltanto i mezzi indicati nel secondo comma; di conseguenza non sono titolo idoneo a vincere la presunzione le bolle di consegna alle quali nessuna rilevanza fiscale è attribuita dalla legge (2).*

## I

(omissis) Con l'unico motivo, denunciando la violazione dell'art. 53 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, nel testo originario e in quello modificato con d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, la società ricorrente critica la decisione della Commissione tributaria centrale per avere affermato che la presunzione di cessione di beni, nelle fattispecie di cui alla lettera b) della norma, può essere vinta solo mediante i documenti richiamati nel secondo comma. Sostiene che questo prevede una serie di adempimenti formali imposti al contribuente per agevolare il controllo amministrativo e la documentazione di determinate vicende dell'attività d'impresa, ma non esclude che l'inesistenza di una cessione traslativa possa essere dimostrata, ai sensi del primo comma della norma, con ogni mezzo di prova consentito nella materia tributaria; sostiene altresì che tale efficacia probatoria deve essere riconosciuta alle scritture regolarmente tenute da terzi, sicché nella specie l'affidamento delle merci in conto lavorazione era incontestabilmente provato dalle schede apprestate da essa ricorrente e conservate dalle imprese affidatarie (tipografie e legatorie).

La censura è infondata.

L'art. 53 primo comma del d.P.R. n. 633 del 1972 — nel testo fissato dall'art. 1 del d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, cui è stato attribuito valore di interpretazione autentica, in quanto espressamente dichiarato applicabile con decorrenza dall'entrata in vigore della legge istitutiva del tri-

buto (1 gennaio 1973) — pone una presunzione di cessione dei beni acquistati, importati o prodotti dall'imprenditore, i quali al momento della verifica non si trovino nella sede in cui egli esercita l'attività (comprese le sedi secondarie, filiali, succursali, dipendenze, stabilimenti, negozi o depositi dell'impresa) né presso suoi rappresentanti: accertati tali presupposti — cioè da un lato l'acquisto, l'importazione o la produzione di determinati beni, dall'altro il mancato rinvenimento nei locali di pertinenza dell'impresa — i beni medesimi si considerano ceduti in evasione all'i.v.a., costituendo i loro prezzi ricavi non contabilizzati.

Si tratta, però, di una presunzione relativa a *iuris tantum*, giacché essa non opera se viene dimostrato che i beni: a) sono stati utilizzati per la produzione, perduti o distrutti; b) sono stati consegnati a terzi in lavorazione, deposito o comodato o in dipendenza di contratti estimatori o di contratti di opera, appalto, trasporto, commissione o altro titolo non traslativo della proprietà.

Occorre dimostrare, cioè, che l'assenza del bene non è dovuta ad un negozio traslativo della proprietà ovvero costitutivo o traslativo di un diritto reale di godimento, sicché non si configura un atto giuridicamente qualificabile come cessione, secondo la nozione di tale presupposto del tributo accolta dalla legge (art. 2). Pertanto il contribuente è tenuto a provare l'esistenza di una precisa causa, diversa dalla cessione, giustificativa della mancanza del bene, la quale può consistere, ovviamente, tanto in un fatto elisivo riguardante il bene nella sua entità fisica — riconducibile, quindi, in una delle tre categorie di eventi materiali menzionate nella lettera a) — quanto in un rapporto giuridico in forza del quale il bene, pur appartenendo ancora al contribuente, non è nella sua detenzione, essendo stato consegnato a terzi per un titolo non traslativo della proprietà o, comunque, con effetti traslativi o costitutivi differiti o sospesi (fatti-specie previste alla lettera b).

Il regime probatorio è tuttavia diverso per i due tipi di vicende.

La norma nulla dispone per quelle del primo tipo e si deve perciò ritenere che possano essere provate con ogni mezzo, ai sensi degli articoli 2697 ss. c.c. E la mancanza di qualsiasi limite è pienamente razionale, in quanto si tratta di accadimenti che determinano la fisica eliminazione del bene e che non implicano l'esistenza di un titolo di disposizione risultante da documento: così, l'impiego dei beni nella produzione o, all'opposto, la loro distruzione da obsolescenza possono risultare da scritture contabili, da coefficienti tecnici, da verbali constatazione, etc.; l'entità delle perdite da lavorazione e per cali naturali o tecnici può essere determinata in base a dati di comune esperienze o in qualsiasi altro modo idoneo; le perdite e le distruzioni dovute a caso fortuito o forza maggiore possono risultare da denunce alla pubblica autorità o a privati, da verbali di ricognizione, etc.

In relazione alle vicende dell'altro tipo, il secondo comma dell'art. 53, dispone, invece, che la consegna di beni a terzi deve risultare dal libro giornale o da altro libro tenuto a norma del codice civile (art. 2214 ss.) o da apposito registro tenuto in conformità all'art. 39 dello stesso d.P.R. n. 633 del 1972 oppure da altro documento conservato a norma dello stesso articolo.

La norma, cioè, richiede specifiche prove documentali per gli atti negoziali non traslativi della proprietà indicati alla lettera b) del primo comma; e poiché solo in presenza di siffatti rapporti giuridici non opera — come si è visto — la presunzione di vendita, è evidente che la disposizione limita ai documenti suddetti, da cui quei rapporti debbono risultare, i mezzi di prova per vincere la presunzione medesima fuori dai casi di materiale eliminazione dei beni non rinvenuti presso l'azienda.

Una diversa esegesi non è consentita dall'enunciato normativo, in particolare dal collegamento testuale e sistematico fra i due precetti qui considerati: non essendo seriamente contestabile che il primo comma pone una presunzione di cessione dei beni non rinvenuti in magazzino, si deve necessariamente riconoscere che il precetto del secondo comma, riferito in modo espresso proprio alla dimostrazione dei (soli) rapporti che valgono ad escluderla, disciplina la prova contraria a quella presunzione, stabilendone il tipo (documentale) e le caratteristiche (libri, registri o documenti conformi alla normativa fiscale).

Non ha fondamento, quindi, la tesi della ricorrente (che si rinviene, per altro, anche in talune pronunce di giudici speciali tributari), per cui il secondo comma dell'art. 53 imporrebbe oneri di documentazione svincolati dalla presunzione, rispetto alla quale opererebbero nel senso di limitarla ai soli casi di mancanza dei documenti prescritti: soltanto l'inservanza della disposizione farebbe scattare la presunzione del primo comma, che perciò anche nelle ipotesi in esame potrebbe essere contrastata dal contribuente con ogni mezzo di prova.

A parte il palese e arbitrario capovolgimento dello schema normativo (per ciò che, in contrasto con l'articolazione dell'enunciato, il primo comma dovrebbe essere letto in funzione del secondo e non viceversa), l'equivoco logico-giuridico che domina quel discorso si coglie agevolmente considerando che esso eleva l'omessa tenuta della documentazione ad elemento costitutivo della presunzione, laddove questa è correlata, come si è visto, al fatto materiale del mancato rinvenimento di beni che dalla contabilità risultano acquistati o prodotti e non venduti; è in relazione a questo fatto che la legge individua gli accadimenti materiali e le vicende giuridiche idonei ad escludere la presunzione, la cui dimostrazione deve essere data dal contribuente nel modo suddetto.



Occorre aggiungere che la prescrizione di determinate forme di documentazione risulterebbe praticamente inutile se fosse consentito al contribuente di dimostrare altrimenti l'esistenza di un titolo non traslativo, cioè dei medesimi atti cui quelle forme si riferiscono; che se così fosse la stessa presunzione si svuoterebbe di pratico contenuto, essendo evidente che, in relazione all'assenza di beni documentalmente risultanti ancora in carico all'imprenditore, non è configurabile alcun onere probatorio nei confronti della finanza; e che, per contro, la limitazione alle risultanze documentali è pienamente in linea con il sistema dell'iva e con lo specifico oggetto della prova, occorrendo dimostrare atti negoziali costituenti il titolo di operazioni che, in quanto implicano il trasferimento della detenzione dei beni a terzi, presentano *in nuce* lo stesso aspetto fattuale della cessione e, anzi, molto spesso preludono alla produzione degli effetti traslativi (vendita con riserva di proprietà, contratto estimatorio, altre cessioni con effetti differiti e sospesi).

Si deve concludere, quindi, che la presunzione di cessione posta dall'art. 53, primo comma, nelle ipotesi di consegna di beni a terzi previste alla lettera b), può essere vinta soltanto dimostrando l'esistenza di un atto non traslativo della proprietà dei beni mediante le scritture e i documenti elencati nell'ultima parte del secondo comma e può pertanto dirsi che la presunzione assume così i connotati delle presunzioni cosiddette miste, nelle quali la prova contraria è tassativamente limitata nell'oggetto e nel mezzo di prova.

Ciò posto, correttamente la decisione impugnata ha escluso che le schede e documenti provenienti dalle ditte consegnatarie, prodotti dalla contribuente in copia autentica, costituissero prova idonea a vincere la presunzione suddetta.

Come risulta dalla motivazione della pronuncia, tali documenti non trovavano riscontro alcuno in libri e registri della ricorrente; pertanto, anche ammesso che fossero oggettivamente annoverabili fra le scritture e documenti menzionati dall'art. 53 secondo comma, si trattava di documenti non tenuti dalla contribuente e, dunque, *in radice* inadonei a superare la presunzione di cessione. (*omissis*)

## II

(*omissis*) Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.P.R. n. 633 del 1972, come modificato dal d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, sostenendo che, contrariamente a quanto ritenuto nella decisione impugnata, le bolle di consegna sono documenti idonei a vincere la presunzione di cui al citato art. 53, in virtù del richiamo dell'art. 39 dello stesso d.P.R. in esso contenuto.

Né ricorreva l'ipotesi di bolle di consegna non registrate nel prescritto registro — deduce la ricorrente con il terzo motivo — poiché la registrazione poteva essere eseguita entro sessanta giorni dalla data di formazione, il che era poi puntualmente avvenuto. Tale circostanza era stata sempre prospettata dalla ricorrente, senza che su ciò la Commissione centrale abbia svolto alcuna motivazione.

A parte ciò, anche per quanto attiene agli argomenti che vi appaiono trattati, la motivazione della decisione impugnata — deduce la ricorrente con il quarto motivo — è puramente apparente e si sostanzia in affermazioni apodittiche recanti richiami normativi inconferenti.

Le censure prospettate con i motivi suddetti, da esaminarsi congiuntamente per connessione, sono prive di fondamento.

L'art. 53 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 istitutivo dell'i.v.a., nel testo modificato dal d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 29 con decorrenza dal 1 gennaio 1973, stabilisce, al primo comma, che i beni acquistati, importati o prodotti, che non si trovino nei luoghi in cui il contribuente esercita la sua attività (comprese le sedi secondarie, filiali, succursali, dipendenze, stabilimenti, negozi o depositi dell'impresa) né presso suoi rappresentanti, si presumono ceduti, ai fini dell'i.v.a., se non sia dimostrato: a) che sono stati utilizzati, perduti o distrutti; oppure b) che sono stati consegnati a terzi in lavorazione, deposito o comodato o in dipendenza di contratti estimatori o di contratti d'opera, appalto, trasporto, mandato o commissione o altro titolo non traslativo della proprietà.

Tale disposizione pone, quindi, una presunzione *iuris tantum* di cessione, con conseguente onere della prova a carico del contribuente, il quale deve dimostrare o un fatto materiale (utilizzo, perdita, distruzione), che escluda la fisica esistenza dei beni e giustifichi, per ciò, che non si trovino nei luoghi indicati dalla norma, o un titolo giuridico, non traslativo della proprietà, di consegna a terzi di beni fisicamente esistenti in natura per non avere subito uno degli eventi indicati sub a).

Ma, mentre l'evento materiale può essere provato con ogni mezzo (com'è proprio dei « fatti » che abbiano determinato la eliminazione in natura dei beni e che non implicano l'esistenza di un titolo documentabile di disposizione), diverso è il regime probatorio per gli atti di cessione, di cui deve dimostrarsi, con i mezzi tassativamente indicati nel comma successivo, la natura non traslativa della proprietà.

Il secondo comma dell'art. 53 stabilisce, infatti, che, al fine di vincere la presunzione posta dal primo comma (la quale si veste, in tal modo, del carattere di presunzione legale, assumendo, nel suo complesso, i connotati delle presunzioni cosiddette miste), la consegna di beni a terzi, di cui alla lettera b), deve risultare dal libro giornale o da altro libro tenuto a

norma del codice civile (artt. 2214 e segg.) o da apposito registro tenuto in conformità all'art. 39 dello stesso decreto ovvero da altro documento conservato a norma dello stesso articolo.

Il diverso regime — prova con ogni mezzo degli eventi di cui alla lettera a); prova, con le modalità tassativamente indicate, dell'atto di cessione non traslativo della proprietà — si giustifica con la già rilevata diversa natura di ciò che forma oggetto della prova: nel primo caso, un fatto materiale, che si verifica a prescindere dalla esistenza di un titolo documentale; nel secondo caso, una causa negoziale di cessione, come tale agevolmente documentabile e soggetta, quindi, all'obbligo di registrazione nelle prescritte scritture contabili.

Disposizioni uniformi l'art. 53 detta, all'ultimo comma, per i beni che si trovino nei luoghi suindicati, attraverso il rinvio alla disciplina stabilita nei commi precedenti.

Ciò premesso, deve escludersi che le « bolle di consegna » costituiscano documenti idonei a vincere la presunzione di cessione o di acquisto a titolo traslativo e ad integrare le modalità di prova legale stabilite dalla norma in esame.

Occupandosi delle bolle di accompagnamento di beni viaggianti (art. 1 del d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627), questa Corte (sent. 2 dicembre 1987 n. 8953) ha osservato che tali documenti non sono riconducibili all'art. 39 del d.P.R. 633/72; ciò deve dirsi, e ancora di più, per le c.d. bolle di consegna, cui nessuna rilevanza fiscale è attribuita dalla legge.

La citata norma, infatti, fa riferimento unicamente a « registri » numerati e bollati ai sensi dell'art. 2215 c.c. e tenuti a norma dell'art. 2919 dello stesso codice; all'ammissibilità di « schedari » a fogli mobili o di « tabulati » di macchine elettrocontabili, secondo modalità previamente approvata dall'Amministrazione finanziaria su richiesta del contribuente; e ad altri specifici documenti secondo la previsione del penultimo comma dell'art. 53.

Dato il carattere tassativo del riferimento, da parte di quest'ultimo, all'art. 39 e lo specifico richiamo alle caratteristiche dei documenti in tale norma indicati, deve ritenersi che l'art. 53 non attribuisce a documenti, diversi da quelli menzionati nell'art. 39, la idoneità a superare la presunzione di cessione o di acquisto. Secondo tale norma, i documenti da conservare « ordinatamente » sono le fatture, le bollette doganali e gli altri documenti previsti nello stesso decreto, fra i quali non possono essere comprese le « bolle di consegna », che il decreto istitutivo dell'i.v.a. non menziona e che, del resto, sono oggettivamente inadeguate ad esprimere (e comunque a far fede del) la causa giuridica della consegna dei beni. (*omissis*)

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 26 ottobre 1988 n. 5783 *Pres. Brancaccio - Est. Granata - P.M. Caristo (conf.)*. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Limonzini.

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Natura - Vizi dell'atto di accertamento - Rilevanza.**

**Tributi in genere - Accertamento tributario - Imposte indirette - Requisito minimo di motivazione.**

*Il giudizio tributario è costruito formalmente come giudizio di impugnazione dell'atto ma tende all'accertamento sostanziale del rapporto, nel senso che l'atto è il « veicolo di accesso » al giudizio di merito al quale si perviene « per il tramite » della impugnazione dell'atto; tuttavia al giudizio di merito sul rapporto non è dato pervenire quando ricorrono vizi formali dell'atto, quali il « difetto assoluto » la « carenza totale » di motivazione, di fronte ai quali il giudice deve fermarsi alla pronunzia di annullamento (1).*

*Il contenuto minimo ed essenziale della motivazione dell'atto di accertamento nelle imposte indirette sui trasferimenti deve soddisfare la duplice esigenza di delimitare il campo delle ragioni adducibili dall'ufficio nella eventuale successiva fase contenziosa con la indicazione del metodo di valutazione prescelto e di consentire al contribuente l'esercizio del diritto di difesa (2).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. 26 ottobre 1988 n. 5782 - *Pres. Brancaccio - Est. Granata - P.M. Caristo (conf.)*. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Aimaro.

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Natura - Vizi dell'atto di accertamento - Rilevanza.**

---

(1-4) Le Sezioni unite ritornando sul tormentato problema della natura del processo tributario in connessione con la motivazione dell'accertamento, si adoperano per conciliare le posizioni espresse « in termini non del tutto coincidenti » con le due sentenze 3 giugno 1987 n. 4844 e 4853 (in questa *Rassegna*, 1988, I, 132). Viene così confermato che il giudizio tributario può anche essere di annullamento, ma in concreto tale ipotesi si contiene in limiti talmente stretti (difetto assoluto di motivazione) da ridursi ad una invalidità di ordine processuale. Con riferimento alle imposte indirette si specifica che l'accertamento di maggior valore deve contenere l'indicazione del metodo di

**Tributi in genere - Accertamento tributario - Motivazione - Provvedimento sulla spettanza di esenzioni - Richiamo alla norma - E' sufficiente.**

*Il giudizio tributario è costruito formalmente come giudizio di impugnazione dell'atto ma tende all'accertamento sostanziale del rapporto, nel senso che l'atto è il «veicolo di accesso» al giudizio di merito al quale si perviene «per il tramite» della impugnazione dell'atto; tuttavia al giudizio di merito sul rapporto non è dato pervenire quando ricorrono vizi formali dell'atto quali il «difetto assoluto» o la «carenza totale» di motivazione, di fronte ai quali il giudice deve fermarsi alla pronuncia di annullamento (3).*

*Il provvedimento di diniego della spettanza di esenzioni tributarie (nella specie ex art. 15, legge 6 agosto 1967 n. 765) è sufficientemente motivato, secondo il canone di idoneità allo scopo, con la indicazione della norma applicata (4).*

**I**

(omissis) 1. - Col primo mezzo la ricorrente denuncia vizi di eccesso di potere giurisdizionale e di violazione e falsa applicazione dei principi generali sulla nullità degli atti amministrativi.

Osserva che le Commissioni tributarie sono organi di giurisdizione speciale del tutto diversi dagli organi della giustizia amministrativa.

---

valutazione seguito (uno di quelli previsti nella legge o altro); ma poiché si ammette che l'indicazione può anche essere implicita, si potrebbe riconoscere, con un piccolissimo passo innanzi, che il metodo comparativo, pressoché universalmente seguito, sia quello presuntivamente e implicitamente adottato come normale criterio di stima e che solo quando sia seguito un metodo diverso (di capitalizzazione della rendita o altro) se ne richieda la specificazione.

La prima parte della seconda sentenza è identica alla precedente; nella seconda parte, seguendo la stessa impostazione si riduce il requisito della motivazione all'essenziale. Ma in questo caso la possibilità dell'annullamento del provvedimento viziato da «carenza assoluta» non si presentava affatto; il mero annullamento dell'atto che nega la spettanza di esenzione non avrebbe alcun effetto sostanziale sì che il giudizio tributario si rivelerebbe puramente demolitorio al pari del giudizio amministrativo. Non è certo questo lo scopo che si prefigge il contribuente che chiede al giudice l'accertamento del diritto all'esenzione e non una eliminazione fine a sé stessa dell'atto sfavorevole. Qui il tentativo di configurare il giudizio tributario con un duplice oggetto (di annullamento e di accertamento) svela la sua fragilità. Il giudizio è sempre di accertamento anche quando accerta che la pretesa tributaria non è stata validamente esercitata. Sull'intero problematico v. BAFILE. *Recentissime di giurisprudenza sulla natura del processo tributario e Motivazione dell'accertamento e natura del processo secondo l'ultimo indirizzo delle Sezioni Unite*, in *Rass. Trib.*, 1987, I, 497 e 1989, I, 247.

Il sistema di tutela giurisdizionale ad esse affidato si realizza — infatti — non con l'annullamento degli atti della p.a. ma attraverso l'accertamento del rapporto tributario.

Oggetto della cognizione del giudice speciale è il completo riesame di tale rapporto. Trattasi, quindi, di un giudizio di merito e non di impugnazione-annullamento.

Nello svolgimento di esso non compete all'organo giudiziario un potere autoritativo volto alla rimozione del concreto atto di esercizio della potestà amministrativa; per cui le Commissioni pervengono all'accertamento della obbligazione tributaria « ex lege » senza necessità della formale eliminazione dell'atto, spettando successivamente all'amministrazione finanziaria il compito di sostituire i provvedimenti riconosciuti illegittimi e riliquidare l'imposta.

Di conseguenza, l'eventuale mancanza della motivazione nell'avviso di un atto di imposizione fiscale viene sanata, in sede contenziosa, attraverso l'acquisizione, disposta, anche d'ufficio, degli elementi necessari per il giudizio di stima, in merito al quale la pronuncia delle commissioni assume valore sostitutivo dell'originario provvedimento.

Le commissioni, in definitiva, sono tenute a compiere l'accertamento del rapporto e non possono limitarsi ad una mera pronuncia costitutiva di annullamento dell'atto, venendo meno altrimenti alla loro funzione, consistente nel risolvere la « controversia » tributaria con la verifica della fondatezza della pretesa avanzata dalla pubblica amministrazione.

Col secondo mezzo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 48 e 49 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634.

Osserva, in primo luogo, che il preteso difetto della motivazione dell'accertamento in realtà non esiste; in secondo luogo, che non sarebbe stato comunque possibile, per l'ufficio del registro, esplicitare i criteri di valutazione — comparazione dei valori e capitalizzazione del reddito — ai quali fa riferimento la decisione impugnata.

Sotto il primo profilo, la amministrazione pone in rilievo che la legge del registro non usa il termine « motivazione », ma, nel testo del 26 ottobre 1972 (in vigore alla data dell'accertamento di cui si discute) richiede « l'indicazione degli elementi » per la determinazione del valore e, nel testo del 6 dicembre 1977, « l'indicazione del criterio seguito dall'ufficio ».

Fra « motivazione » e « indicazione degli elementi » — sottolinea la ricorrente — esiste una differenza qualitativa, poiché l'indicazione dei motivi è qualcosa di più rispetto alla indicazione dei soli elementi.

2. - Il ricorso ripropone la complessa problematica concernente la nozione, la rilevanza e gli effetti, in materia di imposte di registro ed INVIM, del difetto di motivazione degli avvisi di accertamento di maggior valore, sulla quale queste Sezioni unite si sono recentemente pronunzia-

te in due distinte occasioni, peraltro non in termini del tutto coincidenti, con le sentenze — fra le altre di pari data — n. 4844 e n. 4853 emesse il 3 giugno 1987.

Per larga parte del loro svolgimento le due decisioni, con piena consonanza di accenti, enunciano, o meglio ribadiscono sulla scia di risalente giurisprudenza consolidata, taluni fondamentali concetti.

Il giudizio tributario è costruito, formalmente, come giudizio di impugnazione dell'atto, ma tende all'accertamento sostanziale del rapporto, nel senso che l'atto è il « veicolo di accesso » al giudizio di merito, al quale si perviene appunto « per il tramite » della impugnazione dell'atto. Quindi concerne la legittimità formale e sostanziale del provvedimento, con la precisazione peraltro che al giudizio di merito sul rapporto non è dato pervenire quando ricorrano determinati vizi formali dell'atto in presenza dei quali il giudice deve arrestarsi alla invalidazione di esso, con ciò non omettendo affatto di esercitare la giurisdizione attribuitagli, ma anzi pienamente e correttamente esplicandola.

In particolare il giudice deve fermarsi alla pronunzia di annullamento nel caso di « difetto assoluto » (sent. 4853) o di « totale carenza » (sent. 4844) di motivazione di una espressa comminatoria legale di nullità, la invalidazione dell'atto.

E tanto basta per rilevare la infondatezza del primo motivo, che ancora una volta ripropone (anche con la prospettazione, peraltro infondata come rilevato nelle citate decisioni, di una questione di giurisdizione) la tesi, da quelle decisioni disattesa, della illegittimità, in principio, di una pronunzia limitata all'annullamento dell'atto di accertamento carente di motivazione.

3. - Le due sentenze più volte richiamate concordano anche sulla individuazione in linea di principio della funzione e, in ragione di questa, del contenuto minimo (dell'obbligo) della motivazione.

La funzione è concordemente individuata nel compito di esternare, ancorché in termini sommari e semplificati, le ragioni del provvedimento, evidenziandone i momenti ricognitivi e logico-deduttivi essenziali, in modo da consentire al destinatario dell'atto di svolgere efficacemente la propria difesa attraverso la tempestiva impugnazione di esso.

Conseguentemente, il contenuto minimo essenziale della motivazione in coerenza con la misura di conformità al modello legale data dal riscontro della idoneità dell'atto al raggiungimento dello scopo normativamente assegnatogli, è quello che sia tale da consentire la identificazione dei presupposti materiali e giuridici cui è correlata la pretesa tributaria.

Le due sentenze, peraltro, poi divergono, per un verso, quanto alla ulteriore specificazione e messa a punto di tale contenuto minimo in principio concordemente individuato, e, per altro verso, quanto alla disciplina

dell'onere della prova in ragione della maggiore o minore articolazione della motivazione al di là del contenuto minimo così precisato.

Sotto il secondo aspetto, infatti, mentre la sentenza n. 4853 colloca su piani affatto diversi motivazione dell'accertamento e onere della prova e ritiene che l'onere della prova dei fatti costitutivi della pretesa incomba sempre all'amministrazione, invece per la sentenza n. 4844 l'onere della prova resterebbe influenzato e condizionato dalla misura in cui l'ufficio abbia motivato l'atto.

Sotto il primo aspetto, poi, mentre la sentenza n. 4844 ravvisa la esistenza di un (sufficiente) principio di motivazione nella mera indicazione di un presunto valore venale, invece la sentenza n. 4853 — pur con la precisazione che né l'adozione di un metodo estimativo non conforme al tipo di bene valutato, né il ricorso ad un criterio diverso da quelli indicati nella legge, né l'eventuale adozione di formule ripetitive o di particolari mezzi grafici danno luogo, in principio, al difetto di motivazione conducente alla invalidazione — esige che la motivazione permetta di individuare quale dei metodi di stima previsti dalla legge sia stato prescelto o, comunque, quali criteri siano stati seguiti nella valutazione, ed altresì di conoscere, sia pure in modo sommario, gli elementi qualificativi del bene o comparativi all'uopo utilizzati.

4. - Rimeditati questi ultimi aspetti della questione, le Sezioni unite ritengono di dover confermare l'indirizzo espresso dalla sentenza n. 4853, con le ulteriori precisazioni concettuali che risulteranno dal prosieguo del discorso così pervenendo a giudicare a sua volta fondato per quanto di ragione il secondo motivo di ricorso, che a tali specifici aspetti si correla.

Nel procedimento di accertamento dell'obbligazione d'imposta — di registro e Invim — bisogna distinguere *le operazioni* (attività ricognitive e momenti logico-valutativi) attraverso le quali si determina il valore dell'immobile, dall'*atto di imposizione* che l'ufficio, nel caso di rettifica del valore, deve, in forma d'avviso, portare a conoscenza del contribuente per mezzo della notificazione.

Alle operazioni di accertamento è dedicato, nel sistema del d.P.R. 6 dicembre 1977 n. 914, la disposizione dell'art. 1, che a modifica dell'art. 48, 2° co. d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, prescrive all'ufficio di osservare, in via alternativa, tre possibili criteri nella valutazione del cespite immobiliare: comparativo, avendo riguardo ai trasferimenti, avvenuti negli ultimi tre anni, di immobili con analoghe caratteristiche; di capitalizzazione del reddito al tasso medio, applicato alla stessa data e nella stessa località per gli investimenti immobiliari; e di acquisizione degli elementi di valutazione forniti dai comuni.



L'ufficio finanziario è tenuto a seguire questi criteri nell'esercizio dei poteri di controllo del valore dichiarato dal contribuente o del corrispettivo pattuito; con la precisazione, peraltro, che può adottare criteri diversi da quelli menzionati espressamente nella legge quando risulti, anche implicitamente, la inutilizzabilità o la insufficienza di questi ultimi con riferimento al tempo, al luogo, all'oggetto e ad ogni altra peculiarità del rapporto tributario da accertare; e che nell'eventuale futuro giudizio, esso rimane vincolato alla propria scelta e deve dimostrare il fondamento della propria pretesa.

L'atto di imposizione invece, che conclude le operazioni di cui all'art. 1, è contemplato e regolato dal successivo art. 3, mod. dell'art. 49, 2° co. d.P.R. n. 634 del 1972, in base al quale l'avviso di rettifica — da notificare entro il termine di decadenza di due anni dal pagamento dell'imposta proporzionale — deve contenere « l'indicazione del valore (...) nonché il *criterio seguito* dall'ufficio per la determinazione del valore venale (...) *secondo le indicazioni* di cui al precedente articolo (...) »: dove le « indicazioni » rappresentano le direttive legali di metodo per lo svolgimento delle operazioni di accertamento, e il « *criterio seguito* » rappresenta il metodo, adottato, di volta in volta, dall'ufficio per il perseguimento dei propri fini istituzionali, nell'esercizio dei suddetti poteri di controllo del valore dichiarato o del compenso pattuito.

Solo del metodo scelto, dunque, non delle operazioni concretamente svolte in esecuzione di esso, l'ufficio deve informare, con l'avviso di rettifica del valore, il soggetto passivo del rapporto.

In sede contenziosa, poi, l'ufficio ha l'onere di provare la sussistenza dei concreti elementi di fatto che, nel quadro del parametro prescelto, giustificano il « quantum » accertato, peraltro rimanendogli inibito di dimostrare la fondatezza della sua pretesa allegando criteri diversi da quelli enunciati nell'avviso di accertamento, salvo il potere di rinnovare l'atto entro il termine di legge, mentre al contribuente è consentito di dimostrare la infondatezza di quella pretesa anche in base a criteri non utilizzati dall'ufficio.

Ciò posto, in linea di principio, va subito aggiunto che, nella determinazione del contenuto minimo della motivazione dell'accertamento, va tenuto presente che questa tende ad una duplice finalità:

(a) quella di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili dall'ufficio nella eventuale fase contenziosa successiva e (b) quella di consentire al contribuente l'esercizio giudiziale del diritto di difesa di fronte alla pretesa maggiore fiscale.

Per il raggiungimento di questa duplice finalità, nel valutare la congruità della motivazione dell'accertamento — e quindi nella ipotesi negativa per dichiarare la nullità di questo — vanno distinti i casi in cui le

peculiarità della fattispecie consentano di ritenere sufficiente l'indicazione del criterio in astratto seguito nella stima, da quelli in cui tali peculiarità richiedano una ulteriore concreta illustrazione e specificazione. Il discrimine fra le due categorie di casi non è suscettibile di canonizzazione astratta, in quanto è solo la concretezza delle singole fattispecie che consente di stabilire se l'indicazione del criterio di legge o di altro simile è sufficiente ad evitare che il Fisco introduca nell'eventuale giudizio di opposizione elementi di ampliamento della controversia tributaria e soprattutto che il contribuente sia sacrificato nel suo diritto di difesa.

E di tutta evidenza che è compito del giudice di merito valutare la congruità della motivazione dell'accertamento alla duplice suddetta finalità, sia operando la scelta del criterio astratto, vuoi in base alle indicazioni espresse dal legislatore vuoi in base ad altre similmente significative, come anche di stabilire se il riferimento al criterio prescelto sia sufficiente o se sarebbe dovuto essere integrato con riguardo ad ulteriori elementi che avrebbero consentito una adeguata esplicazione del diritto di difesa del contribuente. È ovvio che il giudizio in proposito è sottoposto al controllo di legittimità della Corte di Cassazione per eventuali vizi della sua motivazione.

Questa soluzione del complesso quesito, stabilendo il *minimum* essenziale della motivazione dell'accertamento a seconda della peculiarità delle fattispecie, e quindi lasciando un largo apprezzamento al giudice di merito, si presenta come un equilibrato superamento delle opposte soluzioni estremistiche, sostenute in giurisprudenza e in dottrina: da una parte cioè quella che esige una motivazione dell'accertamento ancorata sempre ad elementi concreti — nella prospettiva di una accentuata garanzia del contribuente — soluzione la quale appare eccessivamente formalistica, cioè non corrispondente ad effettive esigenze sostanziali, spesso di non facile o addirittura impossibile adempimento, e quasi sempre in pratica, risolvendosi in una ingiusta elusione dell'obbligo tributario; dall'altra l'opposta soluzione, che tende a ridurre la motivazione ad una mera apparenza, e, quindi, in manifesto contrasto con l'ispirazione garantista che è recepita nel nostro ordinamento tributario, coerentemente ad un orientamento generale del sistema.

5. - È appena il caso di precisare che il quesito concernente le modalità strutturali della motivazione dell'avviso non riceve una risposta diversa con riferimento al precedente assetto normativo degli artt. 48 e 49 d.P.R. n. 634 del 26 ottobre 1972, nel quale l'art. 48 riguardava le operazioni di accertamento e l'art. 49 l'atto conclusivo del procedimento stesso e le sue forme.

Per lo svolgimento delle *operazioni*, invero, l'art. 48 prescriveva all'ufficio l'osservanza di un criterio cumulativo, di cui erano elementi

costitutivi la comparazione dei valori accertabili nell'ultimo triennio, « nonché » la capitalizzazione del reddito, oggetto della « indicazione » — in via cumulativa o alternativa, a seconda dell'effettiva utilizzabilità dell'uno o dell'altro o di entrambi i parametri — prevista dal successivo art. 49, concernente il *momento finale impositivo* della procedura amministrativa di *accertamento*: indicazione necessaria e sufficiente a integrare il minimo di forma richiesto per la validità dell'*avviso*.

Ferma restando, sempre, la facoltà dell'ufficio di applicare criteri diversi (ricorrendo le condizioni, sopra accennate, ostative alla operatività dei parametri legali) dando comunicazione della propria scelta, nelle stesse forme, al contribuente.

Sotto il profilo interessante la controversia, non esiste, pertanto, una differenza apprezzabile fra i due sistemi normativi del '72 e del '77, che impongono una soluzione unitaria del problema concernente la struttura formale dell'*avviso di rettifica*, alla cui validità può essere sufficiente anche la sola indicazione del *criterio astratto* adottato dall'ufficio nello svolgimento delle operazioni di liquidazione del valore del bene immobile trasferito, peraltro con le precisazioni sopra espresse.

Il problema delle conseguenze giuridiche della inosservanza di tali prescrizioni formali trova la propria soluzione nelle premesse già svolte intorno alla natura del processo tributario come giudizio d'impugnazione.

Invero — come già queste S.U. hanno precisato — « la tutela giurisdizionale non può che consistere nella invalidazione del provvedimento quando la carenza di motivazione sia tale da non consentire l'identificazione dei presupposti materiali e giuridici cui è correlata la pretesa dell'Amministrazione, relativa all'esistenza, alla quantificazione e all'attuazione dell'obbligazione tributaria; e risulti conseguentemente precluso il controllo di questi presupposti da parte del giudice tributario, il quale, ai fini del riesame del merito del rapporto, dispone di un ampio potere di indagine istruttoria (...) ma non può, ovviamente, sostituirsi all'Amministrazione nella ricerca della materia imponibile e dei presupposti del rapporto d'imposta (che devono essere allegati dall'Amministrazione) » (sent. cit., 3 giugno 1987, n. 4853).

6. - Non rimane che trarre le conclusioni dalle considerazioni fin qui svolte, per la risoluzione del caso controverso.

La Commissione tributaria Centrale ha espresso un giudizio non conforme alla più corretta interpretazione del sistema legislativo vigente con l'escludere che, nel motivare l'*avviso di accertamento*, l'ufficio del registro di Savona avesse osservato le condizioni necessarie e sufficienti a integrare il minimo di forma richiesto per la validità dell'atto di imposizione.

Esattamente rileva, a questo proposito, l'amministrazione che la Commissione non ha tenuto presente che, trattandosi di un edificio adibito ad albergo, era praticamente impossibile applicare il criterio della comparazione, non essendo rinvenibile, nel triennio, il trasferimento di un immobile « analogo »; e che non era neppure agevole ricorrere al criterio della capitalizzazione del reddito, data la difficoltà di distinguere il reddito proveniente dall'immobile da quello derivante dall'attività imprenditoriale in essa esercitata.

L'ufficio del registro — prosegue la ricorrente — fu costretto a utilizzare, come il sistema normativo consente, criteri diversi da quelli menzionati espressamente nella legge, riferendosi al valore riconosciuto per il precedente trasferimento, avvenuto nel 1968.

Tale indicazione permise al contribuente di svolgere la propria difesa, consistente nel precisare che al valore determinato nel 1968 dovevano essere applicati indici di valutazione che portavano, con riferimento all'anno 1974, all'accertamento di un valore diverso da quello liquidato dall'ufficio.

Sotto questo profilo, pertanto, la decisione impugnata non si sottrae alla censura della ricorrente, apparendo contraria al sistema l'affermazione secondo la quale l'ufficio del registro avrebbe dovuto perentoriamente attenersi ai criteri tipici della comparazione dei valori e della capitalizzazione del reddito, senza porsi il problema se, in concreto, tali criteri fossero utilizzabili.

Ne consegue che entro questi limiti il ricorso dell'amministrazione finanziaria deve essere accolto, con la cassazione della decisione impugnata ed il rinvio della causa alla stessa Commissione Centrale, la quale, nel procedere al nuovo esame della controversia, si dovrà attenere ai seguenti principi di diritto:

In materia di imposte di registro ed Invim l'avviso di accertamento di maggior valore, per rispondere al canone della idoneità allo scopo il cui difetto ne determina la nullità anche indipendentemente da una espressa comminatoria di legge, deve essere corredato da una motivazione adeguata al conseguimento del duplice risultato (a) di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili dall'ufficio nella eventuale fase contenziosa successiva, e (b) di consentire al contribuente l'esercizio giudiziale del diritto di difesa di fronte alla maggiore pretesa fiscale.

All'uopo è necessario che l'ufficio enunci il criterio astratto in base al quale ha determinato il maggior valore, con le eventuali specificazioni ed illustrazioni concrete richieste dalle peculiarità della fattispecie, ed in relazione ad esse possibili, affinché l'atto risulti idoneo al suo scopo. La utilizzazione e la indicazione di criteri diversi da quelli menzionati

espressamente nella legge è possibile quando risulti anche implicitamente la inutilizzabilità o la insufficienza di questi ultimi con riferimento al tempo, al luogo, all'oggetto e ad ogni altra peculiarità del rapporto tributario da accertare. In sede contenziosa, l'ufficio ha l'onere di provare la sussistenza dei concreti elementi di fatto che, nel quadro del parametro prescelto, giustificano il *quantum* accertato, peraltro rimanendogli inibito di dimostrare la fondatezza della sua pretesa allegando criteri diversi da quelli enunciati nell'avviso di accertamento, salvo il potere di rinnovare l'atto entro il termine di legge, mentre al contribuente è consentito di dimostrare la infondatezza di quella pretesa anche in base a criteri non utilizzati dall'ufficio.

In mancanza di una motivazione che risponda a tali requisiti il giudice tributario deve limitarsi a dichiarare la nullità dell'accertamento, senza poter conoscere del merito.

La valutazione della sussistenza nel caso concreto dei requisiti minimi indicati è rimessa all'apprezzamento del giudice di merito, naturalmente sindacabile in sede di legittimità sotto il profilo della congruità e sufficienza della motivazione. (*omissis*)

## II

Col primo mezzo la ricorrente denuncia vizi di eccesso di potere giurisdizionale e di violazione e falsa applicazione dei principi generali sulla nullità degli atti amministrativi.

Osserva che le Commissioni tributarie sono organi di giurisdizione speciale del tutto diversi dagli organi della giustizia amministrativa.

Il sistema di tutela giurisdizionale ad essi affidato si realizza — infatti — non con l'annullamento degli atti della p.a. ma attraverso l'accertamento del rapporto tributario.

Oggetto del giudizio avanti alle Commissioni è il completo riesame di tale rapporto.

Trattasi, quindi, non di una impugnazione ma di un giudizio di merito, nel quale manca un potere autoritativo del giudice di rimuovere l'atto, consistente nel concreto esercizio della potestà amministrativa.

Le Commissioni, in realtà, pervengono all'accertamento dell'obbligazione tributaria senza procedere alla formale eliminazione del provvedimento impositivo, spettando poi all'amministrazione finanziaria il compito di sostituire gli atti riconosciuti illegittimi e di riliquidare l'imposta.

Di conseguenza, l'originaria mancanza della motivazione sul diniego dell'esenzione fiscale — come, in genere, la mancanza della motivazione

nell'avviso di un atto di imposizione tributaria — viene sanata, in sede contenziosa, attraverso l'accertamento del rapporto che la Commissione è tenuta a compiere, senza potersi limitare ad una mera pronuncia costitutiva di annullamento dell'atto.

Altrimenti l'organo giurisdizionale speciale verrebbe meno alla propria funzione, consistente nel risolvere la « controversia » tributaria con la verifica della fondatezza della pretesa avanzata dalla pubblica amministrazione.

Nel caso concreto, pertanto, le Commissioni avrebbero dovuto negare qualsiasi rilievo alla contestazione concernente l'asserito difetto della motivazione del provvedimento fiscale impugnato, e passare senz'altro all'esame dell'esistenza o inesistenza delle violazioni, idonee ad escludere il beneficio dell'esenzione.

La censura è infondata.

Sul problema se il giudice tributario, in presenza di un provvedimento *lato sensu* impositivo (quale è quello, — oggetto della fattispecie — di diniego della esenzione tributaria) affatto carente di motivazione, debba limitare la sua pronuncia alla invalidazione dell'atto senza passare al merito della controversia, queste Sezioni unite si sono già pronunziate affermativamente, con piena consonanza di accenti sul punto, con le sentenze — fra le altre di pari data — n. 4844 e n. 4853 emesse il 3 giugno 1987, che in proposito enunciano, o meglio ribadiscono sulla scia di risalente giurisprudenza consolidata, taluni fondamentali concetti.

Il giudizio tributario è costruito, formalmente, come giudizio di impugnazione dell'atto, ma tende all'accertamento sostanziale del rapporto, nel senso che l'atto è il « veicolo di accesso » al giudizio di merito, al quale si perviene appunto « per il tramite » della impugnazione dell'atto. Quindi esso concerne la legittimità formale e sostanziale del provvedimento, con la precisazione peraltro che al giudizio di merito sul rapporto non è dato pervenire quando ricorrano determinati vizi formali dell'atto, in presenza dei quali il giudice deve arrestarsi alla invalidazione di esso, con ciò non omettendo affatto di esercitare la giurisdizione attribuitagli, ma anzi pienamente e correttamente esplicandola.

In particolare il giudice deve fermarsi alla pronuncia di annullamento nel caso di « difetto assoluto » (sent. 4853) e di « totale carenza » (sent. 4844) di motivazione dell'accertamento tributario di maggior valore, tale vizio comportando, pur in mancanza di una espressa comminatoria legale di nullità, l'invalidazione dell'atto.

E tanto basta per rilevare la infondatezza del primo motivo, che ancora una volta ripropone (anche con la prospettazione, peraltro infondata come rilevato nelle citate decisioni, di una questione di giurisdizione) la tesi, da quelle decisioni disattesa, della illegittimità, in principio, di una pronuncia limitata all'annullamento dell'atto di accertamento carente di motivazione.

In tal senso deve essere risolto, con il rigetto del primo motivo del ricorso, il problema concernente la definizione dei limiti interni dei poteri delle Commissioni tributarie.

Col secondo mezzo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 15 l. n. 765 del 1967.

Sostiene che si deve ritenere, comunque, inesistente il preteso difetto di motivazione del provvedimento di decadenza delle agevolazioni fiscali.

La sanzione di decadenza trae origine, secondo la ricorrente, solo dall'atto — perfettamente noto all'autore dell'infrazione — col quale il Comune e/o l'autorità giudiziaria riconoscono e puniscono la violazione della legge n. 1150 del '42, mod. dalla l. n. 765 del 1967.

Il provvedimento di diniego delle agevolazioni fiscali si deve considerare, perciò, adeguatamente motivato con la sola indicazione della norma applicata.

La censura è fondata.

L'amministrazione finanziaria — come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato — si limita a recepire i risultati dell'azione di accertamento dell'infrazione urbanistica svolta dagli organi competenti, i quali, adottati i provvedimenti del caso, li portano a conoscenza dell'interessato.

La contestazione dell'illecito, cui si collegano sanzioni di varia natura, compresa quella di decadenza dai benefici fiscali, è già nota al contribuente in base ad una vicenda anteriore (atti della amministrazione comunale o del giudice).

È sufficiente, quindi, a motivare, secondo il canone di idoneità allo scopo (S.U., sent. n. 4853/87 citata), il diniego della esenzione tributaria, l'indicazione della stessa norma applicata da quegli uffici, a conclusione dell'indagine amministrativa o giudiziaria: norma contenuta nell'art. 15 della l. 6 agosto 1967, n. 765, che prevede esplicitamente, fra le altre ipotesi di illecito urbanistico, « il mancato rispetto delle destinazioni », di cui si discute in questo processo.

La Commissione Centrale, pertanto, è incorsa nell'errore, denunciato dalla amministrazione ricorrente, di violazione e falsa applicazione del citato art. 15 l. n. 765 del 1967. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 novembre 1988, n. 6459 - Pres. Vercellone - Est. Senofonte - P.M. Leo (conf.) Sos. Soproma Italy (avv. Moschetti) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello).

**Tributi erariali diretti - Accertamento - Motivazione - Eliminazione di spese non documentate e non inerenti - È sufficiente - Prova - È a carico del contribuente.**

*L'accertamento che esclude dal passivo spese non documentate e non inerenti è in se stesso motivato, mentre la prova di tali spese è a carico del contribuente; è pertanto illegittima la decisione che dichiara la nullità di un tale accertamento, invece di pronunciare in merito alla estimazione (1).*

(omissis) Per quanto concerne, invece, le contestazioni, in punto di motivazione e di prova, formulate con il primo motivo, in ordine alla legittimità delle riprese fiscali analiticamente enunciate nell'avviso di accertamento, è, preliminarmente, necessario sottolineare che esse sono speculari alle corrispondenti voci di spesa enucleate dal bilancio annuale della società e traggono, quindi, origine dalla dichiarata non deducibilità di queste ultime, in ragione della loro natura ovvero perché non documentate, non necessarie, generiche o non qualificate: in sintesi, perché « non inerenti » o non provate. Ora, proprio sulla documentazione e sulla « inerenza » di queste spese si era progressivamente concentrato il dibattito, disinvoltamente risolto dalla Commissione di secondo grado imputando all'ufficio di non aver motivato al riguardo: senza considerare, anzitutto, che escludere la deducibilità di determinati oneri per mancanza di inerenza e/o di documentazione implica già una motivazione delle correlate riprese fiscali e senza, comunque, risolvere il problema estimativo, del quale, al contrario, avrebbe dovuto essa farsi

---

(1) La pronunzia è molto importante non solo ove afferma che il rilievo della indeducibilità di costi non documentati o non inerenti è motivato *in re ipsa* e che la prova dei costi esposti nel passivo del bilancio è a carico del contribuente, ma soprattutto sulla parte in cui, pur succintamente, precisa l'oggetto del giudizio affidato alle Commissioni; la S.C. rimprovera alla commissione di aver « disinvoltamente risolto il dibattito imputando all'ufficio di non aver motivato al riguardo... senza risolvere il problema estimativo del quale, al contrario, avrebbe dovuto essa farsi carico ». Compito della Commissione è dunque decidere nel merito, senza inseguire, salvo casi limite, « enunciazioni astratte sull'adempimento dell'obbligo di motivazione ». La statuizione si inserisce in un costante indirizzo recentemente rinverdito (3 giugno 1987 n. 4844; 13 luglio 1987 n. 6096; 3 luglio 1987 n. 5812, in questa Rassegna 1988, I, 132, 133 e 152, nonché 26 ottobre 1988 n. 5783 e 5782, in questo fascicolo, pag. 304).



carico, nel senso che avrebbe dovuto essa preliminarmente statuire sulla attinenza (normativa o di fatto) delle singole voci all'attività dell'azienda e, nell'affermativa, indagare sulle relative prove, tenendo presente, al fine, che, nel concorso delle condizioni di cui all'art. 120 cit., l'onere di giustificare le spese riportate al passivo in bilancio è a carico del contribuente che ne pretende la deduzione, non già dell'ente impositore che la nega (Cass. 3745/1987, 1704/1985, 2234/1983, 2479/1982, tra le tante).

E ciò non solo perché così espressamente dispone l'art. 121, II comma, d.P.R. 645 cit., ma anche perché, una volta superata la presunzione di veridicità delle scritture contabili, si rende pienamente applicabile il principio generale secondo cui, ove non venga in discussione il presupposto dell'imposta, spetta al contribuente fornire la prova dei fatti a sé favorevoli, che influiscano riduttivamente sull'imponibile accertato o sull'imposta dovuta.

In questo quadro non v'è spazio per enunciazioni astratte sull'adempimento dell'obbligo di motivazione dell'accertamento tributario (sintetico o non), sulla sua integrabilità e sulla ripartizione dell'onere della prova nel consecutivo giudizio di opposizione: questioni, tutte, relativamente alle quali le « certezze » interpretative proposte dalla ricorrente non si possono, comunque, per niente condividere (e basterebbe, in proposito, ricordare non solo la giurisprudenza nettamente favorevole alla integrabilità della motivazione — v., ad esempio, Cass. 402/1986, 4541/1984, 4261/1979 — ma anche quella che, più radicalmente, riconnette alla sua carenza, in tema di imposte indirette, il solo effetto di aprire l'accesso all'esame sul merito della pretesa tributaria: da ultimo, Cass. 4844/1987). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 dicembre 1988, n. 7020 - Pres. Scanzano - Est. Ruggiero - P.M. Virgilio (diff.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Venerosi (avv. Menghini).

**Tributi Erariali Diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Deduzioni ex art. 10 d.P.R. 25 settembre 1973 n. 597 - Contributi agricoli unificati - Deducibilità.**

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 10).

*I contributi agricoli unificati, in quanto non dedotti dal reddito fondiario, sono deducibili dal reddito complessivo a norma dell'art. 10 lett. i) d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 quali contributi previdenziali (1).*

---

(1) La pronuncia non persuade pienamente. Non sembra che possano oggi ricercarsi analiticamente tutte le componenti del reddito fondiario tenute presenti all'impianto del catasto per ammettere la deduzione dei costi che non

(*omissis*) Col primo motivo, l'Amministrazione Finanziaria denuncia la violazione dell'art. 10 lett. *d*) del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 e degli articoli 5 e 23 legge 13 aprile 1977 n. 114, anche in riferimento agli artt. 24 e 30 del d.P.R. n. 597, sostenendo che le disposizioni introdotte con la legge n. 114 si applicano relativamente ai redditi posseduti a partire dall'anno 1976; che dal tenore letterale dell'art. 10 lettera *d*) del d.P.R. n. 597 si desume che i contributi previdenziali ed assistenziali pagati dal contribuente sono deducibili in quanto siano stati sostenuti nel suo interesse o in quello di altra persona al cui mantenimento egli sia tenuto per legge e che tale condizione non ricorre per i contributi agricoli unificati, non essendo il datore di lavoro obbligato al mantenimento dei suoi dipendenti. Peraltro, anche l'art. 5 lett. *i*) della legge n. 114 del 1977 va interpretato nel senso più restrittivo, e cioè in quello che i contributi previdenziali ed assistenziali sono deducibili solo se sostenuti dal contribuente per se stesso.

Col secondo motivo l'Amministrazione denuncia la violazione degli artt. 24 e 30 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, anche con riferimento ai principi di cui al r.d. 8 ottobre 1931 n. 1572; al r.d. 12 ottobre 1933 n. 1529; al r.d.l. 4 aprile 1939 n. 589; al d.P.R. 29 settembre 1973 n. 604, nonché l'insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia (in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 c.p.c.), sostenendo che il reddito dominicale e quello agrario sono redditi medi ordinari determinati in base a tariffe d'estimo, che riflettono le quantità medie ordinarie dei prodotti e mezzi di produzione, valutate in base alla media dei prezzi

---

furono ricompresi. La situazione economica-sociale è profondamente mutata sì che la determinazione del reddito può apparire anacronistica, ma resta pur sempre valido il criterio del reddito medio ordinario aggiornato con il coefficiente. Ma soprattutto la tariffa dei redditi è determinata secondo i criteri e le tecniche produttive oggettive senza tener conto delle variabili, positive e negative, riferibili alle singole particelle, così che un costo non universale e non omogeneo, quale è quello dei contributi unificati agricoli, non può essere apprezzato in modo specifico, come non sono apprezzabili le incentivazioni e le provvidenze, ma ciò non esclude che nel costo del lavoro siano ricompresi gli oneri previdenziali.

Sotto l'altro aspetto va rilevato che in via generale le deduzioni dell'art. 10 del d.P.R. n. 697/1973 riguardano oneri personali, che caratterizzano appunto il tipo di imposta, e non componenti dei singoli redditi. È vero che nel lungo elenco accresciutosi nel tempo, figurano anche oneri specifici (canoni, livelli e censi, mutui agrari), ma questi oneri sono per l'appunto eccezioni che non possono essere estese al di là dei casi espressamente previsti. E per quel che concerne i contributi previdenziali e assistenziali sembra chiaro che la norma fa riferimento a contributi a beneficio del soggetto e non anche a contributi a beneficio di terzi (altrimenti dovrebbero ritenersi deducibili i contributi previdenziali corrisposti, sia pure obbligatoriamente, per il personale domestico); al contrario i contributi obbligatori riferiti al soggetto sono deducibili anche se non concorrono a formare il suo reddito complessivo.

correnti, tra i quali il costo del lavoro. Da un attestato rilasciato nell'ottobre 1981 dall'U.T.E. di Pisa risultava che dei contributi agricoli unificati si era tenuto conto nella determinazione dell'estimo. La Commissione Centrale, da un lato, aveva omesso di tener conto di quel certificato e, dall'altro, aveva sostenuto che mancava la prova che l'onere dei contributi fosse stato considerato nella determinazione delle tariffe, incorrendo nell'errore di ritenere che considerare l'onere dei contributi significativi doversene detrarre la misura dal reddito medio ordinario, mentre un tale elemento di analiticità è incompatibile con la determinazione legale del reddito medio.

I motivi sono infondati.

Poiché la presente controversia riguarda la dichiarazione dei redditi relativi all'anno 1975, non è applicabile la legge 13 aprile 1977 n. 114 (vedi art. 23, circa il suo effetto dal 1° gennaio 1976), bensì l'art. 10 del d.P.R. n. 597/1973 nella sua originaria formulazione: « Dal reddito complessivo si deducono, se non sono deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo, i seguenti oneri sostenuti dal contribuente o dalle persone i cui redditi gli sono imputati a norma dell'art. 4 (inciso questo da leggere alla stregua della sentenza Corte Cost. 14 luglio 1976 n. 179) anche nell'interesse di altre persone al mantenimento delle quali siano obbligati per legge: *(omissis)* d) i contributi previdenziali e assistenziali ».

Dalla lettera e dallo scopo della norma, che va coordinata con l'ultimo comma (« Le deduzioni di cui ai precedenti commi sono ammesse nella misura in cui gli oneri siano rimasti effettivamente *a carico del contribuente* o delle altre persone indicate nel primo comma ») risultano le condizioni della deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali:

- a) l'alternatività fra la loro deducibilità nella determinazione dei singoli redditi o la deducibilità dal reddito complessivo;
- b) l'essere a carico del contribuente.

Non sussiste invece l'ulteriore condizione (affermata dall'Amministrazione nel ricorso) che i contributi non siano erogati nell'interesse di persone diverse da quelle al mantenimento delle quali il contribuente sia obbligato per legge. Anche i contributi erogati nell'interesse di altre persone (purché senza diritto a rivalsa e cioè purché restino a carico del contribuente) sono deducibili, *se attengono all'attività del soggetto produttiva di una componente del suo reddito complessivo*.

Invero, stante l'alternatività della previsione (con riguardo o al singolo reddito o al reddito complessivo) la condizione della deducibilità deve essere identica in entrambi i casi, perché la *ratio* della disciplina è che detti oneri non siano detratti per due volte, ma debbono però

essere necessariamente detratti, quando afferiscono al reddito del contribuente, nel suo prodursi.

Se la detrazione avviene in sede di determinazione del singolo reddito (per esempio, d'impresa) non potrà avvenire ai sensi dell'art. 10. Ma — così come la deduzione in sede di determinazione del reddito d'impresa è svincolata dal collegamento fra i contribuiti e la persona del contribuente — la medesima autonomia deve ritenersi sussistente nella deducibilità ai sensi dell'art. 10, stante l'uniformità della *ratio* della disciplina della deduzione alternativa nelle due diverse sedi.

Per esempio, l'art. 52 del d.P.R. n. 597/73 (testo originario) disponeva che il reddito d'impresa è costituito dagli utili netti conseguiti nel periodo d'imposta, determinato in base alle risultanze del conto dei profitti e delle perdite con le variazioni derivanti dai criteri stabiliti dalle successive disposizioni. È evidente che, nel conto dei profitti e delle perdite, l'imprenditore ha già tenuto conto (deducendoli) dei contributi previdenziali ed assistenziali per i lavoratori dipendenti, da lui pagati e rimasti a suo carico. Tali contributi non sono quindi più deducibili ai sensi dell'art. 10; ma la deduzione in sede di determinazione del singolo reddito (d'impresa) prescinde dalla riferibilità dei contributi al soggetto-imprenditore, in quanto è determinata invece dalla riferibilità dei contributi alla sua attività di produzione del reddito. La medesima *ratio* sta alla base, per fare un esempio, della non deducibilità ex art. 10 dei contributi versati per il personale di servizio dal soggetto *non* imprenditore, in quanto si tratta di spese erogate e non di costi di produzione di un reddito.

Se il reddito dell'impresa agraria (o — comunque — derivante dal possesso di terreni) fosse determinato con gli stessi criteri di riferimento *puntuale* a quello in concreto prodotto, non è dubbio che si dovrebbe seguire il medesimo criterio della non deducibilità ex art. 10, in quanto la spesa per i contributi agricoli unificati sarebbe già compresa al passivo del conto dei profitti e perdite dell'azienda agraria. Ma la legge fiscale (come meglio si vedrà avanti) non dà alcun rilievo al suddetto conto dei profitti e perdite dell'azienda agraria, per cui si deve necessariamente far ricorso all'art. 10, dal quale risulta un criterio fondamentale di deducibilità che è quello *oggettivo* dell'inerenza al reddito prodotto, con riguardo all'ipotesi alternativa della deduzione in sede di determinazione dei singoli redditi; criterio che — per esigenze di parità di trattamento fiscale, alla luce del principio della capacità contributiva (art. 53 Cost.) — non può non permeare anche la deducibilità ex art. 10, con riguardo a contributi che hanno un collegamento oggettivo con i redditi fondiari di cui all'art. 21 del d.P.R. 597.

Nella suddetta prospettiva, la dizione « *anche* nell'interesse di altre persone al mantenimento delle quali siano obbligati per legge » assume

una valenza non limitativa, ma estensiva, nel senso che — lungi dal limitare la deducibilità dei contributi a quelli riguardanti il soggetto contribuente come soggetto individuale nonché le suddette altre persone — la legge invece *estende* la deduzione dei contributi a quelli riguardanti queste ultime, senza però apportare una limitazione per quanto riguarda i contributi pagati dal contribuente e rimasti a suo carico, nell'esercizio delle attività produttive di reddito; contributi per i quali non si esige, né nella lettera né nello scopo della legge, la loro referibilità esclusiva all'interesse personale del contribuente.

La suddetta conclusione è convalidata dalle successive modifiche della legislazione, che pertanto è opportuno esaminare.

L'art 5. primo comma della legge 13 aprile 1977 n. 114, nel modificare l'art. 10 cit. ha spostato l'inciso « anche se sostenuti nell'interesse dei soggetti indicati nell'art. 15 » (e cioè delle persone a carico del contribuente) all'ultimo comma e lo ha rapportato soltanto agli oneri indicati dalle lettere *d*), *f*) ed *l*), non riferendolo pertanto agli oneri della lettera *i*), che però sono stati indicati con una formula diversa da quella originaria (« i contributi previdenziali e assistenziali *versati in ottemperanza a disposizioni di legge* »). Da tale modifica non si può trarre l'illazione, sostenuta dall'Amministrazione ricorrente, che cioè per gli altri oneri (ivi compreso quello della lettera *i*) sarebbe implicitamente sottintesa la necessità della loro referibilità al soggetto ed all'interesse personale del contribuente. Al contrario, si deve verificare caso per caso la *ratio* della detrazione: dato che la norma ha conservato la dizione « se non sono deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare (il reddito complessivo) », valgono le considerazioni già fatte *supra* sul significato di detta alternatività (basata sul criterio-base della capacità contributiva, che nel decreto delegato n. 597/73 si collegava al criterio direttivo contenuto nell'art. 2 comma 1° n. 6 della legge-delega 9 ottobre 1971 n. 825, che prevedeva la deduzione dal reddito complessivo di oneri e spese rilevanti che incidono sulla situazione personale del soggetto; ed è stato significativamente confermato da una legge ordinaria, quale è la numero 114 del 1977).

Inoltre, la dizione « *versati in ottemperanza a disposizione di legge* » indica che è sufficiente che una legge imponga (a differenza che per i contributi non obbligatori di cui alla lettera *l*) il versamento dei contributi, perché operi la deducibilità ex art. 10, a prescindere dalla circostanza che essi siano versati nell'interesse del medesimo soggetto obbligato, oppure no (salvo, ovviamente, il caso già fatto *supra* che si tratti di erogazioni di reddito e non di spese inerenti alla sua produzione).

Per quanto riguarda le persone a carico, la legge n. 114 conferma il criterio estensivo (e non restrittivo) della deducibilità degli oneri.

Per quelli di cui alla lett. *l*) vale la *ratio* che il contribuente, nell'erogare i premi per l'assicurazione sulla vita o contro gli infortuni ovvero i contributi *non* obbligatori nell'interesse delle persone a suo carico, soddisfa in qualche modo obblighi di mantenimento e di sicurezza delle suddette persone. Per quelli di cui alla lettera *d*), è evidente che i suddetti obblighi riguardano anche la salute delle persone a carico. Per quelli di cui alla lettera *f*), vale l'obbligo di istruzione verso le suddette. Ma se una legge *impone* dei contributi previdenziali ed assistenziali nell'interesse delle persone a carico, è ovvio che basta la formula dell'art. 10 lettera *i*) (nel nuovo testo) per ritenerli deducibili. Se una legge impone che il contribuente paghi i suddetti contributi obbligatori nell'interesse di altri soggetti, dipendenti da lui nell'esercizio dell'attività produttiva di reddito, la formula predetta è sufficiente a farne ritenere la deducibilità (fermo il criterio *base* della alternatività, rispetto a quelli dedotti nella determinazione dei singoli redditi).

Le medesime considerazioni valgono per le formulazioni successive, fino a quella dell'art. 10 d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 che, per quel che interessa la presente controversia, sono rimaste invariate.

Il primo profilo dell'indagine si deve concludere affermando che i contributi agricoli unificati, versati dal contribuente nell'interesse dei soggetti indicati dalle leggi sulla previdenza ed assistenza in agricoltura (r.d.l. 28 novembre 1938 n. 2138 e succ. modif.), a carico per legge del contribuente che dichiara redditi fondiari, sono compresi negli oneri deducibili, in quanto « non deducibili nella determinazione dei singoli redditi » (fondiari).

Il Collegio ritiene sussistente anche la suddetta ulteriore condizione.

In primo luogo, deve trattarsi di una deducibilità « per legge » e non di una deduzione di mero fatto o « presunta ». È da notare che l'Amministrazione (almeno nel ricorso, pur accennandovi nella discussione orale) ha abbandonato la tesi — già sostenuta dinanzi alle Commissioni — che si sarebbe tenuto conto degli oneri per i contributi agricoli unificati in sede di determinazione dei coefficienti a norma dell'art. 87 del d.P.R. n. 597 (v. ora il d.l. 4 agosto 1987 n. 326, art. 4, conv. in l. 3 ottobre 1987 n. 403) che disponeva: « Per i periodi d'imposta anteriori a quello in cui avranno effetto le modificazioni derivanti dalla prima revisione delle tariffe d'estimo... i redditi dominicali dei terreni ed i redditi agrari saranno aggiornati mediante l'applicazione di coefficienti (*omissis*) ». Si tratta, peraltro, di tesi che non trova appiglio né nella legge né nei decreti emanati in sua attuazione, che hanno riguardo soltanto al mutamento dei valori monetari esprimenti il reddito catastale, in relazione al mutamento del valore della moneta (sia pure, come è noto, con un adeguamento non pieno). Piuttosto, giova sottolineare che questa tesi presuppone la deducibilità dei contributi, indi-

pendentemente dal riferimento degli stessi all'interesse personale del contribuente (essendo sufficiente il loro collegamento con l'attività produttiva di reddito) e forse per questo è stata abbandonata, per evitare una contraddizione con il primo motivo del ricorso.

Si deve poi osservare che la censura di difetto di motivazione, in ordine alla mancata valutazione della documentazione esibita, è infondata. Invero, qualunque sia il suo tenore (si tratta di un certificato attestante che in sede di determinazione delle tariffe d'estimo sono stati dedotti i contributi *de quibus*), essa è irrilevante, mancando il carattere decisivo del punto. La legge prevede la « deducibilità » nella determinazione dei singoli redditi (quale condizione ostativa alla deduzione ex art. 10) e cioè la possibilità *ex lege* della deduzione. Se una deduzione possibile per legge non è stata eseguita, l'interessato potrà insorgere nella competente sede censuaria, ma non potrà — invece — pretendere una deduzione nella sede alternativa di cui all'art. 10. Se — al contrario — una deduzione non dovuta per legge è stata eseguita, sarà l'Amministrazione a dover mettere in moto i rimedi nella competente sede censuaria, ma non potrà opporsi alla deduzione ai sensi dell'art. 10.

Pertanto, la questione non è di fatto, ma puramente di diritto, e deve risolversi alla stregua del già cit. art. 87, secondo il quale (a parte i coefficienti di aggiornamento), i redditi sono quelli risultanti dall'ultima revisione (r.d.l. 4 aprile 1939 n. 589, conv. in l. 29 giugno 1939 n. 976). Con riguardo a tale sistema, la circostanza che i contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori in agricoltura già esistessero a cominciare dal secondo decennio del secolo (cfr. il d.l. 23 agosto 1917 n. 1450, conv. in l. 17 aprile 1925 n. 473, mod. da l. 24 marzo 1921 n. 297, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura; e poi le norme sull'assicurazione invalidità e vecchiaia, trasfuse nel r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827) porta un elemento contrario alla tesi dell'Amministrazione. Infatti, se (nonostante la preesistenza dei contributi obbligatori per la previdenza ed assistenza dei lavoratori agricoli) il suindicato d.l. del 1939 non ha modificato la legislazione preesistente, alla stregua della quale (come si vedrà) non si deducevano i suddetti contributi nella determinazione delle tariffe d'estimo, si deve concludere che dette tariffe ne prescindevano a ragion veduta (cfr., in tal senso, Cass. n. 874 del 1964, le cui argomentazioni sono in gran parte ancora valide, salvi i riferimenti alle leggi fiscali sopravvenute).

Il citato r.d.l. n. 589 del 1939, all'art. 2 ultimo comma dispone: « Ferme restando le vigenti disposizioni circa le detrazioni da effettuarsi dal valore della produzione come sopra determinato (*scilicet*: in base alla media dei prezzi correnti nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1937 e la fine delle operazioni) per ottenere la rendita imponibile, la remunerazione del lavoro manuale è calcolata sulla base dei contratti collet-

tivi di lavoro anche quando si tratta di lavoro manuale prestato dallo stesso conduttore». La norma non ha il significato che le attribuisce l'Amministrazione, che cioè dovesse effettuarsi la detrazione del *costo* complessivo del lavoro (comprensivo, oltre che del salario, anche dei contributi previdenziali ed assistenziali) perché:

a) la legge del 1939 usa la dizione «rimunerazione» e si riferisce pertanto al compenso dato al lavoratore;

b) essa recepisce in un atto avente forza di legge e comunicando cioè sostanzialmente ad essi la medesima natura le disposizioni già vigenti (r.d. 8 ottobre 1931 n. 1572 e r.d. 12 ottobre 1933 n. 1539). L'art. 13 del r.d. n. 1572 dispone: «La rendita imponibile è quella parte del prodotto totale del fondo che rimane al proprietario, *netta delle spese* e perdite eventuali»; gli artt. 96 e seguenti del r.d. numero 1539, nello specificare quali sono le *spese*, non indica i contributi previdenziali, ma soltanto i *compensi* al lavoro sia intellettuale che manuale (lett. c) dell'art. 96), e cioè la remunerazione o salario, in quanto i contributi non sono compensi. E da notare che il Regolamento n. 1539 conosce la figura dei «contributi», là dove prevede la deducibilità dei *contributi* per opere di irrigazione od idrauliche (artt. 98 e 101);

c) lo scopo dell'art. 2 ult. comma del d.l. del 1939 è quello di fare riferimento ai contratti collettivi di lavoro, i quali non riguardano i contributi, la cui fonte esclusiva è la legge.

Anche l'art. 4 secondo comma del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 604, sulla revisione degli estimi (v., ora, art. 25 e 31 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917) prevede, fra gli elementi economici di riferimento, la remunerazione del lavoro manuale, calcolata sulla base delle *tariffe salariali* vigenti (che non comprendono i contributi).

Il d.m. 13 dicembre 1979, emanato in base alla suddetta normativa (autorizzazione a procedere alla revisione generale degli estimi dei terreni), dopo aver disposto che alle quantità medie ordinarie dei prodotti e dei mezzi di produzione deve essere applicata di norma la media *dei prezzi* correnti nel biennio 1978/79 (ed il riferimento ai *prezzi* non può includere i contributi), dispone: «In ogni caso il *costo* del lavoro manuale, compreso quello prestato dallo stesso conduttore, deve essere computato sulla base della media delle tariffe salariali vigenti nel medesimo periodo». Dopo aver usato l'espressione *costo* (che di per sé potrebbe includere i contributi), il d.m. citato lo individua con riguardo esclusivo alle tariffe salariali, confermando che anche nella revisione (non ancora in vigore: vedi il già citato d.l. n. 326 del 1987, conv. in l. n. 403/87) non si prevede un calcolo in detrazione dei contributi.



Le tariffe delle rendite catastali vengono determinate (art. 109 del r.d. numero 1539) secondo i metodi di stima suggeriti in dottrina dall'estimo rurale per la determinazione della rendita fondiaria quale base del valore dei fondi rustici, tenendo presente però (vedi numero 2 del citato articolo) « che la rendita fondiaria da prendersi a base del valore dei terreni è calcolata al netto dell'imposta e delle sovrimposte, che sono comprese invece nelle tariffe di estimo ». In sostanza, la normativa catastale differisce dalla stima « in concreto » dei fondi, anche perché non si detraggono i tributi gravanti sui fondi. Il criterio può applicarsi anche ai contributi (parafiscali), come è confermato dall'art. 96 ultimo comma: « non si fanno deduzioni per decime, canoni enfiteutici o livellari, diritti di pascolo e di legnatico, debiti e pesi ereditari, compensi e prestazioni in genere ». E da sottolineare che — invece — gli oneri suddetti sono previsti come detraibili ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 597 (lettere *b*) e *c*) del testo originario; lettere *b*), *c*) e *d*) del t.u. numero 917 del 1986). Viene confermato, in modo espresso per tali oneri, il criterio di *alternatività* illustrato nella prima parte della presente decisione, nella deduzione di oneri o dal reddito complessivo o dal singolo reddito. Il medesimo criterio non può non valere per i contributi unificati.

L'Amministrazione sostiene che la mancata deduzione dei contributi dal reddito medio ordinario non comporta la loro deducibilità ai sensi dell'art. 10, perché il reddito medio ordinario è forfettario, per cui è incompatibile con esso la logica dell'analiticità. Secondo la ricorrente, ammettere i C.A.U. in deduzione, significa introdurre un elemento di nullificazione del reddito dominicale tassabile e snaturare la norma concernente il reddito medio ordinario, in base a cui è determinato.

L'argomento non può essere accolto. È vero che il reddito catastale è un reddito medio, ordinario, e non puntualmente riferito al singolo fondo, ma ciò non toglie che esso è formato — ai sensi dell'art. 109 del Regolamento e delle norme già richiamate — analiticamente, in quanto la *ordinarietà* ed il suo carattere *medio* attengono alla applicazione delle tariffe, ai vari fondi, ma non alla sua formazione. Quanto alla « nullificazione » del reddito, essa dipende in gran parte dalla mancata revisione tariffaria, per cui i coefficienti ministeriali di moltiplicazione possono non risultare adeguati alle nuove realtà economiche.

D'altra parte, il fenomeno della detraibilità degli oneri vale in ogni altro tipo di reddito, con possibili effetti riduttivi o addirittura soppressivi del reddito corrispondente (si pensi agli interessi per mutui ipotecari, la cui deducibilità potrebbe nullificare il reddito dei fabbricati determinato catastalmente) e non vi è ragione per non renderlo operante nel presente caso, in ossequio al già richiamato principio fissato dalla legge di delega per la riforma tributaria (e confermato con la

legge ordinaria del 1977), nel rispetto della capacità contributiva del soggetto. Invero, il ragionamento si può capovolgere: non esprime una capacità contributiva un reddito a fronte del quale il contribuente è obbligato per legge a pagare contributi inerenti alla sua attività produttiva, per finanziare gli istituti pubblici di assistenza e previdenza obbligatori.

Concludendo, i contributi agricoli unificati, non detraibili per legge in sede di tariffe d'estimo fondiario, possono invece dedursi dal reddito complessivo, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 597 del 1973 e succ. modif. (*omissis*)

SEZIONE SETTIMA

## GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, 16 ottobre 1989, n. 4145 - Pres. Brancaccio - Rel. Morsillo - E.R.S.A.P. (avv. Stato De Stefano) c. Nardò (avv. Leonetti).

**Avvocatura dello Stato - Patrocinio di Enti pubblici - Mandato - Necessità - Esclusione.**

(R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43; legge 3 aprile 1979, n. 103, art. 11).

**Arbitrato - Controversie in materia di concessione di beni - Terreni di riforma agraria - Arbitrato - Compromesso - Ammissibilità - Esclusione.**

(Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5; cod. proc. civ., artt. 806 e 808).

*A seguito delle modifiche apportate con legge 3 aprile 1979, n. 103 all'art. 43 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, deve in via generale ritenersi che per le amministrazioni pubbliche non statali e per gli enti pubblici statali e regionali autorizzati ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, questa esercita la rappresentanza in giudizio in via organica ed esclusiva, salvo il caso di conflitto di interessi con lo Stato. Ne deriva che, una volta intervenuti i provvedimenti autorizzativi di carattere generale, l'assunzione della rappresentanza e difesa di tali enti da parte dell'Avvocatura non richiede specifiche investiture per i singoli giudizi, essendo invece necessari particolari provvedimenti per l'esclusione di una tale rappresentanza e l'affidamento della stessa a privati professionisti (1).*

*Non è compromettibile in arbitri, appartenendo alla giurisdizione esclusiva dei T.A.R. ex art. 5 legge n. 1034/1971, la controversia tra l'Ente regionale di sviluppo agricolo e l'assegnatario di un terreno di riforma fondiaria allorché la stessa non sia limitata al mero profilo riguardante la indennità per miglioramenti ma involga questioni sulla estinzione del rapporto concessorio, da dichiararsi ad esito di un procedimento amministrativo pur in caso di rinuncia del concessionario (2).*

---

(1) Cfr. Cass., S.U., 5 luglio 1983, n. 4512, in questa *Rassegna*, 1983, I, 699 ed ivi ulteriori richiami. V. pure T.S.A.P., 14 giugno 1985, n. 32, ivi 1985, I, 496 e, con specifico riferimento all'ERSAP, Cass. 21 marzo 1987 n. 2807 sempre in questa *Rassegna*, 1987, I, 180.

(2) Nello stesso senso Cass., S.U., 10 dicembre 1981, n. 6517, in questa *Rassegna*, 1981, I, 607 con richiami. Per l'appartenenza dei terreni di riforma al patrimonio indisponibile degli enti di sviluppo v. anche C. Stato, VI, 17 ottobre 1978, n. 1152, in *Cons. Stato* 1988, I, 1260.

(*Omissis*). Nel proposto controricorso il Nardò in via pregiudiziale sostiene violazione dell'art. 82 c.p.c. sotto il profilo che l'Avvocatura dello Stato non avrebbe avuto, all'epoca dell'impugnazione del lodo avanti alla corte d'appello, alcun potere di rappresentanza e difesa dell'ente regionale, onde l'impugnazione dovrebbe considerarsi nulla ed inesistente perché proposta da ente non legittimato e comunque da un difensore privo assolutamente dello *jus postulandi*, e la relativa nullità sarebbe rilevabile in ogni stato e grado del procedimento.

Assume la difesa del resistente che l'Ersap è un ente regionale e che gli enti regionali possono avvalersi della rappresentanza e della difesa dell'Avvocatura dello Stato, quando la regione abbia adottato la deliberazione prevista dal 1° comma dell'art. 10 della legge n. 103 del 1979, e che una tale deliberazione debba essere pubblicata nella G.U. e nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia, mentre entrambe le cose non risulterebbero mai avvenute. La deliberazione, inoltre, dovrebbe essere stata approvata dal consiglio di amministrazione dell'ente, condizionando tale approvazione l'assunzione dello stesso patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato, in via organica ed esclusiva.

Il motivo, che è stato proposto per la prima volta solo in questa sede e che va esaminato attinendo esso al potere di rappresentanza in giudizio dell'amministrazione, e quindi ad un vizio che comporterebbe una nullità rilevabile in ogni stato e grado del giudizio, è chiaramente infondato.

Costituisce, infatti, giurisprudenza consolidata di questa Suprema Corte il principio che la rappresentanza e difesa degli enti di riforma fondiaria da parte dell'Avvocatura dello Stato deriva direttamente dalla legge (art. 31 legge 12 maggio 1950, n. 230, integrato dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841; nonché dall'art. 3, ultimo comma, della legge 8 luglio 1957, n. 600).

Ai sensi, poi, dell'art. 3, ultimo comma, della legge 9 luglio 1957, n. 600, la facoltà di avvalersi in giudizio del patrocinio e dell'assistenza dell'Avvocatura dello Stato è stata estesa a tutti gli enti (e loro sezioni speciali) di colonizzazione e di trasformazione fondiaria previsti dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841, e che sono stati successivamente trasformati in enti di sviluppo. Anche per tali enti, pertanto, il potere di rappresentanza e difesa in giudizio compete *ex lege* (R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, come modificato dalla legge 3 aprile 1979, n. 103) all'Avvocatura dello Stato senza che si richieda una deliberazione dell'ente al riguardo, che per contro è necessaria solo al fine di escludere tale potere e di avvalersi di liberi professionisti, né il conferimento all'uopo di una formale procura per il concreto esercizio dello *jus postulandi* (Cass. S.U. 27 luglio 1982, n. 4317).

La legge, infatti, rende applicabile la disciplina prevista dagli articoli 43 e segg. del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, con la conseguenza

della impossibilità da parte dei terzi di indagare sul conferimento dell'incarico, costituente atto meramente interno, che non è necessario che si esteriorizzi in un formale mandato, neanche quando le norme processuali ordinarie prescrivano un mandato speciale (Cass. S.U. 15 marzo 1982, n. 1672; Cass. S.U. 24 febbraio 1975, n. 700).

Con la legge 3 aprile 1979, n. 103 è mutata, infatti, sostanzialmente la disciplina della rappresentanza e difesa in giudizio delle Amministrazioni non statali e degli enti sovvenzionati, sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dello Stato, a seguito dell'integrazione apportata all'articolo 43 del T.U. 1611 del 1933 dall'art. 11 della richiamata legge 103 del 1979. Per tali enti, autorizzati con legge o con altro provvedimento, e ora anche per gli Enti regionali che, previa deliberazione degli organi competenti abbiano richiesto il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (art. 11, quarto comma) la rappresentanza e la difesa nei giudizi indicati nel primo comma dell'art. 43 sono assunte dall'Avvocatura in via organica ed esclusiva, eccettuati i casi di conflitto d'interessi con lo Stato e con le Regioni.

Salvo le ipotesi di conflitto, ove tali Amministrazioni ed enti intendano in casi speciali non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, debbono adottare apposita motivata deliberazione da sottoporre agli organi di vigilanza.

In via generale può pertanto affermarsi che ad eccezione degli enti che esercitano funzioni delegate o subdelegate della Regione, per le Regioni, per tutte le altre amministrazioni pubbliche non statali e per gli enti pubblici statali e regionali autorizzati ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura, questa esercita la rappresentanza in via organica ed esclusiva, salvo il caso di conflitti di interessi con lo Stato.

Ne deriva che, posti in essere i provvedimenti autorizzativi di carattere generale (deliberazioni del consiglio regionale, autorizzazioni con legge, regolamento o altro provvedimento approvato con decreto presidenziale, deliberazione degli organi competenti degli enti regionali) l'assunzione della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura avviene in forma generale ed organica, onde non occorrono per i singoli giudizi investiture particolari, essendo necessari, invece, proprio per l'esclusione di una tale rappresentanza e l'affidamento di essa a privati professionisti, provvedimenti talvolta soggetti al visto degli organi di vigilanza. Ed il sistema introdotto con la legge citata, lungi dall'intaccare il principio dell'autonomia degli enti, si ispira invece all'esigenza di coordinamento e di unità dell'indirizzo amministrativo dello Stato, che proprio nella funzione consultiva e di difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici, da parte dell'Avvocatura trova concreta attuazione e riferimento. E ciò a prescindere dall'ulteriore e decisivo rilievo che con d.P.R. 6 ottobre 1978,

n. 873 l'Avvocatura dello Stato è stata autorizzata ad assumere il patrocinio dell'ERSAP.

Né può considerarsi fondata l'obiezione di tacita abrogazione delle sopracitate disposizioni a seguito dell'entrata in vigore della legge 103/1979, in quanto (Cass. S.U. 15 marzo 1982, n. 1672 cit.) con l'entrata in vigore di tale ultima legge la deliberazione del Consiglio regionale è necessaria solo per far conseguire alle regioni a statuto ordinario, e quindi agli enti regionali eventualmente considerati, il pieno regime del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato proprio delle amministrazioni statali, ma non è richiesta per l'estensione di quel patrocinio, su diverso piano giuridico, già concessa in precedenza da altre norme (art. 107 d.P.R. 616 del 1977 per le regioni a statuto ordinario). La legge posteriore non contiene cioè alcuna disposizione incompatibile con le disposizioni normative della precedente normativa.

Va adesso esaminato il ricorso dell'ERSAP.

Con il primo motivo di gravame l'ente ricorrente denuncia violazione dei principi relativi alla giurisdizione, violazione e falsa applicazione dell'art. 5 legge 6 dicembre 1971, n. 1034; degli artt. 16 e segg. legge 12 maggio 1950, n. 230; della legge 21 ottobre 1950, n. 41 e della legge 29 maggio 1967, n. 379, art. 7, in relazione agli artt. 360 n. 1, 3 e 5 cod. proc. civ., 808 e 829 stesso codice.

Assume il ricorrente, prospettando violazione di legge in ordine alla ripartizione della giurisdizione che la questione concernente l'accertamento e la liquidazione delle indennità di miglioria non si sottrae alla giurisdizione del TAR, in quanto presuppone un procedimento amministrativo che si conclude con l'atto con cui l'ente formalmente dà atto dell'estinzione della concessione ovvero dichiara la decadenza per inadempienza dell'assegnatario, onde la rinuncia non dovrebbe essere regolata dai principi privatistici e non sarebbe operativa se non assunta nel corso di un procedimento amministrativo, che ne esamini i motivi, concludendosi per il rigetto o per l'accoglimento.

Osserva in particolare il ricorrente che la Corte del merito ha definito « beni patrimoniali indisponibili » i terreni assegnati nel quadro della riforma fondiaria, riconoscendo la sussistenza nell'assegnazione di un vero e proprio provvedimento di concessione. La conseguenza appare di rilievo sul piano pratico, poiché con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 è stato introdotto un nuovo caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attribuendosi al TAR la competenza in tema di concessione di beni pubblici. Competenza che, in quanto esclusiva, non appare limitata agli atti, ma è estesa anche ai rapporti, in tal modo superandosi le conseguenze della distinzione tra diritti e interessi nelle concessioni-contratto, avendo la legge concentrato in un unico giudice ogni questione relativa a materia che, per i congiunti profili pubblicistici e privatistici, frequentemente dava luogo a dubbi interpretativi.

Dalla competenza del TAR, ai sensi dell'art. 5, 2° comma, della legge restano escluse le sole controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, cioè questioni — ad avviso del ricorrente — diverse da quella in esame, in cui non si discute dei corrispettivi, in senso ampio della concessione, ma se spettino o meno i miglioramenti eseguiti dal concessionario e, in caso affermativo, in quale misura.

Conseguentemente il collegio arbitrale mancava di ogni potere decisorio al riguardo, così come privo di giurisdizione sarebbe stato il giudice ordinario.

Il motivo è fondato.

L'art. 5 della legge n. 1034, del 1971 stabilisce che « sono devoluti alla competenza dei tribunali amministrativi regionali i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni o di servizi pubblici... Resta salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità ed altri corrispettivi ».

Prima, però, di affrontare la questione sollevata con il proposto ricorso sulla sussistenza o meno della giurisdizione del giudice ordinario in subiecta materia, deve osservarsi che nel caso in esame non vi è dubbio che ci si trovi in presenza di una concessione amministrativa (concessione-contratto) secondo l'elaborazione che di tale istituto ebbero a compiere queste Sezioni Unite con la nota sentenza del 7 ottobre 1972, n. 2914.

Si osservò in quella sede che gli enti di riforma (oggi enti di sviluppo) sono enti pubblici e pubblici sono i beni della loro assegnazione.

I terreni provenienti da espropriazioni in danno di privati sono, infatti, trasferiti a tali enti per il raggiungimento di fini di pubblico interesse, cioè dei fini della riforma agraria e fondiaria, che sono fondamentalmente quelli della migliore ripartizione della proprietà fondiaria e della valorizzazione delle terre, attraverso la trasformazione delle colture.

Né può ritenersi che non si verserebbe, nell'ipotesi in esame, in materia di beni pubblici indisponibili, in senso tecnico, poiché per questi non vige, come per i beni demaniali, una tipicità normativa nel senso che possono appartenere soltanto allo Stato, con estensione del relativo regime alle province e ai comuni (art. 822 capov. c.c.) se appartengono a tali enti (art. 824 c.c.).

I beni pubblici indisponibili, infatti, se destinati ad un pubblico servizio, e ciò può affermarsi per i beni della riforma fondiaria ove appartengano ad enti pubblici non territoriali, sono egualmente soggetti a quanto stabilisce l'art. 828, 2° comma c.c. e non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi previsti dalle leggi che li riguardano (Cass. S.U. 10 dicembre 1981, n. 6517).

Né rilievo alcuno ha la circostanza, ai fini in esame, che i detti beni al termine del rapporto giuridico intercorso tra le parti, si trasferiscano

dal patrimonio dell'ente al patrimonio dell'assegnatario in proprietà, in quanto la disciplina caratteristica della concessione-contratto opera egualmente durante tutto il periodo di vita dell'atto di assegnazione (Cass. S.U. 10 dicembre 1931, n. 6517 cit.).

Né migliore fondamento ha la tesi per cui l'art. 5 non sarebbe applicabile al caso di specie perché la controversia non presuppone l'impugnativa di un atto o di un provvedimento della P.A., bastando qui osservare che pur essendo vero che il processo che si svolge innanzi al giudice amministrativo rimane pur sempre un procedimento da ricorso, non può tuttavia sottovalutarsi che il giudice, per l'intima connessione che sussiste tra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo, esamina l'intero rapporto giuridico sottostante e non si limita a riscontrare la legittimità del provvedimento amministrativo che, in ipotesi, può anche mancare. Né vi è problema circa la necessità di rispettare gli eventuali termini di decadenza per l'impugnativa, posto che appare nettamente consolidato l'indirizzo per cui, scendendo il giudice amministrativo all'esame di situazioni qualificabili come diritti soggettivi, la loro tutela deve ritenersi ammessa per tutto il periodo di prescrizione (Cass. S.U. 10 dicembre 1981, n. 6517).

Non vi sono, pertanto, ostacoli di carattere pregiudiziale che si frappongono all'applicazione del cit. art. 5 alla fattispecie concreta, la quale rientra nella competenza giurisdizionale del TAR.

Come risulta dall'impugnata sentenza l'assegnatario, senza pervenire previamente ad alcun accordo con l'ente di sviluppo, ha ritenuto unilateralmente di recedere dal rapporto, per di più senza neanche abbandonare il fondo ed ha adito il collegio arbitrale, ai sensi dell'art. 19 del contratto, per far valere sulla base dell'affermata cessazione del rapporto il diritto all'indennità per i miglioramenti.

Ne consegue che la controversia tra le parti non attiene al mero profilo che riguarda « l'indennità » prevista dall'art. 5, 2° comma, ma si estende al controllo circa la sussistenza dei presupposti che potevano indurre, nel caso concreto, ad una risoluzione del rapporto ad iniziativa dell'assegnatario o dei suoi eredi ed all'interpretazione del contratto accessivo alla concessione, il che comporta l'applicabilità dell'art. 5, 1° comma, che stabilisce che la controversia appartiene alla sfera di giurisdizione del TAR.

Poiché nel caso in esame la questione di giurisdizione (risolta nel senso del difetto di giurisdizione del giudice ordinario) è stata sollevata dal ricorrente come mezzo onde ottenere il riconoscimento giudiziale della non compromettibilità in arbitri della presente controversia, è necessario stabilire se ed in quali limiti il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in materia incida sui poteri decisorii degli arbitri.



L'indirizzo già accolto da queste S.U. e che va confermato in questa sede (v. S.U. 2 maggio 1979, n. 2522; 24 febbraio 1981, n. 1112; 4 luglio 1981, n. 4360; 24 settembre 1982, n. 4934; 18 gennaio 1984, n. 404; 19 maggio 1986, n. 2320; 19 maggio 1986, n. 3326; 16 giugno 1986, n. 4006; Cass. 21 marzo 1987, n. 2814), è nel senso che ove si tratti di controversia relativa a diritti soggettivi, già devoluta al giudice ordinario ma attualmente rientrante nella giurisdizione esclusiva del Tar (in quanto non compresa nella riserva di giurisdizione dell'AGO, limitata alle indennità, canoni ed altri corrispettivi delle concessioni di beni o di servizi pubblici, ai sensi dell'art. 5, 2° comma della legge) in difetto di contraria previsione normativa, deve escludersi la facoltà di compromettere in arbitri.

Due sono gli argomenti fondamentali a sostegno di una tale tesi: a) l'uno attiene alla funzione propria del compromesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è sostitutivo od equivalente della giurisdizione ordinaria e quindi deroga convenzionalmente alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; b) l'altro pone l'accento sugli effetti giuridici che si verificano allorché determinate materie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice speciale in relazione ai diritti soggettivi delle parti, i quali subendo necessariamente le conseguenze che sono connesse all'intimo intreccio con gli interessi legittimi, perdono o riducono la loro disponibilità, onde non sono più suscettibili di essere compromessi in arbitri (art. 806 c.p.c.). D'altra parte è stato sottolineato che ammettere la deferibilità ad arbitri delle controversie relative a diritti che si pretendono lesi dal provvedimento concessorio, non soltanto importerebbe che le controversie circa la distinzione tra i diritti ed interessi permarrebbero nella materia in violazione della legge n. 1034 del 1971, che è provvedimento d'ordine e d'interesse pubblico, ma autorizzerebbe una deroga alla concentrazione di tutte le controversie nella giurisdizione amministrativa, che è stata ritenuta la più idonea, in materia di concessioni amministrative, alla più penetrante e completa tutela delle situazioni giuridiche soggettive lese dall'autorità amministrativa.

Si deve, dunque, dichiarare che essendo la controversia insorta tra le parti devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 5, 1° comma legge 1034 del 1971, la controversia non è compromettibile in arbitri.

Né va trascurato di sottolineare che la eventuale rinuncia dell'assegnatario e la morte dello stesso non determinano *ipso iure* l'estinzione del rapporto concessorio. Nel primo caso perché oggetto della concessione è un bene patrimoniale indisponibile dell'ente di riforma, ed il rapporto di assegnazione, compresa la particolare questione dei miglioramenti, risulta interamente disciplinato da disposizioni legislative, le quali, proprio in quanto dirette al preminente fine pubblico della ri-

forma, sono da ritenere inderogabili con la conseguenza della radicale nullità della clausola, data l'impossibilità di compromettere controversie non soggette a transazione perché riguardanti diritti indisponibili (art. 808 c.p.c., 1966 cod. civ.).

Nel secondo caso, la morte dell'assegnatario non determina *ipso iure* l'estinzione del rapporto concessorio, perché secondo la particolare disciplina delle concessioni di cui trattasi, nel caso di morte dell'assegnatario subentrano nell'assegnazione i discendenti in linea retta e, in mancanza, il coniuge non legalmente separato (art. 7 legge 29 maggio 1967, n. 379; art. 19 legge 12 maggio 1950, n. 239). Ne deriva che, con la morte dell'assegnatario non si verifica nessuna estinzione del rapporto di assegnazione, che automaticamente prosegue nei confronti degli aventi diritto, tanto è vero che l'ultimo comma del cit. art. 7 dispone che solo se nessuno dei discendenti o il coniuge è disposto a subentrare nell'assegnazione, il fondo ritorna nella disponibilità dell'ente, ma ciò comporta l'espletamento di un procedimento amministrativo, a conclusione del quale l'ente potrà formalmente dare atto dell'estinzione della concessione ovvero anche dichiararne la decadenza, come nel caso in cui l'assegnatario sia stato inadempiente violando gli obblighi della concessione.

Fino a quando tale provvedimento non risulti emanato permane la giurisdizione esclusiva del TAR, poiché se in ordine al riconoscimento del diritto ai miglioramenti si faccia questione sulle vicende estintive del rapporto (risoluzione, inadempimento dell'assegnatario, revoca da parte dell'ente concedente) o più in generale, in ordine a profili diversi da quelli inerenti all'accertamento ed alla qualificazione delle migliorie, la controversia appartiene al giudice amministrativo e di conseguenza non opera la clausola compromissoria. Di talché deve dirsi che nessuna rinuncia del concessionario o di coloro che abbiano diritto a succedergli è operativa, se non sia assunta nel corso di un procedimento amministrativo, che ne esamini i motivi, concludendosi per il suo accoglimento ovvero per il suo rigetto.

Solo in tale ipotesi ha luogo l'estinzione della concessione, per cui in relazione allo specifico contenuto della controversia in esame la giurisdizione non poteva che spettare al giudice amministrativo, con la conseguente nullità delle clausole compromissorie, in quanto l'oggetto della contestazione fra le parti non è limitato al puro profilo patrimoniale del diritto all'indennità per i miglioramenti, rientrando nella previsione di cui al secondo comma dell'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, ma si estende sia al controllo dell'esistenza dei presupposti che potevano indurre, nel caso concreto, ad una risoluzione del rapporto ad iniziativa dell'assegnatario, sia all'interpretazione del complesso contratto accessivo alla concessione.

Né peraltro può sostenersi che avrebbero una qualche rilevanza i fatti sopravvenuti in corso di causa, atteso che la giurisdizione deve es-

sere determinata con riferimento al momento della domanda (Cass. 11 febbraio 1980, n. 964; Cass. 3 marzo 1976, n. 708) né potrebbero averla i cosiddetti comportamenti conclusivi dell'Ente (peraltro da escludersi nel caso in esame) attesa la solennità conclusiva del rapporto di assegnazione.

Ma quand'anche un atto formale di risoluzione possa rinvenirsi o quand'anche sia già intervenuta la morte dell'assegnatario quale fatto estintivo del rapporto, non per questo si potrebbe affermare che la causa riguardi esclusivamente questioni di carattere patrimoniale dovute all'AGO.

È noto, infatti, che la giurisdizione deve essere determinata non solo in base al contenuto della domanda, ma anche in considerazione delle eccezioni sollevate dal convenuto. E poiché l'ente, di fronte alle richieste di indennità rivoltegli dagli assegnatari ha eccepito di volta in volta, che le asserite trasformazioni fondiari furono operate dall'ente stesso prima dell'assegnazione, ovvero che l'assegnatario non adempì ai propri obblighi di coltivazione incorrendo in gravi responsabilità per aver danneggiato il podere od averlo abusivamente ceduto a terzi, ovvero che la risoluzione del rapporto era basata sul presupposto dell'inesistenza di qualsiasi credito per migliorie e poteva essere invalidata da qualsiasi successiva pretesa di mettere in discussione l'avvenuta definizione dei rapporti economici, è chiaro che simili eccezioni dell'ente determinano l'ampliamento dell'oggetto della causa ed impongono il riesame delle fasi di costituzione, svolgimento ed estinzione del rapporto, cioè il riesame di quei profili pubblicistici della concessione che, come sopra si è già evidenziato, sono riservati alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il motivo va, pertanto, accolto con conseguente assorbimento dei restanti motivi.

L'impugnata decisione va, quindi, cassata senza rinvio (Cfr. Cass. 21 marzo 1987, n. 2814). (*omissis*)

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 29 novembre 1989, n. 5217 - Pres. Granata - Rel. Girone - Prefetto di Catanzaro e Cassa Mezzogiorno (avv. Stato Laporta) c. Bisogni (avv. Lombardi Comite).**

**Espropriazione per pubblica utilità - Trasferimento di funzioni alle Regioni - Acquedotto di interesse regionale - Assunzione dell'impegno di spesa da parte della Cassa - Competenza delle Regioni - Esclusione.**

(d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 10; d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, art. 125).

*Il regime transitorio dettato dall'art. 10 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, a tenore del quale sono conservate agli organi statali le funzioni ammi-*

nistrative in tema di espropriazione per p.u. quando, pur trattandosi dell'esecuzione di opere d'interesse regionale, il relativo impegno di spesa sia stato assunto a carico del bilancio statale in data anteriore al 1° gennaio 1978, è applicabile anche alle espropriazioni per opere da realizzare a cura della Cassa per il Mezzogiorno, il cui specifico ordinamento contabile comporta che l'impegno di spesa richiesto dalla norma sia da identificare con la delibera di approvazione dei lavori (e la connessa riduzione delle disponibilità finanziarie costituenti la dotazione annua della Cassa) (1).

(Omissis). Con il primo motivo di impugnazione denunciando « violazione e falsa applicazione degli artt. 10 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, 125 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, 4 e 16 legge 6 ottobre 1971, n. 853, oltre che degli artt. 4 e 6 della legge 10 agosto 1950, n. 646 (art. 360 n. 3 c.p.c.) » i ricorrenti lamentano che il Tribunale Superiore delle acque pubbliche abbia ritenuto non assunto l'impegno di spesa per il solo fatto che ne era mancata l'imputazione ad un capitolo di bilancio preventivo e ciò senza considerare che la Cassa per il Mezzogiorno, quale entità straordinaria creata per un eccezionale intervento volto allo sviluppo dei territori di riferimento della sua attività oltre a un bilancio consuntivo non ha anche un bilancio preventivo che si articola in capitoli e voci, ma solo un fondo complessivo di disponibilità cui attingere entro il « tetto » annuo di assegnazione, salvo il ricorso a speciali operazioni finanziarie per le opere comprese nei programmi di intervento già approvati (art. 4 e 6 della legge n. 646, del 1950).

Sostengono quindi che le delibere del Consiglio di amministrazione, di approvazione della spesa, costituiscono l'unica forma di impegno della Cassa, riportabile alla fattispecie dell'art. 10 d.P.R. n. 8 del 1972 che conserva alla competenza dello Stato le opere corrispondenti.

Il motivo è fondato.

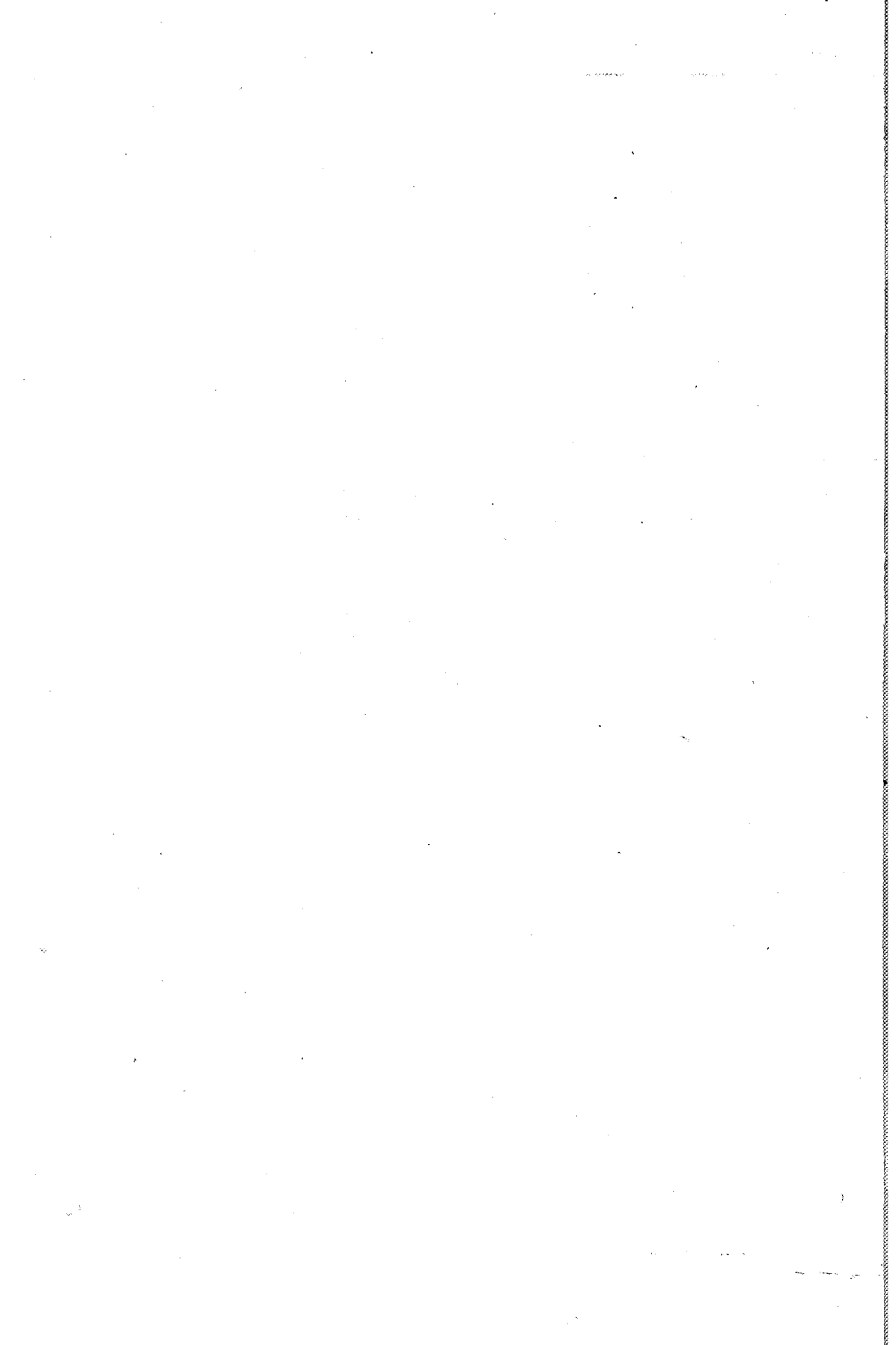
Invero, innanzi tutto deve rilevarsi che per quanto l'art. 10 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 faccia riferimento agli organi dello Stato nello statuirne il permanere della competenza per le opere in materia attribuite alle Regioni ove sia già stato assunto un impegno di spesa a norma dell'art. 49 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 sulla contabilità dello Stato, detta norma, per identica *ratio*, deve essere ritenuta applicabile anche agli altri enti pubblici, ciò che trova conferma nel disposto dell'art. 125 secondo comma del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

---

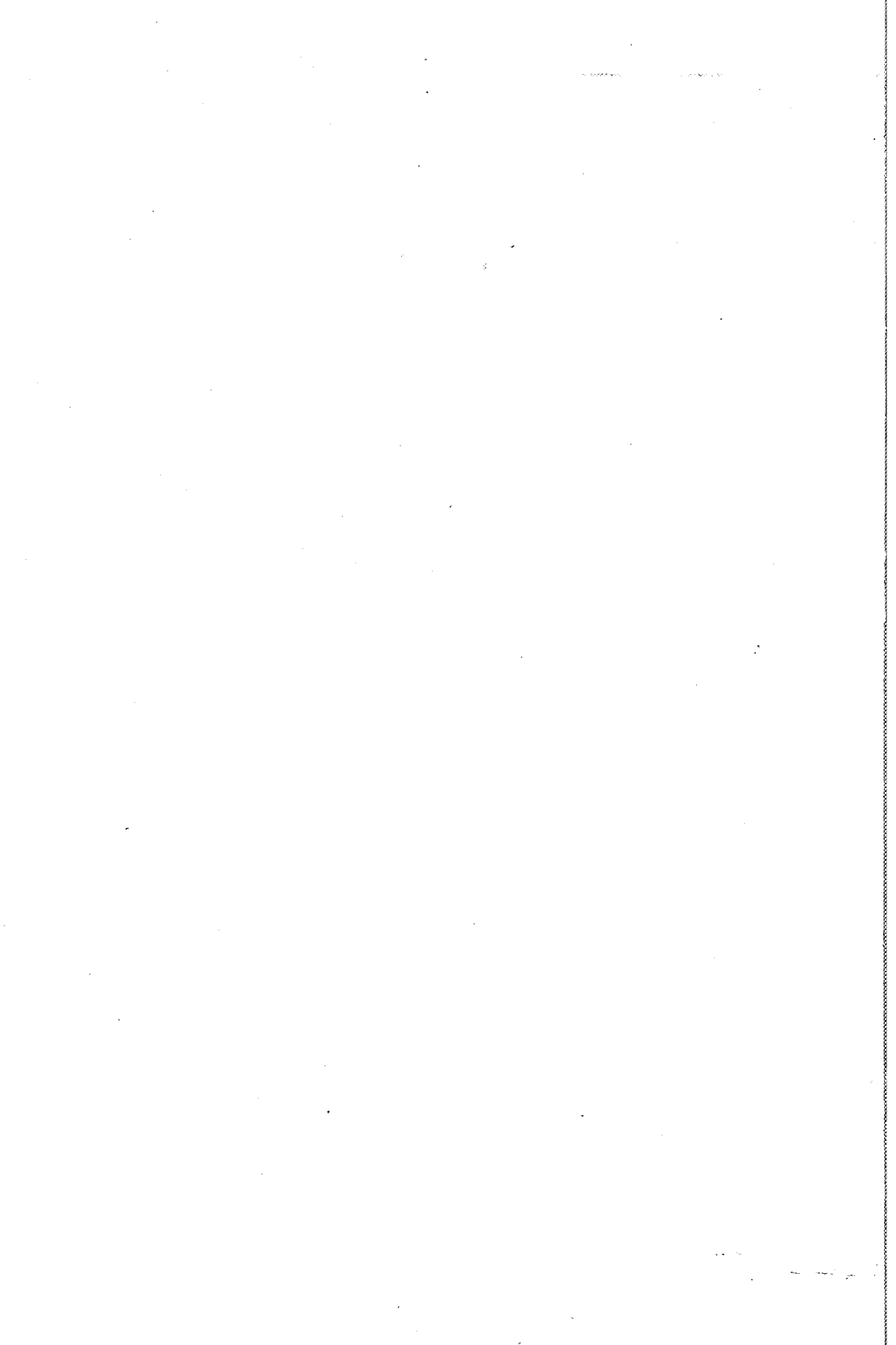
(1) Sulla nozione di « impegno di spesa », per gli effetti della disposizione di cui la sentenza ha fatto applicazione, v. pure Cons. Stato, IV, 30 ottobre 1979, n. 888 (in *Cons. St.* 1979, I, 1351) nonché Cons. Stato, IV, 9 dicembre 1980, n. 1161 (*ivi*, 1980, I, 1317 ed in questa *Rassegna*, 1981, I, 95 con nota di R. Tamiozzo).

Inoltre, poiché l'impegno di spesa previsto dalle indicate disposizioni deve essere riferito alla specificità delle modalità relative a ciascun ente, consegue che, non essendo previsto dalla legge 20 agosto 1950, n. 646 istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, a causa della straordinarietà dei relativi interventi, un bilancio preventivo, articolato in capitoli e voci, ma soltanto un fondo complessivo annuo di disponibilità, deve ritenersi costituire impegno di spesa per detto Ente la delibera di approvazione dei lavori e di destinazione della somma occorrente da parte del Consiglio di amministrazione e quindi, nella specie, la delibera 7 giugno 1968 relativa alla costruzione dell'acquedotto di Nocotera Marina, per la cui realizzazione fu emesso l'impugnato decreto di espropriazione da parte del Prefetto di Catanzaro.

L'accoglimento del primo motivo di impugnazione rende irrilevante l'esame del secondo con cui i ricorrenti sostengono che la competenza del Prefetto a pronunciare il decreto di espropriazione a richiesta della Cassa per il Mezzogiorno sarebbe rimasta comunque ferma in base all'art. 16 della legge 6 ottobre 1971, n. 853 che autorizza la Cassa stessa a «proseguire gl'interventi nelle materie che saranno trasferite alle Regioni ai sensi del primo comma del precedente art. 4», e quindi il permanere della competenza ordinaria di tale ente pur dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale e fino al completo esaurimento dei mezzi finanziari stanziati dalla legge medesima per il quinquennio 1971-1975. (*Omissis*).



**PARTE SECONDA**





# QUESTIONI

---

## AVVOCATURA DELLO STATO E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

*Il presente articolo è tratto da una relazione presentata in occasione dell'incontro celebrativo del primo centenario della legge 31 marzo 1889 n. 5992, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, tenutosi in Roma, Campidoglio, il 12 aprile 1989.*

### 1. - Introduzione.

Fra le istituzioni che si sono illustrate per i loro meriti nel contributo dato all'evoluzione della coscienza civile del Paese, il Consiglio di Stato si pone senza alcun dubbio in prima fila.

E perciò motivo di orgoglio per l'Avvocatura dello Stato poter vantare qualche merito — diretto e indiretto — per aver contribuito — nei modi e nelle forme che ci si accinge a tratteggiare — così al processo storico che portò alla creazione della IV Sezione del Consiglio di Stato come alla prima immediata evoluzione del sistema di giustizia amministrativa così istituito.

Va subito notato come la storia di queste istituzioni sia in gran parte la storia degli uomini che hanno dato loro vita.

Questo perché l'epoca a cui facciamo riferimento — la seconda metà del secolo scorso — era « l'età dei notabili », un'età in cui i « Grand Commis » dello Stato, i vertici degli Istituti, i Presidenti, i Procuratori Generali, gli Avvocati generali — gli Auriti, gli Spaventa, i De Falco, i Mantellini — guidavano la vita e le riforme istituzionali dialogando fra loro nei rispettivi uffici e nelle aule parlamentari, in cui spesso sedevano come autorevolissimi rappresentanti.

Questo anche perché, in generale, la bontà delle istituzioni, più che dalla perfezione delle normative che le regolano, è data dalla qualità degli uomini che danno loro vita.

Questa risoluzione di uno dei punti della antica disputa tra Voltaire e Rousseau può ritenersi ormai sufficientemente pacifica e la storia del giudice amministrativo italiano potrebbe fornire in proposito, ove mai ve ne fosse ancora bisogno, un decisivo riscontro.

Fin dai primissimi anni della sua attività e nonostante una normativa istitutiva e regolatrice quanto mai limitata ed imprecisa, la IV Sezione del Consiglio di Stato seppe offrire, infatti, piena garanzia di giustizia, trasformandosi da quell'organo di amministrazione che aveva voluto il legislatore in organo di giurisdizione. Il che dimostra una volta di più, come sottolineato da Vittorio Scialoja, « che la fortuna delle istituzioni, più che dal rigidismo teorico delle norme che le regolano, può talvolta dipendere dall'abnegazione e dalla virtù degli uomini che queste istituzioni reggono.

« E soprattutto balza evidente... la confortante verità che la consapevolezza dell'importanza e del valore delle funzioni che si esercitano, quando sia chiamato ad esercitarle chi abbia alto sentimento del dovere, è garanzia di perfetta giustizia non minore di quella puramente esteriore che ingegnosi congegni legislativi possono prestare.

«Uomini di alto sentire non sono mai mancati nel Consiglio di Stato italiano» (1).

La tradizione è d'altronde continuata da Scialoja fino ai nostri giorni: la giustizia amministrativa italiana non gode neppure oggi, nonostante più recenti leggi, di un supporto normativo adeguato. Non sembra, anzi, azzardato definire tale supporto come rudimentale, approssimativo ed obsoleto.

Ciononostante il giudice amministrativo italiano continua la sua opera pretoria di costruzione di un sistema, un'opera in cui non si sa mai se apprezzare maggiormente la fantasia nell'escogitare nuove soluzioni, il rigore giuridico nell'argomentarle o il pragmatismo nel trovare tra le pieghe delle norme rimedi atti a fornire risultati di sostanziale giustizia.

2. - *Le carenze del sistema della giustizia amministrativa dopo la legge abolitiva del contenzioso e l'interpretazione datane dalla giurisprudenza italiana.*

È risaputo che, in seguito all'entrata in vigore della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, l'esigenza di istituire un sistema che garantisca un'adeguata tutela dei cittadini nei confronti della pubblica Amministrazione fu avvertita come pressante ed assolutamente ineludibile in connessione con l'orientamento affatto restrittivo cui si attenne la giurisprudenza nell'individuazione delle linee di confine segnate al giudice ordinario dalla predetta legge che, com'è noto, aveva abolito i Tribunali ordinari del contenzioso amministrativo e devoluto alla giurisdizione ordinaria « tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa esser interessata la pubblica amministrazione e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa ».

Si è recentemente avuto modo di sottolineare (2) come tale interpretazione (che paradossalmente — come fu rilevato nella relazione senatoriale al progetto « Crispi » (3) — rispetto al previgente sistema aveva segnato « un vero regresso, in quanto che lasciò al solo apprezzamento dell'autorità amministrativa interessi che prima avevano un giudice ») sostanzialmente tradì l'intenzione del legislatore, che era quella di devolvere al giudice ordinario tutte le competenze dei soppressi tribunali in materia di amministrazione contenziosa, con la sola esclusione dell'eccezionale competenza in materia di interessi a fronte dei quali si potesse un potere discrezionale dell'Amministrazione.

Le ragioni tradizionalmente elencate per spiegare l'atteggiamento restrittivo assunto dalla magistratura italiana nell'interpretare la legge del 1865 sono in genere individuate nella disciplina dei conflitti da quella legge dettata e nella scarsa indipendenza di cui godevano allora i magistrati.

È vero infatti che l'art. 13 dell'allegato E devolveva (sia pure in via transitoria) al Consiglio di Stato — cioè all'Esecutivo — la funzione di

(1) V. SCIALOJA, Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale, in Riv. Dir. Pubbl., 1931, 417.

(2) I. F. CARAMAZZA, Il « diritto civile e politico » del cittadino nella cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, in Atti del settimo Convegno di Studi Giuridici, Firenze, 1989, in corso di pubblicazione.

(3) Atti parlamentari, Senato del Regno, Tornata del 22 novembre 1887 (n. 6), 1.

giudice dei conflitti di attribuzione fra giurisdizione e amministrazione ed era quindi prevedibile che il Consiglio di Stato procedesse secondo lo schema paralogico del « tu hai torto, perciò ti nego il giudice ». Vero è anche che la magistratura all'epoca era costituita da un insieme non ancora amalgamato di giudici dei vari stati preunitari, forniti di ben modeste garanzie nei confronti del Governo. Vero è, infine, che i magistrati — o quanto meno quelli di alto grado — erano espressione di quella stessa classe sociale — la borghesia agraria — che forniva i quadri alla politica ed all'alta burocrazia (4).

Sta di fatto, però, che l'errore di grammatica costituzionale dell'articolo 13 della legge abolitrice — d'altronde non premeditato e dettato solo dalla fretta (5) — fu subito corretto con la legge del 1877, che affidò alla Cassazione romana il compito di decidere dei conflitti.

Sta di fatto, ancora, che l'orientamento restrittivo assunto dalla giurisprudenza fu tutt'altro che generale e tutt'altro che coerente nel tempo con le ragioni di cui sopra.

Vi fu, anzi, una iniziale apertura della giurisprudenza verso interpretazioni liberali (6) nonostante l'arcigna guardia del Consiglio di Stato giudice dei conflitti: iniziale apertura cui fa riscontro un progressivo *self-restraint*, nonostante l'avvento della Cassazione romana al posto del Consiglio di Stato (7).

Al compimento del primo decennio della riforma poteva riscontrarsi infatti nella giurisprudenza del giudice ordinario italiano un orientamento prevalente che affermava la risarcibilità del danno recato ad una situazione regolata da leggi amministrative; la risarcibilità del danno causato da atti autoritativi (o iure imperii); la potestà del giudice di disapplicare gli atti autoritativi non solo in via di eccezione ma anche in via di impugnativa principale (8).

Tale orientamento era allineato a quello della coeva giurisprudenza belga ed era quanto mai ragionevole in quanto gli artt. 2, 4 e 5 della legge abolitrice rappresentavano la quasi letterale traduzione degli articoli 92, 93 e 107 della Costituzione belga del 1831, Costituzione dalla quale il nostro legislatore aveva tratto dichiarata ispirazione e che consentì ad un Paese per molti aspetti paragonabile al nostro di considerare soddisfacente per oltre un secolo la tutela offerta in tal modo dal giudice ordinario.

E dunque legittimo supporre che se anche in Italia, come in Belgio, quella interpretazione liberale della normativa abolitrice del contenzioso si fosse consolidata, non sarebbe stata avvertita a così breve distanza di tempo dalla riforma la necessità di una sua integrazione.

Dopo le prime iniziali aperture di cui si è detto, invece, come è noto, la interpretazione che si consolidò nella giurisprudenza italiana fu assai più restrittiva e ridusse in confini molto angusti la tutela dell'amministrato nei confronti dell'amministrazione operando lungo tre direttive: la definizione dei diritti civili e politici, la delimitazione dei propri poteri di disapplicazione, la individuazione del criterio di riparto della competenza fra autorità giudiziaria e autorità amministrativa.

(4) M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, Bologna, 1983, p. 87.

(5) G. MANTELLINI, *I conflitti di attribuzione*, Firenze, 1871, I, 36; B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Milano, 1985, 45.

(6) V. CERULLI IRELLI, *Il problema del riparto delle giurisdizioni*, Pescara, 1979, 24; G. GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1980, 76.

(7) F. BENVENUTI, *Giustizia Amministrativa*, *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 599.

(8) *Foro It.*, 1876, I, 842.

## a) I diritti civili e politici.

I diritti civili e politici furono considerati, infatti, nella limitata accezione rispettiva di diritti a prevalente contenuto patrimoniale e di diritti di partecipazione al governo della cosa pubblica (9).

Quanto riduttiva questa visione rispetto a quella fatta propria dagli ispiratori della riforma (10) e quanto riduttiva anche rispetto alla interpretazione che della stessa formula veniva data in Belgio (11) è inutile sottolineare. Fu persa allora un'occasione per la creazione di una categoria di diritti pubblici soggettivi capace di inglobare molte di quelle situazioni che saranno poi qualificate interessi legittimi (12).

Un'ulteriore riduzione fu poi talvolta operata con l'escludere dalla categoria dei diritti civili e politici le situazioni soggettive regolate da leggi amministrative (13): esclusione che né la lettera della legge né la sua *ratio* giustificavano. Dai lavori preparatori risulta infatti solo che era opinione di alcuni parlamentari che dalle leggi amministrative non potessero essere creati diritti ma solo precisati la natura ed il modo di essere di diritti da altre norme creati.

Lo stesso Mantellini, non certo sospettabile di corrività, sia pure prima di assumere la responsabilità di Avvocato Generale Erariale, scriveva che le leggi « sebbene amministrative, non cessano d'essere leggi per questo » e che se il contenzioso che ne deriva doveva essere lasciato all'arbitrio dell'Amministrazione attiva, « tanto valeva non fare la legge » (14).

In realtà — proseguiva lo scrittore toscano — la formula « diritti civili e politici » si riferisce a qualunque diritto, quale che sia la legge o il principio generale del diritto che ne è fonte, così come è nel Belgio « del quale si poteva rifiutare la formula nella legge del '65, non la giurisprudenza nella identica formula » (15).

La verità è che il legislatore del 1865 aveva inteso rimettere al giudice ordinario tutta la competenza dei soppressi tribunali in materia di amministrazione contenziosa, *alias* relativa a diritti, secondo la terminologia del tempo, con esclusione soltanto della — peraltro eccezionale — competenza in materia di interessi a fronte dei quali si potesse un potere discrezionale dell'amministrazione. Tutto l'ultradecennale dibattito dottrinario e politico che aveva preceduto la legge abolitrice aveva, appunto, ruotato intorno all'alternativa se attribuire o meno al giudice ordinario la cognizione della « amministrazione contenziosa ». Ma che, una volta fatta la scelta, questa dovesse passargli in blocco, era fuori discussione (16).

Dunque nella dottrina giuridica dell'epoca e nell'intenzione del legislatore del 1865 — e all'intenzione è conforme la lettera della legge — a fronte di ogni attività vincolata dell'amministrazione l'interesse dell'amministrato assurgeva alla dignità di bene della vita la cui perdita o deterioramento dava titolo a chiedere riparazione. Non assurgeva a

(9) V. CERULLI IRELLI, op. cit., 16; F. CAMMEO, Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa, Milano, s.d., I, 434.

(10) Relazione Borgatti, in Atti parlamentari Camera dei Deputati, Tornata del 16 giugno 1864, 2461; Discorso di P.S. Mancini, ivi, Tornata del 9 giugno 1864; Mantellini, op. cit., 23 e ss., 35 e ss. e passim.

(11) G. MANTELLINI, op. cit., I, 110 ss.; V. CERULLI IRELLI, op. cit., 16.

(12) F. BENVENUTI, op. cit., 600.

(13) L. MEUCCI, Istituzioni di diritto amministrativo, Roma, 1879, I, 77, 96, 99.

(14) G. MANTELLINI, op. cit., I, 116.

(15) G. MANTELLINI, op. cit., I, 110-113.

(16) M. MINGHETTI, Rel. al progetto omonimo, Atti parlamentari cit., Doc. n. 46, II ristampa, 79 ss.; F. CAMMEO, op. cit., I, 399 e 438.

diritto solo l'interesse per la cui realizzazione era necessaria l'intermediazione dell'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, essendo in tale situazione l'amministrato titolare soltanto di una legittima aspettativa a che l'amministrazione esercitasse i propri poteri conformemente a legge (17). La giurisprudenza tradì dunque l'intenzione del legislatore.

b) *La disapplicazione.*

Quanto alla delimitazione dei criteri di disapplicazione dell'atto amministrativo, anche in questo caso, a fronte del generalissimo enunciato legislativo e della chiarissima « voluntas » emersa dai lavori preparatori, venne formandosi una giurisprudenza restrittiva, con la elaborazione della teoria della disapplicabilità dell'atto in via di sola eccezione, negandosi invece la possibilità di disapplicazione quando l'illegittimità dell'atto fosse dedotta in via diretta e principale, in quanto immediatamente lesiva di una posizione tutelata (18).

c) *Il riparto delle competenze.*

Sul criterio di riparto delle competenze fra giurisdizione e amministrazione, infine, a fronte del chiaro dettato legislativo che poneva come linea discriminatrice la esistenza o meno di un diritto civile o politico, venne affermandosi il diverso e ben più limitativo criterio della distinzione fra attività *iure gestionis* e attività *iure imperii* (19). Di fronte alla prima soltanto l'Autorità giudiziaria riconobbe la propria competenza, sulla scorta della considerazione che a fronte dell'atto autoritativo non potesse configurarsi alcun diritto.

Singolarmente, una teoria nata nella vicina Francia per aumentare i poteri del giudice ordinario e consentirgli di sindacare alcune attività amministrative senza incappare nei rigori delle sanzioni penali comminate dalle leggi rivoluzionarie (20) venne trapiantata in Italia con l'opposto effetto — attesa la ben diversa struttura del sistema di giustizia instaurato — di vedere limitati quei poteri in modo radicale.

Delle tre autolimitazioni che il giudice italiano si era imposto in quegli anni e di cui si è detto, quest'ultima era certo la più grave e significativa, riducendo la tutela del nostro concittadino di cento anni fa a quella già goduta, oltre un secolo prima, dai sudditi di molti regimi assoluti. Tanto vero che una polemica sulla sufficienza o meno della tutela offerta dal giudice unico nacque in Belgio a cavallo fra Ottocento e Novecento proprio in coincidenza con una oscillazione della giurisprudenza di quella Cassazione, che, abbandonando le proprie tradizionali posizioni, aveva fatto propria, in alcune decisioni, la teoria francese degli atti d'impero come limite al sindacato del giudice ordinario (21).

(17) L. MEUCCI, op. cit., 104.

(18) G. GRECO, op. cit., 76.

(19) Nonostante alcune diverse opinioni deve ritenersi che fu quello il criterio generalmente seguito: cfr. G. VACHELLI, La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa, in Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano, Milano, 1901, Vol. III, 437, nota (1); adde M. NIGRO, op. cit., 89; F. BENVENUTI, op. loc. cit.; F. BATISTONI FERRARA, La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana, in « L'Avvocatura dello Stato ». Studio storico giuridico per la celebrazione del Centenario, Roma, 1976, 278 ss.

(20) M. S. GIANNINI e A. PIRAS, Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria, in Enciclopedia del Diritto, XIX, 278.

(21) M. SOMERHAUSEN, Belgio, in « Il controllo giurisdizionale della pubblica Amministrazione », a cura di A. PIRAS, Torino, 1971, 31.

Ne derivò una accesa disputa dottrinarica e politica nel corso della quale venne proposta la reintroduzione in Belgio del Consiglio di Stato (22) e che si concluse però con un deciso « ritorno alle origini » sotto la suggestione della dottrina del Wodon, che denunciò l'indulgenza agli schemi dottrinari francesi come incompatibile con la Costituzione Belga (23). La Cassazione di Bruxelles infatti riaffermò decisamente la propria tradizionale giurisprudenza ripudiando l'idea della doppia personalità dello Stato sovrano e dello Stato persona civile ed affermando la propria tradizionale competenza anche in presenza di atti iure imperii (24).

3. - *Il contributo dell'Avvocatura erariale al formarsi di tale giurisprudenza ed alla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato.*

Criticabile per quanto fosse sta di fatto, però, che l'interpretazione restrittiva prima descritta, in tutte e tre le sue direttrici, divenne ben presto in Italia diritto vivente, dando così causa ad uno stato di acuta insoddisfazione per la scarsissima e spesso inesistente tutela offerta all'amministrato contro gli arbitrii dell'Amministrazione e creando così il terreno favorevole alla riforma Crispi. Al formarsi e consolidarsi di tale giurisprudenza contribuì in misura rilevante l'opera dell'Avvocatura erariale la quale era nata nel 1876 con il dichiarato intento (25) di apprestare criteri difensivi unitari che concorressero all'elaborazione giurisprudenziale dei limiti oggettivi del sindacato del giudice ordinario sull'atto amministrativo.

La sua direzione fu affidata a Giuseppe Mantellini, il cui nome viene molto più spesso citato dai cultori della materia per evocare il giurista pubblico autore dello « Stato e il codice civile » piuttosto che non il primo Avvocato Generale Erariale ed in genere la citazione viene fatta per criticare — non senza durezza — un misoneismo giudicato eccessivo (26). In realtà, come risulta anche dalle citazioni sin qui fatte, il suo pensiero fu tutt'altro che illiberale.

Suo torto fu — se torto questo si può chiamare per un avvocato —, una volta investito delle funzioni, quello di vincere la causa dello Stato affidategli adottando la linea difensiva più radicale possibile, quella di negare in capo al giudice la potestà di giudicare.

La tesi della responsabilità storica dell'Avvocatura erariale nel determinare la linea interpretativa restrittiva di cui si è detto fu già annunciata, nell'infuocato dibattito parlamentare sulla legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, dal senatore Pierantoni (genero del Mancini) il quale, opponendosi strenuamente al disegno, vedeva come unico vero rimedio alla insufficiente difesa degli amministrati una più esatta lettura, da parte del giudice ordinario italiano, della legge del 1865, una lettura conforme alla lettera della norma ed all'interpretazione datane della giurisprudenza belga di fronte ad analogo testo e, criticando la distinzione fra atti di gestione e atti di impero, ammoniva gli onorevoli colleghi come tale interpretazione, fatta propria dal giudice italiano, fosse errata: « l'opera della Cassazione — precisò —

(22) M. BOURGUIN, La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique, Bruxelles, 1912, passim.

(23) L. WODON, Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des pouvoirs publics en Belgique, Bruxelles, 1920, 81, 93.

(24) Cass. belga 5 marzo 1917 in Pasicrisie, 1917, I, 118.

(25) I. F. CARAMAZZA, op. cit.

(26) Cfr., per tutti, B. SORDI, op. cit., 174.

fu spinta su questa via dall'Avvocatura erariale, forte istituto, prevalente nell'opera del potere amministrativo e giudiziario» (27).

In effetti l'istituto dell'Avvocatura — la cui originaria denominazione di «erariale» forse già denunciava le limitate dimensioni che lo Stato intendeva attribuire al proprio contenzioso — nacque, come si è detto, con il dichiarato intento di concorrere, con l'adozione di criteri di difesa unitari, alla elaborazione giurisprudenziale della distinzione fra diritti ed interessi e a definire i limiti oggettivi del potere del giudice ordinario in ordine all'atto amministrativo (28). A fronte della formula generale del legislatore del 1865, «di semplicità ingannatrice» (29), parve infatti necessaria l'istituzione di un organo unitario di difesa in giudizio (30) per supplire alla soppressione di un foro amministrativo speciale (31), soprattutto in previsione del passaggio alla Cassazione della competenza sui conflitti. Ciò a differenza di quanto accadeva in Francia, dove «... si fidano del Pubblico Ministero e del Prefetto: e poterono dispensarsi da un istituto di consiglieri, di avvocati demaniali o erariali, in grazia di quel loro foro amministrativo che ne avoca le maggiori cause e dove l'amministrazione trova nei giudici tanta assistenza a lei bisogna» (32).

A capo dell'Istituto veniva posto, come si è detto, Giuseppe Mantellini, il quale portava nella sua nuova attività non solo la fama del cultore di diritto pubblico di livello internazionale, non solo il prestigio del parlamentare, ma anche la specifica esperienza di Direttore del Contenzioso, di consigliere di Stato, di consigliere di Cassazione e, soprattutto, di Avvocato regio di Toscana nel decennio precedente l'unificazione.

Nella nuova istituzione, da lui stesso voluta, portò, quindi, tutto il bagaglio professionale accumulato nell'antico istituto lorenese e gli schemi logici e dialettici maturati in un regime che, benché illuminato — e quanto illuminato! (33) — era pur sempre stato un regime assoluto.

Fin dall'inizio dell'attività di istituto Mantellini elaborò la linea difensiva della distinzione fra atti di impero e atti di gestione e della sindacabilità *incidenter tantum* dell'atto di impero solo in via di eccezione e solo quando lo stesso atto aggiungesse al rapporto «politico» un «rapporto accidentale e contingente di natura civile» (34), coordinando con molta energia e molta fermezza le attività delle varie Avvocature distrettuali (35).

Particolare cura mise nello spingere quanto più avanti possibile la linea di difesa della negazione al giudice della *potestas iudicandi*, soprattutto in materia di responsabilità aquiliana, attraverso l'argomento che sotto le mentite spoglie di una pretesa risarcitoria si sindacava — inammissibilmente — l'emanazione o la mancata emanazione di un atto amministrativo: «Tanto fa chiedere la condanna del sindaco quale uf-

(27) Atti parlamentari, Senato del Regno, Discussioni, Tornata del 20 marzo 1888, 1170.

(28) F. BATISTONI FERRARA, op. loc. cit.

(29) L. ARMANNI, Il Consiglio di Stato, in Trattato di V.E. Orlando, s.d., I, 949.

(30) F. BATISTONI FERRARA, op. cit., 254 ss.

(31) Relazione al Regolamento 16 gennaio 1876 n. 2914, serie II, pubblicata in allegato alla Relazione dell'Avvocato Generale erariale per il 1876, pag. 74.

(32) Relazione ult. cit.

(33) Cfr. I.F. CARAMAZZA, L'Avvocato Regio di Toscana, in L'Avvocatura dello Stato cit., 185 ss.

(34) Relazione dell'Avvocato Generale Erariale per l'anno 1880, 49 ss.

(35) Relazione dell'Avvocato Generale Erariale per l'anno 1878, pag. 18 e ss., e 1879, pag. 22 e ss.

ficiale di Governo a rilasciare il certificato di buoni costumi, quanto il chiedere la condanna del sindaco a soddisfare al danno lamentato dall'attore per negatogli certificato» (36).

L'autorevolezza, l'esperienza organizzativa, l'uniformità di indirizzo difensivo, la grande capacità ed esperienza professionale, si imposero ad una magistratura di varie matrici geo-culturali e ancora separata tra tante Cassazioni — spesso abilmente giocate le une contro la altre — e la più restrittiva delle interpretazioni della legge del 1865 divenne « diritto vivente ». Con palese capovolgimento dei concetti ispiratori della riforma si affermò, quindi, la regola — come fu detto con qualche pessimismo — che il punto di equilibrio fra principio di libertà e principio di autorità andava trovato nell'assioma che dove vi è esercizio di autorità non può esservi libertà.

All'Avvocatura può ascriversi dunque una sorta di « corresponsabilità storica » in ordine al consolidamento dell'interpretazione in chiave restrittiva della legge abolitiva del contenzioso (37), interpretazione che della riforma Crispi costituì il presupposto. Sarebbe tuttavia errato ritenere che la sua opera avesse costituito anche una « contropinta » all'affermazione della « giustizia nell'amministrazione ».

Va invece osservato che, se, da un canto, l'Avvocatura difendeva vittoriosamente i confini dell'area riservata all'esecutivo e come tale interdotta al sindacato del giudice ordinario, dall'altro non mancava di denunciare vigorosamente la manifesta inadeguatezza del sistema di giustizia amministrativa, quale risultava dal « diritto vivente » così creato e di conclamare l'urgenza di apprestare adeguate forme di tutela per i cittadini.

Illuminante, per comprendere appieno la « ratio » che ispirò la politica difensiva dell'Avvocatura ed apprezzarne l'intima coerenza di condotta sull'intera problematica della giustizia amministrativa, è il seguente brano della « Relazione » per l'anno 1883 (38):

« Fino a che non si riconosca competenza se non al giudice del diritto, sarebbe non senza pericolo, per la indipendenza dei poteri, attribuirgli l'indagine della prudenza o della opportunità sulla misura o sull'atto amministrativo. Intanto che basta l'addentrarsi anche di poco nelle pratiche della giustizia amministrativa per accorgersi che nulla più ne offende, o disdice, quanto lo scompagnare nell'atto amministrativo l'esame della legittimità, dove ogni regola diventa pieghevole, dall'esame della giustizia, la quale non può tornare che di convenienza... E dunque, affrancati da ogni scrupolo, commettasi al Consiglio di Stato, a questo Supremo Collegio dell'ordine amministrativo, l'esame di ogni atto amministrativo nel doppio aspetto di quella speciale legittimità e di quella speciale giustizia, che si comportano dalla giustizia amministrativa.

« Lo possiamo col Consiglio di Stato, senza sospettare che ne restino trascesi i limiti, offesi i criteri, disdetti i fini della giustizia amministrativa, per astrazioni inutili se non pericolose, e con invece la istituzionale garanzia di riportarne sempre applicazioni concrete e rassicuranti ».

(36) Relazione cit. 1882, 6.

(37) Sintomatico, in proposito, è quanto osservò il senatore Pierantoni (in Atti Parlamentari, Senato del Regno, Discussioni, Tornata del 20 marzo 1880, 1170) nel dibattito sulla legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato: « ...Così la illegalità e la irregolarità degli atti del potere esecutivo e dell'Amministrazione sfuggirono all'esame dei Tribunali, e rimasero in vita la onnipotenza e la irresponsabilità dell'Amministrazione. *L'opera del Consiglio di Stato e della Cassazione fu spinta su questa via dall'Avvocatura erariale, forte istituto, prevalente nell'azione del potere amministrativo e giudiziario.* »

(38) Relazione dell'Avvocato Generale erariale per l'anno 1883, 53.



Nella stessa relazione, peraltro, si contesta apertamente che la responsabilità politica possa configurarsi come sufficiente garanzia per la legalità nell'azione amministrativa: «Ma sono troppi o ben gravi gli interessi raccomandati alle autorità amministrative, i quali aspettano dalle nostre leggi l'ordinamento che ne tuteli serietà e verità, da non potersi aspettare da quella politica responsabilità la quale nel fatto e nell'opinione licenzia i ministri all'arbitrio più che non li esponga a rese di conti. Questa responsabilità per nessuno si ha più per vera e seria garanzia della retta, imparziale amministrazione della giustizia amministrativa; e anche per noi è tempo di mettere gli interessi che le sono raccomandati al coperto delle calunnie e contro le esagerazioni di ingerenza indebita, le quali pur sono il tarlo che più rode e corrode il Governo dei parlamenti» (39).

Non è davvero difficile cogliere nei passi or ora trascritti la stessa convinta determinazione, nell'auspicare la piena ed effettiva affermazione della giustizia nell'Amministrazione (attraverso l'istituzione di un Giudice apposito, quale il Consiglio di Stato, incardinato nell'Amministrazione ma da essa tradizionalmente indipendente), che connotò i discorsi dei più illuminati e vivaci propugnatori di essa, e primo fra tutti lo Spaventa (40).

Altrettanto immediatamente può desumersene come l'indirizzo difensivo che l'Avvocatura erariale adottò in ordine all'interpretazione della legge abolitiva del contenzioso, piuttosto che essere animato da intenti di segno illiberale, fosse invece consapevolmente mirato a stimolare una chiara ed univoca definizione giurisprudenziale di quello che — esorbitando dai limiti della giurisdizione del giudice ordinario — avrebbe dovuto essere il «territorio» da riservare al giudice amministrativo di cui si invocava l'istituzione.

#### 4. - *Le ragioni storico-culturali della presa di posizione dell'Avvocatura in favore della devoluzione al Consiglio di Stato delle funzioni di Giudice amministrativo.*

La posizione — appena delineata — che assunse l'Avvocatura in ordine al problema dell'adozione di un sistema pienamente garantistico di giustizia amministrativa era peraltro del tutto coerente con le condizioni storico-culturali nelle quali essa venne maturando, tenuto conto anche del fatto che tra l'evoluzione della giustizia amministrativa e la definizione dell'assetto istituzionale del sistema difensivo dello Stato venne a determinarsi una sorta di interrelazione (41) che fece sì che i due fenomeni traessero naturalmente alimento l'uno dall'altro.

Il che, a ben vedere, trova una intuitiva spiegazione già sul piano pragmatico: da un canto, infatti, l'organo tributario della funzione giustiziale tanto più avrebbe potuto affermare il proprio carattere di giudice indipendente quanto più netta fosse stata, in relazione al giudizio amministrativo, l'affermazione del carattere di «parte» (ancorché affatto «sui generis»), e per ciò stesso abbisognevole di un difensore, dell'Amministrazione; dall'altro l'Avvocatura non poteva che guardare con favore all'istituzione ed al consolidamento di un sistema che le

(39) Relazione, ult. cit., p. 46.

(40) S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione in Codice della giustizia amministrativa* (per cura dell'avv. Ranieri Porrini), Firenze, 1900.

(41) F. BATTISTONI FERRARA, *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana, in L'Avvocatura dello Stato*, cit., 254 ss. nonché 282 ss.

avrebbe consentito di affrancare la propria istituzionale funzione di patrocinio e di consulenza dai limiti angusti impressile in origine dall'ordinamento per proiettarla nell'ambito pluridimensionale degli interessi « generali » (e non più soltanto patrimoniali) dello Stato. Con il patrocinio dell'Amministrazione di fronte ad un organo giurisdizionale amministrativo la Avvocatura passava infatti, quanto meno in via di evoluzione prospettica, dalla dimensione privatistica di difensore dell'erario a quella pubblicistica di difensore delle prerogative del potere esecutivo, così gettando le basi della sua futura promozione da Avvocatura erariale ad Avvocatura dello Stato.

Esiste peraltro, forse, una ragione ancor più profonda dell'interrelazione di cui si è detto: i due fenomeni sembrano invero riconducibili ad una comune matrice teorico-culturale, verosimilmente ravvisabile per entrambi nel principio della separazione dei poteri introdotto dalla Rivoluzione francese (42) e soprattutto nella teoria del Rechtsstaat elaborata dalla dottrina tedesca (che ebbe in Rodolfo Gneist il più autorevole assertore), teoria che « penetra in Italia nell'ambito dei dibattiti sul completamento e il consolidamento delle Istituzioni dell'Italia unificata » (43) ed alla quale dichiaratamente si ispirarono tanto lo Spaventa (44), quanto il Mantellini (46).

5. - *L'evoluzione della IV Sezione del Consiglio di Stato: da organo amministrativo ad organo giurisdizionale. Il contributo dell'Avvocatura dello Stato.*

È noto come il legislatore, con l'attuazione della riforma del 1889, non intendesse affatto costituire una giurisdizione speciale (il che avrebbe minato « in radice » il principio della giurisdizione unica introdotto con la legge abolitiva del contenzioso): all'epoca, infatti, il concetto che « la fonte di giurisdizione è unica e che, di regola almeno, debba essere esercitata dal solo potere giudiziario dominava ancora tenacemente » (46).

Il legislatore, in realtà, di fronte all'acuta insoddisfazione per le limitatissime garanzie che il « diritto vivente » offriva al cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, si trovò a dover risolvere un dilemma: o ampliare — eventualmente in via di interpretazione autentica — il numero delle situazioni soggettive tutelate dinanzi al giudice ordinario, disconoscendo i risultati giurisprudenziali raggiunti, come suggerivano alcuni (47), ovvero accettare per buono quel « diritto vivente » ed istituire un altro organo per tutelare situazioni diverse dai diritti. Una volta scelta tale seconda soluzione, fu giocoforza accettare il postulato che ciò che andava tutelato, per garantire la legalità nell'azione amministrativa, erano meri « interessi » (aventi cioè ad oggetto

(42) In tal senso, da ultimo, G. MANZARI, *Avvocatura dello Stato*, in *Digesto UTET*, 1988, per il quale « in forza di tale principio — superato il primo assolutismo rivoluzionario che contrastò ogni interferenza del potere giudiziario su quello esecutivo — anche quest'ultimo è assoggettato all'osservanza delle leggi ed al sindacato dei giudici; donde la necessità di provvedersi, alla stregua di ogni altro soggetto dell'ordinamento, di un difensore (solo i tiranni — verrà poi icasticamente detto — non hanno bisogno di avvocati) ».

(43) Così M. NIGRO, in « *Silvio Spaventa e lo Stato di diritto* », in *Foro It.* 1989, V, 109 ss.

(44) Vedasi, al riguardo, l'opera di Nigro appena citata.

(45) Relazione dell'Avvocato Generale erariale per l'anno 1883, 50.

(46) Così V. SCIALOJA, *op. loc. cit.*

(47) Cfr. I. F. CARAMAZZA, in *Atti del Convegno di Studi Giuridici*, cit.

beni della vita non conseguibili senza l'intermediazione dell'esercizio di un potere discrezionale) e che di essi non avrebbe potuto conoscere che un organo incardinato nell'esecutivo. Così infatti si disse espressamente nella relazione alla legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato: « il nuovo istituto non è un tribunale giudiziario speciale o eccezionale, ma rimane nella sfera del potere esecutivo, da cui prende la materia e le persone che lo devono mettere in atto. E lo stesso potere esecutivo ordinato in modo da tutelare maggiormente gli interessi dei cittadini. Perciò, a differenza dell'antico contenzioso amministrativo, escludere ogni confusione di poteri costituzionali... è soltanto un corpo deliberante che il potere esecutivo forma con elementi scelti nel suo seno, come a sindacare dei suoi atti, e per mantenere la sua azione nei limiti della legalità e della giustizia » (48).

Il fatto che nella concezione del legislatore il nuovo istituto fosse un organo dell'Amministrazione consentì, peraltro, di attribuirgli un potere che giammai, all'epoca, sarebbe stato affidato ad un organo giurisdizionale, cioè quello di sospendere, annullare e revocare l'atto amministrativo (49), il che contribuì a far sì che la nuova Sezione, sapientemente guidata da quello stesso Silvio Spaventa che l'aveva così fortemente voluta, conquistasse ben presto il favore del pubblico, dimostrando che la tutela offerta « non cedeva, per indipendenza di giudizio, a quella che si poteva ottenere, per i diritti, dall'Amministrazione giudiziaria ordinaria » (50).

La forza delle cose, comunque, non tardò a prevalere sull'involucro formale costruito dal legislatore, tant'è che la natura giurisdizionale della nuova Magistratura fu pressoché immediatamente riconosciuta dalla giurisprudenza: già nel 1893, infatti, la Cassazione di Roma a Sezioni Unite, con sentenza 21 marzo 1893 n. 177 (51), statuiva che « la IV Sezione del Consiglio di Stato è stata investita dalle leggi 31 marzo 1889 e 1 maggio 1890 di una vera e propria giurisdizione, la quale ha pure il carattere speciale di fronte a quelle generiche assegnate all'autorità giudiziaria, donde l'ammissibilità del ricorso per incompetenza o eccesso di potere anche contro le decisioni della IV Sezione » (52).

L'Avvocatura erariale — sia pur combattendo, come si è visto, *pro domo sua* — svolse un ruolo non secondario per l'affermazione di tali principi ed il consolidamento del nuovo sistema, impugnando le decisioni del Consiglio di Stato davanti alle Sezioni Unite della Cassazione ed affermandone, anche in relazione ai limiti soggettivi, la piena equiparazione alle sentenze dei Tribunali (53).

## 6. - Conclusioni.

Tirando le fila di quanto sin qui detto sembra potersi concludere che il giudice amministrativo in Italia trova paradossalmente la sua matrice in una normativa dettata in due riprese, nel 1865 e nel 1889-90, per negarne l'esistenza ed istituire, invece, in giudice unico il giudice ordinario.

(48) V. SCIALOIA, op. loc. cit.

(49) Scrisse infatti V. SCIALOIA, op. cit., 412, che « attribuire quest'ultima facoltà al Consiglio di Stato, infatti, non significa, nel concetto della legge del 1889, sottrarla all'Amministrazione ».

(50) F. BATISTONI FERRARA, op. cit., 284.

(51) In Foro It., 1893, I, ss.

(52) La massima è tratta dalla Relazione dell'Avvocato Generale per l'anno 1898, 32.

(53) F. BATISTONI FERRARA, op. loc. cit.

Un noto teologo francese ricorderebbe, forse, con riguardo alla specie, che talvolta Dio si compiace di scrivere diritto su linee storte o, volendo leggere la vicenda in chiave laica, si potrebbe rammentare che non di rado la Storia ricorre alle sue astuzie.

Fatto si è che se la ricostruzione storica sopra accennata è esatta la nascita del giudice amministrativo in Italia si articola nei seguenti momenti:

1) soppressione del contezioso amministrativo con devoluzione di ogni questione al giudice civile come giudice unico, sull'esempio dell'esperienza belga, a sua volta mutuata da quella anglosassone;

2) applicazione della normativa in senso tanto restrittivo da postulare la necessità di una sua integrazione per la tutela di tutte le situazioni sottratte alla cognizione del giudice civile;

3) introduzione dell'integrazione — istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato — sul presupposto che l'interpretazione della legge del 1865 fosse esatta e quindi con configurazione del nuovo rimedio come istituto puramente amministrativo per la tutela di semplici interessi;

4) rapidissima evoluzione della IV Sezione del Consiglio di Stato da organo di amministrazione in organo di giustizia;

5) razionalizzazione di tale ulteriore evoluzione con attribuzioni di una natura sostanziale agli interessi tutelati dinanzi al Consiglio di Stato.

Sintetizzando e schematizzando questa singolare eterogenesi, si potrebbe quindi dire che il diritto vivente formatosi — abbiamo visto come — nel quarto di secolo successivo al 1865 fu il tradimento di una riforma; che l'istituzione della IV Sezione fu la razionalizzazione di quel tradimento; che la trasformazione della IV Sezione da organo amministrativo in organo giurisdizionale fu il tradimento di quella razionalizzazione; infine che la creazione della categoria dell'interesse legittimo come situazione soggettiva sostanziale ancipite fra diritto e interesse, secondo la nota prospettazione del Ranalletti, fu l'ulteriore razionalizzazione di quel secondo tradimento.

Certo sembra difficile individuare nella storia degli istituti vicenda meno lineare di questa.

Forse la legge del 1865 era troppo in anticipo sui tempi, come ha sostenuto un insigne amministrativista di recente scomparso (54), o forse il tessuto connettivo della società italiana di allora reagì con un rigetto al tentativo di trapianto di un istituto — il giudice unico — caratteristico di troppo diverse tradizioni giuridiche, arrivando per via indiretta a costruirsi, contro la volontà del legislatore, un sistema binario più consono con le proprie strutture tradizionali.

Certo si è che il giudice amministrativo italiano è nato da quella bizzarra, complessa e contraddittoria matrice di marca assolutamente originale ed alla quale forse avrebbe potuto pensare Ennio Flaiano quando scriveva che nell'ottica italiana la linea più breve fra due punti è il ghirigoro.

Matrice bizzarra, complessa e contraddittoria alla quale probabilmente, come si è accennato, si deve la nascita di quel singolare e tuttora misterioso istituto che è l'interesse legittimo.

Matrice bizzarra, complessa e contraddittoria che peraltro non ha impedito al giudice amministrativo italiano di scrivere, in un secolo di vita, pagine tra le più belle che una civiltà giuridica possa vantare nella sua storia.

IGNAZIO F. CARAMAZZA - RUGGERO DI MARTINO

(54) M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, cit., 8.

INDENNIZZI E SOVRAINDENNIZZI ESPROPRIATIVI:  
SVILUPPI NEL 1988

SOMMARIO: 1 - Cinque sentenze della Corte costituzionale. 2 - L'art. 3 della legge n. 458 del 1988. 3 - L'indennità aggiuntiva dovuta al coltivatore non proprietario. 4 - Le maggiorazioni ed i terreni agricoli. 5 - La cessione volontaria. 6 - La rilevanza delle destinazioni urbanistiche nella determinazione dell'indennità di espropriazione. 7 - I lavori in corso in seno alla XIII Commissione del Senato.

1 - Con cinque sentenze rese nel corso del 1988, e recanti i numeri 126, 437, 530, 1022 e 1165 la Corte costituzionale ha indicato un insieme di principi, concernenti (in una delle pronunce solo indirettamente) le indennità dovute in relazione ad espropriazioni per pubblica utilità. Da tali sentenze emerge un disegno di sufficiente coerenza e, nel complesso, non connotato da indulgenza verso la propensione a ravvisare nelle espropriazioni occasioni di elargizioni di danaro pubblico, per di più « personalizzate » (ossia in deroga al principio di eguaglianza); un disegno peraltro ancora largamente incompiuto, anche per la normale episodicità delle vicende dalle quali le questioni hanno tratto origine. Per il che appare consentito pronosticare che ulteriori tratti del disegno saranno forniti al sopravvenire di altre questioni.

A questo proposito merita segnalare che — con inversione di tendenza rispetto a quanto accaduto in passato — questioni sono state sollevate per impulso di soggetti esproprianti e per denunciare risultati pratici di « sovra-indennizzo » persino rispetto al parametro del valore venale. Ed è auspicabile che — ove avesse a perdurare la sostanziale latitanza del legislatore ordinario in materia — altre questioni siano sottoposte all'esame della Corte.

La sentenza n. 126 del 1988 (interpretativa di rigetto) ha riguardato gli artt. 4 e 6 della legge 27 gennaio 1963 n. 19 (tutela giuridica dell'avviamento commerciale). Come noto, detti articoli hanno previsto il diritto del conduttore di « immobili adibiti all'esercizio di un'attività commerciale od artigiana che abbia rapporti diretti col pubblico... » ad ottenere un compenso dal locatore « in ogni caso di cessazione del rapporto di locazione » (salvo eccezioni che qui non interessano), ed anche in caso di espropriazione per p.u.; prima delle innovazioni introdotte nel 1978 tale compenso era commisurato (salvo « tetto ») alla « perdita dell'avviamento che l'azienda subisca in conseguenza di tale cessazione e nella misura dell'utilità che ne può derivare al locatore ». La Corte ha sottolineato queste ultime parole affermando — con riguardo alla normativa del 1963 (ma con il tono di una enunciazione di principio) — che « il diritto al compenso... potrà essere soddisfatto *soltanto se e nella misura in cui* il valore di avviamento possa essere calcolato (*adde*: in sede di stima) come *posta aggiuntiva dell'indennità di esproprio* ». La stessa sentenza n. 126 ha inoltre escluso la comparabilità del compenso in questione con l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971.

La sentenza n. 437 del 1988 ha riguardato la cessazione della proroga legale di contratto di affitto di terreno agricolo per l'esigenza del concedente di costruire edifici di abitazione (art. 11 primo comma della legge 23 maggio 1950 n. 253) con specifico riguardo al caso in cui la trasformazione edilizia assorba l'intera (o quasi) superficie affittata. La Corte ha giudicato incostituzionale la disposizione *sub judice*, pervenendo in pratica ad assegnare efficacia retroattiva all'art. 43 e (come si dirà, in

parte) all'art. 50 della legge 3 maggio 1982 n. 203 e, in qualche misura, a «costituzionalizzare» il diritto all'«equo indennizzo» previsto dal citato art. 43 (1); tale articolo ha, come noto, ricalcato quasi alla lettera la motivazione della sentenza n. 107 del 1974 della Corte quanto ai criteri di concreta determinazione dell'«equo indennizzo».

Questa sentenza n. 437, avendo riguardato controversie unicamente tra privati, non ha in alcun modo toccato l'argomento della compatibilità con i parametri costituzionali del coesistere di due diverse disposizioni (e, nella sostanza, di due diverse misure del ristoro assicurato all'affittuario) a seconda che la trasformazione edilizia sia realizzata dal concedente o invece da un soggetto espropriante. Peraltro, l'affermazione del valore costituzionale dell'«equo indennizzo» sembra escludere — per esigenza logica di non-contraddizione — un pari riconoscimento per l'indennità aggiuntiva.

A quest'ultima indennità è stata dedicata la sentenza n. 530 del 1988. Pervero, più precisamente, essa ha riguardato l'art. 13 della legge prov. Bolzano 20 agosto 1972 n. 15, che — nell'ambito di quella Provincia — si è per così dire sovrapposto all'art. 17 della legge n. 865 del 1971. Non poche le differenze tra i due articoli testè menzionati; tra le altre, il secondo comma dell'art. 13 prevede la corresponsione al fittavolo (nonché mezzadro, etc.), non già di una indennità aggiuntiva di importo uguale a quello dell'indennità spettante al proprietario, bensì di una «maggiorazione» da portarsi «in detrazione alla maggiorazione spettante al proprietario conduttore (*rectius*, esercente azienda agricola) a norma del primo comma» e commisurata ad un decimo di «tale indennità di espropriazione» (ossia dell'indennità maggiorata spettante al proprietario conduttore) per ogni anno di effettiva coltivazione.

Non è il caso di dilungarsi sulle peculiarità di questa disposizione alto-atesina (che, in pratica, accresce il beneficio del fittavolo coltivatore da oltre 3 o 4 anni). Qui interessa segnalare come la previsione in essa della «detrazione» di quanto corrisposto al fittavolo da quanto dovuto al proprietario (non è chiaro se anche ex-agricoltore) ha offerto alla Corte l'occasione di affermare il seguente principio, al quale è stata attribuita valenza generale: «nell'ipotesi di area a destinazione edificatoria su cui insiste un'azienda agricola il valore reale su cui commisurare l'indennizzo (*rectius*, la somma degli indennizzi dovuti rispettivamente al proprietario ed al coltivatore non proprietario) *comprenderà* la consistenza di quest'ultima»; con la conseguenza che il ristoro (non rileva se denominato indennità aggiuntiva o maggiorazione) dovuto al coltivatore non proprietario deve essere detratto da quello che potremmo chiamare «monte-indennizzi», senza aggravio — dal punto di vista dell'espropriante — del costo complessivo dell'espropriazione.

Questo principio è stato confermato (e reso di portata generale, anche fuori dell'ambito alto-atesino) nell'importante sentenza n. 1022 del 1988 (essa pure interpretativa di rigetto): «fermo il valore venale del terreno come *limite massimo complessivo* del prezzo (*rectius*, del costo per l'espropriante) dell'operazione espropriativa (*adde*, di un terreno a destinazione edificatoria), l'autonoma valutazione, entro detto limite, e la diretta corresponsione al coltivatore (*adde*, non proprietario) della somma corrispondente al valore agricolo medio, realizzano... una deroga al principio... dell'unicità dell'indennizzo»; e, con altre parole, «l'indennità ad essi (al fittavolo, etc.) dovuta è *da detrarre* da quella spettante al proprietario, determinata in base al valore venale del bene espropriato (*adde*, se si tratta di terreno a destinazione edificatoria).

(1) Sulla genesi dell'art. 43, CRESQUI, in *La riforma dei contratti agrari*, Napoli, 1982, 334.

La sentenza n. 1022, pur lasciando trapelare qualche ambizione di sistematica, non ha sviluppato le non poche e non lievi questioni conseguenti all'enunciazione del principio testè segnalato (anche per l'insorgere di un conflitto di interessi tra proprietario e coltivatore non proprietario). Sul punto si tornerà tra breve; per il momento interessa sottolineare come nella tormentata materia degli indennizzi la Corte abbia immesso uno strumento concettuale nuovo (perché anteriormente non giuridicamente rilevante), quello di « limite massimo complessivo » del costo per l'espropriante dell'« operazione espropriativa ».

Questo nuovo strumento concettuale è utilizzato dalla sentenza n. 1022 anche per pervenire all'enunciazione di un secondo principio, esso pure di grande importanza: « l'art. 12 primo comma della legge n. 865 del 1971 (concernente la cessione volontaria)... non è più applicabile all'espropriazione di immobili con destinazione edificatoria ». Pervero la sentenza poggia tale affermazione in primo luogo su un dato normativo, e cioè « sullo specifico e vincolante richiamo all'art. 16 quale norma determinativa dei criteri di commisurazione dell'indennità », sicché « venuta a cessare questa norma rispetto alla determinazione dell'indennizzo per i terreni edificativi, viene a cessare... il funzionamento della norma dipendente... ». Tuttavia poco dopo la sentenza disvela la vera *ratio* di questo secondo principio, aggiungendo: « il proprietario non può pretendere dall'espropriante... un prezzo maggiore del valore di scambio del bene... ».

La sentenza non ha esaminato storicamente l'istituto della cessione volontaria; se l'avesse fatto sarebbe pervenuta al risultato cui è giunta in modo ancor più convincente. Essa inoltre ha accantonato il punto se debba darsi rilievo al « limite massimo complessivo » predetto anche per le espropriazioni di terreni non edificabili, se debba cioè spezzarsi la tendenza a fissare il « prezzo » della cessione al massimo consentito dalla legge, senza riguardo alcuno al valore venale. V'è nella sentenza n. 1022 un accenno al dovere dell'amministrazione espropriante di valutare gli « aspetti economici e finanziari dell'operazione », con menzione dell'ordinanza n. 262 del 1988; ma l'accenno è molto vago e l'ordinanza n. 262 è talmente elusiva da dover essere considerata soltanto una « pausa di riflessione » concessa dalla Corte a se stessa ed al ceto politico, in attesa di una graduale « maturazione » dei criteri di normazione e di giudizio.

Nella sentenza n. 1022 è contenuto anche dell'altro: si è inserito un periodo per sostenere che i criteri di determinazione dell'indennità stabiliti dalla legge 15 gennaio 1885 n. 2892 (c.d. legge di Napoli), richiamati dalla legge 18 aprile 1962 n. 167, non possono più applicarsi « per l'attuazione dei piani di edilizia economica e popolare », in quanto l'abrogazione disposta dall'art. 39 della legge n. 865 del 1971 sarebbe sopravvissuta alla sentenza n. 5 del 1980 della Corte.

Questo « inserto », perverso estraneo alle questioni prospettate e neppure logicamente necessario per la decisione, non affronta in modo esauriente il problema (dibattuto nelle sedi giudiziarie ordinarie) della reviviscenza o meno delle non poche disposizioni vigenti prima delle leggi n. 865 del 1971 e n. 115 del 1974 le quali (disposizioni) prevedevano l'applicazione dei criteri dati dalla c.d. legge di Napoli o ad essi similari. Sicché, il breve « inserto » in ordine al permanere dell'efficacia abrogante del citato art. 39, indipendentemente dall'esattezza o meno di esso (2), finisce per risultare piuttosto un elemento di turbativa che un responso esauriente e risolutore.

---

(2) L'inserto perverso conferma l'orientamento emesso nella giurisprudenza della Corte di cassazione (così, Cass. 28 aprile 1988 n. 3202, Cass. 11 giugno 1988 n. 3984, Cass. 6 luglio 1988 n. 4440, Cass. 14 ottobre 1988 n. 5599, in *Foro it.*, 1989, I,

La sentenza n. 1165 del 1988 ha riguardato l'art. 28 della legge prov. Trento 30 dicembre 1972 n. 31, come sostituito dalla legge prov. Trento 2 maggio 1983 n. 14; nel secondo comma di detto articolo è stato stabilito che, per le aree edificabili, l'indennità « è commisurata alla media aritmetica tra il valore venale ed il valore che, entro le valutazioni fornite dalla commissione (amministrativa) di cui al sesto comma, deve essere attribuita all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto... ». Il giudice *a quo* aveva prospettato in relazione all'art. 42 Cost. un dubbio (circoscritto) circa l'utilizzabilità, come elemento della media predetta, di un valore tabellare che potrebbe risultare troppo basso o troppo elevato rispetto al valore agricolo effettivo. La Corte ha ampliato (e però anche dirottato) il discorso, poggiando la sua motivazione sulla assegnazione, ai due elementi della predetta media, di ruoli diversi: al valore venale quello di « base di riferimento dell'indennizzo », ed al valore agricolo fissato in via amministrativa quello di « correttivo ». E la sentenza si conclude con la considerazione che il predetto valore tabellare è assunto « semplicemente come presupposto per un ragionevole correttivo di un sistema di liquidazione dell'indennizzo che, nel suo complesso, riconosce come base di riferimento il valore venale del bene ».

La pronuncia richiama la sentenza n. 231 del 1984, nella quale però la Corte ha — riferendosi all'« integrale valore effettivo » — usato la dizione « criterio di riferimento » (nella determinazione dell'indennità) in contrapposizione a « misura » dell'indennità (e non a « correttivo ») ed ha affermato che il valore agricolo può essere utilizzato in relazione alle aree provviste di attitudine edificatoria « a condizione che esso sia inquadrato... in un... razionale schema di previsione dell'indennità di esproprio il quale tenga adeguatamente in conto anche il valore effettivo dell'immobile ».

La lieve diversità di linguaggio tra le due sentenze n. 231 del 1984 e n. 1165 del 1988 potrebbe essere non significativa, ma potrebbe anche essere foriera di due indicazioni, nel senso *a*) di escludere che alla « base di riferimento » possa essere attribuito un « peso » solo minoritario, e *b*) di riconoscere ampia discrezionalità al legislatore ordinario — con il solo limite della « razionalità » — nell'individuazione dei possibili correttivi.

2 - Nell'anno 1988 si è avuto in argomento anche un intervento del legislatore statale, con la legge 27 ottobre 1988 n. 458. Si è trattato di una vicenda legislativa per qualche aspetto emblematica: originata da una proposta parlamentare presentata alla Camera dei Deputati il 19 maggio 1988 (A.C.2741), esaminata ed approvata in entrambi i rami del Parlamento dalla Commissione Finanze, e pervenuta all'approvazione del Senato il 6 ottobre 1988 (in appena 4 mesi e mezzo, malgrado l'interruzione estiva dei lavori parlamentari); il Governo si è limitato a seguire i lavori senza però assumere iniziative. Si è voluto principalmente dare ai comuni la possibilità di « ottemperare » ai giudicati e di alleviare il contenzioso in atto; ma in tal modo si è implicitamente confermata una sorta di ampia delega al Potere giudiziario per la materia, nella difficoltà di aggregare i consensi occorrenti per il reperimento di soluzioni legislative soddisfacenti.

Il 20 luglio 1988, nel corso della terza seduta dinanzi alla Commissione Finanze della Camera sono stati presentati alcuni emendamenti,

104). Tali sentenze tuttavia riguardano l'applicazione delle disposizioni espressamente abrogate dall'art. 39 o di disposizioni che ad esse si collegano, e non altre disposizioni le quali autonomamente richiamano i criteri della c.d. legge di Napoli.



tra i quali uno (Ferrari Wilmo e Solardi) è — dopo qualche modifica — divenuto l'art. 3 della legge, ed un altro (Ferrarini) per una disciplina delle indennità di espropriazione e di occupazione è stato ritirato, la materia essendo all'esame della Commissione Ambiente (come noto, da parecchi anni e senza apprezzabili progressi).

Della legge n. 458 citata in questa sede interessa essenzialmente l'articolo 3, approvato con il tacito assenso del Governo e non indispensabile per il funzionamento dei primi due articoli della stessa legge (anche se l'art. 3 rende irreversibili le ipoteche iscritte su « beni altrui » dalle banche che hanno finanziato l'intervento edilizio). Trattasi di articolo di notevole importanza, ed anche — per certi versi — utile; esso palesemente si collega ai risultati più recenti della elaborazione giurisprudenziale (dei Giudici ordinari), e, per quanto li « legifica », li avalla e consolida (tra l'altro eliminando un, perverso tenue, sospetto di mancata osservanza della riserva di legge contenuta nell'art. 42 comma secondo Cost.) (3). Siffatto metodo di produzione legislativa appare in questa materia preferibile: esso può dare risultati migliori del costruire ambiziosi disegni teorici di difficile inserimento nel tessuto normativo, a condizione però che — con un lavoro di cesello e con idee di fondo chiare — si sappia e si voglia selezionare tra più soluzioni proposte dalla giurisprudenza quella maggiormente coerente con i principi ed adeguata agli interessi generali, e — ove del caso — si sappia e si voglia correggere quegli orientamenti che con tali principi ed interessi contrastano (ve ne sono, specie in relazione allo pseudo-concetto di vincolo urbanistico).

Purtroppo, l'art. 3 in esame non brilla per chiarezza di idee e di formulazione. Anzitutto, quanto all'ambito di applicazione: in esso si parla di « edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata »; il che potrebbe innescare un argomento *a contrario* per le altre trasformazioni edilizie pubbliche, e quindi potrebbe ingenerare l'opinione che vi

---

(3) Sulla « accessione invertita », alias « occupazione acquisitiva », fondamentali le sentenze della Corte di cassazione a sezioni unite 26 febbraio 1983 n. 1464 e 10 giugno 1988 n. 3940 (*Giust. civ.*, rispettivamente 1983, I, 707, e 1988, I, 2242). Il principio di diritto è stato così enunciato: « nelle ipotesi in cui la P.A. (od un suo concessionario) occupi un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e tale occupazione sia illegittima per totale mancanza di un provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini in relazione ai quali l'occupazione si configuri legittima, la radicale trasformazione del fondo, con la irreversibile sua destinazione al fine della costruzione dell'opera pubblica, comporta la estinzione del diritto di proprietà e la contemporanea acquisizione, a titolo originario, della proprietà in capo all'ente costruttore; con la conseguenza che un provvedimento di espropriazione del fondo per p.u., intervenuto successivamente al momento di tale acquisizione, deve considerarsi del tutto privo di rilevanza ai fini dell'assetto proprietario ».

La menzionata sentenza n. 3940 del 1988 supera il sospetto cui si accenna nel testo motivando: « La dipendenza da una causa di pubblico interesse legalmente dichiarata (art. 834 c.c.) non può dirsi *a priori* incompatibile con il fenomeno della occupazione definitiva, ancorché scaturita da abusiva degenerazione di occupazione temporanea; nè l'art. 42 Cost. demanda alla legge ordinaria di determinare, oltre ai modi di acquisto della proprietà privata, anche quelli di sua perdita, tra i quali comunque deve annoverarsi in primo luogo la perdita del diritto causata dal venir meno del suo oggetto... ». Quest'ultimo brano è poi ripreso, nella stessa sentenza, nella seguente affermazione di principio: « anche secondo l'economia della disciplina prevista dall'art. 948 c.c. (azione di rivendicazione), la situazione fatta valere in giudizio dal privato che si dolga della irreversibile privazione del suo fondo occorsa per la costruzione dell'opera pubblica è pienamente assimilabile a quella della distruzione materiale della cosa... ».

siano due discipline differenziate ed addirittura il dubbio che per le trasformazioni edilizie non residenziali non sia possibile la c.d. accessione invertita. Palesemente, il legislatore si è preoccupato solo del settore dell'edilizia residenziale (persino di quella «agevolata», purché — ovviamente — realizzata passando attraverso procedure espropriative «di pubblica utilità»), senza voler intervenire per le opere pubbliche in generale. Sicché, sulle parole «edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata» non può essere costruito alcun argomento *a contrario*; semmai è bene che l'interprete cerchi di ricondurre a sistema quanto di innovativo l'art. 3 contiene, evitando per quanto possibile una duplicità di discipline.

Anche le parole «danno causato da provvedimento espropriativo illegittimo» sono parecchio asistematiche. Le cause di illegittimità di una occupazione irreversibile illecita possono essere molte, e l'art. 3 ne prevede solo una (forse neppure la più frequente). Anche qui deve escludersi la possibilità di argomentare *a contrario*, e di configurare duplicità di discipline. Inoltre, le parole «danno causato da provvedimento...» sembrano non considerare che il danno è «causato» da un fatto materiale illecito e non da un «provvedimento dichiarato illegittimo»; l'illegittimità di quest'ultimo di per sé non cagiona danno risarcibile, anche perché l'interesse legittimo è protetto unicamente attraverso il giudizio amministrativo.

A questo proposito, è doveroso riferire che la prima formulazione dell'emendamento poi divenuto art. 3 recitava: «Il proprietario del terreno utilizzato per finalità... in base a provvedimento espropriativo da parte del Comune dichiarato illegittimo con pronuncia passata in giudicato ha diritto esclusivamente al risarcimento del danno...». In quel testo il «provvedimento espropriativo» era collegato a «utilizzato in base» e non a «diritto... al risarcimento»; inoltre vi era un chiaro «esclusivamente», che si è perso. Quel testo è stato sostituito dal presidente della Commissione (Rosini) per aderire ad un invito (contenuto in parere della I Commissione) a «precisarne il significato normativo in relazione alle finalità che si intendano perseguire». Pervero non pare che al vago invito sia seguita una valida «precisazione»; e comunque non si conosce quali intenzioni (e quale grado di consapevolezza) avesse il proponente il nuovo testo.

Non compiutamente descritta è la fattispecie produttiva dell'effetto giuridico di acquisto (a titolo originario) della proprietà; che tale sia l'effetto giuridico è palesato dalla «esclusione della retrocessione». Le parole «utilizzato per finalità» — diverse da «adibito all'uso» — avallano l'orientamento secondo cui l'acquisto si produce nel momento dell'inizio effettivo della (non provvisoria) trasformazione edilizia, e palesemente non attribuiscono rilievo alla data di cessazione della occupazione temporanea legittima (sia essa anteriore o posteriore alla «utilizzazione») (4), malgrado tale data sia poi considerata nel comma 2 dello stesso

(4) Come riportato nella nota precedente, la fattispecie acquisitiva è descritta «radicale trasformazione del fondo con irreversibile sua destinazione al fine della costruzione dell'opera pubblica»; quindi rileva la destinazione non già al servizio od all'uso pubblico ma al predetto «fine» (pervero solo intermedio e strumentale). Va tuttavia osservato che permangono incertezze nella giurisprudenza della Corte di cassazione: mentre Cass. 6 febbraio 1987 n. 1172 conferma che il momento della «irreversibile trasformazione» non coincide (è solitamente anteriore) con quello del «compimento dell'opera», e Cass. 11 giugno 1987 n. 5070 attribuisce rilevanza al fine che qui interessa al momento della «trasformazione» ancorché anteriore a quello di cessazione della occupazione legittima, Cass. 18 aprile 1987 n. 3872 afferma che la prescrizione del credito per risarcimento decorre dal compimento dell'opera e Cass. 11 di

art. 3. Ciò rileva a molti fini: epoca cui la valutazione del danno (e quindi anche il metro monetario) devono riferirsi, prescrizione del credito pecuniario qualificato *ope legis* per risarcimento del danno, etc.).

Molto vi sarebbe da dire sul comma 2 dell'art. 3. In esso si parla di «somme dovute a causa della svalutazione monetaria» come qualcosa di esterno alla valutazione del «danno», e quindi con riguardo al tempo intercorso tra l'epoca cui tale valutazione si è riferita e la liquidazione giudiziale o contrattuale del credito per il risarcimento. Cionondimeno, si parla anche di «ulteriori somme di cui all'art. 1224 secondo comma del codice civile», con incomprensione del significato dell'art. 1224, ove i «maggiori danni» sono correlati al tasso legale degli interessi (e non all'indice di svalutazione monetaria) e riguardano solo la svalutazione non coperta da detto tasso legale (senza divenire «ulteriore» voce aggiuntiva). Inoltre, il comma 2 si conclude con le parole «a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima» che appaiono contraddire il comma 1 e la fattispecie acquisitiva in esso tratteggiata. Va osservato pure che il comma 2, riferendosi all'art. 1224 cod. civ., parrebbe qualificare gli interessi maturati sul credito pecuniario per risarcimento come interessi corrispettivi e non compensativi; il che rileva per taluni effetti.

Comunque, in questa sede l'art. 3 della legge n. 458 del 1988 interessa non per i turbamenti che suscita nell'interprete, ma per la conferma — questa si univoca — del principio di formazione giurisprudenziale (non recente, ché le prime parziali espressioni risalgono agli anni Sessanta) secondo cui a) la proprietà di terreni utilizzati malgrado l'assenza di un «titolo» legittimo (contrattuale od epropriativo) per una trasformazione edilizia «di pubblica utilità» è acquisita a titolo originario ed «istantaneamente» per effetto di detta trasformazione dal soggetto dotato della competenza amministrativa ad usare o gestire il bene realizzato (5), e b) che la fattispecie conseguenza di un acquisto in tal modo avvenuto è il sorgere a carico del soggetto pubblico acquirente di una obbligazione pecuniaria per risarcimento del pregiudizio effettivo subito dal proprietario ingiustamente danneggiato, anziché di una obbligazione pecuniaria per indennità a titolo di «serio ristoro» del proprietario colpito da un atto espropriativo lecito (e quindi anche legittimo) (6).

---

cembre 1987 n. 9173 afferma che detta prescrizione decorre dalla cessazione della occupazione legittima. Qualche altra sentenza afferma non essere necessario il connotato della «radicalità» della «trasformazione», potendo aversi occupazione acquisitiva anche per effetto di trasformazioni non importanti (quali quelle per le quali è sufficiente la costituzione di una servitù).

Sembra comunque preferibile parlare di «trasformazione irreversibile» (anziché «radicale») ed escludere che essa si abbia finché non è iniziata una edificazione (non sufficiente dunque il mero sbancamento).

(5) Come riferito nella nota 3, la giurisprudenza parrebbe fissare la nuova proprietà «in capo all'ente costruttore»; per solito — ma non sempre — l'ente costruttore è anche quello della competenza ad usare o gestire il bene artificiale costruito. Comunque, il punto non pare aver formato oggetto di specifico esame.

(6) La differenza tra indennità di espropriazione e risarcimento del danno ingiusto è sottolineata nella sentenza n. 3940 del 1988 citata a nota 3: «Mentre l'indennità di espropriazione rappresenta non una integrale riparazione della perdita subita dal proprietario bensì il massimo di contributo garantito all'interesse privato tenuto conto dell'interesse pubblico che l'espropriazione mira a realizzare, il risarcimento del danno dovuto al proprietario del fondo arbitrariamente occupato non potrà mai essere inferiore al valore venale di esso e potrà all'occorrenza superare tale misura in ragione dei frutti perduti. La somma attribuita a titolo di risarcimento del danno è inoltre passibile di

A questo proposito occorre osservare come uno degli indicatori del grado di civiltà giuridica e di effettività politica di un ordinamento statale — nel senso che minore effettività ha quello Stato che non riesce ad affermare il primato della « pubblica utilità » (*alias*, delle ragioni della collettività) e non riesce a farsi rispettare dai propri cittadini economicamente « forti » — sia costituito dalla chiaramente differenziata disciplina dell'indennizzo conseguente all'effetto di espropriazione lecitamente prodotto nell'esercizio di potestà riconosciuta, rispetto al risarcimento del danno illecitamente cagionato. Confondere od anche solo avvicinare troppo le due discipline — della espropriazione lecita e del fatto illecito — è sintomo univoco di inadeguatezza di uno Stato.

Cionondimeno, l'entità del risarcimento dovuto per il danno cagionato da fatto illecito deve costituire un *secondo* « limite massimo complessivo » utilizzabile per escludere la compatibilità di un « sovraindennizzo » — rispetto ad esso — con i principi generali dell'ordinamento. Si tratta di un « limite massimo complessivo » diverso ed ulteriore rispetto a quello dato dal valore effettivo del bene espropriato, e che si basa sulla considerazione della irrazionalità (anzi impossibilità logica e giuridica) di un costo complessivo dell'operazione espropriativa superiore alla « monetizzazione » dell'insieme dei danni patrimoniali sofferti dal proprietario e da altri soggetti in rapporto con il bene espropriato. Nel quadro di una corretta disciplina in tema di espropriazione per pubblica utilità, questo secondo « tetto » (in pratica, più elevato del primo) deve rimanere in posizione subalterna (*rectius*, esterna al quadro); neppure l'art. 46 della legge n. 2395 del 1865, che pur parla di « danno permanente », recepisce la disciplina del risarcimento da fatto illecito; il « danno permanente » è riguardato solo come presupposto per il sorgere di un credito per indennità da atto lecito. Bene ha fatto dunque la Corte costituzionale a segnalare come « limite massimo complessivo » soltanto quello offerto dal valore di mercato del bene; questa indicazione è più puntuale di quella, indifferenziata ed alternativa, contenuta (si perdoni, l'inciso dall'aspetto un pò personale) in un mio scritto dell'ormai lontano 1976, nel quale evocavo con le stesse parole « limite massimo » da non superare per evitare il « sovraindennizzo » indifferente il valore venale del bene e l'equivalente in danaro delle situazioni soggettive sacrificate (7). L'esistenza anche di un distinto secondo « limite » vale tuttavia a rafforzare la necessità e la assoluta ineludibilità del primo « limite ».

Ed invero la sostituzione dello schema dell'obbligazione per risarcimento da fatto illecito allo schema della obbligazione per indennizzo da atto lecito non può essere « penalizzante » per il soggetto pubblico che non ha seguito la « retta via ». L'entità dell'indennizzo non può essere superiore a quella del risarcimento, se si vuole — come doveroso — evitare di configurare l'illecito come una alternativa privilegiata (tra l'altro pervenendosi all'esonero del funzionario pigro o disinvolto da responsabilità amministrative).

3 - Le sentenze della Corte costituzionale dianzi segnalate stimolano alcune riflessioni. Anzitutto sulla indennità aggiuntiva (e « maggiorazioni » simili) a favore del fittavolo, mezzadro, etc., e quindi anche sulla parallela ma diversa nei presupposti maggiorazione a favore del proprie-

---

rivalutazione monetaria, a differenza di quella dovuta a titolo di indennità di espropriazione; l'ammontare della somma risarcitoria non è poi soggetto a decurtazione (come invece quella indennitaria) qualora dalla esecuzione dell'opera derivi un vantaggio ad altra parte del fondo...».

(7) *L'indennità aggiuntiva a favore del coltivatore nella nuova disciplina delle espropriazioni, in Impresa ambiente e pubblica amministrazione, 1976, 692*

tario diretto coltivatore (o — secondo talune leggi non statali — del proprietario esercente impresa agricola). In proposito, come accennato, non poche e non lievi sono le questioni lasciate irrisolte (o addirittura aperte) dalle sentenze n. 530 e n. 1022 del 1988.

La prima: non emerge che la Corte si sia interrogata circa la compatibilità dei criteri del tutto « astratti », e quindi alquanto arbitrari, adottati dai legislatori ordinari per la commisurazione dell'indennità aggiuntiva, con il principio proclamato nella sentenza n. 5 del 1980 per l'indennità da corrispondere al proprietario (e poi più volte ribadito). Il pregiudizio effettivo subito dal coltivatore « costretto ad abbandonare il terreno » nulla ha a che vedere con il valore agricolo medio del terreno oltretutto considerato libero da vincoli di contratti agrari: nessun rapporto oggettivo e costante è possibile stabilire tra quel pregiudizio e quel valore. *A fortiori*, nessun rapporto è possibile stabilire tra quel pregiudizio e quel valore ulteriormente maggiorato a favore del proprietario diretto coltivatore attraverso la « misura tripla » prevista dal primo comma dell'art. 17 citato (sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977) ove concorra anche la cessione volontaria.

In pratica, talvolta spesso la commisurazione *ope legis*, automatica e per certi versi tabellare, del ristoro del pregiudizio in questione si traduce in un vistoso « sovra-indennizzo », che contrasta con la priorità data dalla Corte ai valori effettivi. « Sovra-indennizzo » che il legislatore non statale tende ad ulteriormente arricchire (specie laddove dotato di abbondanti risorse finanziarie). Non si comprende perché un coltivatore diretto espropriato di un terreno ad esempio di due ettari debba essere messo in condizione di acquistarne uno simile di sei ettari, e perché un fittavolo « costretto ad abbandonare il terreno » debba essere messo in condizione di rendersi proprietario di un altro terreno di valore pari a quello in precedenza avuto in affitto. Tanto più che molto mutato è, dal 1971 ad oggi, l'andamento del mercato del lavoro agricolo in Italia (per non dire del superamento di taluno degli istituti contrattuali agrari menzionati nel secondo comma dell'art. 17). In contrario non sembra congruo (in termini quantitativi) opporre l'incremento degli investimenti non amovibili in agricoltura; tale incremento è in larga misura inglobato — per la sua stessa natura e normale diffusione — nel « valore agricolo medio . . . dei terreni . . . secondo i tipi di coltura effettivamente praticati » (art. 16 comma quarto della legge n. 865 del 1971, come sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977).

Inoltre, come accennato, l'entità del risarcimento per equivalente monetario del pregiudizio effettivo subito per conseguenza di una operazione espropriativa deve necessariamente costituire un diverso ed ulteriore « limite massimo complessivo » del costo di detta operazione; per il che qualsiasi « sovra-indennizzo » si rivela anche sotto questo profilo irrazionale.

Sperare in una inversione di tendenza della legislazione ordinaria appare poco realistico: i coltivatori agricoli, oltre che organizzati, possono contare sul fatto che il loro « consenso », malgrado tutto, costa al soggetto pubblico meno di quanto potrebbe costare il blocco della costruzione di un'opera pubblica (in sostanza, un « potere di fatto di interdizione »). Meno irrealistico pensare ad un intervento correttivo — seppur prudente e calibrato — della Corte costituzionale, vincolata da un impegno di coerenza con la propria giurisprudenza. Intervento che potrebbe condurre a commisurare l'indennità aggiuntiva dovuta al coltivatore non proprietario secondo i criteri stabiliti nell'art. 43 della legge n. 203 del 1982, e la maggiorazione dovuta al proprietario coltivatore che cede volontariamente secondo criteri analoghi e, comunque, tali da escludere qualsiasi « sovra-indennizzo ».

Un intervento nel senso testè ipotizzato dovrebbe aver presente la parallela disciplina contenuta nell'art. 6 della legge n. 19 del 1963 (av-

viamento commerciale), in relazione alla quale sono formulabili due opposte questioni. Da un lato potrebbe essere domandato se quanto affermato nella sentenza n. 126 del 1988 debba avere valenza non limitata alle vicende anteriori alla legge n. 392 del 1978, anche per il compenso dovuto ex art. 6 citato essendo prospettabile un dubbio di « astrattezza ». D'altro lato potrebbe essere lamentato che il compenso in questione è rapportato al corrispettivo dell'affitto — cioè ad un dato che attiene al godimento e non alla proprietà — e comunque in pratica perviene a grandezze molto inferiori al valore della proprietà. Sicché, l'accostamento dei due istituti (indennità aggiuntiva per il coltivatore, compenso ex art. 6 per il commerciante o l'artigiano) ancor più evidenzia la « anomalia » del trattamento riconosciuto al coltivatore.

Ancora: un intervento nel senso anzidetto dovrebbe aver presente i criteri (pervero più giurisprudenziali che legislativi) seguiti nell'applicazione della legge n. 2395 del 1865 per il caso di espropriazione comportante necessità di trasferire altrove un opificio industriale. Nessuno ha mai pensato di ancorare una maggiorazione dell'indennità al valore agricolo del terreno o comunque ad un dato diverso dall'effettivo pregiudizio.

4 - Collegata all'argomento tratteggiato nel precedente paragrafo è una seconda questione: la Corte ha affermato, per i terreni a destinazione edificatoria, la rilevanza di un primo « limite massimo complessivo » del costo dell'« operazione espropriativa », dopo aver separato ed accantonato la condizione giuridica dei terreni agricoli, e lasciando implicitamente intendere che per questi ultimi il predetto « limite massimo complessivo » di fatto non avrebbe modo di operare. Senonché frequentemente la situazione di fatto è diversa da quanto, con *wishful thinking*, ipotizzato dalla Corte; anche per i terreni agricoli ben può aversi in concreto — a legislazione invariata — un superamento del (primo) limite del valore venale effettivo, e persino del (secondo) limite del danno risarcibile effettivo.

La separazione tra i due ambiti (quello dei terreni a destinazione edificatoria e quello dei terreni a destinazione agricola) appare, dunque, al fine che qui interessa irrealistica ed artificiosa. E poco potrebbe valere, in un futuro giudizio di legittimità costituzionale (se bene impostato), la considerazione che la sentenza n. 5 del 1980 ha riguardato, secondo l'interpretazione che *ex post* ne è stata giustamente data, soltanto i terreni a destinazione edificatoria. Un diaframma siffatto non pare aver spessore tale da giustificare una deroga ad un principio di persino ovvia giustizia, quale è quello — di rilevanza del predetto (primo) « limite massimo » — enunciato nella sentenza n. 1022 del 1988. Tanto più che il criterio di determinazione dell'indennità definitiva introdotto dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 nell'art. 15 della legge n. 865 del 1971 — « valore agricolo (in concreto e non « medio ») con riferimento alle colture effettivamente praticate *anche in relazione all'esercizio dell'azienda* » — si è sovrapposto al « valore agricolo medio » per così dire tabellare, ora indicato nel menzionato quarto comma dell'art. 16. È ben vero che l'« uguale importo » di cui al secondo comma dell'art. 17 è « in ogni caso » riferito all'indennità provvisoria ossia al valore agricolo medio; tuttavia l'« esercizio dell'azienda » è tenuto in conto nei riguardi del proprietario ancorché non coltivatore, e quindi incide sul costo complessivo dell'« operazione espropriativa ».

Va peraltro considerato che l'individuazione in concreto del « tetto » costituito dal valore effettivo del bene espropriato (comprensivo di quanto ad esso accede ed inerisce), pur potendo avvenire d'ufficio, *alias* senza necessità di richiesta (nel procedimento amministrativo) o di formale eccezione (nel processo) da parte dell'espropriante, comporta l'ese-

cuzione di una perizia; e ciò potrà frenare le iniziative volte ad estendere il principio all'ambito dei terreni agricoli.

Ove al « limite massimo » (o ai due « limiti massimi ») fosse dato modo di operare anche in quest'ambito, si avrebbero da un lato l'emergere pure in esso di un sano conflitto di interessi tra proprietario e coltivatore non proprietario (conflitto rimosso mediante il troppo facile espediente di scaricare sulla collettività il costo del « raddoppio » delle indennità eventualmente maggiorate per cessione volontaria), e d'altro lato l'entrata in crisi della cessione volontaria del proprietario coltivatore diretto, disciplina che veicola un ancor più pesante « sovraindennizzo » (la « misura tripla » — seppur riferita al valore agricolo medio — di cui al menzionato art. 17 primo comma). Mentre su quest'ultimo punto si tornerà nel paragrafo successivo, qualcosa occorre aggiungere sull'anzidetto conflitto di interesse: come accennato, esso (prescindendo dalla particolare normativa alto-atesina) è già divenuto attuale per effetto della sentenza n. 1022 del 1988 limitatamente all'ambito dei terreni edificabili.

Ciò rende necessaria una rimeditazione sulla scelta, fatta dalla legge n. 865 del 1971, di derogare — con l'indennità aggiuntiva — al principio della unicità dell'indennizzo. Costringere l'espropriante a partecipare alla lite tra proprietario e fittavolo, per esserne spettatore o addirittura per esserne sostanziosamente coinvolto, appare poco ragionevole. Per il che parrebbe preferibile un ritorno al principio dell'unicità, seppur temperato dalla previsione di due distinti crediti (e correlate obbligazioni) aventi però ad oggetto solo parziali « acconti » e dall'individuazione di una sorta di « curatore indipendente » (rispetto al proprietario ed al fittavolo) cui l'espropriante è tenuto a corrispondere il residuo indennizzo in assenza di accordo tra i due predetti soggetti (ed in una logica simile a quella che connota l'art. 687 c.p.c.).

5 - Una terza questione riguarda la sopravvivenza (o — se si preferisce — i limiti di sopravvivenza) dell'istituto della cessione volontaria, almeno come attualmente lo conosciamo. Ignoto alla legge n. 2359 del 1865, la quale conosce gli « accordi amichevoli » (ed inoltre, implicitamente, la compravendita causalmente connotata dall'anteriore avvio del procedimento di espropriazione), l'istituto è come noto stato introdotto per, al tempo stesso, delimitare l'autonomia negoziale delle amministrazioni esproprianti ed incentivare la composizione delle controversie sul *quantum* dell'indennità. Successivamente, nel tentativo di contenere la massa delle contestazioni all'applicazione dei coefficienti stabiliti dalla legge n. 865 del 1981 per le aree comprese nei centri edificati, il d.l. n. 115 del 1974 e la legge n. 10 del 1977 hanno ritenuto di concedere un cospicuo premio alla cessione volontaria specie quando effettuata dal proprietario coltivatore diretto (andando ben al di là dell'originario ragionevole 10 % dell'indennità provvisoria), ed inoltre di rafforzare la posizione dell'espropriando promuovendola a « diritto di convenire con l'espropriante » (8).

Ora la sentenza n. 1022 del 1988 ha affermato che l'art. 12 primo comma, — ed anche, deve ritenersi per *eadem ratio*, l'art. 17 primo

---

(8) Nel senso che all'espropriando sia stato attribuito un diritto potestativo, circolare Min. Lavori pubblici 9 febbraio 1978 n. 650/61; peraltro il parere Cons. Stato, II, 23 gennaio 1980 n. 212, *Riv. giur. ed.*, 1982, I, 144, giustamente riconosce all'espropriante il diritto di non aderire alla cessione volontaria e di dar corso alla normale procedura per la determinazione della indennità. Sulla natura, se privatistica o pubblicistica, della « convenzione » VIGNALE, *L'espropriazione per p.u. nell'attuale carenza di produzione normativa*, Napoli, 1986, 137, e precedenti ivi segnalati.

comma — della legge n. 865 del 1971, come sostituiti nell'art. 14 della legge n. 10 del 1977, non sono più applicabili per le espropriazioni di aree edificatorie. Per tali espropriazioni residuano dunque soltanto le possibilità di amichevole composizione offerte dalla legge n. 2359 del 1865.

La pronuncia della Corte apre un delicato problema di diritto intertemporale, in ordine alla validità o meno delle « convenzioni » di cessione volontaria poste in essere prima del 17 novembre 1988 ed accidenti a procedure espropriative non ancora concluse. Senza entrare nelle dispute sulla qualificazione delle « convenzioni » in questione (sovente qualificate negozi di diritto pubblico) e sulla natura del menzionato « diritto di convenire », appare più corretto ritenere che la sentenza n. 1022 del 1988 abbia travolto *in parte qua* tale « diritto » e conseguentemente anche le « convenzioni » poste in essere per dare ad esso concreta attuazione. Peraltro, se prima del 17 novembre 1988 è stato emesso l'ordine all'espropriante di pagare il « prezzo » concordato (e *a fortiori* se prima di quella data è già avvenuto pagamento del « prezzo » medesimo) ordine (ed eventuale pagamento) dovrebbero conservare la loro autonoma efficacia, con preclusione di ogni caducazione (e ripetizione).

In questa sede interessa, più che il profilo intertemporale cui si è sommariamente accennato, esaminare se il (primo) « limite massimo complessivo » evocato anche in relazione alle maggiorazioni per cessione volontaria (nell'ultima parte del par. 7 della motivazione della sentenza n. 1022 del 1988) debba — eventualmente con ulteriore pronuncia della Corte — assumere rilevanza pure per i terreni agricoli. La questione può essere impostata nei termini seguenti: se all'espropriando debba tuttora riconoscersi un « diritto di convenire » un « prezzo » che — seppur non superiore al 150 % (o al 300 %) dell'indennità provvisoria — risulti in concreto superiore al valore venale del bene. Così impostata la questione, la soluzione ne pare necessitata: il « diritto di convenire », per quanto sopravvive, incontra quel « limite massimo complessivo ». Una siffatta ricostruzione della normativa, tra l'altro, darebbe un senso all'espressione « non superiore al », finora giustamente reputata intimamente contraddittoria con l'attribuzione all'espropriando del « diritto » anzidetto; peraltro, la ricostruzione stessa conduce anche ad una tendenziale convergenza del « prezzo » della cessione volontaria verso l'ammontare dell'indennità definitiva, e quindi ad una emarginazione, di fatto, dell'istituto della cessione volontaria.

A questo punto v'è da porsi la domanda se la residua sopravvivenza di esso sia ancora utile. L'istituto ha funzionato, e molto, ma al suo « successo » non poco ha contribuito l'aver esso sovente operato come veicolo di « sovra-indennizzo ». Una volta che fosse privato di tale idoneità veicolare, esso potrebbe ancora essere utilizzato, se non altro per l'accelerazione che imprime ai pagamenti; ma ciò non costituisce una vera risposta alla domanda testè posta. Il punto è infatti se una « misura » contenuta di « sovra-indennizzo » debba essere tollerata (ed anche organizzata), pur di assicurare la sopravvivenza della cessione volontaria.

Occorre realismo: tra i molti « privati » fortemente motivati dall'interesse personale ed i pochi funzionari di una amministrazione espropriante desiderosi di chiudere le procedure è più probabile che siano i primi, se assistiti adeguatamente, a far prevalere i propri interessi. Né le cose cambiano quando si ha l'intermediazione di un concessionario per la sola costruzione dell'opera; questo anzi — una volta assicuratosi il rimborso « a pie' di lista » dei maggiori (rispetto al preventivato) costi delle espropriazioni — è portatore di un ulteriore interesse a non lesinare, per contenere i propri costi amministrativi e legali ed evitare turbative all'andamento dei lavori. Del resto, il



concreto funzionamento delle numerose leggi che, in passato, hanno in vario modo cercato di ridurre l'entità degli indennizzi, è stato costantemente «facilitato» da espedienti pratici (ad esempio, stime generose dei valori venali nell'applicazione della c.d. legge per Napoli) volti ad assorbire le contestazioni degli espropriati.

Appare dunque utile ed opportuno che la cessione volontaria sopravviva, se del caso nelle vesti di amichevole composizione; il che equivale a dire che appare utile ed opportuno tollerare che il cedente consegua un «premio», prescindendo dallo scrupolo di un eventuale superamento del «limite» del valore venale del bene, purché — ben s'intende — tale «premio» sia commisurato esclusivamente all'interesse pratico dell'espropriante ad evitare intralci e liti, e non divenga strumento per elargizioni «senza causa», riferibili — nella migliore delle ipotesi — a generico sostegno ad operatori e/o assistenza a proprietari.

Collocata in questo quadro, la pronuncia contenuta nella sentenza n. 1022 del 1988 in tema di cessione volontaria ha lodevolmente eliminato un equivoco, ma ha lasciato irrisolta la questione relativa alla rilevanza del (primo) «limite massimo complessivo» rispetto al «diritto di convenire» la cessione volontaria di terreni agricoli, ed ha lasciato insoddisfatta l'esigenza pratica testè considerata.

6 - La legge provinciale tridentina esaminata nella sentenza n. 1165 del 1988, e che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale, meriterebbe l'attenzione del legislatore nazionale. Quella legge infatti appare — sul piano concettuale — parecchio innovativa rispetto alle iniziative legislative in argomento finora (settembre 1989) uscite — con scarsa convinzione (malgrado l'audizione di commissioni di studio) ed ancor minore impegno politico — dal Ministero dei lavori pubblici nel corso delle due ultime legislature. Tali iniziative non sono andate al di là di una riedizione riveduta e corretta (non necessariamente in meglio) della c.d. legge per Napoli, e quindi sono rimaste ad un confronto tra un valore di scambio (del bene) ipotizzato da periti (il discutibile «giusto prezzo» di cui all'art. 39 della legge n. 2359 del 1865) ed un valore *lato sensu* d'uso (del bene stesso) determinato mediante coacervo delle rendite, poco rileva se rilevate con riferimento ai canoni effettivi od alle risultanze catastali. Sono dunque rimasti accantonati i pur vistosi profili urbanistici «a monte» di qualsiasi determinazione del valore di scambio delle aree edificabili.

La legge tridentina (che — si noti — è posteriore alla sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale) poggia invece — e finalmente — sulle destinazioni urbanistiche, e considera dunque l'effetto giuridico di conformazione delle proprietà da queste prodotto. La legge tridentina da' in primo luogo esplicita rilevanza agli «strumenti urbanisti vigenti» per separare da un lato le aree da essi destinate ad insediamenti residenziali o produttivi ed a servizi d'interesse pubblico (nonché a verde privato) e d'altro lato le rimanenti aree; e poi (v'è una successione logica) stabilisce che l'indennità dovuta per l'espropriazione delle aree della prima *species* è data da una media aritmetica semplice tra due valori (descritti nel primo paragrafo) entrambi di scambio e però riferiti a due diverse utilizzazioni del terreno.

Se si va — come logica parrebbe imporre — alla ricerca del *quid* che rende omogenei i due valori di scambio, può essere non azzardato ravvisare, sottostante ed implicito alla media aritmetica predetta, il riconoscimento di un *quantum* di edificabilità indennizzabile (in sede di espropriazione) che si colloca a metà strada tra quello aggiuntivamente attribuito dagli «strumenti urbanistici vigenti» e quello in via generale attribuito ai terreni non-urbani e non-urbanizzabili dalla legge (statale o provinciale) come integrata dalle normative secondarie. Una siffatta

rilettura della normativa tridentina la carica forse di un significato non sviluppato appieno dallo stesso legislatore provinciale, ma sembra cogliere in essa una intima razionalità.

Ed invero l'espropriazione di un terreno dotato di una edificabilità, ad opera e nell'interesse del proprietario, superiore a quella riconosciuta in via generale *ope legis* in assenza di piano regolatore, è momento conclusivo nel quale si realizza un risultato giuridico composito, all'interno del quale devono scorgersi due vicende concettualmente distinte, e che sovente anche si manifestano in procedimenti ed atti distinti: anzitutto una sottrazione, dai contenuti della proprietà, della predetta edificabilità « privata », e poi una sottrazione della proprietà così impoverita di contenuti e quindi « come se » ritornata al livello dell'utilizzazione agricola.

La prima delle due vicende riguarda, in via immediata, l'assetto urbanistico, e solo indirettamente si riflette sulla proprietà e sui suoi contenuti; è quindi razionale che in essa abbiano « peso » e rilevanza le potestà urbanistiche e le correlate soggezioni delle situazioni e delle aspettative « private ». A ben vedere, la prima vicenda è, in un sistema urbanistico maturo, assimilabile a qualsiasi altra compressione o riduzione (*down-zoning*) o, al limite, esclusione delle volumetrie o superfici edificabili prodotto da strumento urbanistico; sicché, non dovrebbe rilevare come circostanza diversificante (e meno che mai dovrebbe rilevare come circostanza disincentivante) il particolare e positivamente qualificato motivo di realizzare un intervento edilizio di pubblica utilità, quando è questo il motivo che in concreto ispira una specifica compressione dell'edificabilità.

Per il che, appaiono asistematiche ed intimamente erranee la formazione di una categoria concettuale unitaria ed allargata di « vincolo (urbanistico) preordinato all'espropriazione » e/o di « vincolo (urbanistico) che comporta l'inedificabilità » e la contrapposizione di tale categoria concettuale alle altre « destinazioni urbanistiche ». Utilizzata ampiamente ed acriticamente dalla giurisprudenza non soltanto della Corte di cassazione (cfr. ad esempio Consiglio di Stato, Ad. plen., 2 aprile 1984 n. 7), essa è emersa a livello di legislazione (art. 2 comma primo della legge 19 novembre 1968 n. 1187, art. 1 della legge 30 novembre 1973 n. 756, e da ultimo artt. 4 comma secondo e 33 comma primo della legge 28 febbraio 1985 n. 47). Senonché l'inclusione nella categoria concettuale predetta pure dell'inedificabilità derivante da indicazioni contenute in strumenti urbanistici ha determinato una impropria trasposizione nell'ambito della normativa propriamente urbanistica di una terminologia, e quindi di una nozione, a ben vedere pertinenti soltanto ai « vincoli » elencati nelle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 33 testè menzionato (9), e conseguentemente ha determinato una ingiustificata separazione di due *species* separabili solo con difficoltà e con parecchia arbitrarietà (in realtà, la separazione tra esse è, al più, di ordine quan-

(9) Come noto, il primo comma dell'art. 33, seppur allo specifico fine di individuare le « opere non suscettibili di sanatoria », elenca nelle lettere *a*) *b*) e *c*) i cosiddetti vincoli « a tutela » (idrogeologici, militari, ambientali, culturali, etc.) e poi parla nella lettera *d*) di « ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree », espressione — quest'ultima — commentata « dunque, anche meri vincoli di inedificabilità portati da strumenti urbanistici » (GIUFFRÉ, *Sanatoria e repressione degli abusi edilizi*, Napoli, 1985, 146). In argomento, tra i contributi più recenti, la sentenza Corte cost. 12 maggio 1982, n. 92, e ALPA, *Pianificazione del territorio o vincoli di destinazione: una questione ancora aperta?* Riv. giur. ed., 1982, I, 422, LUBRANO, *I vincoli di piano regolatore: le recenti decisioni della Corte costituzionale e dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, Riv. amm., 1985, 5. MINTERI, *Diritto di proprietà e vincoli urbanistici*, *ivi*, 12.

titativo) all'interno di un *genus* essenzialmente ed intimamente unitario, quale è la nozione di destinazione urbanistica. Invero, a livello di indicazioni esclusivamente urbanistiche non dovrebbe esservi spazio per una autonoma nozione di vincolo, nozione che dovrebbe essere utilizzata soltanto per indicare i limiti esterni alle scelte urbanistiche, limiti che gli strumenti urbanistici nella sostanza solo recepiscono e rammentano.

La seconda delle due vicende è invece esclusivamente proprietaria. La proprietà del soggetto espropriante sostituisce la proprietà del soggetto espropriato; la pubblica utilità giustifica tale sostituzione, che è attuata mediante apprensione del « potere di disporre » prima che della *res* oggetto della proprietà.

In questo quadro, la soluzione data dalla legge tridentina appare un razionale compromesso tra garanzia della proprietà e salvaguardia delle potestà urbanistiche: i due valori di scambio assunti a base della media aritmetica esprimono l'uno la proprietà in quanto tale « come se » ritornata al livello di utilizzazione agricola, e l'altro le aspettative (non garantite) di edificabilità attribuite al terreno anteriormente a quella che si è testè descritta come prima vicenda, intrinsecamente urbanistica e simile ad un *down-zoning*.

Comunque, la Corte non ha commentato i tratti innovativi della legge tridentina, ed ha considerato la partecipazione del valore agricolo alla media aritmetica alla stregua di un attendibile « correttivo » di un valore venale ipotizzato come grandezza a sé stante ed empiricamente rilevabile; il che pare una semplificazione non proprio raffinata.

In realtà, la questione cui si è in questo paragrafo accennato attende ancora soluzione, ed è ovviamente, la più impegnativa tra quelle prospettate in questo scritto. Per impostarla correttamente e « ridurla in pillole » occorre preliminarmente sottolineare che normativa urbanistica (e quindi i suoi precetti concreti in termini di volumetrie e superfici edificabili) e normativa sugli indennizzi dovuti per le espropriazioni sono sistemi concettualmente diversi e separati, tra i quali non dovrebbero essere operate commistioni (men che mai empiriche).

V'è di più: commistioni tra i due sistemi dovrebbero essere riguardate come non-corrette, anche sul piano costituzionale, ogniquale volta il risultato pratico di esse abbia ad essere un condizionamento più o meno pesante, o addirittura una sostanziale negazione, delle potestà urbanistiche « sovrane ».

L'intima diversità e necessaria separatezza dei due sistemi normativi testè considerati è confermata dal diverso loro atteggiarsi nei riguardi del principio di eguaglianza. Gli strumenti urbanistici necessariamente — per loro missione specifica — « selezionano » le parti di territorio e ne differenziano le destinazioni, le modalità di utilizzazione, ed in genere le sorti; non può aversi assetto urbanistico che non passi attraverso tale « selezione » e differenziazione (10). La normativa urbanistica (ed i piani sulla base di essa prodotti) di per sé non può e non deve assicurare eguaglianza tra i proprietari dei singoli terreni; ad essa può affiancarsi una normativa, per così dire integrativa e correttiva, che persegua in qualche misura l'obiettivo della eguaglianza, ma tale normativa *a latere* rimane esterna ed estranea alla logica ed alla funzione propria della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Per contro, il principio di eguaglianza può (e dovrebbe) operare nella determinazione delle indennità dovute in relazione ad espropriazioni per pubblica utilità. Non corretto è, come si è detto, mediante commistione dei due sistemi strumentalizzare l'operare del principio di eguaglianza nell'ambito delle indennità per negare o condizionare le potestà urbanistiche, per asservirle agli interessi particolari proprietari.

(10) La parola « selezione » è stata utilizzata da MAZZONI, *La proprietà procedimento*, Milano, 1975, 338.

Una volta posta questa premessa — sulla cui validità parrebbe vi sia poco da dubitare — risulta confermato quanto osservato dianzi circa l'improprietà della nozione di « vincolo preordinato all'espropriazione » e/o di « vincolo di edificabilità ». Tale pseudo-nozione ha originato un equivoco ed una, seppur limitata, commistione tra i due sistemi normativi dianzi considerati (11). L'intento perseguito dalla giurisprudenza è stato *lato sensu* moralizzatore e di garanzia delle proprietà: si è voluto sostanzialmente evitare e contrastare la localizzazione di interventi pubblici su terreni selezionati secondo criteri non oggettivi e funzionali (penalizzare i non-amici, proteggere gli amici). Intento lodevole, ma la cui realizzazione è andata vistosamente oltre misura: si è pervenuti in pratica ad una sorta di presunzione assoluta di mala fede delle autorità urbanistiche, e ad una penalizzazione dei soli interventi pubblici tra tutte le molteplici utilizzazioni del territorio, l'unica destinazione urbanistica comportante indennizzo (ovviamente non *ex se* ma nell'ambito della eventuale espropriazione) essendo quella conseguente a localizzazione di detti interventi. In sostanza, si « profitta » della espropriazione per indennizzare anche qualcosa che è simile ad un *down-zoning* (12).

Se l'esigenza pratica è — come è — quella di tutelare la proprietà dalla localizzazione fraudolenta, sufficienti sarebbero misure più mirate, e circoscritte anche nel tempo. Del resto, recenti esperienze (e che è possibile siano replicate in occasione dell'attuazione di provvedimenti legislativi motivati da una — magari artificiosamente ingigantita — « emergenza ») inducono a ritenere che vi sarebbe anche l'esigenza di tutelare le casse dei soggetti pubblici da localizzazioni fraudolente, le quali « promuovono » aree di scarsa edificabilità.

Nell'individuare le misure cui si è alluso occorre aver presente che sarebbe non corretto e non opportuno irrigidire in modo indiretto le destinazioni urbanistiche, mediante il rendere di fatto « costose » le modifiche degli strumenti urbanistici, modellando i contenuti (in termini di edificabilità) delle proprietà ad immagine e somiglianza della tendenziale « eternità » di questa; sufficiente è — più limitatamente — prevenire l'uso distorto delle potestà urbanistiche mediante l'attenuazione ed il differimento degli effetti giuridici prodotti dagli atti di esercizio di tali potestà.

(11) La diversità dei due sistemi normativi è alla base di una divergenza di opinioni tra giurisdizioni, quanto alla situazione conseguente alla caduta dei cosiddetti vincoli urbanistici per decorso del quinquennio. Mentre il Consiglio di Stato ha giustamente affermato che, caduto il vincolo, l'edificabilità per il proprietario « privato » non è affatto « libera », la Corte di cassazione ha reputato, seppur in pronunce isolate, che al terreno dovrebbe essere riconosciuta una edificabilità con « riferimento a parametri relativi ad una zona omogenea » a quella anteriormente sottoposta a vincolo (Cass. 17 febbraio 1988 n. 1691). Il che oltretutto solo con molta approssimazione si collega all'orientamento secondo cui « il carattere edificabile può essere desunto in via diretta dalla destinazione impressa dagli strumenti urbanistici o in via indiretta in base ad altri elementi purché oggettivamente sicuri » (così si esprime Cass. 14 dicembre 1988, n. 6803).

(12) Qualcosa di apparentemente simile — ma nel ben diverso quadro della responsabilità da fatto illecito — si verifica per le limitazioni legali generali della proprietà. Pur essendo consolidato il principio che esse non ingenerano crediti per indennizzi (neppure — deve ritenersi — in occasione di una regolare espropriazione), in talune pronunce della Corte di cassazione si legge che detto principio non troverebbe applicazione quando le limitazioni (ad esempio, distanze legali da una strada) gravano su proprietà occupate illegittimamente per la realizzazione dell'opera pubblica dalla quale le limitazioni stesse conseguono. Sull'argomento, VIGNALE, *op. cit.*, 191.

Per rendere più agevolmente intellegibile quanto testè detto, potrebbe immaginarsi una disposizione grosso modo così formulata:

« in deroga all'art. 869 del codice civile, quando prescrizioni e destinazioni urbanistiche, mutando quelle anteriormente stabilite, riducono o sopprimono per beni determinati le superfici o volumetrie edificabili ad opera del proprietario e comportano che trasformazioni urbanistiche od edilizie ad essi relative siano realizzabili da una amministrazione pubblica, la misura delle edificabilità è pari alla media tra quella riconosciuta al proprietario dalle anteriori prescrizioni e destinazioni urbanistiche e quella riconosciutagli in base alla legge in mancanza di piano regolatore. Il presente comma si applica quando il piano regolatore o variante di esso è stato approvato nei nove anni anteriori all'emanazione dell'atto che dichiara od implica la pubblica utilità dell'opera o dell'intervento ed all'inizio della trasformazione edilizia cui è seguita la destinazione dell'immobile all'uso pubblico o di interesse pubblico o collettivo » (13).

Nella sostanza una disposizione siffatta darebbe luogo a risultati analoghi a quelli prodotti dalla legge tridentina, solo limitando nel tempo ed anche nello spazio (in relazione a specifiche parti di territorio ed a singole porzioni dei terreni) la « ultrattività » dei previgenti strumenti urbanistici.

7 - Prima di concludere appare doveroso accennare brevemente al lavoro svolto, nel corso del 1988 e del primo semestre del 1989, in sede parlamentare, ed in particolare in seno alla XIII commissione del Senato. In quella sede si va, come noto, affermando l'orientamento di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina fortemente innovativa, per taluni versi ispirata al *plafond légal de densité* sperimentato dal 1975 nell'ordinamento francese (e però dal 1986 divenuto di non generale applicazione). Ad una proposta di legge in tal senso (A.S. n. 799, primo firmatario il sen. Cutrera) si è affiancata, tra altre variamente ispirate, una proposta abbastanza simile (A.S. n. 1018, primo firmatario il sen. Mancino); sulla base della proposta n. 799, è stato predisposto dal sen. Pagani, presidente della commissione, un testo unificato datato 3 aprile 1989 sul quale sono in corso gli ulteriori lavori di quella commissione. L'argomento è stato affrontato anche dalla VIII commissione della Camera dei Deputati, in occasione di provvedimento in tema di edilizia abitativa, ma su basi più « tradizionali ».

Una soluzione ispirata al predetto *plafond* e che pervenga a valori denominati « convenzionali » (ed è denominazione pericolosa, in un

(13) Ovviamente le parole iniziali « in deroga all'art. 869 del codice civile » valgono anche a ricollocare detto articolo — « a torto trascurato nella convinzione che la disciplina della proprietà edilizia sia tutta extracodicistica » (TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 156) — al centro della disciplina normativa della « proprietà edilizia » (che preferibile sarebbe denominare « proprietà urbana »). L'art. 869 cod. civ. avrebbe dovuto adempiere, e con pienezza, al ruolo fondamentale di « ponte » attraverso il quale le previsioni contenute negli strumenti urbanistici sono automaticamente recepite dal diritto civile e fanno corpo con esso. Se non si coglie questo passaggio, se si degrada l'art. 869 cod. civ. a mero (e superfluo) *pro-memoria* in tal modo sostanzialmente disapplicandolo, si depotenzia la disciplina urbanistica riducendola a strumento contingente, con il risultato ultimo di costruire sulla sabbia l'effetto giuridico di conformazione delle proprietà maestosamente « eterne » e tendenzialmente illimitate (distingue « conformazione del territorio » da « conformazione delle proprietà » STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 112).

A sminuire il significato dell'art. 869 cod. civ. hanno contribuito il tormentato e compromissorio successivo art. 872 e, in qualche misura inconsa-

giudizio di legittimità costituzionale) sulla base di «indici» di edificabilità stabiliti *ope legis* ha indubbiamente il merito di far operare — in misura più o meno consistente — il principio di eguaglianza anche in relazione alle scelte urbanistiche; il che è difficile ma non irrazionale. Deve però essere ben chiaro che una soluzione siffatta coinvolge necessariamente tutte le trasformazioni edilizio-urbanistiche (salvo esenzioni od agevolazioni specificamente stabilite), e quindi ha una portata molto, anzi molte volte, più ampia di quel che può riguardare le espropriazioni per pubblica utilità e la determinazione delle relative indennità.

Momento centrale di una normativa basata su indici di edificabilità stabiliti *ope legis* è dunque non già ciò che la collettività deve dare ai (relativamente pochi) espropriati, ma ciò che la collettività deve prelevare dai (più numerosi) proprietari che costruiscono edifici con volumetrie o superfici eccedenti l'indice da applicarsi in concreto (il che ovviamente può avere notevole peso nel corso del dibattito parlamentare).

D'altro canto, una riforma ancorché incisiva della disciplina relativa ai contributi di concessione edilizia (i quali avrebbero dovuto essere adeguati ai cospicui mutamenti del metro monetario avutisi nell'ultimo decennio, e non lo sono stati, salvo irrisori ritocchi) non realizza, o — al più — realizza solo in parte, il principio di una generale limitazione legale civilistica ed urbanistica del *quantum* di edificabilità intrinseco alle proprietà, principio che invece è alla base del *plafond légal de densité*. Un inasprimento dei predetti contributi (che non assuma la dimensione di una avocazione) non sembra idoneo, comunque, a definire i contenuti delle proprietà e ad integrare l'art. 869 del codice civile assicurando piena e diretta rilevanza civilistica, oltre che agli *standards* urbanistici *ope legis* operanti in assenza di strumenti urbanistici (*standards* cui già adesso deve riconoscersi detta rilevanza), anche alle indicazioni degli strumenti urbanistici. Sicché, residuerebbe pur sempre — sia sul piano teorico che su quello pratico — un «salto» tra l'operare degli indici di edificabilità nei confronti degli espropriati e l'operare degli stessi indici nei confronti degli altri proprietari.

Una ulteriore osservazione può essere fatta al testo unificato predetto. Esso indirettamente attenua l'efficacia giuridica degli strumenti urbanistici e dei predetti *standards*: il *quantum* di edificabilità riconosciuto dei nuovi indici è un terzo *quantum*, diverso da quelli dati rispettivamente dagli strumenti e dagli *standards*, e che ad essi si affianca. Dai nuovi indici taluni proprietari sarebbero avvantaggiati (e silenziosamente «porterebbero a casa» il vantaggio), altri proprietari sarebbero danneggiati; e questi ultimi si attiverebbero per ottenere una

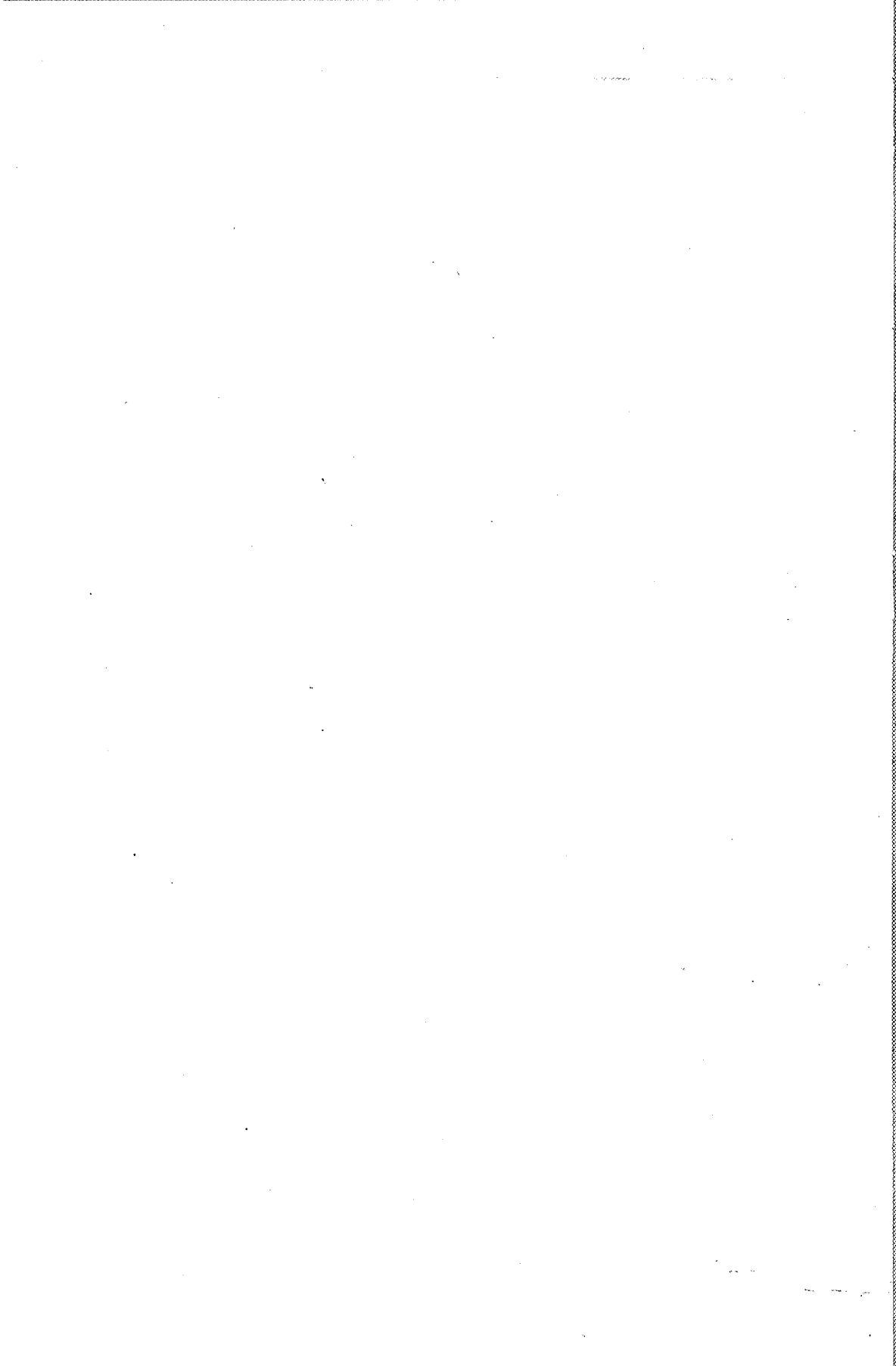
---

pevolmente, il riparto tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa: poiché della legittimità dei piani regolatori generali conosce in pratica il Giudice amministrativo, gli effetti civilistici da essi prodotti sono, ancorché vistosi, rimasti alquanto accantonati. D'altro canto, il Giudice ordinario ha preferito rimanere nella scia della tradizione: così, il diniego di rilevanza civilistica delle previsioni urbanistiche di inedificabilità affermato in sentenza datata 26 luglio 1929 (*Giur. it.*, 1929, I, 1208) si ritrova confermato nelle sentenze Cass. 16 maggio 1962 n. 1105 (*Foro it.*, 1962, I, 2099) e 22 gennaio 1965 n. 119 (*Giust. civ.*, 1965, I, 783), ed è alla radice di tutto quanto è avvenuto dopo in tema di cosiddetti «vincoli (urbanistici) comportanti inedificabilità». Sicché, l'art. 1 di una qualsiasi legge sulle indennità di espropriazione dovrebbe essere dedicato proprio alla puntualizzazione delle «disposizioni generali sulla edificabilità dei suoli»; disposizioni che sarebbe agevole formulare — e senza seri pericoli quanto alla legittimità costituzionale — ripotenziando l'art. 869 cod. civ. e ribadendo le inedificabilità (a tutti i fini, e non solo «ai fini della presente legge») derivanti dai vincoli «a tutela» di cui alle lettere a) b) e c) menzionate nella nota.

censura della legge, sotto il profilo che essa non assume come « base di riferimento » il valore in comune commercio. Per resistere a censure siffatte, la legge deve realmente stabilire generali limitazioni legali dei contenuti delle proprietà, deve oggettivamente « dimensionare » *erga omnes* tali contenuti; cosa questa che può realizzarsi sia con un vero *plafond* alla francese (del 1975) sia con una adeguata integrazione di strumenti e *standards* urbanistici con gli istituti civilistici, e che invece non si realizza (o quanto meno non si realizza appieno) attraverso un sistema autonomo ed *a latere* di valori « convenzionali » e di contributi di concessione edilizia.

Concludendo questo breve (e forse prematuro) accenno, sembra consentito formulare l'auspicio che la strada intrapresa in sede parlamentare sia percorsa avendo ben presenti le implicazioni civilistiche delle soluzioni ipotizzate, ed evitando che una eccessiva preoccupazione per le vicende espropriative operi da « specchio deformante ». Tra l'altro, occorre evitare che in Italia si abbiano più modelli di proprietà, come indiretta conseguenza delle attribuzioni di regioni e province autonome (segnatamente a statuto speciale) nelle materie « urbanistica » ed « espropriazione per pubblica utilità »; di qui la necessità di individuare con chiarezza quanto incide sulle proprietà, e di ricondurre — per quanto possibile — la relativa disciplina nell'alveo civilistico.

FRANCO FAVARA





# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

---

## QUESTIONI DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

### I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**codice civile, art. 155, quarto comma**, nella parte in cui non prevede la trascrizione del provvedimento giudiziale di assegnazione della abitazione nella casa familiare al coniuge affdatario della prole, ai fini della opponibilità ai terzi.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 454, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**codice di procedura civile, art. 292, primo comma** (in relazione all'art. 215, n. 1), nella parte in cui non prevede la notificazione al contumace del verbale in cui si dà atto della produzione della scrittura privata non indicata in atti notificati in precedenza.

Sentenza 6 giugno 1989, n. 317, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**codice di procedura civile, art. 395, prima parte e n. 4**, nella parte in cui non prevede la revocazione per errore di fatto avverso i provvedimenti di convalida di sfratto o licenza per finita locazione emessi in assenza o per mancata opposizione dell'intimato.

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 558, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**codice di procedura civile, art. 395, prima parte e n. 4**, là dove non prevede la revocazione per errore di fatto per i provvedimenti di convalida di sfratto per morosità resi sui medesimi presupposti.

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 558, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**codice penale, art. 177, primo comma**, nella parte in cui, nel caso di revoca della liberazione condizionale, non consente al Tribunale di sorveglianza di determinare la pena detentiva ancora da espiare, tenendo conto del tempo trascorso in libertà condizionale nonché delle restrizioni di libertà subite dal condannato e del suo comportamento durante tale periodo.

Sentenza 25 maggio 1989, n. 282, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**codice penale, art. 266**, nella parte in cui non prevede che per l'istigazione di militari a commettere un reato militare la pena sia « sempre applicata in misura inferiore alla metà della pena stabilita per il reato al quale si riferisce l'istigazione ».

Sentenza 21 marzo 1989, n. 139, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice di procedura penale art. 387, terzo comma**, nella parte in cui riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro la sentenza del giudice istruttore che l'abbia prosciolto «perché si tratta di persona non imputabile» limitatamente alle ipotesi nelle quali sia stata applicata o possa, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 140, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice di procedura penale, art. 387, terzo comma**, nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti di cui all'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del giudice istruttore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per remissione della querela.

Sentenza 18 maggio 1989, n. 249, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**codice di procedura penale, art. 399, primo comma**, nella parte in cui riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro la sentenza del pretore che l'abbia prosciolto «perché si tratta di persona non imputabile» limitatamente alle ipotesi nelle quali sia stata applicata o possa, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 140, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice di procedura penale, art. 399, primo comma**, nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti di cui all'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del pretore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per remissione della querela.

Sentenza 18 maggio 1989, n. 249, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**codice di procedura penale, art. 512, n. 2**, nella parte in cui riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro la sentenza del pretore che abbia dichiarato non doversi procedere «perché trattasi di persona non imputabile» limitatamente alle ipotesi nelle quali sia stata applicata o possa, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 140, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice di procedura penale, art. 513 n. 2**, nella parte in cui riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro la sentenza del tribunale o della corte d'assise che abbia dichiarato non doversi procedere «perché trattasi di persona non imputabile» limitatamente alle ipotesi nelle quali sia stata applicata o possa, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 140, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice penale militare di pace, art. 8, n. 2**, nella parte in cui prevede che, agli effetti della legge penale militare, i sottufficiali ed i militari di truppa cessano di appartenere alle Forze Armate dello Stato dal momento della consegna a essi del foglio di congedo assoluto, anziché dal momento del loro effettivo congedamento.

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 556, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**codice penale militare di pace, art. 90, primo comma, n. 4, nella parte in cui punisce i fatti previsti dal n. 4 dello stesso comma con la reclusione da cinque a dieci anni.**

Sentenza 16 febbraio 1989, n. 49, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**codice penale militare di pace, art. 263 e r.d.-l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 9 [convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835], nella parte in cui sottraggono al tribunale per i minorenni la cognizione dei reati militari commessi dai minori degli anni diciotto appartenenti alle forze armate.**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 78, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**codice penale militare di pace, art. 308, primo comma.**

Sentenza 15 novembre 1989, n. 503, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**codice penale militare di pace, art. 373, primo comma.**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 78, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**codice penale militare di pace art. 373, secondo comma, nella parte in cui non prevede che, dinanzi al giudice civile competente, venga proposta la domanda relativa alle restituzioni ed al risarcimento del danno restando superata, dalla precedente declaratoria d'illegittimità costituzionale, ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, del secondo comma dell'art. 373 del codice penale militare di pace, la declaratoria d'inammissibilità della questione relativa al secondo comma del predetto articolo, proposta con la stessa ordinanza.**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 78, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**r.d.-l. 16 ottobre 1919, n. 1986, art. 23, nella parte in cui non prevede il diritto a pensione dei sottufficiali dell'esercito che, avendo un'anzianità di quindici anni di servizio, siano stati rimossi dal grado e siano cessati dal servizio per condanna penale.**

Sentenza 22 giugno 1989, n. 347, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 27, secondo comma, nella parte in cui — in luogo della disciplina ivi prevista — non rimette alla competenza del Consiglio superiore della magistratura, a norma dell'art. 105 della Costituzione, le assegnazioni ai magistrati ordinari dell'ufficio di Commissario agli usi civili.**

Sentenza 13 luglio 1989, n. 398, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A, art. 46, ultimo comma, nella parte in cui esclude, in ogni caso, dal diritto all'indennizzo in esso previsto l'agente sospeso in via preventiva e successivamente prosciolto in sede di procedimento penale per amnistia.**

Sentenza 27 giugno 1989, n. 356, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 283 [come modificato dall'art. 14 d. lgs. 26 marzo 1948, n. 261].**

Sentenza 27 luglio 1989, n. 451, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**r.d.-l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 9 [convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835] e codice penale militare di pace, art. 263**, nella parte in cui sottraggono al tribunale per i minorenni la cognizione dei reati militari commessi dai minori degli anni diciotto appartenenti alle forze armate.

Sentenza 3 marzo 1989, n. 78, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 19 gennaio 1942, n. 22, art. 24 [abrogato dall'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032]**, nella parte in cui non prevedeva l'esperibilità del ricorso alla Corte dei Conti anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 530, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma [come modif. dall'articolo unico della legge 20 ottobre 1952, n. 1375]**, nella parte in cui prevede che « quando è mancato l'accertamento ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, sono considerati piccoli imprenditori gli imprenditori esercenti un'attività commerciale nella cui azienda risulta investito un capitale non superiore a lire novecentomila ».

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 570, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 54, terzo comma, e 55, primo comma**, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di fallimento del datore di lavoro.

Sentenza 20 aprile 1989, n. 204, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 54, terzo comma, e 55, primo comma [in relazione all'art. 1 del d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95]**, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di amministrazione straordinaria.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 567, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, nonché 169 là dove richiama l'art. 55**, nella parte in cui, nelle procedure di fallimento del debitore e di concordato preventivo, non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati delle società o enti cooperativi di produzione e di lavoro, di cui all'art. 2751 *bis*, numero 5, del codice civile, che rispondono ai requisiti prescritti dalla legislazione in tema di cooperazione.

Sentenza 18 luglio 1989, n. 408, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 59**, nella parte in cui non prevede la rivalutazione dei crediti da lavoro con riguardo al periodo successivo all'apertura del fallimento fino al momento in cui lo stato passivo diviene definitivo.

Sentenza 20 aprile 1989, n. 204, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 59 [in relazione all'art. 1 del d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95]**, nella parte in cui non prevede la rivalutazione dei crediti di lavoro con riguardo al periodo succes-

sivo al decreto ministeriale con cui si dispone la procedura di amministrazione straordinaria fino al momento in cui la verifica del passivo diviene definitiva.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 567, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 29, terzo comma**, nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati dal giorno della sua entrata in vigore in poi.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 141, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 47, ultimo comma**, nella parte in cui prevede che i membri della Commissione comunale per i tributi locali, nominati dal Consiglio comunale, possano essere riconfermati.

Sentenza 18 maggio 1989, n. 281, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 31 luglio 1954, n. 599, artt. 28, 29, terzo comma, 33, quarto comma, 34, 35, secondo comma, e 60**, nella parte in cui non prevedevano che i sottufficiali dei carabinieri, collocati in congedo per perdita del grado, potessero conseguire la pensione al compimento di quindici anni di servizio.

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 557, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 4 dicembre 1956, n. 1450, art. 22, primo comma, n. 1** [modificato dall'art. 4 della legge 13 luglio 1967, n. 583], nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità anche il coniuge superstite separato per sua colpa, o al quale la separazione è stata addebitata, con sentenza passata in giudicato, che aveva diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 450, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**d. Presid. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 3**, nella parte in cui prevede l'ineleggibilità a consiglieri comunali di coloro che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzioni dal Comune, i quali non abbiano funzioni di rappresentanza o poteri di organizzazione o coordinamento del personale; ovvero, se dipendenti di una u.s.l., non facciano parte dell'ufficio di direzione, o non siano coordinatori dello stesso.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 571, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13, quarto e quinto comma**, nella parte in cui, salva la necessità della prova scritta sulla esistenza del rapporto di lavoro da fornirsi dal lavoratore, non consente di provare altrimenti la durata del rapporto stesso e l'ammontare della retribuzione.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 568, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1, secondo comma**, nella parte in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità a carico del Fondo speciale per gli artigiani nell'ipotesi di cumulo con pensione diretta a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Sentenza 3 marzo 1989, n. 81, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1, secondo comma**, sotto ogni profilo residuo.

Sentenza 3 marzo 1989, n. 81, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 24**, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscatto dei periodi corrispondenti alla durata legale dei corsi di specializzazione il cui diploma sia stato richiesto, in aggiunta a quello professionale iniziale, quale condizione necessaria per accedere ad uno dei posti occupati durante la carriera.

Sentenza 29 marzo 1989, n. 163, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma**, nella parte in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dal Fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, per i titolari di pensione d'invalidità a carico della stessa gestione allorché, per effetto del cumulo, venga superato il minimo garantito dalla legge.

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1144, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma**, nella parte in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità a carico del Fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni nell'ipotesi di cumulo con pensione di vecchiaia a carico del Fondo medesimo.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 142, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma**, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dal Fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni ai titolari di pensione diretta a carico della assicurazione generale obbligatoria, qualora per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 6 luglio 1989, n. 373, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma**, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dal Fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, in caso di cumulo con pensione d'invalidità a carico della Gestione speciale artigiani, qualora, per effetto del cumulo, il trattamento complessivo risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 7 novembre 1989, n. 488, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 15 marzo 1963, n. 16, art. 6**, nella parte in cui non prevede che anche per la fusione dei Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 453, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, terzo comma, n. 27**, in relazione all'art. 4, numero 1, dello stesso d.P.R., nella parte in cui non comprende tra le persone soggette all'assicurazione obbligatoria i ballerini e i tircicorei addetti all'allestimento, alla prova o all'esecuzione di pubblici spettacoli.

Sentenza 21 marzo 1989, n. 137, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 80, primo comma**, nella parte in cui non prevede che, qualora sopravvenga un ulteriore infortunio dopo il decorso di dieci anni dalla costituzione della rendita per un precedente infortunio, al lavoratore spetta una rendita non inferiore a quella già erogatagli.

Sentenza 6 giugno 1989, n. 318, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 110**, nella parte in cui non consente, entro i limiti stabiliti dall'art. 2 n. 1 del d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180, la pignorabilità per crediti alimentari dovuti per legge delle rendite erogate dall'INAIL.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 572, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 13 luglio 1965, n. 836, art. 5**, nella parte in cui prevede la liquidazione dell'indennità giornaliera dovuta ai custodi indicati negli artt. 102 e 103 della tariffa penale, approvata con regio decreto 23 dicembre 1865 n. 2701, in lire 300, e successive variazioni, anziché con riferimento alle tariffe vigenti ed agli usi locali.

Sentenza 21 aprile 1989, n. 230, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 13 luglio 1965, n. 859, art. 31, primo comma, lettera a)**, nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità anche il coniuge superstite separato per sua colpa, o al quale la separazione è stata addebitata, con sentenza passata in giudicato, che aveva diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 450, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19, secondo comma**, nella parte in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dalla Gestione speciale commercianti ai titolari di pensione diretta a carico della medesima Gestione, qualora, per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 12 aprile 1989, n. 179, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19, secondo comma**, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dalla Gestione speciale commercianti ai titolari di pensione diretta di invalidità a carico della medesima Gestione, qualora, per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 18 maggio 1989, n. 250, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19, secondo comma**, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dalla Gestione speciale commercianti ai titolari di pensione di invalidità a carico della Gestione speciale coltivatori diretti, qualora, per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 15 novembre 1989, n. 502, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19, secondo comma**, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dalla Gestione speciale commercianti ai titolari di pensione diretta a carico dello Stato, qua-

lora, per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo anzidetto.

Sentenza 15 novembre 1988, n. 504, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma e successive modificazioni**, nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre per testamento dell'indennità premio di servizio, qualora manchino le persone indicate nella norma stessa.

Sentenza 31 luglio 1989, n. 471, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 18**, nella parte in cui esclude che, ai fini del conseguimento della pensione di invalidità da parte dei lavoratori dipendenti, il requisito contributivo possa essere perfezionato anche posteriormente alla domanda di pensione, nel corso del successivo procedimento amministrativo o giudiziario.

Sentenza 27 giugno 1989, n. 355, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 28, secondo, terzo e quarto comma**, nella parte in cui non esclude che gli enti gestori delle assicurazioni sociali possano esercitare l'azione surrogatoria con pregiudizio del diritto dell'assistito al risarcimento dei danni alla persona non altrimenti risarciti.

Sentenza 6 giugno 1989, n. 319, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 7, secondo e terzo comma**, nella parte in cui è esclusa la loro applicabilità al licenziamento per motivi disciplinari irrogato da imprenditore che abbia meno di sedici dipendenti.

Sentenza 25 luglio 1989, n. 427, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**combinato disposto legge 30 marzo 1971, n. 118 artt. 2, quarto comma, e 1, primo comma, della legge 11 febbraio 1980, n. 18**, nella parte in cui esclude che ad integrare lo stato di totale inabilità con diritto all'indennità di accompagnamento possa concorrere, con altre minorazioni, la cecità parziale.

Sentenza 22 giugno 1989, n. 346, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 29 ottobre 1971, n. 889, art. 21, primo comma, n. 1**, nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità anche il coniuge superstite separato per sua colpa, o al quale la separazione è stata addebitata, con sentenza passata in giudicato, che aveva diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 450, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 23 novembre 1971, n. 1100, art. 21, primo comma, lettera a)**, nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità anche il coniuge superstite separato per sua colpa, o al quale la separazione è stata addebitata, con sentenza passata in giudicato, che aveva diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 450, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.



**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39, primo comma**, nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 128 del codice di procedura civile ai giudizi che si svolgono dinanzi alle commissioni tributarie di primo e di secondo grado, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti.

Sentenza 16 febbraio 1989, n. 50, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 5, primo comma**, nella parte in cui prevede che i giovani ammessi a prestare servizio militare non armato lo devono prestare per un tempo superiore alla durata del servizio di leva cui sarebbero tenuti.

Sentenza 31 luglio 1989, n. 470, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 5, primo comma**, nella parte in cui prevede che i giovani ammessi a prestare servizio sostitutivo civile lo devono prestare per un tempo superiore di otto mesi alla durata del servizio di leva cui sarebbero tenuti.

Sentenza 31 luglio 1989, n. 470, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, secondo comma [come sostituito dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1974, n. 695]**, nella parte in cui determina la pena edittale ivi comminata nella misura minima di due anni anziché in quella di sei mesi e nella misura massima di quattro anni anziché in quella di due anni.

Sentenza 18 luglio 1989, n. 409, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56, ultimo comma**, nella parte in cui dispone che l'azione penale non può essere iniziata o proseguita prima che l'accertamento dell'imposta sia divenuto definitivo, anche per l'ipotesi prevista dal terzo comma lett. d) dello stesso art. 56.

Sentenza 18 gennaio 1989, n. 2, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34, primo comma**, nella parte in cui non estende l'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche alle pensioni privilegiate ordinarie tabellari spettanti ai militari di leva.

Sentenza 11 luglio 1989, n. 387, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 29**, nella parte in cui non prevede l'esperibilità del ricorso alla Corte dei Conti anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 530, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, quinto comma**.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 566, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 1 luglio 1975, n. 296, art. 5, primo comma**, nella parte in cui esclude dal diritto a pensione di reversibilità anche il coniuge superstite separato per sua colpa, o al quale la separazione è stata addebitata, con sentenza passata in giudicato, che aveva diritto agli alimenti verso il coniuge deceduto.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 450, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, primo comma [così come sostituito dall'art. 11 della legge 10 ottobre 1986, n. 663]**, nella parte in cui non prevede che nel computo delle pene, ai fini della determinazione del limite dei tre anni, non si debba tenere conto anche delle pene espiate.

Sentenza 11 luglio 1989, n. 386, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, terzo comma [come modif. dall'art. 11 della legge 10 ottobre 1986 n. 663]**, nella parte in cui non prevede che anche indipendentemente dalla detenzione per espiazione di pena o per custodia cautelare, il condannato possa essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale se, in presenza delle altre condizioni abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo.

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 569, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 34**, nella parte in cui non prevede i provvedimenti della pubblica Amministrazione tra le cause di cessazione del rapporto di locazione che escludono il diritto del conduttore alla indennità per la perdita dell'avviamento.

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 542, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 30 ottobre 1979, n. 663, art. 2 [convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33, nel testo sostituito dall'art. 15 legge 23 aprile 1981, n. 155]**, nella parte in cui non consente al lavoratore assicurato di addurre e provare l'esistenza di un giustificato motivo del ritardato invio del certificato medico della malattia che lo ha colpito.

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1143, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**combinato disposto legge 11 febbraio 1980, n. 18 artt. 1. primo comma, e 2, quarto comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118**, nella parte in cui esclude che ad integrare lo stato di totale inabilità con diritto all'indennità di accompagnamento possa concorrere, con altre minorazioni, la cecità parziale.

Sentenza 22 giugno 1989, n. 346, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma, n. 3 e d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, n. 3**, nella parte in cui non contemplano tra le qualifiche da ammettere ai giudizi di idoneità i titolari di contratto presso la facoltà di medicina e chirurgia, nominati in base a concorso, svolgenti attività di assistenza e cura oltre i limiti d'impegno del contratto, e che, entro l'anno accademico 1979-80, abbiano posto in essere per un triennio attività didattica e scientifica, quest'ultima comprovata da pubblicazioni edite documentate dal preside della facoltà in base ad atti risalenti al periodo di svolgimento delle attività medesime.

Sentenza 13 luglio 1989, n. 397, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 7, ottavo comma, lettera g), e d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 58, primo comma, lettera h), nella parte in cui non prevedono l'ammissione dei lettori incaricati ex art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, ai giudizi di idoneità per l'accesso al ruolo dei ricercatori universitari, quali ricercatori confermati.

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 39, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 28, terzo comma, nella parte in cui non consente il rinnovo annuale per più di cinque anni dei contratti di cui al precedente primo comma.

Sentenza 23 febbraio 1989, n. 55, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, n. 3 e legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma, n. 3, nella parte in cui non contemplano tra le qualifiche da ammettere ai giudizi di idoneità i titolari di contratto presso la facoltà di medicina e chirurgia nominati in base a concorso, svolgenti attività di assistenza e cura oltre i limiti di impegno del contratto, e che entro l'anno accademico 1979-80, abbiano posto in essere per un triennio attività didattica e scientifica, quest'ultima comprovata da pubblicazioni edite documentate dal preside della facoltà in base ad atti risalenti al periodo di svolgimento delle attività medesime.

Sentenza 13 luglio 1989, n. 397, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 58, primo comma, lettera h), e legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 7, ottavo comma, lettera g), nella parte in cui non prevedono l'ammissione dei lettori incaricati ex art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, ai giudizi di idoneità per l'accesso al ruolo di ricercatori universitari, quali ricercatori confermati.

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 39, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618, art. 2, primo comma, lettera A), nella parte in cui esclude l'erogazione dell'assistenza sanitaria di cui all'art. 1 ai cittadini italiani che svolgono attività lavorativa all'estero, qualora godano di prestazioni fornite dal datore di lavoro a livelli non palesemente inferiori a quelli stabiliti ai sensi dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 40, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

legge reg. siciliana 30 marzo 1981, n. 43.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 453, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

combinato disposto legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 16 e legge 31 maggio 1984, n. 193, art. 1, nella parte in cui non riconoscono alla lavoratrice del settore siderurgico, in caso di pensionamento anticipato al compimento del cinquantesimo anno di età, di conseguire la medesima anzianità contributiva fino a sessanta anni come per il lavoratore.

Sentenza 6 luglio 1989, n. 371, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**d.l. 6 giugno 1981, n. 283, art. 17, terzo comma [conv. in legge 6 agosto 1981, n. 432]**, nella parte in cui non considera, anche per gli ufficiali provenienti dalle carriere militari inferiori, ai fini della determinazione del trattamento economico, il settimo livello retributivo come base iniziale per la valutazione dell'anzianità pregressa.

Sentenza 18 maggio 1989, n. 248, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, art. 44.**

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 531, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, ottavo comma**, nella parte in cui non prevede che, in caso di prosecuzione volontaria nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invaldità la vecchiaia ed i superstiti da parte del lavoratore dipendente che abbia già conseguito in costanza di rapporto di lavoro la prescritta anzianità assicurativa e contributiva, la pensione liquidata non possa comunque essere inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile sulla base della sola contribuzione obbligatoria.

Sentenza 26 maggio 1989, n. 307, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**combinato disposto legge 31 maggio 1984, n. 193, art. 1, e legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 16**, nella parte in cui non riconoscono alla lavoratrice del settore siderurgico, in caso di pensionamento anticipato al compimento del cinquantesimo anno di età, di conseguire la medesima anzianità contributiva fino a sessanta anni come per il lavoratore.

Sentenza 6 luglio 1989, n. 371, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**legge 16 luglio 1984, n. 326, artt. 1 e 19**, nella parte in cui non contempla, ai fini della immissione in ruolo degli insegnanti della scuola materna di cui all'art. 27, comma secondo, della legge 20 maggio 1982, n. 270, coloro che abbiano conseguito una votazione media non inferiore al punteggio corrispondente ai sette decimi nei concorsi di accesso ai ruoli della scuola materna statale in via di espletamento fino alla entrata in vigore della legge 16 luglio 1984, n. 326.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 449, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge reg. Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, art. 18, primo e secondo comma**, nella parte in cui non prevede la cessazione della stabile convivenza come causa di successione nella assegnazione ovvero come presupposto della voltura della convenzione a favore del convivente affidatario della prole.

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 559, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 24 luglio 1985, n. 409, artt. 4, 5 e 20**, nella parte in cui non prevedono che i soggetti indicati nell'art. 20, primo comma, ottenuta l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possano contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi così come previsto per i soggetti indicati nell'art. 5, e nella parte in cui prevedono che i medesimi possano «optare» nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché «chiedere» senza limite di tempo tale iscrizione.

Sentenza 9 marzo 1989, n. 100, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge reg. siciliana 15 maggio 1986, n. 26, art. 3, primo e secondo comma.**  
Sentenza 25 ottobre 1989, n. 487, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge reg. Lazio 13 febbraio 1987, n. 16.**  
Sentenza 11 dicembre 1989, n. 532, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge 17 febbraio 1987, n. 5, art. 1** nella parte in cui non prevede che anche per la fusione dei Comuni e per la modificazione delle loro circoscrizioni territoriali e denominazioni debbano essere sentite le popolazioni direttamente interessate.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 453, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 18 febbraio 1987, n. 34, combinato disposto art. 7 e 8, secondo comma,** nella parte in cui esclude che il cumulo delle pene previsto dal primo di tali articoli possa essere applicato anche nei confronti di una o più sentenze di condanna pronunciate contro la stessa persona ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 29 maggio 1982, n. 304.

Sentenza 13 luglio 1989, n. 396, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge reg. Friuli Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30, art. 15, quinto comma.**

Sentenza 6 luglio 1989, n. 370, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 22 ottobre 1987, art. 2, primo comma, lett. a),** nella parte in cui attribuisce al Comitato regionale per il Credito e Risparmio il potere di determinare in via generale l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione cui subordinare il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito nel territorio della Regione siciliana.

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1141, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 22 ottobre 1987, artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 6, secondo comma.**

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1141, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma.**

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 37, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, art. 5, nono comma [conv. in legge 29 febbraio 1988, n. 48],** nella parte in cui dispone che l'efficacia costitutiva dell'iscrizione dell'impresa artigiana negli albi, disciplinata dalle leggi emanate dalle Regioni a statuto speciale o dalle Province autonome che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale, faccia stato agli effetti della definizione dell'impresa ai fini previdenziali.

Sentenza 15 giugno 1989, n. 336, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 11.**

Sentenza 25 maggio 1989, n. 283, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 22, secondo comma, nella parte in cui non assegna all'edilizia residenziale pubblica, per la costruzione di abitazioni per i lavoratori dipendenti, l'intero gettito — e non le sole quote residue — dei contributi dovuti ai sensi del primo comma, lett. b) e c) dell'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60.**

Sentenza 26 aprile 1989, n. 241, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 16, primo e secondo comma, nella parte in cui dispongono che « è compilato sommario processo verbale » anziché « può, se uno dei componenti dell'organo collegiale lo richieda, essere compilato sommario processo verbale ».**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 maggio 1988, art. 2.**

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1142, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge reg. Lazio approvata il 28 marzo 1988 e riapprovata l'11 maggio 1988, art. 1.**

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 38, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge reg. Marche riapprovata il 13 maggio 1988.**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 80, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge reg. Valle d'Aosta riapprovata il 17 maggio 1988.**

Sentenza 21 marzo 1989, n. 138, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge reg. siciliana 15 giugno 1988, n. 11, art. 4.**

Sentenza 24 gennaio 1989, n. 19, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge reg. Lazio riapprovata il 27 luglio 1988.**

Sentenza 24 gennaio 1989, n. 21, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge reg. Abruzzo approvata il 18 maggio 1988 e riapprovata il 28 luglio 1988.**

Sentenza 24 gennaio 1989, n. 20, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge reg. Abruzzo 28 luglio 1988, n. 83.**

Sentenza 18 gennaio 1989, n. 1, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma, lett. p)**, nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome.

Sentenza 21 aprile 1989, n. 229, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, primo comma**, nella parte in cui prevede che le assunzioni in deroga per le unità sanitarie locali e per gli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni sono disposte con provvedimenti « della giunta regionale », anziché « della regione ».

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, quarto e quinto comma**, nella parte in cui rispettivamente non prevedono che la collocazione del personale dipendente dagli enti di cui al comma primo ed eventualmente dalle stesse regioni, risultato in esubero e non reimpiegato in ambito regionale per carenza dei relativi posti, e la copertura dei posti degli enti medesimi e delle stesse regioni, relativi a profili professionali non coperti con i processi di mobilità, avvengano sentite le regioni interessate.

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 2 gennaio 1989, n. 6, artt. 7, secondo, terzo, sesto e settimo comma; 9, primo e secondo comma; 22, quinto e settimo comma.**

Sentenza 6 luglio 1989, n. 372, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**legge 1 febbraio 1989, n. 37, art. 2, primo comma**, nella parte in cui dispone che eventuali eccedenze di spesa non possono essere poste a carico dello Stato.

Sentenza 27 luglio 1989, n. 452, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**codice civile, artt. 565 e 582** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1989, n. 310 *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**Codice civile, artt. 2086, 2087, 2095, 2099 e 2103** (art. 41 della Costituzione).

Sentenza 9 marzo 1989, n. 103, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**codice civile, art. 2120, terzo comma [modif. dalla legge 29 maggio 1982 n. 297]** (artt. 3 e 136 della Costituzione).

Sentenza 7 novembre 1989, n. 491, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**codice civile, art. 2399, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 13 luglio 1989, n. 401, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**codice di procedura civile, art. 131** (artt. 3 e 28 della Costituzione).

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**codice penale, artt. 73 e 76** (artt. 3, 13, 27, 101 e 104 della Costituzione).

Sentenza 11 luglio 1989, n. 386, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**codice di procedura penale 1930, artt. 128, primo comma e 323, primo comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 10 novembre 1989, n. 498, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**codice di procedura penale, artt. 533, 534 e 536** (art. 24 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1989, n. 243, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**codice penale militare di pace, art. 27** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 409, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**codice penale militare di pace, art. 39** (artt. 2, 3, 13, 25, 27 e 52 della Costituzione).

Sentenza 6 giugno 1989, n. 325, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**codice penale militare di pace, art. 184, secondo comma** (artt. 2, 3, 17, 21 e 52 della Costituzione).

Sentenza 24 gennaio 1989, n. 24, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**Codice penale militare di pace, art. 270** (artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1989, n. 78, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 18 maggio 1989, n. 251, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 3 dicembre 1931, n. 1580, art. 1, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1989, n. 349, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**decreto legislativo 2 marzo 1948, n. 142, art. 1** (art. 116 e 3 della Costituzione e 1, 14 lett. p), e 43 dello statuto spec. reg. siciliana).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 455, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**d.lvo 4 marzo 1948, n. 137, art. 11** (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 234, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 2 marzo 1949, n. 143, art. 9, quarto comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 febbraio 1989, n. 43, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.



**d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 1 e 2, primo comma, n. 3** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 231, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 27 dicembre 1953, n. 968, art. 52, primo comma** (artt. 3 e 35, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 233, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 11** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Sentenza 2 febbraio 1989, n. 29, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 9 bis, terzo comma** (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 235, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**d.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 3**, nella parte concernente gli amministratori degli enti, istituti, o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 571, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 483** (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 20 aprile 1989, n. 205, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 10 febbraio 1962, n. 57, art. 20, comma 1, n. 2** (art. 27 della Costituzione).

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 563, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge prov. Trento 2 marzo 1964, n. 2** (artt. 3, primo comma, e 113 della Costituzione).

Sentenza 21 marzo 1989, n. 143, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 2** (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 462, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, artt. 10, primo comma, e 16, quarto comma** (artt. 2, 3 e 4 della Costituzione).

Sentenza 18 maggio 1989, n. 255, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 1 dicembre 1970, n. 898, art. 12-sexies [aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74]** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 31 luglio 1989, n. 472, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 36** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1989, n. 87, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 10, terzo comma, secondo periodo** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Sentenza 16 marzo 1989, n. 109, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 19, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 7 novembre 1989, n. 489, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge reg. siciliana 29 dicembre 1980, n. 145, art. 55** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1149, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 10 aprile 1981, n. 151, art. 4, ultimo comma** (artt. 3, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione).

Sentenza 27 giugno 1989, n. 357, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, n. 9** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 30 novembre 1989, n. 510, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 7 maggio 1981, n. 180, art. 2, secondo comma, n. 3** (artt. 3, 101 e 108 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1989, n. 49, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge provincia aut. di Trento 27 luglio 1981, n. 11** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1164, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 13, ultimo comma [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537]** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 18 maggio 1989, n. 254, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, art. 18** (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1989, n. 348, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 25, secondo comma** (artt. 41 e 44 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 412, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 76** (artt. 3, 35 e 97 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1989, n. 308, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

legge 29 maggio 1982, n. 297, artt. 4 e 5 (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).  
Sentenza 12 aprile 1989, n. 182, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 4, n. 7 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516]  
3 della Costituzione).

Sentenza 16 maggio 1989, n. 247, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

legge 14 agosto 1982, n. 615 (artt. 3 e 113 della Costituzione).

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 549, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, art. 5, quarto comma [conv. in legge 25 marzo 1983,  
n. 79] (artt. 3, 31 e 38 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 458, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

legge 26 marzo 1983, n. 84 (artt. 3 e 10 della Costituzione).

Sentenza 6 giugno 1989, n. 323, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

legge provincia di Trento 2 maggio 1983, n. 14, art. 28, primo, secondo e  
sesto comma, nella parte in cui si riferiscono a terreni aventi vocazioni edifi-  
catoria (artt. 42, secondo e terzo comma, 113, primo e secondo comma, 101,  
secondo comma e 24, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1165, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10, quinto e sesto comma (art. 24 della  
Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1989, n. 351, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 32, lett. c) (artt. 2 e 3, primo comma, e 10  
della Costituzione).

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 536, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 5, sesto comma [convertito in legge  
11 novembre 1983, n. 638] (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1989, n. 86, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

d.l. 29 giugno 1984, n. 277, art. 6-bis [conv. in legge 4 agosto 1984, n. 430]  
(art. 3 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 457, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

legge reg. Liguria 27 agosto 1984, n. 44, art. 27, secondo, quinto, sesto, decimo  
e sedicesimo comma (artt. 3, 35, 36, 51, 97 e 117 della Costituzione).

Sentenza 21 marzo 1989, n. 145, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 13 e 22 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 29 marzo 1989, n. 167, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 1 e 2, primo comma, n. 3** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 231, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 27 dicembre 1953, n. 968, art. 52, primo comma** (artt. 3 e 35, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 233, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 11** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Sentenza 2 febbraio 1989, n. 29, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 9 bis, terzo comma** (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1989, n. 235, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**d.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 3**, nella parte concernente gli amministratori degli enti, istituti, o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Sentenza 22 dicembre 1989, n. 571, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 483** (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 20 aprile 1989, n. 205, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 10 febbraio 1962, n. 57, art. 20, comma 1, n. 2** (art. 27 della Costituzione).

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 563, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge prov. Trento 2 marzo 1964, n. 2** (artt. 3, primo comma, e 113 della Costituzione).

Sentenza 21 marzo 1989, n. 143, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 2** (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 462, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, artt. 10, primo comma, e 16, quarto comma** (artt. 2, 3 e 4 della Costituzione).

Sentenza 18 maggio 1989, n. 255, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 1 dicembre 1970, n. 898, art. 12-sexies [aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74]** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 31 luglio 1989, n. 472, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 22 ottobre 1987, art. 7, secondo comma (art. 17, lett. e), dello statuto reg. siciliana).**

Sentenza 29 dicembre 1988, n. 1141, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, art. 6, tredicesimo comma [conv. in legge 29 febbraio 1988, n. 48] (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Sentenza 13 luglio 1989, n. 400, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 9, punto 5 (art. 3 della Costituzione).**

Sentenza 18 maggio 1989, n. 254, *G.U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 10, nn. 3 e 4 (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 534, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui disciplina la responsabilità civile dei magistrati (artt. 10, 101, 104 e 108 della Costituzione).**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 1, 2, 5, 7 e 8 (artt. 103, 113 e 125, secondo comma, della Costituzione).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 243, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 1, secondo comma, 2 e 16 (artt. 3 e 28 della Costituzione).**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 1, 7, terzo comma, e 8, quarto comma (artt. 3, 24 e 25 e titolo quarto della Costituzione)**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 2 e 16 (artt. 3 e 101 della Costituzione).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 243, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 7, terzo comma (art. 3 della Costituzione).**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

Sentenza 16 febbraio 1989, n. 49, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 7, terzo comma (artt. 101, 104 e 108 della Costituzione).**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 16 (artt. 3, 101 e 104 della Costituzione).**

Sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, artt. 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 17** (artt. 76, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 9 marzo 1989, n. 101, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge reg. siciliana 15 giugno 1988, n. 11, artt. 1, secondo comma, 7, 8, terzo comma, 9, 11, 16, 21, 23, 24, 25 e 28** (art. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 24 gennaio 1989, n. 19, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge reg. Piemonte riapprovata il 16 giugno 1988, artt. 3, 6, 8, 9, 10, 12, 13 e 15** (artt. 118, 119, 128 e 129 della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1989, n. 85, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge prov. Trento riapprovata il 18 luglio 1988, artt. 1 e 5, primo comma** (art. 8, n. 1 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Sentenza 9 marzo 1989, n. 102, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge prov. Trento riapprovata il 18 luglio 1988, artt. 3 e 4, settimo comma** (art. 8, n. 1, statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Sentenza 9 marzo 1989, n. 102, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge reg. Marche riapprovata il 26 luglio 1988.**

Sentenza 22 dicembre 1988, n. 1134, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma**, nella parte in cui non prevede l'intervento del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei ministri relative alle delibere indicate nello stesso articolo per le quali l'intervento sia richiesto dallo Statuto o dalle norme di attuazione dello stesso.

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma, lett. d)** (artt. 5, 6, 116, 125, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma, lett. d)**, nella parte in cui non prevede la concorrenza dell'interesse nazionale alla tutela delle minoranze linguistiche locali (artt. 4, 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma, lett. e)** (art. 116 della Costituzione e artt. 4, 5, 16, 41, 44, 87 e 88 dello statuto spec. reg. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, terzo comma, lett. h)** (artt. 116, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 5, secondo comma, lett. e) ed f).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 12, quinto comma, lett. b) (artt. 5, 6, 116, 125 e 134 della Costituzione).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 12, settimo comma (artt. 5, 6, 116, 125 e 134 della Costituzione e vari articoli dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 13, primo comma, lett. b) (artt. 5, 6, 116, 125 e 134 della Costituzione e vari articoli dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, artt. 13, primo comma, lett. e) e secondo comma e 19, primo comma, lett. p) (artt. 5, 6, 116, 125, e 134 della Costituzione e vari articoli dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 23, sesto comma (artt. 5, 6, 116, 125 e 134 della Costituzione e vari articoli dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 24, primo comma, lett. c) (artt. 5, 6, 116, 117, 118, 125 e 134 della Costituzione).**

Sentenza 28 aprile 1989, n. 242, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**d.l. 9 settembre 1988, n. 397, artt. 1, quarto comma, 6, 7 e 8 [conv. in legge 9 novembre 1988, n. 475] (artt. 9, 97 e 116 della Costituzione).**

Sentenza 6 giugno 1989, n. 324, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge reg. Marche riapprovata il 29 settembre 1988, art. 1, quarto comma, lett. c) (artt. 3, 97 e 117 della Costituzione).**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 88, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge reg. Marche riapprovata il 29 settembre 1988, art. 2 (art. 117 della Costituzione).**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 88, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge reg. Marche riapprovata il 29 settembre 1988, art. 5 (artt. 97 e 117 della Costituzione).**

Sentenza 3 marzo 1989, n. 88, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10).

**legge reg. Molise riapprovata il 18 ottobre 1988** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 23 febbraio 1989, n. 56, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge reg. Liguria riapprovata il 30 novembre 1988** (art. 119 della Costituzione).

Sentenza 6 giugno 1989, n. 321, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 1, quarto comma** (art. 119 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 1, quarto, quinto e sesto comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, artt. 1, quarto comma, e 5, terzo comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, artt. 5, primo comma e 2, primo comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, secondo e terzo comma** (artt. 115, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, secondo, terzo, quarto e quinto comma** (artt. 81, 117 e 119 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, quarto e quinto comma** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 18 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 551, art. 7 [convertito in legge 21 febbraio 1989, n. 61]** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 562, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 2 gennaio 1989, n. 6, artt. 1, 3, 4, 5, 11, 12, 13 e 17** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 6 luglio 1989, n. 372, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.



**legge 2 gennaio 1989, n. 6, art. 15** (artt. 8, n. 20 e 29, e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 6 luglio 1989, n. 372, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**legge 1 febbraio 1989, n. 37, art. 2, secondo comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione e 9 e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 452, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge 1 febbraio 1989, n. 37, art. 4, secondo comma** (artt. 97, 117 e 118 della Costituzione e 9 e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 452, *G.U.* 2 agosto 1989, n. 31.

**legge reg. Toscana riapprovata il 14 febbraio 1989, artt. 2 e 3** (artt. 3, 97 e 117 della Costituzione).

Sentenza 11 luglio 1989, n. 390, *G.U.* 26 luglio 1989, n. 30.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 65, artt. 5 e 6** [conv. in legge 26 aprile 1989, n. 155] (artt. 81, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 535, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 66, art. 10, secondo comma** [conv. in legge 24 aprile 1989, n. 144] (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 15 novembre 1989, n. 505, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 1, secondo comma, prima parte** [conv. in legge 5 maggio 1989, n. 160] (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 533, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 1, secondo comma, ultima parte** [conv. in legge 5 maggio 1989, n. 160] (artt. 5, 116, 117, 119 e 125 della Costituzione).

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 533, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 1, terzo comma** [conv. in legge 5 maggio 1989, n. 160].

Sentenza 11 dicembre 1989, n. 533, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 9, sesto comma** (artt. 47 e 53 dello statuto reg. Sardegna).

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 544, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 9, sesto comma** (artt. 17, 20 e 21 dello statuto speciale reg. Sicilia).

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 545, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 9, sesto comma, seconda parte** (art. 22 statuto spec. reg. Sicilia).

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 545, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77, art. 9, sesto comma, secondo periodo**, (art. 53 dello statuto spec. reg. Sardegna).

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 544, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 9 marzo 1989, n. 86, art. 11** (artt. 117, 118, 119, 121, secondo comma e 124 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 460, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 24 marzo 1989, n. 122, artt. 1, 3 e 4** (artt. 8, n. 17, 16 e titolo VI dello statuto spec. Trentino-Alto Adige e art. 119 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 459, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge 24 marzo 1989, n. 122, artt. 3, secondo comma, 6, sesto comma (rectus: quarto) e 9** (artt. 3, 9, 97, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1989, n. 459, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge approv. dall'ass. reg. siciliana in data 5 aprile 1989, artt. 2 e 7** (artt. 36 statuto reg. sic. e 97 della Costituzione).

Sentenza 25 luglio 1989, n. 428, *G.U.* 9 agosto 1989, n. 32.

**legge reg. Valle d'Aosta riapprovata il 7 giugno 1989, art. 1, secondo comma.**

Sentenza 14 dicembre 1989, n. 547, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge reg. Marche riapprovata il 18 luglio 1989, n. 178, artt. 1 e 2** (artt. 117 e 127 della Costituzione).

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 561, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge reg. Umbria riapprovata il 24 luglio 1989, art. 2** (art. 117 della Costituzione).

Sentenza 20 dicembre 1989, n. 561, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**codice civile, art. 38, primo comma, disposizioni di attuazione** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 5 novembre 1987, n. 286-89, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**codice civile, art. 155, quarto comma** (artt. 2, 3 e 30 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 26 aprile 1989, n. 378, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**codice civile, art. 155, quarto comma** (artt. 3, 29 e 31 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 30 dicembre 1988, n. 158/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**codice civile, art. 159** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 20 dicembre 1988, n. 93/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**codice civile, artt. 556, 564, secondo comma, e 751** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 9 maggio 1985, n. 16/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**codice civile, art. 565** (artt. 3 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Bolzano, ordinanza 23 giugno 1989, n. 584, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**codice civile, artt. 565, 570 e 572** (artt. 3, 30 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 2 marzo 1976, n. 540/89, *G.U.* 29 novembre 1989, n. 48.

**codice civile, artt. 565, 582 e 540** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 21 marzo 1988, n. 783, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**codice civile, art. 1170** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 19 maggio 1989, n. 630, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**codice civile, art. 1277** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 14 aprile 1988, n. 213/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**codice civile, art. 1916, primo, terzo e quarto comma** (artt. 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 9 giugno 1988, n. 793, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**codice civile, art. 1936** (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 18 maggio 1989, n. 517, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**codice civile, art. 2033** (art. 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 4 novembre 1988, n. 75/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**codice civile, art. 2120, terzo comma** [sostituito dalla legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 1] (artt. 3 e 136 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 12 novembre 1988, n. 205/89, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**codice civile, art. 2399** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 150/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice civile, art. 2941, n. 8** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 15 giugno 1988, n. 90/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**codice di procedura civile, artt. 94, 95, 96 e 97** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 26 maggio 1989, n. 445, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**codice di procedura civile, artt. 96 e 97** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 12 maggio 1989, n. 526, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**codice di procedura civile, art. 132, terzo comma** (artt. 3 e 28 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanze 31 marzo 1989, nn. 593-595, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**codice di procedura civile, art. 151 disposizioni di attuazione** (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanze (due) 9 dicembre 1988, nn. 334 e 335/89, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

Pretore di Milano, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 390/89, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**codice di procedura civile, art. 178, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo comma** (artt. 2, 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Ancona, ordinanza 24 agosto 1989, n. 637, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**codice di procedura civile, art. 246** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 20 dicembre 1988, n. 93/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**codice di procedura civile, art. 274** (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanze (tre) 9 dicembre 1988, nn. 257-259/89, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Pretore di Milano, ordinanze (due) 9 dicembre 1988, nn. 334 e 335/89, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

Pretore di Milano, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 390/89, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**codice di procedura civile, art. 274 e art. 151 disposizioni di attuazione** (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 351/89, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**codice di procedura civile, art. 292** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Cassino, ordinanza 24 giugno 1987, n. 814/88, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

Tribunale di Ancona ordinanza 20 luglio 1988, n. 95/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**codice di procedura civile, art. 395, prima parte, n. 4** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 20 aprile 1989, n. 333, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**codice di procedura civile, art. 395, n. 5** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 22 giugno 1989, n. 460, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**codice di procedura civile, art. 545** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 luglio 1988, n. 320/89, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

Pretore di Monza, ordinanza 4 aprile 1989, n. 359, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**codice di procedura civile, art. 633, ultimo comma** (art. 10 della Costituzione).

Presidente tribunale Firenze, ordinanza 2 novembre 1988, n. 7/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**codice di procedura civile, art. 648** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 17 ottobre 1988, n. 12/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**codice di procedura civile, art. 657, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Tolentino, ordinanza 6 febbraio 1989, n. 196, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**codice di procedura civile, art. 665** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 5 dicembre 1988, n. 69/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**codice di procedura civile, art. 738** (art. 97 della Costituzione).

Giudice relatore del tribunale di Firenze, ordinanza 25 maggio 1989, n. 476, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**codice penale, artt. 73 e 76** (artt. 3, 13, 27, 101 e 104 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 8 novembre 1988, n. 71/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**codice penale, art. 157** (artt. 3, 24 e 27 della Costituzione).

Pretore di Macerata, ordinanza 31 luglio 1989, n. 636, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**codice penale, art. 157, n. 6** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 19 maggio 1989, n. 397, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**codice penale, art. 166** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 30 marzo 1989, n. 298, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 6 giugno 1989, n. 410, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 8 giugno 1989, n. 411, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 6 luglio 1989, n. 467, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**codice penale, art. 175, primo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 19 dicembre 1988, n. 215/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**codice penale, art. 177** (artt. 3 e 13 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Napoli, ordinanza 14 aprile 1988, n. 18/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

Tribunale di sorveglianza di Napoli, ordinanze (due) 9 giugno e 14 luglio 1988, nn. 85 e 86/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**codice penale, art. 177, primo comma** (artt. 3, 13 e 27 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 27 settembre 1988, n. 70/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**codice penale, artt. 211, 219 e 220** (artt. 2, 3, 27 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 18 luglio 1989, n. 436, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**codice penale, art. 315** (art. 3 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Bolzano, ordinanza 10 novembre 1988, n. 74/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**codice penale, art. 384** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Corte d'Assise di Rovigo, ordinanza 21 ottobre 1988, n. 67/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**codice penale, art. 403** (artt. 2, 3, 25 e 27 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 29 dicembre 1988, n. 184/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**codice penale, artt. 495 e 567, cpv.** (artt. 3 e 30 della Costituzione).

Tribunale di S. Maria Capua Vetere, ordinanza 19 settembre 1988, n. 241/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**codice penale, artt. 528 e 529** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 14 ottobre 1988, n. 338/89, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**codice penale, art. 630** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Bologna, ordinanza 31 luglio 1989, n. 511, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**codice penale, art. 674** (artt. 32 e 41 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 28 luglio 1989, n. 466, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**codice penale, art. 688** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 31 maggio 1989, n. 379, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**codice penale, art. 707** (artt. 3, 24, 25 e 27 della Costituzione).

Pretore di Perugia, ordinanza 25 maggio 1989, n. 380, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**codice di procedura penale, art. 29** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Bologna, ordinanza 31 luglio 1989, n. 511, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**codice di procedura penale, art. 41-bis** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 28 settembre 1989, n. 638, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**codice di procedura penale, art. 41-bis** (artt. 3, 97 e 101 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Bologna, ordinanza 3 aprile 1989, n. 366, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**codice di procedura penale, artt. 128, primo comma, e 323, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Napoli, ordinanza 16 novembre 1988, n. 255/89, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**codice di procedura penale, art. 131** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Reggio Calabria, ordinanza 29 gennaio 1989, n. 508, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**codice di procedura penale, art. 131** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sezione istruttoria presso Corte d'appello di Messina, ordinanza 25 maggio 1989, n. 583, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**codice di procedura penale, art. 152, secondo comma** (artt. 3, 24 e 27 della Costituzione).

Pretore di Macerata, ordinanza 31 luglio 1989, n. 636, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**codice di procedura penale, artt. 192 e 498** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 5 giugno 1989, n. 452, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**codice di procedura penale, art. 192, ultimo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 29 aprile 1989, n. 347, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

Pretore di Salerno, ordinanza 3 maggio 1989, n. 360, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**codice di procedura penale, art. 224-bis, secondo comma** (artt. 13 e 14 della Costituzione).

Tribunale di Vicenza, ordinanza 20 aprile 1989, n. 307, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**codice di procedura penale, art. 263, secondo comma [nel testo sostituito dalla legge 5 agosto 1988, n. 330, art. 22]** (artt. 2, 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Terni, ordinanza 8 giugno 1989, n. 377, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.



**codice di procedura penale, art. 263-ter** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 7 giugno 1989, n. 365, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**codice di procedura penale, art. 343-bis** (artt. 3, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 7 dicembre 1988, n. 212/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**codice di procedura penale, art. 349, ultimo comma** (artt. 3, 24 e 109 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Genova, ordinanza 28 febbraio 1987, n. 147/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**codice di procedura penale, artt. 438, primo comma, e 440, primo comma** (artt. 3, 25, 27, 102 e 107 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 20 novembre 1989, n. 648, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**codice di procedura penale, artt. 497 e 498** (artt. 3, 24, 112, e 139 e XIII disposizione transitoria della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 2 marzo 1989, n. 224, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**codice di procedura penale, art. 589, quinto comma** (artt. 3, 13 e 24 della Costituzione).

Tribunale militare di sorveglianza di Roma, ordinanza 21 settembre 1989, n. 522, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**codice penale militare di pace, art. 8, n. 2** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale militare di Bari, ordinanza 14 febbraio 1989, n. 252, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**codice penale militare di pace, artt. 29 e 219** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 6 giugno 1989, n. 410, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**codice penale militare di pace, artt. 29 e 230, terzo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 8 giugno 1989, n. 411, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**codice penale militare di pace, artt. 29, 234, ultimo comma e 235, ultimo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 6 luglio 1989, n. 467, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**codice penale militare di pace, art. 39** (artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 52, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 27 ottobre 1988, n. 811, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 20 giugno 1989, n. 412, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**codice penale militare, art. 151** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Tribunale militare di Torino, ordinanze (due) 21 settembre 1989, nn. 581-582, *G.U.* 29 novembre 1989, n. 48.

Tribunale militare di Torino, ordinanze (tre) 5 e 12 ottobre 1989, nn. 619-621, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**codice penale militare di pace, art. 170** (artt. 2, 3, 13 e 52, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 4 ottobre 1988, n. 810, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**codice penale militare di pace, art. 230, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Verona, ordinanza 31 gennaio 1989, n. 235, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**codice penale militare di pace, art. 230, terzo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 10 gennaio 1989, n. 234, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 30 marzo 1989, n. 298, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**codice penale militare di pace, art. 308** (artt. 2, 3, 13 e 52 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 14 febbraio 1989, n. 233, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**codice penale militare di pace, art. 402** (artt. 3, 13 e 24 della Costituzione).

Tribunale militare di sorveglianza di Roma, ordinanza 21 settembre 1989, n. 522, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 16 febbraio 1913, n. 89, artt. 139, 142 e 158** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 431/89, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**r.d. 16 ottobre 1919, n. 1986, art. 23** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 2 dicembre 1987, n. 27/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 24 giugno 1923, n. 1395, art. 7, terzo comma** (artt. 3 e 33 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei periti industriali, ordinanza 10 marzo 1989, n. 263, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**r.d. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 80** (art. 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 4 novembre 1988, n. 75/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 27** (artt. 104, 105 e 108 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 162/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, artt. 1, 2, 3, 15, 16, 18 e 19** (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 8 giugno 1989, n. 512, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, artt. da 24 a 30, 56, 57 e 58** (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 8 giugno 1989, n. 512, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, regolamento all. a, art. 46, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 20 settembre 1988, n. 39/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 11, ultimo comma, e 138, n. 4** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 14 marzo 1989, n. 587, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 38** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Spoleto, ordinanza 22 marzo 1984, n. 807/88, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152** (art. 13 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 24 febbraio 1989, n. 271, *G.U.* 7 giugno 1989, n. 23.

**r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 283, secondo comma** (artt. 101 e 108 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 217, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 3 dicembre 1931, n. 1580, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 10 maggio 1988, n. 774, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 42** (artt. 3, 24 e 35 della Costituzione).

Consiglio dell'ordine degli avvocati e dei procuratori di Venezia, ordinanza 19 dicembre 1988, n. 481/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736, art. 116** (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 18 novembre 1988, n. 33/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

Pretore di Cosenza, ordinanza 25 marzo 1988, n. 110/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

Pretore di Cosenza, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 119/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Cosenza, ordinanze (quattro) 9 dicembre 1988, nn. 622-625/89, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 247** (artt. 2, 24, 35, 97 e 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 28 febbraio 1988, n. 141/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 265** (artt. 3, 25, 97 e 103 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 15 gennaio 1988, n. 229/89, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

**r.d.-l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 9** (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Ispica, ordinanza 2 giugno 1988, n. 53/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**r.d.-l. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 128** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Pretore di Taranto, ordinanza 15 aprile 1989, n. 375, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**r.d.-l. 21 febbraio 1938, n. 246, artt. 1, 10 e 25** [conv. in legge 4 giugno 1938, n. 880] (art. 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 24 giugno 1988, n. 818, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

Tribunale di Torino, ordinanze (due) 9 dicembre 1988, nn. 239 e 240/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**r.d.-l. 19 ottobre 1938, n. 1933, artt. 40 e 114** (artt. 2, 3 e 18 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 12 gennaio 1989, n. 136, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, art. 12, secondo comma [convertito in legge 6 luglio 1939, n. 1272] (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Modena, ordinanza 23 giugno 1988, n. 202/89, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 1 e 2 (art. 9 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 8 giugno 1989, n. 469, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 13 aprile 1989, n. 493, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 102, primo comma (art. 25 della Costituzione).**

Pretore di Ariano Irpino, sezione di Grottaminarda, ordinanza 13 luglio 1989, n. 487, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43).

**legge 22 aprile 1941, n. 663, art. 180 (artt. 3, 23 e 41 della Costituzione).**

Tribunale di Roma, ordinanza 24 gennaio 1989, n. 316, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, art. 1, primo comma, n. 1 (artt. 101, secondo comma, 103, terzo comma, e 108 della Costituzione).**

Tribunale militare di La Spezia, ordinanze (due) 26 maggio 1988, nn. 777 e 778, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Tribunale militare di La Spezia, ordinanza 26 maggio 1988, n. 805, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 19 gennaio 1942, n. 22, art. 24 (artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione).**

Corte dei conti, ordinanza 13 luglio 1988, n. 262/89, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 1, secondo comma (art. 3 della Costituzione).**

Corte di cassazione, ordinanza 8 novembre 1988, n. 321/89, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 55, primo comma (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale di Firenze, ordinanza 26 settembre 1988, n. 802, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 54, terzo comma, 55, primo comma, e 59 (artt. 3 e 36 della Costituzione).**

Tribunale di Roma, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 189/89, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

**legge 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 7, nn. 2, 3, 4 e 40 (artt. 3 e 42 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 294, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**d.l. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233, art. 9** (art. 10 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Veneto, ordinanza 12 gennaio 1989, n. 644, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233, art. 21** [ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561] (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 6 aprile 1989, n. 339, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**d.l. C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1598, art. 5, escondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Cagliari, ordinanza 17 febbraio 1989, n. 327, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**d.l.g.s. 2 marzo 1948, n. 142, art. 1** (artt. 3 e 116 della Costituzione e 1, 14, lett. p) e 43 dello statuto reg. Sicilia).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 21 giugno 1988, n. 78/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 1 dicembre 1948, n. 1438, art. 2, ultimo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Gorizia, ordinanza 16 novembre 1988, n. 19/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 16 novembre 1987, n. 210/89, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 10 agosto 1950, n. 648, art. 71** (artt. 3 e 30 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 655, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 10 febbraio 1953, n. 62, artt. 59 e 60** (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 5 ottobre 1988, n. 83/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 206, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 24** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 217, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27** (artt. 2, 24, 35, 97 e 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 28 febbraio 1988, n. 141/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 21 marzo 1953, n. 161, art. 3, terzo comma** (art. 24 della Costituzione).  
Corte dei conti, ordinanza 22 novembre 1988, n. 346/89, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, artt. 28, 38, secondo e terzo comma, n. 1** (artt. 3, 27, 97 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, ordinanza 15 febbraio 1989, n. 231, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

**d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1063, art. 38** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 22 settembre 1989, n. 639, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 31 luglio 1954, n. 599, artt. 28, 29, 33, 34 e 35** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 22 maggio 1987, n. 223/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 31 luglio 1954, n. 559, art. 60** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 5 aprile 1989, n. 392, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, art. 3, secondo comma, lett. a)** (artt. 3, 31 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 6 giugno 1989, n. 372, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**d.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Reggio Calabria, ordinanza 29 gennaio 1989, n. 508, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**d.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, art. 1** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sezione istruttoria presso Corte d'appello di Messina, ordinanza 25 maggio 1989, n. 583, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**d.P.R. 26 aprile 1956, n. 818, art. 18** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 23 giugno 1988, n. 202/89, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 3 maggio 1956, n. 392, articolo unico, primo comma** (art. 38 della Costituzione).

Pretore di Varese, ordinanza 6 aprile 1989, n. 352, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 8 dicembre 1956, n. 1378, art. 1** (artt. 3 e 33 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei periti industriali, ordinanza 10 marzo 1989, n. 263, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**legge 8 dicembre 1956, n. 1378, art. 3, secondo comma** (artt. 2, 3, 32, 33, 55 e 101 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 2 marzo 1989, n. 417, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 7, primo comma, 9 e successive modificazioni** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 209/89, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9** (art. 13 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 13 aprile 1988, n. 4/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 97, secondo, terzo e quarto comma** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Veneto, ordinanza 18 maggio 1989, n. 645, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 310, primo, secondo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 23 novembre 1988, n. 456/89, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 27 ottobre 1957, n. 1163** (art. 11 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 6 luglio 1989, n. 516, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 7 febbraio 1958, n. 88, artt. 1, 2 e 13** (artt. 3, 4, 37 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 14 luglio 1988, n. 643/89, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 1, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 22 marzo 1989, n. 424, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge 26 marzo 1958, n. 425, art. 119** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 261/89, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 1, terzo comma, lett. b)** (artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanze (tre) 13 aprile 1989, nn. 401-402, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.



**legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 1, terzo comma, lett. b)** (artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 97/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 2, lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 25 maggio 1989, n. 455, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, artt. 83, quinto comma, e 80, tredicesimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Spilimbergo, ordinanza 16 luglio 1987, n. 144/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 88** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanza 26 ottobre 1988, n. 788, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 3 marzo 1960, n. 185** (artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanze (tre) 13 aprile 1989, nn. 400-402, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 3 marzo 1960, n. 185** (artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 97/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**D.P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 3** (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanze (due) 21 marzo e 7 febbraio 1986, nn. 197-198/89, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

Tribunale di Catania, ordinanze (tre) 7 febbraio 1986, nn. 361-363/89, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

Tribunale di Catania, ordinanza 7 giugno 1986, n. 364/89, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**d.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3, art. 79, ultimo comma** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Pretore di Aragona, ordinanza 15 aprile 1989, n. 518, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 27 novembre 1960, n. 1397, art. 36, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Grosseto, ordinanza 27 giugno 1989, n. 534, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 16 dicembre 1961, n. 1308, art. 2, lett. d)** (artt. 3, 24, 36, 102 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 435, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanze (due) 25 gennaio 1989, nn. 453 e 454, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 527/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 20 dicembre 1961, n. 1345, art. 10, ultimo comma** (artt. 3, 24, 36, 102 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 435, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanze (due) 25 gennaio 1989, nn. 453 e 454, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 527/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 10 febbraio 1962, n. 57, art. 20, primo comma, n. 2** (art. 27 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 7 luglio 1989, n. 407, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 5 agosto 1962, n. 1257, art. 27** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanze (tre) 30 settembre 1988, nn. 1-3/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 7, primo comma, n. 2** (artt. 3, 29, 31 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 18 novembre 1988, n. 96/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13, quarto e quinto comma** (artt. 3, 24 e 38 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 10 giugno 1987, n. 253/89, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Corte di cassazione, ordinanza 14 ottobre 1987, n. 281/89, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Trieste, ordinanze (due) 12 gennaio 1989, nn. 242 e 243, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

Tribunale di Trieste, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 265, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 55/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bergamo, ordinanza 20 luglio 1988, n. 801, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

Pretore di Brescia, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 118/89, *G.U.* 22 marzo 1988, n. 12.

Tribunale di Viterbo, ordinanza 16 febbraio 1989, n. 227, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

Pretore di Brescia, ordinanza 15 marzo 1989, n. 251, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Pretore di Perugia, ordinanza 24 novembre 1988, n. 312/89, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Pretore di Bolzano, ordinanza 10 febbraio 1989, n. 437, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

Tribunale di Bologna, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 525/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Pordenone, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 773, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Pretore di Bergamo, ordinanze (quattro) 30 settembre 1988, nn. 797-800, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

Pretore di Grosseto, ordinanza 22 novembre 1988, n. 30/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

Pretore di Brescia, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 118/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Pavia, ordinanza 13 febbraio 1989, n. 137, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

Pretore di Grosseto, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 159/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

Tribunale di Viterbo, ordinanza 16 febbraio 1989, n. 226, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

Pretore di Brescia, ordinanza 15 marzo 1989, n. 251, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Pretore di Torino, ordinanza 20 aprile 1989, n. 303, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Pretore di Perugia, ordinanze (due) 24 novembre 1988, nn. 310 e 311/89, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Pretore di Bolzano, ordinanza 23 marzo 1989, n. 438, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

Pretore di Lucca, ordinanza 30 novembre 1988, n. 462/89, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

Pretore di Brescia, ordinanza 19 giugno 1989, n. 475, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Pretore di Bolzano, ordinanza 19 luglio 1989, n. 483, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Pretore di Alessandria, ordinanza 11 luglio 1989, n. 510, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 3 febbraio 1963, n. 69, art. 63, primo comma** (art. 103, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Catanzaro, ordinanza 25 maggio 1988, n. 87/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge reg. Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, art. 6** (artt. 3 e 133 della Costituzione).

Pretore di Noto, ordinanza 28 febbraio 1989, n. 207, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge reg. Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, art. 253** (artt. 3, 25, 97 e 103 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 15 gennaio 1988, n. 229/89, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

**legge 26 maggio 1965, n. 590, art. 8** (artt. 3 e 44 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 18 aprile 1989, n. 405, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 2** (art. 38 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 27 ottobre 1988, n. 187/89, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 9, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 12 ottobre 1981, n. 396/89, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 80, ultimo comma, e 212** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 12 aprile 1989, n. 416, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 110** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Pretore di Taranto, ordinanza 15 aprile 1989, n. 375, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**legge 13 luglio 1965, n. 859, art. 31** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 7 gennaio 1989, n. 112, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge 4 febbraio 1966, n. 51, artt. 1, 2 e 3** (art. 32 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 23 febbraio 1989, n. 461, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**Legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bergamo, ordinanze (due) 20 luglio e 30 settembre 1988, nn. 795 e 796 *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

Pretore di Siena, ordinanze (due) 17 dicembre 1988, nn. 56-57/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Pretore di Brescia, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 118/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Grosseto, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 160/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

Pretore di Brescia, ordinanza 15 marzo 1989, n. 251, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Pretore di Modena, ordinanza 21 marzo 1989, n. 256, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Tribunale di Trieste, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 265, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Pretore di Lucca, ordinanza 30 novembre 1988, n. 462/89, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

Tribunale di Bologna, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 525/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 14 luglio 1967, n. 585, art. 1** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Pretore di Belluno, ordinanza 13 marzo 1989, n. 464, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 2 e 7** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Spoleto, ordinanza 22 marzo 1984, n. 807/88, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 17 febbraio 1968, n. 108, art. 19** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanze (tre) 30 settembre 1988, nn. 1-3/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 12 dicembre 1988, n. 113/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lett. b)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 23 agosto 1988, n. 497/89, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 11** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Trani, ordinanza 15 maggio 1989, n. 463, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**legge 18 marzo 1968, n. 313, art. 64** (artt. 3 e 30 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 655, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 2 aprile 1968, n. 475, art. 17** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 1 luglio 1987, n. 792/88, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanze (due) 22 settembre e 19 ottobre 1988, nn. 236-237/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 5** (artt. 3, 4, 35 e 38 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanze (due) 1 marzo 1989, nn. 484 e 485, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 5** (artt. 3, 4 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza (due) 16 e 24 febbraio 1989, nn. 313-314, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 11** (artt. 2, 3, 4, 38 e 41 della Costituzione).

Pretore di Perugia, ordinanza 23 maggio 1989, n. 434, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 11, primo comma** (artt. 3, 4, 35, 38 e 41 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 8 marzo 1988, n. 408, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 18** (artt. 3, 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Agrigento, ordinanze (due) 30 settembre e 14 ottobre 1988, nn. 779, 780, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 18, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 23 giugno 1988, n. 202/89, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, primo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 294, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, artt. 16 e 23** (artt. 33, 51 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 31 maggio 1988, n. 398/89, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 19** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 giugno 1989, n. 536, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 10 giugno 1969, n. 308, art. 2** (art. 102, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Catanzaro, ordinanza 25 maggio 1988, n. 87/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17, artt. 1, 2 e 10** (art. 116 della Costituzione e art. 4 dello statuto Friuli-Venezia Giulia).

Pretore di Udine, ordinanze (tre) 21 luglio 1989, nn. 531-533, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 9 maggio 1989, n. 381, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 28, secondo, terzo e quarto comma** (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 9 giugno 1988, n. 793, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 20 maggio 1970, n. 300 art. 7** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 1 giugno 1989, n. 370, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 7, secondo e terzo comma** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 8 aprile 1989, n. 283, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 7, secondo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Vicenza, ordinanza 13 gennaio 1989, n. 181, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, e combinato disposto artt. 17 e 23** (artt. 3 e 39 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanze (due) 19 dicembre 1986, nn. 284 e 285/89, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 9 ottobre 1970, n. 740, art. 27, ultimo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, ordinanza 22 novembre 1988, n. 332/89, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 1 dicembre 1970, n. 898, art. 4, dodicesimo comma**, (artt. 3, 24 e 101 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 11 aprile 1989, n. 292, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Corte d'appello di Trento, ordinanza 20 giugno 1989, n. 442, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 1 dicembre 1970, n. 898, art. 4, n. 12 [sostituito dalla legge 6 marzo 1987, n. 74, art. 8]** (art. 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanza 3 febbraio 1989, n. 216, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 1 dicembre 1970, n. 898, art. 12-sexies** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 8 marzo 1989, n. 409, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, art. 5, ultimo comma** (artt. 3, 24, 36, 102 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 527/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 11 febbraio 1971, n. 50, art. 39, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 27 dicembre 1988, n. 65/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 2** (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Pisa, ordinanza 25 ottobre 1988, n. 25/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 12, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 15 luglio 1988, n. 82/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 12, ultimo comma** (artt. 3, 24 e 38 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 4 ottobre 1988, n. 203/89, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 14 agosto 1971, n. 817, art. 7** (artt. 3 e 44 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia ordinanza 18 aprile 1989, n. 405, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.



**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 4, n. 1.**

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 3 dicembre 1985, n. 247/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10, punto n. 11** (artt. 3, 24, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Savona, ordinanza 30 luglio 1981, n. 45/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15 e 19** (artt. 24 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Salerno, ordinanza 20 aprile 1989, n. 309, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 19, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 28 febbraio 1989, n. 394, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 55, primo comma** (artt. 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 2 maggio 1988, n. 115/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 4, lett. e), tariffa all. A** (artt. 11 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Asti, ordinanza 15 febbraio 1988, n. 413/89, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 19 e 49** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 20 giugno 1988, n. 249/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 60** (art. 76 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 26 giugno 1987, n. 524/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636** (art. 108 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 6 marzo 1989, n. 279, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 2, settimo ed ottavo comma** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 31 marzo 1989, n. 280, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 12** (art. 108 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, ordinanza 19 dicembre 1988, n. 148/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 12, primo e secondo comma** (artt. 3, 76 e 108 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 31 marzo 1989, n. 280, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 13 e 13-bis** (artt. 76, 108 e 110 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 31 marzo 1989, n. 280, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 1 giugno 1989, n. 418, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 20, terzo comma e 28, primo comma** (artt. 3 e 108 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 10 aprile 1989, n. 371, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 27, ultimo comma** (artt. 3 e 101 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 27 aprile 1989, n. 353, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 35** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Lucca, ordinanza 27 gennaio 1989, n. 138, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 35, quarto comma, e 39, prima parte** (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanza 24 maggio 1989, n. 478, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39, primo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 26 maggio 1989, n. 445, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 12 maggio 1989, n. 526, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 7, ultimo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Catania, ordinanza 4 febbraio 1989, n. 322, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 23, ultimo comma** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di La Spezia, ordinanza 2 marzo 1988, n. 29/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 26** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Vibo Valentia, ordinanza 17 ottobre 1988, n. 647/89, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 6 ottobre 1988, n. 776, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 5, primo comma** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Tribunale di Camerino, ordinanza 24 novembre 1988, n. 24/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Corte militare di appello, sezione distaccata di Verona, ordinanze (due) 29 settembre e 13 ottobre 1989, nn. 656 e 657, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, secondo comma** (artt. 3, 25 e 27 della Costituzione).

Tribunale militare di Torino, ordinanze (quaranta) 20 settembre 1989, nn. 541-580, *G.U.* 29 novembre 1989, n. 48.

Tribunale militare di Torino, ordinanze (ventitrè) 4 ottobre 1989, nn. 596-618, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 8, settimo comma** (artt. 3 e 52 della Costituzione).

Tribunale militare di Bari, ordinanza 30 novembre 1988, n. 190/89, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

**d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, artt. 38 e 56** (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 18 maggio 1989, n. 517, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 216** (art. 11 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 6 luglio 1989, n. 516, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 2 febbraio 1973, n. 12, art. 20, terzo e settimo comma, n. 3, comb. disp.**

Pretore di Lecce, ordinanza 27 aprile 1989, n. 348, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 2 febbraio 1973, n. 12, art. 25** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 10 ottobre 1988, n. 54/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pontecorvo, ordinanza 8 gennaio 1986, n. 183/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 195** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Varazze, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 225, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 195** (artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 6 luglio 1988, n. 32/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 240** (artt. 3, 21 e 41 della Costituzione).

Pretore di Frascati, ordinanze (quattro) 29 maggio 1989, nn. 386-389, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

Pretore di Frascati, ordinanza 29 maggio 1989, n. 374, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 30 luglio 1973, n. 477, art. 15, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, ordinanza 7 luglio 1988, n. 331/89, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10** (artt. 2 e 38 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 3 ottobre 1986, n. 248/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 10 e 15** (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pordenone, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 450, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. f)** (artt. 3 e 33 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Biella, ordinanza 3 ottobre 1988, n. 43/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, punto h)** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 6 aprile 1989, n. 449, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 19, primo comma, n. 5 e secondo comma, lett. b)** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanze (nove) 29 settembre e 27 ottobre 1981, nn. 169-175/89, 177-178/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 76, terzo comma** (artt. 3, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 27 febbraio 1989, n. 278, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 76, terzo comma** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 20 aprile 1989, n. 403, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1.**

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 3 dicembre 1985, n. 247/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 3** (art. 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanze (due) 27 ottobre 1981, nn. 168 e 176/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 20 aprile 1989, n. 403, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 12** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Orvieto, ordinanze (due) 29 aprile 1987 e 13 dicembre 1988, nn. 641-642, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 12, quarto comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ascoli Piceno, ordinanza 22 giugno 1989, n. 474, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 38** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Sondrio, ordinanza 30 luglio 1988, n. 6/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 46, 47, 55 e 56** (artt. 3, 24, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Savona, ordinanza 30 luglio 1981, n. 45/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 54, ultimo comma** (artt. 2, 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Novara, ordinanza 5 ottobre 1987, n. 66/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56, ultimo comma** (artt. 3 e 34 della Costituzione).

Tribunale di Pistoia, ordinanza 21 ottobre 1988, n. 819, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60, lett. e) ed f)** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 20 giugno 1988, n. 249/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Savona, ordinanza 2 maggio 1980, n. 44/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 5 giugno 1987, n. 81/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 15, 39, 53 e 54** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 7 agosto 1989, n. 519, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 38, primo e secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Foggia, ordinanza 28 giugno 1989, n. 535, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 52, secondo comma** (artt. 3, 23, 24 e 42 della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 20 febbraio 1989, n. 201, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 52, secondo comma, lett. a)** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Rimini, ordinanza 10 luglio 1989, n. 494, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 98** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Velletri, ordinanza 13 aprile 1988, n. 21/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 98, sesto comma** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Orvieto, ordinanza 9 marzo 1989, n. 640, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38** (artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanze (tre) 13 aprile 1989, nn. 400-402, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 12 marzo 1989, n. 470, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 13 marzo 1989, n. 652, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38** (artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 97/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 4, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 22 marzo 1989, n. 424, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 4, primo e terzo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 2 dicembre 1988, n. 161/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 13, primo comma** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 15 novembre 1988, n. 432/89, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 42, terzo comma** (artt. 3, 29, 31, 37 e 51 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 21 ottobre 1987, n. 11/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 52, terzo comma** (art. 76 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 27 gennaio 1988, n. 341/89, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 81, terzo comma** (artt. 3, 29, 31 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 24 ottobre 1988, n. 537/89, *G.U.* 29 novembre 1989, n. 48.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 82, terzo comma** (artt. 3, 31 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 22 giugno 1988, n. 121/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, quinto comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 9 febbraio 1988, n. 120/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 151, terzo comma** (artt. 3 e 76 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 22 novembre 1988, n. 590/89, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 159 e 160** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 27 maggio 1988, n. 342/89, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381** (artt. 3, terzo comma, 8, primo comma, cifre 5 e 18, 14, 16, primo comma e 107 dello statuto Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 8 maggio 1989, n. 34, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 20** (artt. 8, 9, 14, 16 dello statuto speciale reg. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 9 maggio 1989, n. 36, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 133** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 21 ottobre 1987, n. 471/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**d.P.R. 31 maggio 1974, n. 420, art. 19** (artt. 3, 4, 32 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 27 aprile 1988, n. 634/89, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 20 marzo 1975, n. 70, art. 13** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 654/89, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 20 marzo 1975, n. 70, artt. 13 e 26, terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 468/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.



**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 15, secondo comma** (art. 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanze 24 giugno 1988, n. 818, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

Tribunale di Torino, ordinanze (due) 9 dicembre 1988, nn. 239-240/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pontecorvo, ordinanza 8 gennaio 1986, n. 183/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45** (artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 6 luglio 1988, n. 32/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 31 maggio 1975, n. 191, art. 21 secondo comma** (artt. 3, 23, 52 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, ordinanze (tre) 9 maggio 1989, nn. 421-423, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, ordinanze (due) 24 maggio e 4 luglio 1989, nn. 585 e 586, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 14 e 53-bis** (artt. 3, 13 e 24 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Napoli, ordinanza 11 luglio 1989, n. 523, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 30-bis-ter, 70, primo comma, e 71-ter** (artt. 3, 27 e 111 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 22 novembre 1988, n. 88/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, primo comma** (artt. 3, 13, 27 e 79 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 11 luglio 1989, n. 635, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, primo comma [come introdotto dalla legge 10 ottobre 1986, n. 633, art. 11]** (artt. 3, 13, 27, 101 e 104 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 8 novembre 1988, n. 71/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, secondo e terzo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Trieste, ordinanza 26 giugno 1989, n. 406, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Venezia, ordinanza 9 giugno 1989, n. 426, *G. U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47, terzo comma** (artt. 3, 13 e 27 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 2 marzo 1989, n. 293, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 51-bis** (artt. 3, 13, 27, 101 e 104 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Brescia, ordinanza 8 novembre 1988, n. 71/89, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 54** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Roma, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 355, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 54, primo comma** [come sostituito dall'art. 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663] (artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Roma, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 356, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

Tribunale di sorveglianza di Roma, ordinanza 1 marzo 1989, n. 357, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

Tribunale di sorveglianza di Roma, ordinanza 31 marzo 1989, n. 358, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza di Trento, ordinanza 1 dicembre 1988, n. 73/89, *G. U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 71-bis, quarto comma** (artt. 3 e 101 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Napoli, ordinanza 9 maggio 1989, n. 399, *G. U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 23 dicembre 1975, n. 698, art. 9** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 18 maggio 1988, n. 290/89, *G. U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 27 dicembre 1975, n. 700, art. 3, primo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Gorizia, ordinanza 16 novembre 1988, n. 19/89, *G. U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge 29 aprile 1976, n. 177, art. 7, primo comma** (artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanze (tre) 13 aprile 1989, nn. 400-402, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 29 aprile 1976, n. 177, art. 7, primo comma** (artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 97/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge reg. Piemonte 12 agosto 1976, n. 42, artt. 18 e 19** (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 5 ottobre 1988, n. 83/99, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 206, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 1 e 3** (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pordenone, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 450, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 4 aprile 1977, n. 135, art. 22, primo comma** (artt. 3, 4 e 41 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Veneto, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 451/89, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 13 aprile 1977, n. 114, artt. 4, 5, primo comma, 17 e 20** (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pordenone, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 450, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**d.l. 4 maggio 1977, n. 187, art. 5 [conv. in legge 11 luglio 1977, n. 395]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 30 settembre 1988, n. 794, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge prov. Bolzano 23 maggio 1977, n. 13, art. 8** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Bolzano, ordinanza 3 marzo 1989, n. 344, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 5, primo e secondo comma** (artt. 37 e 39 della Costituzione).

Pretore di Montebelluna, ordinanza 28 settembre 1988, n. 23/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 2, secondo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanze (due) 18 settembre 1987, nn. 275-276/89, *G.U.* 7 giugno 1989, n. 23.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 8 maggio 1978, n. 39** (art. 116 della Costituzione e art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia).

Pretore di Udine, ordinanze (tre) 21 luglio 1989, nn. 531-533, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12, secondo comma** (art. 25 della Costituzione).

Pretore-giudice tutelare di lecco, ordinanza 1 agosto 1989, n. 589, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 34, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 aprile 1989, n. 367, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 34** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Tolentino, ordinanza 19 aprile 1989, n. 319, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69** [come sost. dal d.l. 9 dicembre 1986, n. 832, art. 1, convertito in legge 6 febbraio 1987, n. 15] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Scioi, ordinanza 23 gennaio 1989, n. 117, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, ottavo e nono comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Monza, ordinanza 20 settembre 1989, n. 530, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, decimo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 14 novembre 1988, n. 812, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, undicesimo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Tolentino, ordinanza 6 febbraio 1989, n. 196, *G.U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 21 luglio 1988, n. 68/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, ultimo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 24 giugno 1988, n. 42/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 79, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 13 maggio 1989, n. 368, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge reg. Piemonte 23 agosto 1978, n. 55, artt. 1, 2, 3, n. 3, 8, primo comma, lett. g), h), i); secondo comma, lett. l), m), n); terzo comma; quarto comma, nn. 2 e 3; quinto comma, n. 5** (artt. 42 e 117 della Costituzione).

Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 91, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627, art. 7, primo comma** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Caltanissetta, ordinanza 13 febbraio 1989, n. 473, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627, art. 7, ultimo comma** (artt. 25, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Fermo, ordinanza 9 luglio 1987, n. 443/89, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, art. 51, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 15 giugno 1988, n. 28/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 24 gennaio 1979, n. 18, art. 4, secondo comma** (art. 51, primo e secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Gubbio, ordinanza 5 aprile 1989, n. 232, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 7 febbraio 1979, n. 29, art. 2, terzo comma** (artt. 3, 37 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 23 marzo 1987, n. 591/89, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 2 aprile 1979, n. 97, art. 9, secondo comma** (artt. 3, 24, 36, 102 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 435, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanze (due) 25 gennaio 1989, nn. 453 e 454, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 2 aprile 1979, n. 97, art. 9, secondo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ordinanze (tre) 14 dicembre 1988, nn. 300-302/89, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 58** (artt. 3 e 6 statuto regione Sardegna).

Regione aut. Sardegna, ricorso 6 ottobre 1989, n. 79, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, artt. 2 e 64** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 2 giugno 1988, n. 116/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1** (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Pisa, ordinanza 25 ottobre 1988, n. 25/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma, n. 3** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 27 maggio 1988, n. 31/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 12, primo comma, lett. o)** (art. 76 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanze (due) 19 aprile 1988, nn. 179-180/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 20 marzo 1980, n. 75** (artt. 1, 3, 4, 35, 36, 38, 97 e 98 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanze (tre) 13 aprile 1989, nn. 400-402, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 20 marzo 1980, n. 75** (artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 97/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**d.l. 7 maggio 1980, n. 153, art. 3 [conv. in legge 7 luglio 1980, n. 299]** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 468/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 654/89, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 4** (artt. 3, 37 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 23 marzo 1987, n. 591/89, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 11** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Novara, ordinanza 13 ottobre 1988, n. 813, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 162** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 9 marzo 1989, n. 393, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 27 aprile 1988, n. 515/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 36** (art. 76 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanze (due) 19 aprile 1988, nn. 179-180/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, n. 3** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 27 maggio 1988, n. 31/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 19, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 2 marzo 1989, n. 264, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 2, quinto comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Latina, ordinanze (quattro) 26 aprile 1989, nn. 488-491, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Pretore di Milano, ordinanza 20 luglio 1988, n. 500/89, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

Pretore di Latina, ordinanza 27 luglio 1989, n. 632, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 3 gennaio 1981, n. 6, art. 2, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 6 giugno 1989, n. 395, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 19 febbraio 1981, n. 27** (artt. 3, 101 e 107 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Aosta, ordinanza 22 aprile 1989, n. 448, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3** (artt. 3, 97 e 108 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Genova, ordinanza 14 luglio 1989, n. 457, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, primo comma** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, ordinanza 21 febbraio 1989, n. 506, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge reg. Sicilia 30 marzo 1981, n. 37, art. 53, quinto comma** (artt. 3, 38 e 116 della Costituzione e art. 17, lett. f) dello statuto reg. Sicilia).

Pretore di Agrigento, ordinanza 4 luglio 1989, n. 627, *G. U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge reg. Sicilia 30 marzo 1981, n. 43** (artt. 3 e 133 della Costituzione).

Pretore di Noto, ordinanza 28 febbraio 1989, n. 207, *G. U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 1 aprile 1981, n. 121, art. 43, sedicesimo e diciassettesimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (due) 7 giugno 1989, nn. 503 e 504, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, quarto comma** (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanza 6 aprile 1989, n. 270, *G. U.* 7 giugno 1989, n. 23.

**legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, n. 9** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanze (due) 12 dicembre 1988, nn. 244-245/89, *G. U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 7** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanze (tre) 30 settembre 1988, nn. 1-3/89, *G. U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 16** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 62/89, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 16, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Taranto, ordinanza 16 dicembre 1988, n. 76/89, *G. U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19** (artt. 3, 36, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 giugno 1989, n. 536, *G. U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 7 maggio 1981, n. 180, artt. 1, cpv., 2, primo e secondo comma** (artt. 101, secondo comma, 103, terzo comma, e 108 della Costituzione).

Tribunale militare di La Spezia, ordinanze (due) 26 maggio 1988, nn. 777 e 778, *G. U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Tribunale militare di La Spezia, ordinanza 26 maggio 1988, n. 805, *G. U.* 18 gennaio 1989, n. 3.



**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 21 dicembre 1988, n. 167/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23, quinto comma** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 31 gennaio 1989, n. 145, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 64, ultimo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza di Milano, ordinanza 25 ottobre 1988, n. 20/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 12 ottobre 1988, n. 787, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 77, 53 e 57.**

Pretore di Alba, ordinanza 5 maggio 1989, n. 420, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 139** (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Cosenza, ordinanza 18 novembre 1988, n. 33/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

Pretore di Cosenza, ordinanza 25 marzo 1988, n. 110/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

Pretore di Cosenza, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 119/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Cosenza, ordinanze (quattro) 9 dicembre 1988, nn. 622-625/89, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 14, quinto comma, lett. b)** [conv. in legge 25 marzo 1982, n. 94] (artt. 3, 24, 31 e 36 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 19 ottobre 1988, n. 446/89, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 22 aprile 1982, n. 168, art. 3, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanze (due) 3 maggio 1989, nn. 650-651, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 22 aprile 1982, n. 643, art. 3, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 14 aprile 1988, n. 803, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, art. 44** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 7 giugno 1988, n. 250/89, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

**d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340, art. 18** (art. 76 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, ordinanza 17 marzo 1988, n. 790, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 25, secondo comma** (artt. 41 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Sassari, ordinanza 2 novembre 1988, n. 164/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 43** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 2 febbraio 1987, n. 425/89, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 50** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 26 ottobre 1987, n. 472/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, tredicesimo comma** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 giugno 1989, n. 536, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 4** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Trani, ordinanza 15 maggio 1989, n. 463, *G.U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 4** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 468/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 20 ottobre 1988, n. 654/89, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 5, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 24 maggio 1988, n. 775, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 4, primo comma, n. 7 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516]** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Savona, ordinanza 21 novembre 1988, n. 26/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

Tribunale di Pinerolo, ordinanze (quattro) 18 gennaio 1989, nn. 103-106, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

Tribunale di Pinerolo, ordinanze (tre) 1 e 8 febbraio 1989, nn. 267-269, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 12, primo comma [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516]** (artt. 2, 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Brescia, ordinanza 26 marzo 1987, n. 817/88, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 26 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516]** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Siracusa, ordinanza 24 febbraio 1989, n. 306, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 26 [modificato dalla legge 7 agosto 1982, n. 516]** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Catania, ordinanza 27 giugno 1988, n. 149/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanze (due) 15 ottobre e 16 novembre 1987, nn. 439-440/89, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 1, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 221/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

Tribunale di Firenze, ordinanza 21 febbraio 1989, n. 297, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Tribunale di Firenze, ordinanza 23 febbraio 1989, n. 505, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 1, sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanze (due) 27 dicembre 1988, nn. 79 e 80/89, *G.U.* 1 marzo 1989, n. 9.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Verbania, ordinanza 25 novembre 1988, n. 140/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4, n. 7** (artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanza 15 marzo 1988, n. 400, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Tribunale di Forlì, ordinanza 28 ottobre 1988, n. 9/89, *G.U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

Tribunale di Forlì, ordinanze (cinque) 6 e 13 dicembre 1988, nn. 46-50/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Tribunale di Lucca, ordinanza 30 novembre 1988, n. 51/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Tribunale di Forlì, ordinanze (tre) 9 dicembre 1988, nn. 58-59-60/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 13 maggio 1988, n. 84/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

Tribunale di Forlì, ordinanze (due) 9 e 13 gennaio 1989, nn. 101-102, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

Tribunale di Forlì, ordinanze (quattro) 20 gennaio 1989, nn. 191-194, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

Tribunale di Forlì, ordinanza 16 dicembre 1988, n. 211/89, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

Tribunale di Verbania, ordinanza 25 ottobre 1988, n. 230/89, *G.U.* 10 maggio 1989, n. 19.

Tribunale di Forlì, ordinanze (due) 10 febbraio e 14 marzo 1989, nn. 238 e 246, *G.U.* 17 maggio 1989, n. 20.

Tribunale di Forlì, ordinanza 11 aprile 1989, n. 273, *G.U.* 7 giugno 1989, n. 23.

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 10 marzo 1989, n. 325, *G.U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4, primo comma, n. 7 (artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione).**

Tribunale di Trieste, ordinanze (tre) 7, 14 e 17 novembre 1988, nn. 13-15/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

Tribunale di Forlì, ordinanza 28 ottobre 1988, n. 17/89, *G.U.* 1 febbraio 1989, n. 5.

Tribunale di Trieste, ordinanza 22 novembre 1988, n. 63/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

Giudice istruttore presso tribunale di Firenze, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 61/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

Tribunale di Mondovì, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

Tribunale di Iserna, ordinanza 28 dicembre 1988, n. 92/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

Tribunale di Isernia, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 188, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

Tribunale di Trieste, ordinanza 6 dicembre 1988, n. 218/89, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

Tribunale di Rovigo, ordinanza 13 febbraio 1989, n. 219, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

Tribunale di Isernia, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 254, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Giudici istruttori presso tribunale di Trieste, ordinanza 17 febbraio 1989, n. 266, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Tribunale di Modena, ordinanze (tre) 24, 26 e 30 gennaio 1989, nn. 287-289, *G.U.* 14 giugno 1989, n. 24.

Tribunale di Lucca, ordinanza 21 febbraio 1989, n. 295, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Tribunale di Modena, ordinanza 3 novembre 1988, n. 305/89, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Tribunale di Prato, ordinanza 21 febbraio 1989, n. 317, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

Tribunale di Gorizia, ordinanza 9 dicembre 1988, n. 521/89, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

Tribunale di Gorizia, ordinanze (due) 24 gennaio 1989 e 9 dicembre 1988, nn. 520-521, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 4, primo comma, n. 7** (art. 25, secondo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Bologna, ordinanza 29 giugno 1988, n. 64/89, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

Giudice istruttore presso il tribunale di Firenze, ordinanza 10 novembre 1988, n. 139/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

Tribunale di Firenze, ordinanza 8 febbraio 1989, n. 195, *G.U.* 12 aprile 1989, n. 15.

Giudice istruttore presso tribunale di Firenze, ordinanza 8 marzo 1989, n. 308, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, artt. 4, primo comma, e 7** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Isernia, ordinanze (tre) 7 dicembre, 23 novembre e 12 ottobre 1988, nn. 154-156/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

Tribunale di Forlì, ordinanza 24 gennaio 1989, n. 157, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 12, primo comma, prima parte** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Belluno, ordinanze (tre) 21 novembre 1987, nn. 107-109/89, *G.U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge 14 agosto 1982, n. 615** (artt. 3 e 113 della Costituzione).

Corte d'appello di Messina, ordinanza 13 marzo 1989, n. 299, *G.U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 1 settembre 1982, n. 75, artt. 17, 21 e 127** (art. 117 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Trieste, ordinanze (due) 2 maggio 1989, nn. 336 e 337, *G.U.* 12 luglio 1989, n. 28.

**d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, primo e secondo comma** [conv. in legge 27 novembre 1982, n. 873] (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 20 maggio 1988, n. 52/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

**legge 20 ottobre 1982, n. 773, artt. 3, 4 e 22** (artt. 3, 4 e 35 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei geometri, ordinanza 5 luglio 1988, n. 220, *G.U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 25 ottobre 1982, n. 795** (artt. 3, 101 e 107 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Aosta, ordinanza 22 aprile 1989, n. 448, *G. U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 25 ottobre 1982, n. 795, art. 1** (artt. 3, 97 e 108 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Genova, ordinanza 14 luglio 1989, n. 457, *G. U.* 11 ottobre 1989, n. 41

**legge 20 novembre 1982, n. 869, art. 6-bis** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 15 febbraio 1988, n. 222/89, *G. U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 20 novembre 1982, n. 890, artt. 7 e 8** (artt. 2, 16, 24 e 32 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Genova, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 626, *G. U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge 20 novembre 1982, n. 980, art. 8** (art. 24 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Udine, ordinanza 20 aprile 1989, n. 318, *G. U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge reg. Campania 3 gennaio 1983, n. 3, art. 1, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 5 maggio 1988, n. 182/89, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 26 gennaio 1983, n. 18, art. 2** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Reggio Emilia, ordinanze (due) 8 luglio 1989, nn. 628 e 629, *G. U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, art. 5, quarto comma [conv. in legge 25 marzo 1983, n. 79]** (artt. 3, 31 e 38 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 1° ottobre 1988, n. 204/89, *G. U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, art. 10 [conv. in legge 25 marzo 1983, n. 79]** (artt. 36, 38 e 97 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 20 giugno 1988, n. 588/89, *G. U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, art. 10, primo comma [quale sostituito dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, articolo unico]** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 27 febbraio 1989, n. 538, *G. U.* 29 novembre 1989, n. 48.

**d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, art. 10, settimo comma [conv. in legge 25 marzo 1983, n. 79]** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Calabria, ordinanza 11 maggio 1988, n. 296/89, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 25 marzo 1983, n. 79, art. 10** (artt. 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Calabria, ordinanza 26 febbraio 1988, n. 784, *G. U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 8, secondo comma** (artt. 2, 3 e 31 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Trieste, ordinanza 19 aprile 1989, n. 433, *G. U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 10, quinto e sesto comma** (art. 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 15 novembre 1988, n. 22/89, *G. U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge 4 maggio 1983, n. 184, artt. 32, lett. c), 33 e 37** (artt. 2, 3 e 10 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 9 gennaio 1989, n. 185, *G. U.* 12 aprile 1989, n. 15.

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 12 gennaio 1989, n. 199, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 10 luglio 1989, n. 502, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 44, ultimo comma** (artt. 3 e 30 della Costituzione).

Corte d'appello, sezione per i minorenni, di Venezia, ordinanza 28 aprile 1989, n. 330, *G. U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 68** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 5 novembre 1987, n. 286/89, *G. U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 462, art. 1, n. 2 [convertito in legge 10 novembre 1983, n. 637]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 9 luglio 1988, n. 495/89, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

Pretore di Milano, ordinanza 16 gennaio 1989, n. 496, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 9, terzo comma [come sostituito dalla legge 11 novembre 1983, n. 638]** (artt. 3, 4, 35, 38 e 41 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 8 marzo 1988, n. 408, *G. U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 9, terzo comma [nel testo sostituito dalla legge 11 novembre 1983, n. 438] (artt. 3, 4 e 41 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 7 luglio 1986, n. 146/89, *G. U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 23, terzo comma [conv. in legge 11 novembre 1983, n. 638] (artt. 3 e 36 della Costituzione).**

Consiglio di Stato, ordinanza 23 giugno 1989, n. 513, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 11 novembre 1983, n. 638, articolo unico (artt. 2, 3, 4, 38 e 41 della Costituzione).**

Pretore di Perugia, ordinanza 23 maggio 1989, n. 434, *G. U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 9, terzo comma (artt. 3, 4 e 41 della Costituzione).**

Pretore di Novi Ligure, ordinanza 21 maggio 1988, n. 5/89, *G. U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge reg. Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, art. 26, primo e secondo comma (art. 117 della Costituzione).**

Pretore di Ferrara, ordinanza 3 novembre 1988, n. 785, *G. U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 20 marzo 1984, n. 34, art. 2, quinto comma (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (due) 7 giugno 1989, nn. 503 e 504, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 31 maggio 1984, n. 193, art. 1 (artt. 3 e 37 della Costituzione).**

Pretore di Genova, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 62/89, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 31 maggio 1984, n. 193, art. 1, primo comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).**

Pretore di Taranto, ordinanza 16 dicembre 1988, n. 76/89, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 29 giugno 1984, n. 277, art. 6-bis [conv. in legge 4 agosto 1984, n. 430] (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Grosseto, ordinanza 28 febbraio 1989, n. 214, *G. U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 10 luglio 1984, n. 292, art. 2, quadro 1 (artt. 3 e 36 della Costituzione).**

Pretore di Torino, ordinanza 27 aprile 1989, n. 328, *G. U.* 5 luglio 1989, n. 27.



**legge 6 agosto 1984, n. 425** (artt. 3, 101 e 107 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Aosta, ordinanza 22 aprile 1989, n. 448, *G. U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 1, primo e secondo comma** (artt. 3, 24, 36, 102 e 103 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 486/89, *G. U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 dicembre 1988, n. 527/89, *G. U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 1, secondo comma** (artt. 24, 102 e 103 della Costituzione).

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ordinanze (tre) 14 dicembre 1988, nn. 300-302/89, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 6 agosto 1984, n. 425, artt. 1 e 2** (artt. 3, 97 e 108 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Genova, ordinanza 14 luglio 1989, n. 457, *G. U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 2** (artt. 3, 97 e 108 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 20 febbraio 1989, n. 277, *G. U.* 7 giugno 1989, n. 23.

**legge reg. Sicilia 21 agosto 1984, n. 55 art. 6, primo e terzo comma** (artt. 3 e 117 della Costituzione e 17, lett. f), statuto reg. Sicilia).

Pretore di Trapani, ordinanza 18 marzo 1988, n. 8/89, *G. U.* 25 gennaio 1989, n. 4.

**legge 7 dicembre 1984, n. 818, art. 1** (artt. 25 e 27 della Costituzione).

Pretore di Mantova, ordinanza 30 giugno 1989, n. 447, *G. U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge reg. Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, artt. 21, primo comma, lett. b) e 18, primo e secondo comma** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 18 marzo 1989, n. 354, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 19 dicembre 1984, n. 863, art. 3** (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 10 novembre 1988, n. 165/89, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 4 febbraio 1985, n. 10, art. 3** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Varazze, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 225, *G. U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 4 febbraio 1985, n. 10, art. 3-bis, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pontecorvo, ordinanza 8 gennaio 1986, n. 183/89, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 7, ultimo comma** (artt. 101 e 104 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 25 febbraio 1989, n. 272, *G. U.* 7 giugno 1989, n. 23.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 13 e 22** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Molfetta, ordinanza 6 ottobre 1988, n. 771, *G. U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 13 e 22** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sorrento, ordinanza 14 giugno 1988, n. 772, *G. U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Pretore di Sorrento, ordinanze (due) 17 e 31 ottobre 1988, nn. 40-41/89, *G. U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Pretore di Poggibonsi, ordinanze (due) 22 febbraio 1989, nn. 382 e 383, *G. U.* 6 settembre 1989, n. 36.

Pretore di Pistoia, ordinanze (due) 22 marzo 1989, nn. 479-480, *G. U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

Pretore di Siena, ordinanze (due) 8 marzo e 4 agosto 1989, nn. 498 e 499, *G. U.* 2 novembre 1989, n. 44.

Pretore di Prato, ordinanza 5 giugno 1989, n. 514, *G. U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 13 e 22, primo comma** (art. 12 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 15 dicembre 1988, n. 151/89, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

Pretore di Milano, ordinanze (due) 15 dicembre 1988, nn. 152 e 153/89, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

Pretore di Milano, ordinanza 1° giugno 1989, n. 649, *G. U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 18, primo comma, p.p., e 20, lett. c** (artt. 3, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 7 dicembre 1988, n. 212/89, *G. U.* 3 maggio 1989, n. 18.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 21, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 5 giugno 1989, n. 376, *G. U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 22** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Riva del Garda, ordinanza 11 ottobre 1988, n. 789, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

Pretore di Castiglione del Lago, ordinanza 31 marzo 1989, n. 274, *G.U.* 7 giugno 1989, n. 23.

Pretore di Sapri, ordinanza 17 aprile 1989, n. 315, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

Pretore di Rovereto, ordinanza 23 maggio 1989, n. 343, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge regione Lombardia 27 marzo 1985, n. 22** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 15 luglio 1988, n. 820, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge reg. Lombardia 27 marzo 1985, n. 22, art. 1, secondo e terzo comma** (artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 19 gennaio 1989, n. 507, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 15 aprile 1985, n. 140, art. 6** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 7 marzo 1989, n. 415, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 15 aprile 1985, n. 140, art. 6, secondo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 19 dicembre 1988, n. 143/89, *G.U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 15 aprile 1985, n. 140, art. 9** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 giugno 1989, n. 536, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge reg. Veneto 16 aprile 1985, n. 33, art. 61** (art. 117 della Costituzione).

Pretore di Vicenza, ordinanza 22 febbraio 1989, n. 419, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**legge reg. Veneto 16 aprile 1985, n. 33, art. 61, ultimo comma** (artt. 25 e 116 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 22 luglio 1989, n. 477, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**d.l. 23 aprile 1985, n. 146, art. 8-quater [conv. in legge 21 giugno 1985, n. 298]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Molfetta, ordinanza 6 ottobre 1988, n. 771, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Pretore di Sapri, ordinanza 17 aprile 1989, n. 315, *G.U.* 28 giugno 1989, n. 26.

**legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 14** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 12 novembre 1988, n. 114/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 17 maggio 1985, n. 210, art. 23** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Augusta, ordinanza 19 maggio 1989, n. 441, *G.U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge 1° giugno 1985, n. 298, art. 8-quater** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanze (due) 22 marzo 1989, nn. 479 e 480, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**legge 21 giugno 1985, n. 298, art. 8-quater** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sorrento, ordinanza 14 giugno 1988, n. 772, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Pretore di Sorrento, ordinanze (due) 17 e 31 ottobre 1988, nn. 40-41/89, *G.U.* 15 febbraio 1989, n. 7.

Pretore di Poggibonsi, ordinanze (due) 22 febbraio 1989, nn. 382-383, *G.U.* 6 settembre 1989, n. 36.

Pretore di Siena, ordinanze (due) 8 marzo e 4 agosto 1989, nn. 498 e 499, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**legge 24 luglio 1985, n. 409, artt. 4, 5 e 20** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Mantova, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 340, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge 8 agosto 1985, n. 443, art. 13, sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Trento, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 208, *G.U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 16 ottobre 1985, n. 554, artt. 1 e 2** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 30 maggio 1989, n. 529, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**legge 25 ottobre 1985, n. 592, art. 1** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Rieti, ordinanza 3 dicembre 1988, n. 482/89, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 31** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Gorizia, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 122, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Roma, ordinanze (tredici) 30 giugno 1988, nn. 123-135/89, *G.U.* 22 marzo 1989, n. 12.

Pretore di Milano, ordinanza 25 maggio 1989, n. 492, *G.U.* 2 novembre 1989, n. 44.

**d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 52** (artt. 3, 42, 53 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Varese, ordinanza 13 aprile 1987, n. 228/89, *G. U.* 10 maggio 1989, n. 19.

**d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 52, n. 4** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bergamo, ordinanze (due) 5 dicembre 1988, nn. 323 e 324/89, *G. U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 66** (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Presidente Corte d'appello di Milano, ordinanza 7 luglio 1988, n. 94/89, *G. U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 71** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Asti, ordinanza 5 novembre 1988, n. 414/89, *G. U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 26 aprile 1986, n. 193** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 27 dicembre 1988, n. 65/89, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge reg. Sicilia 15 maggio 1986, n. 26, art. 3, primo comma** (artt. 3, 116 e 117 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 3 giugno 1988, n. 808, *G. U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 8 luglio 1986, n. 349, art. 18, primo e terzo comma** (artt. 5, 9, 24 e 117 della Costituzione).

Pretore di Vallo della Lucania, ordinanza 1° luglio 1989, n. 592, *G. U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge 8 luglio 1986, n. 349, art. 18, secondo e terzo comma** (artt. 3, 24, 97 e 103 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 1° dicembre 1987, n. 200/89, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 6 ottobre 1986, n. 656, art. 2, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 17 ottobre 1988, n. 326/89, *G. U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 10 ottobre 1986, n. 663, art. 47, terzo e quarto comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di sorveglianza di Torino, ordinanze 17 ottobre, 7 novembre e 19 settembre 1988, nn. 98-100/89, *G. U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**d.l. 9 dicembre 1986, n. 832, art. 1, settimo, nono, decimo e undicesimo comma [conv. in legge 6 febbraio 1987, n. 15] (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).**

Pretore di Ispica, ordinanza 30 marzo 1989, n. 329, *G. U.* 5 luglio 1989, n. 27.

**legge 17 dicembre 1986, n. 880, art. 11 (artt. 3, 53 e 97 della Costituzione).**

Commissione tributaria di secondo grado de L'Aquila, ordinanze (due) 27 novembre 1987, nn. 815 e 816/88, *G. U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 6 febbraio 1987, n. 15, art. 2, quarto comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).**

Pretore di Napoli, ordinanza 14 novembre 1988, n. 812, *G. U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge reg. Lazio del 13 febbraio 1987, n. 16 (artt. 3, 23, 41 e 117 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 6 luglio 1988, n. 260/89, *G. U.* 31 maggio 1989, n. 22.

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 6 luglio 1988, n. 385/89, *G. U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**legge 18 febbraio 1987, n. 34, art. 8, secondo comma (art. 3 della Costituzione).**

Corte d'assise d'appello di Roma, ordinanza 29 dicembre 1988, n. 142/89, *G. U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 25 febbraio 1987, n. 67, artt. 1, n. 2; 3, nn. 2 e 3; e 14 (artt. 3, 24, 25, 41, 101 e 102 della Costituzione).**

Corte d'appello di Milano, ordinanza 14 marzo 1989, n. 384, *G. U.* 6 settembre 1989, n. 36.

**legge 6 marzo 1987, n. 74, artt. 8, dodicesimo comma, e 23, terzo comma (artt. 3, 24 e 101 della Costituzione).**

Corte d'appello di Trento, ordinanza 15 novembre 1988, n. 186/89, *G. U.* 12 aprile 1989, n. 15.

**legge 6 marzo 1987, n. 74, art. 23 (artt. 3, 24 e 101 della Costituzione).**

Corte d'appello di Trento, ordinanza 11 aprile 1989, n. 292, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

Corte d'appello di Trento, ordinanza 20 giugno 1989, n. 442, *G. U.* 4 ottobre 1989, n. 40.

**legge reg. Piemonte 30 marzo 1987, n. 20, artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15 e 17 (artt. 42 e 117 della Costituzione).**

Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, ordinanza 25 gennaio 1989, n. 91, *G. U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**d.l. 31 agosto 1987, n. 359, art. 23, quarto comma [conv. in legge 29 ottobre 1987, n. 440]** (artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 36, primo comma, e 113, primo e secondo comma della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanze (due) 6 e 11 aprile 1988, nn. 781-782, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**d.l. 31 agosto 1987, n. 359, art. 23, quarto comma, ultima parte [conv. in legge 29 ottobre 1987, n. 440]** (artt. 3, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Agrigento, ordinanze (cinque) 29 novembre 1988, nn. 34-38/89, *G.U.* 8 febbraio 1989, n. 6.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30, art. 15, quinto comma** (artt. 25, secondo comma, e 116 della Costituzione).

Pretore di Latisana, ordinanza 8 novembre 1988, n. 809, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**d.l. 25 settembre 1987, n. 393, art. 2 [conv. in legge 25 novembre 1987, n. 478]** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 24 marzo 1988, n. 791, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

Tribunale di Roma, ordinanza 2 novembre 1988, n. 166/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**d.l. 25 settembre 1987, n. 393, art. 4** (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 5 ottobre 1988, n. 83/89, *G.U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 14 novembre 1987, n. 468, art. 3, primo comma** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 1° luglio 1989, n. 539, *G.U.* 29 novembre 1989, n. 48.

**d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527** (artt. 3, terzo comma, 8, primo comma, cifre 5 e 18, 14, 16, primo comma e 107 dello statuto Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 8 maggio 1989, n. 34, *G.U.* 31 maggio 1989, n. 22.

**d.l. 8 febbraio 1988, n. 26** (artt. 24 e 42 della Costituzione).

Pretore di Noto, ordinanza 17 novembre 1988, n. 77/89, *G.U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 8 febbraio 1988, n. 26, artt. 1 e 4 [conv. in legge 8 aprile 1988, n. 108]** (artt. 24, primo e secondo comma, e 42, secondo comma della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 luglio 1988, n. 804, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 29 febbraio 1988, n. 47, art. 7, terzo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Gorizia, ordinanza 16 novembre 1988, n. 19/89, *G. U.* 1° febbraio 1989, n. 5.

**legge 29 febbraio 1988, n. 48, art. 5, nono comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Trento, ordinanza 2 febbraio 1989, n. 208, *G. U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 29 febbraio 1988, n. 48, art. 6, tredicesimo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Oppido Mamertina, ordinanza 21 luglio 1988, n. 111/89, *G. U.* 15 marzo 1989, n. 11.

**legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, artt. 7 e 10** (artt. 3, 42, 117 e 118 della Costituzione).

Commissariato regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, ordinanza 15 giugno 1989, n. 404, *G. U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 10** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Gorizia, ordinanza 26 gennaio 1989, n. 122, *G. U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 10, terzo e quarto comma** (artt. 3, 35 e 53 Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 9 marzo 1989, n. 304, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 10, terzo e quarto comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 19 gennaio 1989, n. 369, *G. U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 11** (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 23 febbraio 1989, n. 282, *G. U.* 14 giugno 1989, n. 24.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 17, secondo comma** (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 11 gennaio 1989, n. 206, *G. U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 21, punto 6** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 8 giugno 1989, n. 429, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.



**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 21, sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 2 giugno 1989, n. 430, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 21, sesto comma** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 28 giugno 1989, n. 536, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.l. 21 marzo 1988, n. 86, art. 3, comma 2-bis [convertito in legge 20 maggio 1988, n. 160]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 2 giugno 1989, n. 430, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge 8 aprile 1988, n. 108** (artt. 24 e 42 della Costituzione).

Pretore di Noto, ordinanza 17 novembre 1988, n. 77/89, *G.U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 8 aprile 1988, n. 108, art. 1-bis [di conversione del d.l. 8 febbraio 1988, n. 26]** (artt. 41, primo e terzo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Monza, ordinanza 19 luglio 1988, n. 786, *G.U.* 11 gennaio 1989, n. 2.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 1, 7, terzo comma, 8, quarto comma, e 16** (artt. 3, 10, 24, 25 e 101 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Pesaro, ordinanza 26 maggio 1988, n. 163/89, *G.U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 1, primo e terzo comma, 7, primo e terzo comma, 9, primo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 5 aprile 1989, n. 349, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, artt. 2, 7, 9 e 16** (artt. 101, secondo comma, 103, terzo comma, e 108 della Costituzione).

Tribunale militare di La Spezia, ordinanze (due) 26 maggio 1988, nn. 777 e 778, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

Tribunale militare di La Spezia, ordinanze (due) 26 maggio 1988, nn. 805 e 806, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 2, primo comma** (artt. 3, 101 e 108 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 8 marzo 1989, n. 350, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 16, secondo e terzo comma (artt. 101 e 104 della Costituzione).**

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 2 maggio 1988, n. 72/89, *G.U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 3 maggio 1988, n. 140, artt. 11 e 17 [convertito in legge 4 luglio 1988, n. 246] (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 10 aprile 1989, n. 653, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, art. 2, n. 7 (artt. 32 e 41 della Costituzione).**

Pretore di Verona, ordinanza 28 luglio 1989, n. 466, *G.U.* 25 ottobre 1989, n. 43.

**legge 4 luglio 1988, n. 246, art. 11 (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 9 ottobre 1989, n. 633, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 5 agosto 1988, n. 330, art. 7 (artt. 13, 102 e 112 della Costituzione).**

Giudice istruttore presso tribunale di Cagliari, ordinanza 31 ottobre 1988, n. 391/89, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge 23 agosto 1988, n. 391, art. 1 (artt. 25, 102, 103 e 113 della Costituzione).**

Giudice istruttore presso il tribunale di Roma, ordinanza 27 settembre 1988, n. 10/89, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 16 (art. 100, secondo comma della Costituzione).**

Corte dei conti, ordinanza 24 aprile 1989, n. 428, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 9 settembre 1988, n. 397, artt. 5, primo comma e 9-octies, terzo comma [conv. in legge 9 novembre 1988, n. 475] (artt. 24 e 25 della Costituzione).**

Pretore di Verona, sez. dist. di Caprino Veronese, ordinanza 29 maggio 1989, n. 345, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

Pretore di Verona, ordinanza 3 luglio 1989, n. 427, *G.U.* 20 settembre 1989, n. 38.

**d.P.R. 24 settembre 1988, n. 447, art. 11, primo e secondo comma (artt. 3, 97 e 101 della Costituzione).**

Giudice istruttore presso tribunale di Bologna, ordinanza 3 aprile 1989, n. 366, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 6 ottobre 1988, n. 426, art. 8-bis (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 10 aprile 1989, n. 653, *G.U.* 27 dicembre 1989, n. 52.

**legge reg. Liguria 14 ottobre 1988, riapprovata il 30 novembre 1988** (art. 119 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 29 dicembre 1988, n. 38, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 9 novembre 1988, n. 475, art. 1, quarto, sesto, settimo e ottavo comma [che ha conv. il d.l. 9 settembre 1988, n. 397]** (artt. 9, 97 e 116 della Costituzione e 8, nn. 5, 6 e 17; 9, n. 10; e 16 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Trento, ricorso 20 dicembre 1988, n. 37, *G.U.* 4 gennaio 1989, n. 1.

**legge reg. Sicilia approvata il 13 dicembre 1988, art. 14** (artt. 5, 81, terzo e quarto comma, 97 e 128 della Costituzione e 14 statuto reg. siciliana).

Commissario dello Stato per la regione siciliana 29 dicembre 1988, n. 39, *G.U.* 18 gennaio 1989, n. 3.

**legge 28 dicembre 1988, n. 544, art. 5, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giur. per la Sardegna, ordinanza 16 marzo 1989, n. 373, *G.U.* 30 agosto 1989, n. 35.

**legge 29 dicembre 1988, n. 544, art. 6, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 14 luglio 1989, n. 458, *G.U.* 11 ottobre 1989, n. 41.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 1, quarto comma** (art. 119 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 7 febbraio 1989, n. 7, *G.U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, artt. 1, quarto comma, e 5, terzo comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 7 febbraio 1989, n. 7, *G.U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, artt. 1, quarto, quinto e sesto comma, e 5, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma** (artt. 3, 81, 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione).

Regione Veneto, ricorso 7 febbraio 1989, n. 6, *G.U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 1, settimo comma** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 28 luglio 1989, n. 631, *G.U.* 20 dicembre 1989, n. 51.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, primo comma** (art. 123 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 7 febbraio 1989, n. 7, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma** (artt. 3, 97, 117 e 123 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 8 febbraio 1989, n. 8, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma** (artt. 81, 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 7 febbraio 1989, n. 5, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, secondo e terzo comma** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 7 febbraio 1989, n. 7, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**legge 29 dicembre 1988, n. 554, art. 5, quarto e quinto comma** (artt. 97, 117 e 123 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 7 febbraio 1989, n. 7, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 545, artt. 5 e 6** (artt. 77, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 8 febbraio 1989, n. 12, *G. U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 545, artt. 5 e 6** (artt. 81, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 2 febbraio 1989, n. 1, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 547, art. 1** (artt. 5, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 8 febbraio 1989, n. 11, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 547, art. 4, sesto comma** (artt. 47 e 53 dello statuto spec. Sardegna).

Regione Sardegna, ricorso 3 febbraio 1989, n. 4, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 548, art. 10** (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 8 febbraio 1989, n. 9, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 548, art. 11** (artt. 81, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 2 febbraio 1989, n. 2, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 8 febbraio 1989, n. 10, *G. U.* 1° marzo 1989, n. 9.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 549, art. 10** (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 2 febbraio 1989, n. 3, *G. U.* 22 febbraio 1989, n. 8.

**d.l. 30 dicembre 1988, n. 551, art. 7** [conv. in legge 21 febbraio 1989, n. 61] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 13 marzo 1989, n. 291, *G. U.* 21 giugno 1989, n. 25.

**legge 2 gennaio 1989, n. 6, nel suo complesso e, in particolare, artt. 1, 3, 4, 5, 7, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 22 e 24** (art. 117 della Costituzione).

Regione Piemonte, ricorso 17 febbraio 1989, n. 13, *G. U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 2 gennaio 1989, n. 6 nel suo complesso e, in subordine, artt. 1 e 25** (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 17 febbraio 1989, n. 15, *G. U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 2 gennaio 1989, n. 6 nel suo complesso, e in subordine: artt. 15, secondo comma, e 25** (artt. 8, nn. 20 e 29, e 16 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Trento, ricorso 17 febbraio 1989, n. 14, *G. U.* 8 marzo 1989, n. 10.

**legge 23 gennaio 1989, n. 22, art. 4, ultimo comma** (art. 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 21 giugno 1989, n. 459, *G. U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**legge 1° febbraio 1989, n. 34, recte 37, artt. 2, primo e secondo comma, e 4, secondo comma** (artt. 117, 118, 119, 125 e 130 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 17 marzo 1989, n. 17, *G. U.* 29 marzo 1989, n. 13.

**legge 1° febbraio 1989, n. 37, artt. 2, primo e secondo comma, e 4, secondo comma** (artt. 117, 118, 119 e 130 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 21 marzo 1989, n. 18, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge 1° febbraio 1989, n. 37, artt. 2, primo e secondo comma, e 4, secondo comma** (artt. 9, n. 10, 16 e 54, n. 5 dello statuto speciale reg. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Trento, ricorso 21 marzo 1989, n. 19, *G. U.* 5 aprile 1989, n. 14.

**legge reg. Toscana riapprovata il 14 febbraio 1989** (artt. 3, 97, primo comma, e 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 11 marzo 1989, n. 16, *G. U.* 22 marzo 1989, n. 12.

**legge 21 febbraio 1989, n. 61, artt. 1, 2 e 3** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Torre Annunziata, ordinanza 10 aprile 1989, n. 465, *G. U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 65, artt. 5 e 6** (artt. 77, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 11 aprile 1989, n. 23, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

Regione Toscana, ricorso 11 aprile 1989, n. 25, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 66, art. 1, n. 4 [conv. in legge 24 aprile 1989, n. 144]** (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Pisa, ordinanza 20 luglio 1989, n. 528, *G. U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 66, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 [convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144]** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 26 luglio 1989, n. 444, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 2 marzo 1989, n. 66, art. 10** (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 11 aprile 1989, n. 21, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 11 aprile 1989, n. 22, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77** (artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 11 aprile 1989, n. 24, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

Regione Toscana, ricorso 11 aprile 1989, n. 26, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**d.l. 4 marzo 1989, n. 77** (art. 77 della Costituzione e artt. 47 e 53 dello statuto reg. Sardegna).

Regione aut. Sardegna, ricorso 1° aprile 1989, n. 20, *G. U.* 19 aprile 1989, n. 16.

**legge 9 marzo 1989, n. 86, art. 11** (artt. 117, 118, 119, 121, secondo comma, e 124 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 14 aprile 1989, n. 27, *G. U.* 26 aprile 1989, n. 17.

**d.l. 24 marzo 1989, n. 102** (art. 100, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei Conti, ordinanza 24 aprile 1989, n. 428, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 24 marzo 1989, n. 102, art. 3, secondo comma** (artt. 4, n. 1 e 58 dello statuto speciale Friuli-Venezia Giulia).

Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorso 3 maggio 1989, n. 29, *G. U.* 24 maggio 1989, n. 21.

**legge 24 marzo 1989, n. 122, artt. 1, 3 e 4** (artt. 8, n. 17, 16 e titolo VI dello statuto spec. T.A.A.).

Provincia aut. di Trento, ricorso 11 maggio 1989, n. 38, *G. U.* 31 maggio 1989, n. 22.

legge 24 marzo 1989, n. 122, artt. 3, secondo comma, 6, sesto comma, e 9 (artt. 3, 9, 97, 117 e 118 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 11 maggio 1989, n. 37, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

legge 24 marzo 1989, n. 122, artt. 3, sesto comma, 4, primo comma, 6, quinto comma e 7, primo e secondo comma (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 16 maggio 1989, n. 39, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

d.l. 25 marzo 1989, n. 109, artt. 2, primo comma, lett. b) e 4, primo comma (artt. 3, terzo comma, 8, primo comma, 14, 16, primo comma, 89, 100 e 107 dello statuto Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 8 maggio 1989, n. 34, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

d.l. 25 marzo 1989, n. 111, artt. 1, 2 e 3 (artt. 3, 32, 77, 81, 117, 119, 121, 125, 126 e 127 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 6 maggio 1989, n. 33, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

d.l. 25 marzo 1989, n. 111, artt. 1, sesto e settimo comma, 2, 3, primo, secondo, terzo e quinto comma, e 5, primo comma (artt. 8, 9, 16, 33, 38, 49, 51, 80, 87, 97, 98, 103 e 107 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 9 maggio 1989, n. 35, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

d.l. 28 marzo 1989, n. 110, art. 6 (artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 4 maggio 1989, n. 30, G. U. 24 maggio 1989, n. 21.

d.l. 28 marzo 1989, n. 110, art. 6 (artt. 77, 81, 117, 118, 119, 24, 101 e 113 della Costituzione).

Regione Piemonte, ricorso 6 maggio 1989, n. 31, G. U. 24 maggio 1989, n. 21.

Regione Lombardia, ricorso 6 maggio 1989, n. 32, G. U. 24 maggio 1989, n. 21.

d.l. 1° aprile 1989, n. 121, artt. 1, quarto e quinto comma, e 2, secondo e terzo comma (artt. 8, 9, 14, 16 dello statuto speciale reg. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 9 maggio 1989, n. 36, G. U. 31 maggio 1989, n. 22.

legge reg. Sicilia approvata il 5 aprile 1989, artt. 2 e 7 (art. 97, primo comma, della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 21 aprile 1989, n. 28, G. U. 3 maggio 1989, n. 18.

e).

49

57,

5, 126

n. 34.

primo

U. 12 lu-

**legge reg. Valle d'Aosta 7 giugno 1989** (statuto reg. Valle d'Aosta).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 1° luglio 1989, n. 54, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge reg. Valle d'Aosta 7 giugno 1989, art. 1, comma secondo** (Statuto reg. Valle d'Aosta, art. 3).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 1 luglio 1989, n. 55, *G.U.* 19 luglio 1989, n. 29.

**legge reg. Toscana 18 luglio 1989, n. 10 in toto e, in particolare, artt. 6 e 21** (artt. 81, 117 e 127 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 11 agosto 1989, n. 66, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge reg. Marche 18 luglio 1989, n. 178, artt. 1 e 2** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 11 agosto 1989, n. 65, *G.U.* 13 settembre 1989, n. 37.

**legge reg. Umbria riapprovata il 24 luglio 1989, artt. 1 e 2** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei ministri ricorso 18 agosto 1989, n. 96, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge reg. Umbria riapprovata il 24 luglio 1989, art. 2** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 18 agosto 1989, n. 70, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge reg. Molise riapprovata il 25 luglio 1989, art. 4** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 1° settembre 1989, n. 72, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 26 luglio 1989, n. 260, art. 3, secondo comma** (artt. 4, n. 1 e 58 dello statuto speciale reg. Friuli-Venezia Giulia).

Presidente giunta regionale Friuli-Venezia Giulia, ricorso 17 agosto 1989, n. 67, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 28 luglio 1989, n. 265, artt. 1, 2 e 3** (artt. 3, 32, 77, 81, 117, 119, 121, 125, 126 e 127 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 1° settembre 1989, n. 71, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 28 luglio 1989, n. 625** (art. 81 della Costituzione e artt. 7, n. 1, 48, 49 e 50 dello statuto spec. reg. Friuli-Venezia Giulia).

Presidente giunta regionale Friuli-Venezia Giulia, ricorso 17 agosto 1989, n. 68, *G.U.* 27 settembre 1989, n. 39.



**d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247** (artt. 3, 24 e 101 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 9 novembre 1989, n. 646, *G. U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 247, primo e terzo comma** (artt. 3, 25, 27, 102 e 107 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 20 novembre 1989, n. 648, *G. U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge reg. Abruzzo riapprovata il 29 luglio 1989, artt. 14, primo e secondo comma, e 20, secondo comma** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 30 settembre 1989, n. 78, *G. U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**d.l. 5 agosto 1989, n. 279, art. 8** (artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Umbria, ricorso 8 settembre 1989, n. 73, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 8 settembre 1989, n. 74, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 5 agosto 1989, n. 279, art. 8** (artt. 77, 81, quarto comma, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché gli artt. 24, 101 e 113).

Regione Lombardia, ricorso 15 settembre 1989, n. 76, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

Regione Piemonte, ricorso 15 settembre 1989, n. 77, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**d.l. 5 agosto 1989, n. 279, art. 8** (artt. 81, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Veneto, ricorso 12 settembre 1989, n. 75, *G. U.* 27 settembre 1989, n. 39.

**legge 28 agosto 1989, n. 305, art. 10** (artt. 3 e 6 statuto regione Sardegna).

Regione aut. Sardegna, ricorso 6 ottobre 1989, n. 79, *G. U.* 18 ottobre 1989, n. 42.

**d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, art. 3, terzo e quinto comma, 5, primo comma, 17, sesto comma, 21, primo comma, lett. c) e 26, primo comma** (art. 76 della Costituzione e artt. 4, n. 7 e n. 8, 5, n. 1, e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Reg. aut. Trentino-Alto Adige, ricorso 23 ottobre 1989, n. 87, *G. U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, artt. 3, quarto comma, 9, secondo comma, 15, primo comma, lett. c), 17, secondo e sesto comma, e 21** (artt. 5, 117 e 118 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 2 novembre 1989, n. 88, *G. U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, artt. 3, quarto e quinto comma, 5, secondo comma, 13, terzo e quarto comma e 21, primo comma, lett. c)** (artt. 117, primo comma e 118, primo comma, della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 27 ottobre 1989, n. 84, *G.U.* 8 novembre 1989, n. 45.

**d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, artt. 5, primo comma, 21, primo comma, lett. c) e 26, primo comma** (art. 76 della Costituzione e artt. 8, 9 e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 27 ottobre 1989, n. 85, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

Provincia aut. di Trento, ricorso 27 ottobre 1989, n. 86, *G.U.* 15 novembre 1989, n. 46.

**d.l. 6 settembre 1989, n. 322, artt. 9, 15, lett. c) e d), 17, sesto comma, 21, lett. c) e 26, terzo comma** (artt. 3, 5, 117, 118, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 26 ottobre 1989, n. 82, *G.U.* 8 novembre 1989, n. 45.

**d.l. 23 settembre 1989, n. 326, art. 3, secondo comma** (artt. 4, n. 1, e 58 dello statuto spec. reg. Friuli-Venezia Giulia).

Presidente della giunta reg. Friuli-Venezia Giulia, ricorso 26 ottobre 1989, n. 81, *G.U.* 8 novembre 1989, n. 45.

**legge reg. Toscana 26 settembre 1989, art. 2** (artt. 5, 81, 117 e 119 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 26 ottobre 1989, n. 83, *G.U.* 8 novembre 1989, n. 45.

**legge reg. Molise riapprovata il 2 ottobre 1989, art. 1, primo e terzo comma** (artt. 117 e 130 della Costituzione e art. 49 statuto reg. Molise).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 17 novembre 1989, n. 99, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**legge reg. Liguria riapprovata il 4 ottobre 1989, art. 4** (artt. 3, 51 e 97 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 2 novembre 1989, n. 89, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge reg. Valle d'Aosta riapprovata il 4 ottobre 1989, artt. 4, 7 e 9** (legge costituz. 26 febbraio 1948, n. 4; comm. C.E.E. 21 dicembre 1978; c.c. disp. pr. l.g. gen. art. 11).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 24 ottobre 1989, n. 80, *G.U.* 8 novembre 1989, n. 45.

**legge reg. Piemonte 5 ottobre 1989** (artt. 117 e 128 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 2 novembre 1989, n. 90, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8** (artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione).

Regione Umbria, ricorso 6 novembre 1989, n. 94, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

Regione Toscana, ricorso 6 novembre 1989, n. 95, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 6 novembre 1989, n. 93, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8** (artt. 77, 81, quarto comma, 117, 118, 119 e, in subordine, 24, 101 e 113 della Costituzione).

Regione Piemonte, ricorso 3 novembre 1989, n. 91, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8** (artt. 77, 117, 118, 119 e, in subordine, 24, 101 e 113 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 15 novembre 1989, n. 98, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

**d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 8** (artt. 117, 118, 119, 77, 81 e 125 della Costituzione).

Regione Veneto, ricorso 6 novembre 1989, n. 92, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge 10 ottobre 1989, n. 349, artt. 1, primo comma, 3 e 7** (artt. 89, 100 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).

Prov. aut. di Bolzano, ricorso 30 novembre 1989, n. 100, *G.U.* 13 dicembre 1989, n. 50.

**legge reg. Abruzzo riapprovata il 17 ottobre 1989** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 13 novembre 1989, n. 96, *G.U.* 22 novembre 1989, n. 47.

**legge reg. Calabria riapprovata il 19 ottobre 1989** (artt. 3 e 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 15 novembre 1989, n. 97, *G.U.* 6 dicembre 1989, n. 49.

