ANNO XXVII - N. 4

LUGLIO - AGOSTO 1975

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Pubblicazione bimestrale di servizio

ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1975

ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **12.750**
UN NUMERO SEPARATO ..... » **2.250**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - ROMA
c/c postale 1/2640

Stampato in Italia - Printed in Italy
Autorizzazione Tribunale di Roma - Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

(5219076) Roma, 1976 – Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

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

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE

Avvocati

Glauco Nori, *Ancona;* Francesco Cocco, *Bari;* Michele Dipace, *Bologna;* Francesco Mariuzzo, *Brescia;* Giovanni Contu, *Cagliari;* Americo Rallo, *Caltanissetta;* Giovanni Vacirca, *Catania;* Filippo Capece Minutolo Del Sasso, *Catanzaro;* Franco Favara, *Firenze;* Francesco Guicciardi, *Genova;* Carlo Bafile, *L'Aquila;* Giuseppe Orazio Russo, *Lecce;* Giuseppe Minniti, *Messina;* Marcello Della Valle, *Milano;* Aldo Alabiso, *Napoli;* Nicasio Mancuso, *Palermo;* Pier Giorgio Lignani, *Perugia;* Rocco Berardi, *Potenza;* Umberto Giardini, *Torino;* Maurizio De Franchis, *Trento;* Paolo Scotti, *Trieste;* Giancarlo Mandò, *Venezia.*

COMUNE

COMUNITÀ EUROPEE

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

PARTE SECONDA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 132 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Volterra - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Azzariti) c. Presidente Regione Toscana (avv. Bonte, Cheli).

Corte Costituzionale - Giudizi di legittimità costituzionale in via principale - Leggi regionali - Motivi non indicati nel provvedimento di rinvio del Governo - Inammissibilità del ricorso.
(cost. art. 127).

È inammissibile il ricorso dello Stato avverso una legge regionale, fondato su motivi diversi da quelli indicati nel provvedimento di rinvio del Governo (1).

(*Omissis*). — 2. - Devesi preliminarmente esaminare l'eccezione sollevata dalla difesa della Regione di inammissibilità del ricorso in quanto i motivi di questo enunciati sono diversi da quello esposto nel telegramma di rinvio con palese violazione dell'unitarietà del procedimento di controllo delle leggi regionali disposto dall'art. 127 della Costituzione.

L'eccezione è fondata.

Con costante giurisprudenza (sentenza n. 8 del 1967, n. 147 del 1972 e recentemente n. 123 del 1975) la Corte ha affermato che il procedimento previsto dall'art. 127 della Costituzione per l'impugnativa delle leggi regionali viziate di incostituzionalità ha carattere unitario e che non possono distinguersi in esso, come due fasi autonome e separate, il rinvio al Consiglio regionale per il riesame della legge e l'eventuale impugnativa di questa per vizio di costituzionalità avanti la Corte.

---

(1) Cfr., espressamente Corte Cost. 4 febbraio 1967, n. 8, in questa *Rassegna* 1967, I, 21.

Precisa la citata sentenza n. 147 del 1972 che l'atto motivato del Consiglio dei ministri di rinvio di una legge al Consiglio regionale, con il quale rileva vizi di legittimità costituzionale della legge medesima ed invita il predetto Consiglio a considerarli e rimuoverli in sede di nuova approvazione, « ha una sua componente di volontà in relazione ad un comportamento immediatamente successivo (rinvio) o futuro ed eventuale (ricorso per illegittimità costituzionale alla Corte). E come tale non è istantaneo, ma perdurante, sia pure in date condizioni... per cui appare... come predeterminazione da parte del Governo delle linee essenziali dell'eventuale ricorso alla Corte e del conseguente giudizio di legittimità ».

È evidente pertanto l'esigenza che i motivi del rinvio e quelli della eventuale successiva impugnativa debbano essere, almeno nelle loro linee essenziali, predeterminati ed enunciati nell'atto di rinvio e che il Consiglio regionale debba essere posto, sin dalla fase del rinvio, nella condizione di conoscere i vizi di legittimità del suo provvedimento legislativo riscontrati dal Governo, e di poterli così esaminare ed eliminare nella successiva eventuale rielaborazione ed approvazione della legge.

Ciò non si è affatto verificato nella specie in esame ove l'atto di rinvio indicava espressamente soltanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge regionale in riferimento all'art. 81 della Costituzione, mentre il ricorso alla Corte denuncia la violazione degli artt. 117, 3, 30, 33 e 34 della Costituzione (vizi questi non enunciati e nemmeno menzionati nell'atto di rinvio) e in base a motivi di cui nel predetto atto non vi è traccia.

3. - Non è da accogliersi la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato che la qualifica di « preliminare ed assorbente » data dal telegramma di rinvio all'unico motivo finanziario invocato « implicitamente invitava la Regione a rivedere anche le altre disposizioni della legge » da essa emanata. I due aggettivi usati non costituiscono certo enunciativa di vizi di legittimità costituzionale, ma possono solo interpretarsi come una forma di riserva espressa in modo generico e non concreto che comunque, il Governo, iniziata la procedura di rinvio, non avrebbe più potuto in alcun modo sciogliere.

Non è parimenti da accogliersi l'affermazione della medesima Avvocatura circa la non identicità delle leggi regionali 11 febbraio e 1° luglio 1974, risultando invece indiscutibilmente l'identità formale e sostanziale dei due testi, salve le modifiche finanziarie apportate agli articoli 29 e 30 per adeguare la legge medesima al contenuto dei rilievi espressi dal Governo nell'atto di rinvio. Comunque, come esattamente osservava la difesa della Regione, ove la legge regionale 1° luglio 1974 dovesse considerarsi una legge nuova rispetto alla precedente 11 feb-

braio, il Governo non avrebbe potuto impugnarla avanti la Corte se non con previo rinvio della legge al Consiglio. L'omissione della fase di rinvio renderebbe quindi, anche sotto questo profilo, inammissibile il ricorso in esame.

4. - Devesi quindi dichiarare inammissibile il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri per mancata corrispondenza fra i motivi invocati nell'atto di rinvio al Consiglio regionale e quelli enunciati nel ricorso stesso. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 giugno 1975, n. 134 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rocchetti - Calleri (avv. Giovannini), Grosso (avv. Coronas).

Regione - Legge elettorale - Causa di ineleggibilità - Maneggio di danaro degli enti locali - Sperequazione rispetto alle Regioni a Statuto Speciale - Illegittimità Costituzionale - Esclusione.

(cost. art. 3; l. 17 febbraio 1968, n. 108, art. 5, comma quinto, lettera *b*).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quinto comma lettera b, *della legge 17 febbraio 1968, n. 108, che sancisce l'ineleggibilità a Consigliere delle Regioni ordinarie di coloro che hanno maneggio di denaro degli enti locali sottoposti al controllo della Regione* (1).

(*Omissis*). — 2. - La questione non è fondata.

Occorre innanzi tutto premettere che, nelle leggi istitutive delle Regioni a statuto speciale, la competenza a disciplinare la materia elettorale è variamente regolata, nel senso che per due di esse (Sicilia e Trentino-Alto Adige) è stabilito che debba provvedersi con legge regionale, mentre per le altre tre è disposto che debba provvedervi con proprie leggi lo Stato, così come in base all'art. 122 Cost., primo comma, è la legge statale competente a disciplinare le elezioni nelle Regioni a statuto ordinario.

Ne consegue che è lo stesso sistema costituzionale che, richiedendo leggi particolari per le singole Regioni a statuto speciale (secondo i casi, legge regionale o statale) da un lato e una legge (statale) per quelle a statuto ordinario, implica necessariamente la possibilità di regolamentazioni differenziate anche per quanto riguarda i casi di ineleg-

---

(1) Sulle cause di ineleggibilità (maneggio del denaro), cfr. Cass. 26 novembre 1971, n. 3460, in *Foro It.* 1972, I, 377, con nota.

gibilità: di tal che, di per sé, tale differenziazione non può implicare violazione di quel principio di eguaglanza che, affermato in via generale nell'art. 3, viene ribadito nel primo comma dell'art. 51 della Costituzione. Non può pertanto esser sufficiente ragione di illegittimità costituzionale la circostanza che le disposizioni della legge statale che disciplinano le elezioni dei Consigli regionali a statuto ordinario siano difformi dalle corrispondenti norme dettate dalle singole leggi che regolano la stessa materia per le Regioni a statuto speciale. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 giugno 1975, n. 135 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Crisafulli - Ferrucci (avv. Basile), Corte dei Conti - Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen Stato Azzariti).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Successiva proposizione di questione di legittimità costituzionale dinanzi al giudice amministrativo - Inammissibilità.

Corte dei Conti - Giurisdizione sulle controversie di rapporto di impiego dei propri magistrati - Illegittimità costituzionale - Infondatezza.

Dopo la proposizione dell'istanza di regolamento di giurisdizione il giudice amministrativo (come il giudice ordinario), di primo o di secondo grado, non è più legittimato a sollevare questioni di legittimità che siano rilevanti per la definizione, nel merito, del giudizio ovvero per la risoluzione della questione di giurisdizione, ogni potere in ordine a quest'ultima essendo ormai trasferito alla Corte regolatrice (1).

Non è fondata, in rapporto agli artt. 3 e 108, secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo comma, e 65 t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, che prevedono la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine al rapporto di impiego dei propri magistrati (c.d. giurisdizione domestica) (2).

(*Omissis*). — 2. - Dev'essere preliminarmente accolta l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato, con ordinanza emessa dopo che era stata proposta dalla parte resistente istanza alle sezioni unite della Corte di cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione.

Già in una precedente occasione (sent. n. 73 del 1973) questa Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle censure di illegittimità

(1-2) Sulla prima massima cfr. Corte Cost. 6 giugno 1973, n. 73, in questa *Rassegna* 1973, I, 1013; sulla seconda cfr. Corte Cost. 21 gennaio 1967, n. 1, *ivi*, 1967, I, 1.

costituzionale che erano state mosse nei confronti di tale istituto, ebbe a rilevare come esso risulti ampiamente giustificato da esigenze di economia processuale, consentendo di ottenere una sollecita e definitiva pronuncia sulla giurisdizione (dove questa sia dubbia e contestata), con evidente vantaggio per tutte le parti, che devono ritenersi egualmente interessate ad una decisione sul merito della causa, della quale sia certa la provenienza dal giudice a ciò competente.

Tale essendo la *ratio* del regolamento preventivo di giurisdizione, non pare dubbio che la stessa valga identicamente sia che l'istanza sia proposta davanti ad un giudice ordinario, sia che (come nel caso in esame) sia proposta invece davanti al giudice amministrativo. D'altronde, l'ordinanza del Consiglio di Stato, pur richiamando, sul punto testé accennato, la contraria giurisprudenza del Consiglio medesimo, ha piuttosto insistito, nella motivazione, sulla mancanza di effetto sospensivo dell'istanza per regolamento nel giudizio *a quo*.

Se si prescinde, perciò, dalla ipotesi in cui sia chiesta la sospensiva del provvedimento impugnato, discende dal già detto che, dopo e per effetto della proposizione della istanza di regolamento di giurisdizione, anche il giudice amministrativo, così di primo come di secondo grado, non è più legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale che siano rilevanti per la definizione, nel merito, del giudizio davanti ad esso instaurato, ovvero, come nel caso di specie, proprio per la risoluzione della questione di giurisdizione: ogni potere in ordine alla quale ultima è ormai trasferito alla Corte regolatrice.

3. - Nel merito, questa Corte è dunque chiamata a pronunciarsi sulla sola questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo comma, e 65 del citato t.u. del 1934, nei termini in cui è prospettata dalle ordinanze della Corte di cassazione: dubitandosi, cioè, che la giurisdizione della Corte dei conti in ordine al rapporto di impiego dei propri magistrati (cosiddetta giurisdizione « domestica ») contrasti con l'art. 108, secondo comma, Cost., prescrivente che « la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali », nonché con l'art. 3 (richiamato peraltro, quest'ultimo, sullo sfondo e senza che nessuno specifico profilo di illegittimità sia, in riferimento ad esso, dedotto né risulti sia stato prospettato dalle parti nei giudizi davanti alla Corte di cassazione).

Ciò posto, è da premettere, in linea generale, che, contrariamente all'assunto delle ordinanze, la sopravvivenza della giurisdizione « domestica » cui sono sottoposti i magistrati (e gli altri dipendenti) della Corte dei conti deve ritenersi consentita — in principio — dal sistema normativo risultante dagli artt. 102, 103, secondo comma, e dalla VI disposizione finale e transitoria della Costituzione.

Per quanto sicuramente orientata in senso sfavorevole nei confronti delle giurisdizioni speciali, infatti, la Costituzione, nell'art. 102, secondo l'interpretazione generalmente accoltane e più volte affermata nella giurisprudenza di questa Corte, si limita a porre il divieto di istituirne di nuove; mentre, a sua volta, la VI disp. trans., prescrivendo la revisione delle giurisdizioni speciali esistenti, non ne impone la incondizionata soppressione (ed eventuale trasformazione in sezioni specializzate, come suggerito dallo stesso art. 102, secondo comma), ma usa la parola « revisione » nel suo proprio senso lessicale, facendo obbligo al legislatore di prenderle in esame, sia per sopprimerle, sia per adeguarne la disciplina ai nuovi princìpi costituzionali.

Risulta altresì con certezza, come pure questa Corte ha in precedenza ritenuto (sent. n. 17 del 1965), che da quel generale sfavore di cui appaiono circondate, nel testo costituzionale, le giurisdizioni speciali, sono esenti quelle del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari, che la stessa VI disp. trans. esplicitamente sottrae al predetto obbligo di revisione, considerandole « a parte tra le giurisdizioni speciali » (così la sent. n. 1 del 1967, con puntuale riguardo alla Corte dei conti). Per quel che più particolarmente interessa in questa sede, è da osservare ulteriormente che il comma secondo dell'art. 103, oltre a ribadire nei termini più lati e parzialmente innovativi la giurisdizione della Corte medesima nelle materie « di contabilità pubblica », dotandola, per questa parte, di garanzia costituzionale (sen. n. 110 del 1970; n. 68 del 1971; n. 211 del 1972 e n. 205 del 1974), ne richiama poi genericamente quella « nelle altre (materie) specificate dalla legge ». E non vi ha dubbio che tale formula abbia riferimento (non importa ai fini del presente giudizio stabilire se soltanto od anche) alle altre materie, diverse dalla contabilità pubblica, che, anteriormente alla nuova Costituzione dello Stato ed al momento della sua entrata in vigore, erano dalla legge attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti, ivi compresi perciò i rapporti di impiego con i suoi magistrati e dipendenti, alla stessa sottoposti fin dal 1862.

Ciò non equivale necessariamente a ritenere che anche la giurisdizione « domestica » della Corte dei conti sia stata « costituzionalizzata » e lascia impregiudicato il problema (che non rileva nel presente giudizio) se tutte le singole norme attualmente disciplinanti i modi di esercizio di essa e lo stesso organo che la esplica siano, per ciò solo, esenti dal sindacato di questa Corte, ove abbiano a formare oggetto di particolari censure. Ma porta bensì ad escludere che quella speciale giurisdizione, in quanto implicitamente richiamata e presupposta dall'art. 103 ed espressamente sottratta ad obbligo di revisione in forza della VI disposizione transitoria, sia — di per sé — in contrasto con la Costituzione.

E poiché le censure proposte dalle ordinanze delle sezioni unite della Corte di cassazione investono proprio nel suo insieme la sopravvivenza della giurisdizione « domestica » della Corte dei conti, quanto precede potrebbe già essere sufficiente a farne ritenere la infondatezza.

4. - La gravità della questione e l'autorità del giudice *a quo* inducono tuttavia a scendere ad un esame analitico delle ragioni addotte nelle ordinanze, prescindendo — in ipotesi — dalle conclusioni fin qui raggiunte.

La questione viene prospettata essenzialmente sotto un duplice profilo. Da una parte, per la mancanza « di dispositivi idonei a garantire la completa diversificazione tra gli organi di vertice della Corte dei conti e le sezioni riunite, investite della funzione di giudicare sulla legittimità di atti amministrativi della Corte », e cioè di atti emanati dai detti organi o alla formazione dei quali gli stessi abbiano concorso in modo determinante. D'altra parte, per « il pericolo immanente nel sistema di un interesse sostanzialmente, anche se non formalmente, diretto » dei membri del collegio giudicante in questioni di principio riguardanti il loro stato giuridico ed economico.

Entrambi i profili sono da disattendere.

5. - Quanto al primo profilo, con riferimento al quale il Consiglio di Stato, nella sua ordinanza, aveva dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale eccepita dalla parte privata, è agevole rilevare che, a partire dalla riforma del 1933, gli organi della Corte dei conti cui sono attribuite funzioni di amministrazione del personale risultano, dal punto di vista istituzionale, nettamente distinti dalle sezioni riunite, che potranno esser chiamate a giudicare degli atti da quelli comunque promananti. Nessun compito di carattere amministrativo in materia residua ormai alle sezioni riunite, ed è perciò escluso che queste — come organo differenziato — abbiano a giudicare in ordine ad atti, suscettibili di essere considerati come loro propri.

A risultati non dissimili si perviene anche impostando il problema sotto l'aspetto soggettivo, vale a dire con riguardo alle persone dei magistrati della Corte che, nella loro qualità di Presidente, o di Segretario generale o di Presidente di sezione o di componenti del Consiglio di presidenza, del Consiglio di amministrazione o della Commissione di disciplina, abbiano prima posto in essere (o abbiano concorso a porre in essere) taluno degli atti concernenti i magistrati della Corte e si trovino poi a far parte delle sezioni riunite, chiamate a sindacarne la legittimità. Una siffatta coincidenza nelle stesse persone di funzioni amministrative e di funzioni giudicanti, aventi ad oggetto il modo di

esercizio delle prime, non è necessaria conseguenza del sistema, ma potrebbe soltanto verificarsi come accidentale eventualità, nel qual caso soccorrerebbero gli istituti della astensione e della ricusazione: l'una e l'altra sicuramente applicabili al processo dinanzi alla Corte dei conti, in punto di diritto, stante il rinvio dell'art. 26 del relativo regolamento, regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, alle norme del codice di procedura civile; ed applicabili altresì in linea di fatto, utilizzando il congegno predisposto dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 161 del 1953, a norma del quale il Presidente, sentito il Consiglio di presidenza, assegna annualmente alle singole sezioni, ed a quelle riunite, un « congruo numero di magistrati ».

Né può fondatamente ritenersi che, pur realizzandosi la doverosa separazione personale tra coloro che, avendo formato o concorso a formare atti relativi al personale di magistratura, potrebbero avere interesse alla loro conservazione e coloro cui spetta conoscere in sede giurisdizionale, sussista tuttavia una sorta di condizionamento di questi ultimi da parte dei primi, a causa dei poteri di supremazia anche disciplinare, e comunque inerenti allo stato giuridico ed alla carriera dei magistrati della Corte, attribuiti agli organi di vertice della stessa (e perciò esplicati dalle persone che ne sono titolari). A prescindere dal rilievo che le norme che tali poteri conferiscono non sono, e non sono state, oggetto di specifica censura, le stesse ordinanze di rimessione ne riconoscono la rispondenza « ad imprescindibili esigenze organizzative », che consentirebbero — come soggiungono — di ipotizzarne « una giustificazione plausibile sul piano costituzionale ». Ma deve sopra tutto osservarsi che l'attribuzione di quei poteri ad organi della Corte dei conti era necessaria per realizzare l'indipendenza (esterna) della Corte medesima e dei suoi componenti, in special modo « di fronte al Governo », così come prescritto dall'art. 100, ultimo comma, Cost. (ed infatti una situazione sotto certi aspetti analoga è dato riscontrare altresì nell'ordinamento del Consiglio di Stato, al quale contestualmente si riferisce la norma costituzionale adesso ricordata).

Proprio perché i magistrati della Corte dei conti non devono dipendere dal Governo (né dal Governo nel suo complesso, né dal Presidente del Consiglio, né dall'uno o dall'altro ministro o ministero), la competenza ad adottare o proporre i provvedimenti ad essi relativi, non poteva che essere affidata alla Corte stessa, e cioè, in termini concreti, a determinati suoi organi.

6. - Quanto al secondo profilo di incostituzionalità, è sufficiente rilevare che la fondamentale esigenza che il giudice sia disinteressato rispetto alla controversia sulla quale deve decidere, e perciò realmente imparziale, non può essere intesa in modo così lato e generico da farvi

rientrare anche l'interesse che egli, come privato cittadino, possa avere a una determinata soluzione di problemi di principio inerenti a quella controversia, non essendoci giudice che non sia, al tempo stesso, elettore, pubblico dipendente, proprietario od affittuario, creditore o debitore, e via dicendo, ed insomma inserito in situazioni e rapporti della vita associata regolati dal diritto oggettivo dello Stato, al quale, nell'esercizio della potestà giurisdizionale conferitagli, deve dare concreta attuazione.

Non per questo, tuttavia, un giudice si rende incompatibile per difetto di terzietà, com'è confermato anche dall'art. 51 cod. proc. civ., che, al n. 1, gli fa obbligo di astenersi solo « se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto »: con chiara allusione ad un interesse diretto, e perciò giuridicamente rilevante, sia nella causa sottopostagli, sia in altra effettivamente pendente davanti ad un diverso giudice.

7. - Da qualunque punto di vista, dunque, si consideri la questione proposta dalle ordinanze della Corte di cassazione, deve sempre concludersi per la sua infondatezza. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 giugno 1975, n. 137 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Trimarchi - Forniti c. Minerbi.

Procedimento civile - Avvocati e procuratori - Credito per il compenso - Ingiunzione - Giudice competente per valore - Giudice del luogo ove ha sede il Consiglio dell'ordine - Illegittimità costituzionale - Infondatezza.

(c.p.c., art. 637).

Non è fondata, in rapporto agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 637, terzo comma c.p.c., laddove è disposto che gli avvocati e procuratori possono proporre domanda di ingiunzione contro i propri clienti al giudice competente per valore del luogo dove ha sede il Consiglio dell'ordine nei cui albi sono iscritti (1).

(*Omissis*). — 1. - Con le due ordinanze del pretore di Ferrara indicate in epigrafe è sollevata la stessa questione di legittimità costituzionale e precisamente si domanda se contrasti con gli articoli 3 e 24 della Costituzione l'art. 637, comma terzo, del codice di procedura civile

(1) Cfr. su altri aspetti della questione, Corte Cost. 15 maggio 1974, n. 132, in questa *Rassegna* 1974, I, 835; 1° marzo 1973, n. 22, *ivi*, 1973, I, 483.

in forza del quale gli avvocati e procuratori possono proporre domanda di ingiunzione contro i propri clienti al giudice competente per valore del luogo dove ha sede il consiglio dell'ordine nei cui albi sono iscritti.

I due procedimenti possono, per ciò, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Il giudice *a quo* ritiene che sia violato l'art. 3 della Costituzione, perché la norma in esame, dettata in materia di competenza del giudice a conoscere della domanda d'ingiunzione, tratta in modo differenziato, e senza che ricorra una adeguata giustificazione, una categoria di cittadini, e precisamente quella degli avvocati e procuratori, a cui riserva una posizione di privilegio per ciò che ad essa attribuisce il potere di determinare lo spostamento della competenza ordinaria, e tutti gli altri cittadini che non hanno lo stesso potere ed anzi vengono a trovarsi nella correlativa posizione di soggezione.

Ai fini della individuazione dei termini della questione, va subito osservato che la detta soggezione, in effetti, ammesso che esista e rilevi, non può ricorrere nei confronti dei cittadini diversi dai clienti dei professionisti legali che dalla detta norma non sono né avvantaggiati né danneggiati e ricorre tutt'al più solo nei confronti dei clienti atteso che gli avvocati e procuratori solamente per i crediti verso di essi possono giovarsi della norma in questione. Ed allora la dedotta discriminazione più propriamente consisterebbe in ciò che unicamente agli avvocati e procuratori è attribuito il detto potere ex art. 637, comma terzo, e non anche a tutti gli altri cittadini (ivi compresi i clienti dei detti professionisti) e che correlativamente all'indicata posizione attiva, riconosciuta agli avvocati e procuratori, si avrebbe quella di soggezione dei clienti degli stessi.

E va ancora tenuto presente che il disposto della norma *de qua* acquista pratico rilievo tutte le volte in cui il giudice così individuato non sia anche quello del luogo in cui risiede o ha domicilio l'ingiunto (siccome si osserva nella stessa ordinanza di rimessione) o quello del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione dedotta in giudizio, ai sensi degli artt. 18 e 20 del codice di rito, ovvero « il capo dell'ufficio giudiziario che ha deciso la causa alla quale il credito si riferisce » (art. 637, comma secondo, dello stesso codice); e che quindi, l'ambito di effettiva applicazione della norma è ben contenuto e limitato.

3. - Così precisati i termini e la portata pratica del profilo di illegittimità costituzionale in esame, il principio di eguaglianza non risulta violato.

Gli avvocati e procuratori in vista e per il fatto dell'esercizio della professione, si trovano in una posizione che ha aspetti di peculiarità che oggettivamente la differenziano da quella di tutti gli altri presta-

tori d'opera intellettuale, in ordine alla corresponsione della remunerazione loro dovuta (sentenza n. 132 del 1974), ed è certamente diversa rispetto a quella di tutti gli altri cittadini. Sono essi, infatti, tenuti a superare esami di Stato o avere determinati requisiti o anzianità qualificanti, per potere essere iscritti agli albi e per potere esercitare la professione; e sono ancora tenuti, e tra l'altro, ad osservare nello svolgimento della loro attività norme anche non scritte, sottostando quindi circa la loro condotta e sotto il profilo deontologico, al controllo del consiglio dell'ordine competente. E tali condizioni, limiti e limitazioni risultano posti a tutela dell'interesse di tutti i cittadini ed in particolare di quelli (che a loro volta possono anche essere dei professionisti legali) che agli avvocati e procuratori si rivolgono per la difesa e rappresentanza in sede giudiziale o nella materia extragiudiziale.

Gli avvocati e procuratori, d'altra parte, debbono avere la residenza nella circoscrizione del tribunale nel cui albo degli avvocati sono iscritti, e nel capoluogo del circondario nel quale sono iscritti nell'albo dei procuratori, e onde far fronte ad un'esigenza ognora crescente, sono portati ad organizzare adeguatamente la loro attività di lavoro autonomo. E la scelta della sede, nella unitarietà dei suoi effetti, non può rilevare in favore di chi legittimamente la compia.

La qualità di professionista legale è il riflesso soggettivo di una disciplina a cui sottostanno interessi pubblici o collettivi ed in cui concorrono mezzi e modi di tutela, appropriati e coerenti. Essa, quale entità materiale e giuridica, non si presta ad essere esaminata analiticamente, ma deve essere valutata in sé, e per ciò le singole norme, da cui si originano gli effetti giuridici particolari (e così quella della cui legittimità costituzionale si dubita), vanno, in sede di controllo della loro conformità a Costituzione, considerate nel loro complesso.

Non si può quindi prescindere dall'ampiezza e portata che ha la tutela giurisdizionale prevista in favore di codesti professionisti. Essi, per conseguire le loro pretese di carattere patrimoniale nei confronti dei clienti, possono adire il magistrato dando vita ad un ordinario processo di cognizione o chiedendo l'emissione di un decreto ingiuntivo o giovandosi della speciale procedura di cui all'art. 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (e successive modifiche). Ora, nell'ambito di tale normativa, relativamente alla quale questa Corte, a proposito della procedura da ultimo ricordata, non ha ravvisato l'illegittimità costituzionale di cui alla denuncia (sentenza n. 22 del 1973), rientra l'art. 637, comma terzo, del codice di procedura civile.

Pertanto, l'attribuzione ai professionisti legali del potere di scegliere unilateralmente, e giusta il criterio sopra riferito, la competenza per territorio in tema di procedimento per l'ingiunzione, appare sufficientemente giustificata.

Né contrasta con il principio di eguaglianza il fatto che i clienti di professionisti legali si trovino nella detta posizione di soggezione, giacché questa è affatto correlata a quella attiva e positiva dei professionisti legali e non può di conseguenza non trovare in essa la propria base: le due categorie di soggetti sono diverse e se è logico che ad una di esse spetti un potere con effetti nei confronti dell'altra, è l'intera situazione giuridica a risultare razionalmente giustificata.

Non si è quindi in presenza di un ingiustificato privilegio, sibbene di una razionale agevolazione per una categoria di lavoratori autonomi.

4. - Non si ha, d'altra parte, la lamentata violazione del diritto di difesa.

Secondo il giudice *a quo,* l'art. 24, comma secondo, della Costituzione non sarebbe rispettato perché il cliente, oltre a trovarsi nell'indicato stato di soggezione, non avrebbe la possibilità di scegliere il proprio difensore *intuitu personae,* e perché sarebbe costretto a sopportare spese superiori a quelle a cui andrebbe incontro se il giudizio si svolgesse davanti al giudice del luogo di residenza o di domicilio di esso cliente, e perché, in definitiva, il diritto di difendersi del cliente sarebbe menomato per ciò che potrebbe proporre opposizione al decreto ingiuntivo concesso ai sensi dell'art. 637, comma terzo, solo colui che fosse in grado di sopportare i detti più elevati costi processuali.

Senonché, in contrario, va rilevato che nei confronti di tutti gli esercenti la professione legale iscritti nei relativi albi, si può e si deve presupporre una generica fiducia, come riflesso delle qualità da essi normalmente possedute, e che quindi alla scelta il cliente può attendere con facilità e sicurezza anche se il processo si svolge in una sede diversa da quella che gli sia abituale; e che l'impossibilità o la notevole difficoltà nell'operare la scelta del difensore *intuitu personae* non ricorrono neppure quando per la migliore assistenza e rappresentanza siano richieste particolari attitudini o specializzazioni nel professionista, perché in tal caso, dovunque si svolga il processo, non mancano i mezzi perché il cliente si possa rivolgere al professionista più adatto.

Tutt'al più possono aversi semplici difficoltà di ordine pratico, ma queste non mancano in ogni processo e per nessuna delle parti e per ciò solo non comportano alcuna rilevante menomazione del diritto di difesa.

C'è poi da tener presente che per il fatto di doversi difendere in località diversa dalla residenza o dal domicilio, il cliente non incontra in ogni caso e necessariamente maggiori spese: il conferimento del mandato ed i contatti con il professionista possono aver luogo in vari modi e senza rilevante aggravio di spesa.

Comunque, l'eccedenza di spesa, ammesso che in concreto ci sia, non è regola tale da mettere il cliente di fronte alla alternativa di provvedere o rinunziare alla difesa.

Infine, e conclusivamente, esclusa la contrarietà al principio di eguaglianza della norma denunciata e considerate, quindi, adeguatamente giustificate le posizioni del professionista e del cliente in ordine alla scelta del foro, non può non rilevare che proprio da tale scelta dipenderebbe l'eventuale maggiore costo del processo per il cliente. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 giugno 1975, n. 139 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Amadei - Esposito c. Brasiello.

Procedimento civile - Capacità di testimoniare - Testi minori degli anni 14 - Esclusione in casi particolari - Illegittimità costituzionale - Fondatezza.
(c.p.c., art. 248).

È illegittimo, con riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 248 c.p.c., laddove esclude che siano capaci di testimoniare i minori degli anni 14, salvi i casi in cui la loro audizione sia resa necessaria da particolari circostanze (1).

---

(1) Cfr., sull'art. 247, Corte Cost. 23 luglio 1974, n. 248, in questa *Rassegna* 1974, I, 1338.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 giugno 1975, n. 146 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Reale - Negozio e Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Azzariti).

Pena - Pena restrittiva della libertà personale - Esecuzione - Condannato in istato di infermità psichica - Ricovero in manicomio giudiziario - Sospensione della pena - Illegittimità costituzionale.
(cod. pen., art. 148).

È illegittimo, con riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 148 cod. pen. nella parte in cui prevede che il giudice, nel disporre il ricovero in manicomio giudiziario del condannato caduto in stato di infermità psichica durante l'esecuzione della pena restrittiva della libertà personale, ordini che la pena medesima sia sospesa, ed anche nella parte in cui prevede che il giudice ordini la sospensione della pena nel caso in cui

il condannato sia ricoverato in una casa di cura e di custodia ovvero in un manicomio comune (ospedale psichiatrico) (1).

---

(1) Sulle differenze tra custodia preventiva e pena cfr. Corte Cost. 4 maggio 1970, n. 64 in questa *Rassegna* 1970, I, 369 e 18 luglio 1973, n. 147, *ivi*, 1974, I, 32.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 giugno 1975, n. 151 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Capolozza, Santerini e Moro.

Querela - Remissione - Morte della persona offesa - Intrasmissibilità del diritto di remissione - Illegittimità costituzionale.
(cod. pen., art. 156).

È illegittimo, in riferimento all'art. 3 della Cost., l'art. 156 cod. pen. nella parte in cui non attribuisce l'esercizio del diritto di remissione della querela agli eredi della persona offesa dal reato, allorché tutti vi consentano.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 giugno 1975, n. 152 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Reale - Tavilla c. Soc. Fonti di Baceno - Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

Lavoro - Licenziamenti illegittimi - Tutela del lavoratore - Requisiti soggettivi del lavoratore - Questioni infondate di costituzionalità.
(l. 20 maggio 1970, n. 300; artt. 18, 35).

È infondata, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, 1° comma, legge 20 maggio 1970, n. 300 (statuto dei lavoratori), per il quale l'art. 18 viene applicato a ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo di imprese industriali e commerciali che occupi più di 15 dipendenti e, per quanto attiene alle imprese agricole, a quelle che, nel loro complesso, occupano più di 5 dipendenti (1).

È infondata, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, secondo comma della legge n. 300 del 1970, per il quale l'art. 18 si applica anche alle imprese commerciali e industriali, che nello stesso comune occupino più di 15 dipendenti e a quelle agricole che, nel medesimo ambito territoriale, abbiano più di cinque dipendenti, pur quando ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunga tale limite (2).

(1-2) Cfr. Corte Cost. 14 aprile 1969, n. 81 e 6 marzo 1974, n. 55, in *Foro it.*, 1969, I, 1384 e 1974, I, 959 con richiami.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1975, n. 157 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Volterra - Presidente Regione Siciliana (avv. Sansone) c. Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).

Imposte e tasse in genere - Tributi locali soppressi in attuazione della riforma tributaria - Attribuzione di somme, in sostituzione di quei tributi, agli enti locali - Criteri di determinazione - Spettanza allo Stato.

Spetta allo Stato, e non alle Regioni (nella specie Regione Siciliana), il potere di emanare circolari (circolare 19 dicembre 1972, n. 19 del Ministero delle Finanze) contenenti disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate.

(*Omissis*). — 1. - Il Presidente della Regione siciliana ricorre avverso la circolare del Ministero delle finanze — Direzione generale dei servizi per la finanza locale n. 19 del 19 dicembre 1972, n. 10/4265 (avente come oggetto « d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638. Disposizioni per l'attribuzione di somme agli Enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione dei tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate »), nella parte in cui dispone che l'attribuzione delle somme agli Enti locali, in sostituzione di tributi e compartecipazioni soppressi in attuazione della riforma tributaria, va fatta calcolando solo il gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio dello Stato, con esclusione del gettito dei tributi attribuiti alla Regione in base allo Statuto ed alle norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. La circolare precisa che, per quanto concerne la determinazione delle somme da attribuire ai Comuni e alle Provincie della Sicilia in sostituzione della compartecipazione all'IGE, deve farsi riferimento « alle sole quote attribuite a carico dello Stato, con esclusione, cioè, di quelle poste a carico della Regione ». La medesima circolare dispone che, per quanto attiene alle somme da distribuire ai Comuni in sostituzione delle compartecipazioni sui diritti erariali, sui pubblici spettacoli o sull'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici, « atteso che le compartecipazioni del genere nella Regione siciliana non vengono erogate dallo Stato, le Intendenze di finanza dovranno astenersi dall'attribuire somme sostitutive a tale titolo ».

Nelle sue conclusioni la Regione chiede che le somme da pagare agli Enti locali ai sensi del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, in sostituzione delle entrate loro derivanti per le quote di gettito di tributi soppressi vengano dichiarate interamente a carico dello Stato in tutto il territorio nazionale compreso quello della Regione siciliana e sia altresì

dichiarato che sino all'emanazione di apposite norme con la procedura di cui all'art. 12, comma secondo, n. 4, del d.l. 1972, n. 638, il gettito dei tributi afferenti al bilancio regionale spetta alla Regione senza vincoli di corrispondere agli Enti locali i contributi sostitutivi di importi che spettavano loro in base alle precedenti disposizioni per riscossione di tributi, contributi e compartecipazioni a tributi erariali attualmente soppressi.

Chiede altresì l'annullamento della circolare impugnata.

2. - Come esattamente rilevato dall'Avvocato dello Stato e come si preciserà più oltre, la Regione non è legittimata a dolersi della asserita incidenza della circolare, o delle norme di legge di cui questa ha inteso fare applicazione, sulla sfera di autonomia dei comuni o sulle situazioni giuridiche di loro pertinenza.

La Regione assume però che la circolare, e la su richiamata disciplina della legge del 1972, (qualora si ritenesse che la circolare sia ad essa conforme), siano invasive delle proprie attribuzioni. Ciò in quanto la circolare, disponendo che, per la determinazione delle somme da attribuire ai Comuni e alle Provincie della Sicilia, in sostituzione delle compartecipazioni dell'IGE, dovrà farsi riferimento alle sole quote attribuite a carico dello Stato, avrebbe posto a carico della Regione l'onere di attribuire ai Comuni e alle Provincie per il periodo considerato le somme corrispondenti alla differenza che era stata versata da essa Regione ai Comuni, in base alla legge regionale del 1953, per conto dello Stato.

Senonché la pretesa invasione non sussiste.

Le disposizioni relative alla determinazione delle somme da attribuire agli Enti locali della Sicilia in sostituzione di tributi soppressi impartite con la circolare ministeriale 29 dicembre 1972, non toccano in alcuna maniera le attribuzioni della Regione siciliana. Né le toccano gli artt. 1, 3, 4, 14, 21 del d.P.R. n. 638 del 1972.

Un confronto di queste norme con quelle regolatrici del sistema precedente alla riforma tributaria (legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 1, art. 3, modificati dagli artt. 21 e 17 della legge 16 settembre 1960, numero 1014, e dagli artt. 8 e 9 della legge 3 febbraio 1963, n. 56, e dagli artt. 11 e 12 della legge 22 dicembre 1969, n. 964) lo dimostra chiaramente. Prima della riforma ai Comuni che applicavano l'imposta di famiglio o quella sul valore locativo, le imposte sui consumi, le sovraimposte sul reddito dei terreni e dei fabbricati, l'imposta sulle industrie, i commerci, le arti, le professioni, competeva annualmente una quota del provento complessivo netto dell'IGE riscossa nel terzo esercizio precedente quello in cui la quota stessa veniva ripartita con ulteriore quota a favore dei Comuni montani o situati in piccole isole.

Dato che l'IGE percetta in Sicilia era riscossa dalla Regione, quest'ultima provvedeva a effettuare i versamenti delle relative somme agli enti locali quale anticipo sulle quote dovute dallo Stato e per conto dello stesso, al quale le somme venivano accreditate, salvo eventuali conguagli. Con la legge regionale siciliana 2 maggio 1953, n. 33, la Regione stabiliva di contribuire al fondo previsto dall'art. 1 della legge dello Stato 2 luglio 1952, n. 703, con una somma, da accreditarsi allo Stato, corrispondente all'11 % del provento complessivo dell'imposta generale sull'entrata di spettanza della Regione ai sensi dell'art. 36 dello Statuto, riscosso nell'esercizio finanziario precedente ed accreditato allo Stato. Questo contributo era ripartito dalla Regione per conto dello Stato fra le amministrazioni comunali e provinciali della Regione proporzionalmente alla popolazione residente in base ai dati del censimento ufficiale, a titolo di acconto sulle quote dell'amministrazioni comunali e provinciali spettanti a norma degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge 2 luglio 1952, n. 703, effettuandosi la liquidazione definitiva con i criteri e le modalità di cui al decreto ministeriale 26 luglio 1952, salvo gli eventuali conguagli fra lo Stato e la Regione.

Con l'introduzione della nuova normativa tributaria, il legislatore ha sostituito all'obbligo che lo Stato si era assunto di devolvere quota del gettito ad esso spettante a favore degli Enti locali, quello di corrispondere, in sostituzione delle quote di compartecipazione ai tributi erariali aboliti, somme di importo pari a quelle dallo stesso corrisposte fino al 31 dicembre 1972. La circolare impugnata impartisce disposizioni alle Intendenze di finanza per l'effettuazione di tali corresponsioni a carico dello Stato per il periodo transitorio corrente sino al 31 dicembre 1977, data in cui entrerà in funzione il nuovo sistema dei tributi locali.

È evidente che la circolare non dispone circa le somme sostitutive del contributo di cui la Regione con la citata legge regionale n. 33 del 1953 si era assunta l'onere di ripartire fra le amministrazioni comunali e provinciali della Sicilia. Trattasi infatti di un onere che trovava la sua fonte in un autonomo provvedimento della Regione.

Le su citate disposizioni della legge del 1972 non costituiscono titolo per una pretesa degli Enti locali verso la Regione siciliana.

Né lo costituisce la circolare impugnata. Essa non introduce modifiche a disposizioni legislative statuali, né confligge in alcun modo con l'autonomia della Regione, né tocca la sua sfera di competenza e i suoi rapporti con le Provincie e i Comuni, e tanto meno crea aggravi al bilancio regionale.

Non sussiste perciò la pretesa invasione delle attribuzioni della Regione.

Restano quindi assorbite le questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla difesa della parte ricorrente, sull'erroneo presupposto

che le norme denunciate siano titolo per un aggravio al bilancio regionale.

3. - Per quanto attiene all'asserita lesione dell'autonomia degli enti locali e dei loro diritti, non si vede in base a quali norme la Regione possa essere legittimata a sollevare conflitti d'attribuzione avanti la Corte costituzionale per pretese violazioni dello Statuto regionale che incidono sugli interessi delle Provincie e dei Comuni e non sulla sfera di interessi regionali. Né la Costituzione né lo Statuto siciliano prevedono sotto nessuna forma la sostituzione processuale per i giudizi costituzionali della Regione alle Provincie e ai Comuni e tanto meno l'art. 15 dello Statuto che sancisce anzi la più ampia autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali.

Né dalla circostanza che le Provincie e i Comuni non siano legittimati a sollevare conflitti di competenza costituzionali può desumersi che nel silenzio della legge, questa legittimazione spetti alla Regione. Nell'ordinamento italiano sono previsti altri mezzi per salvaguardare di fronte allo Stato l'autonomia o gli interessi che si pretendano violati delle Provincie e dei Comuni, quali i giudizi di costituzionalità in via incidentale contro leggi che ledano tale autonomia e i rimedi giurisdizionali ordinari avverso atti non legislativi. — *(Omissis)*.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1975, n. 159 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* - Astuti - Rizzo c. Fallimento Cooperativa « Madonna di Porto Salvo » - Presidente Consiglio Ministri(sost. avv. gen. Stato Carafa).

Fallimento - Fallimento e liquidazione coatta amministrativa - Speciale e diversa disciplina normativa - Concorso dell'una o dell'altra per talune imprese - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(r.d. 16 marzo 1942, n. 267; artt. 2, 196, 202; c.c., art. 2540).

Non è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 196, 202 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (nonché dell'art. 2540 c.c.), laddove è prevista una disciplina normativa diversa per la liquidazione coatta amministrativa e per la ordinaria procedura fallimentare ed un regime di concorso dell'uno o dell'altro istituto per talune categorie di imprese (soc. cooperative aventi per oggetto una attività commerciale) (1).

---

(1) Cfr. su altri aspetti della questione, Corte Cost. 17 aprile 1969, n. 87, in questa *Rassegna* 1969, I, 621.

(*Omissis*). — La questione non è fondata. I dubbi prospettati nelle ordinanze di rimessione investono da un canto l'istituto della liquidazione coatta amministrativa, per la speciale disciplina normativa diversa da quella dell'ordinaria procedura fallimentare, e si appuntano d'altro canto contro il regime di concorso tra fallimento e liquidazione ammesso dalla legge per talune categorie di imprese, come le società cooperative aventi per oggetto un'attività commerciale (cfr. art. 2540 codice civile). Per quanto concerne la legittimità costituzionale della vigente disciplina dell'istituto nei suoi caratteri generali, questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare, — con espresso riferimento agli effetti della liquidazione coatta amministrativa nei confronti dei creditori ed alla speciale procedura amministrativa di accertamento del passivo — come tale disciplina sia giustificata dalle finalità pubblicistiche connesse alla attività delle diverse categorie di imprese ad essa soggette, le quali, « sebbene si avvalgano prevalentemente di strutture ed attività ricadenti nella sfera del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi, o perché attengono a particolari settori della economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarità, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione ». Per le stesse ragioni « che giustificano gli interventi della pubblica amministrazione, mediante la vigilanza sugli organi, nonché l'ingerenza e i controlli sulle attività delle imprese medesime,... non può non competere a questa il presiedere alla liquidazione coatta di tali imprese, anche quando ne sia dichiarato lo stato di insolvenza, designandone l'organo liquidatore e controllando l'attività dello stesso, compresa quella diretta, in particolare, all'accertamento del passivo » (sentenza n. 87 del 1969). Conseguentemente, questa Corte ha altresì ritenuto che non sussiste alcuna sostanziale violazione del principio enunciato dall'art. 24, primo comma, della Costituzione, né per il fatto che il procedimento amministrativo (ma pur esso inteso a dare attuazione al criterio della *par condicio creditorum*) si svolga a cura di un commissario liquidatore, senza l'immediato intervento dell'autorità giudiziaria, diversamente da quanto previsto per l'ordinaria procedura fallimentare, né per le temporanee limitazioni imposte ai creditori per la tutela dei loro diritti, che essi possono far valere anche avanti l'autorità giudiziaria « nei modi e nei tempi prescritti dalla legge fallimentare, rimanendo comunque escluso, in virtù dei principi generali dell'ordinamento, che un temporaneo ma indeclinabile e tassativo impedimento all'esercizio dell'azione, disposto dalla legge, possa condurre alla perdita del diritto soggettivo ».

L'innegabile carattere amministrativo della liquidazione e la prevalente considerazione degli interessi generali, nelle diverse fattispecie

di liquidazione coatta amministrativa disciplinate dalla legge, non comportano una riduzione dei controlli giurisdizionali tale da abbandonare alla discrezionalità di apprezzamento del commissario liquidatore e dell'autorità amministrativa lo svolgimento della procedura, con ingiustificato sacrificio dei diritti dei creditori e con limitazione dei mezzi di tutela giuridica lesiva del precetto costituzionale. Al contrario, il legislatore si è preoccupato di assicurare adeguate forme di controllo giurisdizionale nelle diverse fasi del procedimento amministrativo, ed ha dettato, nella stessa legge fallimentare, a conclusione della disciplina generale delle procedure concursuali, un complesso di norme comuni a tutte le specie di liquidazione coatta amministrativa, proprio per la tutela dei diritti individuali dei creditori. Come è stato autorevolmente osservato, queste norme comuni riguardano appunto il momento giurisdizionale della liquidazione, per il quale valgono precisamente i principi sistematici che regolano il fallimento e le procedure concursuali in genere; talché si può fondatamente concludere che la liquidazione coatta realizza una forma di collaborazione tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria, per la coordinata tutela dell'interesse pubblico e degli interessi privati, pienamente compatibile con il vigente ordinamento costituzionale.

3. - Le suesposte considerazioni valgono sicuramente anche in rapporto allo speciale regime sancito dall'art. 2540 del codice civile per il caso di insolvenza delle società cooperative aventi ad oggetto un'attività commerciale. Lo scopo mutualistico e le finalità sociali, che hanno indotto il legislatore a dettare per queste società una particolare disciplina normativa, diversa da quella comune alle altre imprese commerciali, agenti unicamente per scopo di lucro, giustificano anche l'adozione del regime di concorso tra liquidazione coatta amministrativa e fallimento, il quale pertanto non integra, di per sé, alcuna violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento rispetto alla generalità delle imprese soggette al regime ordinario del fallimento.

Per quanto concerne, in particolare, i poteri e mezzi di tutela riconosciuti dalla legge ai creditori delle imprese soggette tanto alla liquidazione quanto al fallimento, è vero che i creditori non possono chiedere il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa, che questo provvedimento preclude la dichiarazione di fallimento (art. 196 r.d. 16 marzo 1942, n. 267), e che l'eventuale successivo accertamento dello stato di insolvenza può essere effettuato dal tribunale solo su ricorso del commissario liquidatore o su istanza del pubblico ministero (art. 202 del citato decreto). Ma occorre non dimenticare che i creditori di queste imprese possono chiedere la dichiarazione di fallimento a norma dell'art. 6 della legge fallimentare, e che tale dichiarazione preclude la

liquidazione coatta amministrativa (art. 196 citato), sicché, nella carenza o inerzia dell'autorità amministrativa competente ad ordinare la liquidazione, hanno ogni libertà di iniziativa per promuovere l'inizio della ordinaria procedura concursuale. Anche il regime di concorso elettivo tra le due procedure in base al criterio della prevenzione non può dirsi meramente casuale o arbitrario, poiché risponde, come unica soluzione tecnicamente possibile, alla duplice esigenza di consentire ad un tempo la tutela degli interessi generali, affidata alla pubblica amministrazione, e la tutela degli interessi particolari dei creditori, la cui iniziativa, se tempestivamente assunta, ed accolta dal tribunale, ha l'effetto di precludere la liquidazione.

D'altra parte, ben si comprende la diversa disciplina stabilita dagli artt. 195 e 202, per cui, trattandosi di impresa soggetta solo a liquidazione coatta amministrativa, i creditori sono ammessi a chiedere al tribunale la dichiarazione dello stato di insolvenza, che verrà trasmessa all'autorità competente perché disponga la liquidazione; mentre dopo disposta la liquidazione, tanto se il fallimento sia escluso quanto se sia ammesso, il tribunale potrà procedere all'accertamento dello stato di insolvenza soltanto su ricorso del commissario liquidatore o su istanza del pubblico ministero. In entrambi i casi, i creditori che non abbiano ritenuto di avvalersi tempestivamente delle facoltà loro accordate dall'art. 195 e dall'art. 196 (in correlazione con l'art. 6), non possono dolersi per la successiva privazione dei mezzi di tutela ad essi offerti dalla legge in via preventiva; l'iniziativa del commissario liquidatore e del pubblico ministero subentra, infatti, solo quando, pur sussistendo lo stato di insolvenza al momento della disposta liquidazione, nessuno ne avesse chiesto la dichiarazione.

4. - Ai fini ed effetti dell'eventuale accertamento dello stato di insolvenza nel corso della liquidazione, si deve riconoscere che una sufficiente garanzia è fornita proprio dal potere di iniziativa del commissario liquidatore e del pubblico ministero, ai quali i creditori, e per essi anche il comitato di sorveglianza, hanno in ogni momento la possibilità di rappresentare le loro istanze. Giova ricordare che il liquidatore, al pari del curatore, per quanto attiene all'esercizio delle sue funzioni, è pubblico ufficiale, tenuto ad adempiere con diligenza ai doveri del proprio ufficio ed a svolgere tutte le operazioni del procedimento secondo le direttive dell'autorità che vigila sulla liquidazione e sotto il controllo del comitato di sorveglianza, e soggetto a revoca e ad azione di responsabilità (cfr. artt. 199, 204 e seguenti), nonché alle eventuali sanzioni penali richiamate dall'art. 237.

Anche sotto questo profilo, appare pertanto ingiustificato il dubbio che il procedimento di liquidazione coatta amministrativa, in quanto

diretto al conseguimento di finalità pubblicistiche di interesse generale, comporti una menomazione della tutela giuridica dei diritti ed interessi dei creditori, con disparità di trattamento priva di ragionevole motivazione, sia per i creditori sia per le imprese che vi sono soggette, rispetto al normale regime delle procedure fallimentari. Proprio per quanto concerne la soddisfazione delle pretese creditorie, non sarà inutile ricordare che l'intervento della pubblica amministrazione, come esperienze notorie hanno dimostrato, si concreta non soltanto nel controllo delle operazioni di liquidazione per tutela di interessi generali, ma molto spesso anche mediante provvedimenti di carattere economico e finanziario, diretti, in varie forme, a circoscrivere i danni determinati dalla crisi delle imprese, sia nei confronti dei lavoratori dipendenti, sia nei confronti dei creditori.

Infine, anche in ordine alla posizione dei responsabili delle imprese sottoposte a liquidazione, non si può ravvisare alcuna apprezzabile disparità di trattamento, nemmeno sotto il profilo delle eventuali sanzioni penali, perché, quando sia stato giudizialmente accertato lo stato di insolvenza, trovano piena applicazione, con effetto dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione, oltre alle disposizioni della legge sul fallimento relative agli atti pregiudizievoli ai creditori e all'esercizio delle azioni revocatorie, anche nei riguardi dei soci a responsabilità illimitata, tutte le disposizioni penali degli artt. 216 e seguenti, nei confronti dei soci, amministratori, direttori generali, liquidatori e componenti degli organi di vigilanza delle imprese in questione (cfr. art. 203 legge fallimentare). Anche sotto questo ultimo profilo la dedotta questione di costituzionalità si rivela dunque priva di fondamento, tanto in rapporto all'art. 3 quanto all'art. 24 della Costituzione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1975, n. 162 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rossi - Giberti.

Procedimento penale - Istruzione sommaria - Nullità - Termine per eventuali deduzioni - Decorrenza - Illegittimità costituzionale.
(c.p.p., art. 401)

È illegittimo l'art. 401 c.p.p. nella parte in cui fa decorrere il termine di cinque giorni per la deduzione delle nullità relative intercorse nell'istruzione sommaria, dalla notifica all'imputato del decreto di citazione a giudizio anziché dalla notificazione al difensore dell'avviso della data fissata per il dibattimento.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1975, n. 165 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Gionfrida - Inam c. Basile.

Procedimento penale - Azione civile - Formula assolutoria - Inammissibilità dell'azione da parte di soggetti rimasti estranei al processo penale - Illegittimità costituzionale.

(c.p.p., art. 25).

È illegittimo l'art. 25 c.p.p. nella parte in cui dispone che l'azione civile non può essere proposta (perseguita o riproposta) davanti al giudice civile (o amministrativo) — quando in seguito a giudizio è stato dichiarato che il fatto non sussiste (che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto fu compiuto nell'adempimento di un dovere, ecc.) —, anche da parte di soggetti rimasti estranei al giudizio penale, perché non legittimati a costituirsi parte civile o comunque, di fatto, non posti in grado di parteciparvi (1).

(*Omissis*). — 1. - Con riferimento alla fattispecie particolare dell'assicuratore « surrogatosi nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili » ex art. 1916 del codice civile — il quale, secondo l'opinione in dottrina dominante, non può, in quanto non direttamente danneggiato dal reato, costituirsi parte civile nel procedimento contro l'autore del danno — ed avendo, per altro, riguardo alle ipotesi, in genere, di soggetti non legittimati all'esercizio dell'azione civile ex artt. 22 e 23 del codice di procedura penale o, comunque, non posti, in concreto, in grado di partecipare al giudizio penale, dubita — come detto — il giudice *a quo,* della legittimità, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dell'art. 25 cod. proc. pen., per la parte, appunto, in cui tale norma fa divieto, anche ai soggetti anzidetti, di proporre l'azione restitutoria o riparatoria in sede civile ove il giudizio penale (cui i soggetti stessi sono, per quanto detto, rimasti estranei) si sia concluso con una delle enunciate formule assolutorie.

2. - La questione è fondata.

La preclusione — sancita dalla norma impugnata — ad esercitare l'azione in sede civile, in dipendenza della formula assolutoria con cui siasi concluso il giudizio penale — ove riferita a soggetti che a detto giudizio sono rimasti estranei, in quanto per qualsivoglia ragione non legittimati a costituirsi in esso parte civile o, comunque, di fatto non

---

(1) Cfr. la sentenza richiamata in motivazione: Corte Cost. 22 marzo 1971, n. 55, in *Giur. cost.* 1971, 573 e 27 giugno 1973, n. 99, *ivi,* 1973, I, 1063.

posti in grado di parteciparvi — contrasta, invero, con il diritto della difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione.

La violazione di tale precetto o della connessa esigenza di un effettivo e reale contraddittorio non è, d'altra parte, neppure giustificabile sulla base di presunte ragioni di economia processuale o della esigenza di evitare contraddizioni fra giudicati: come questa Corte ampiamente ha rilevato con le precedenti pronunzie n. 55 del 1971 e n. 99 del 1973, con le quali ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 28 e dell'art. 127 cod. proc. pen., per la parte in cui, anche tali norme, estendevano il previsto vincolo — del giudicato penale sull'azione civile conseguente — anche nei confronti di soggetti al giudizio stesso rimasti estranei. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1975, n. 166 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Gionfrida - Casali.

Procedimento penale - Parte civile - Costituzione - Ordinanza che respinge la richiesta - Inammissibilità dell'impugnazione.
(c.p.p., artt. 99, 100, 190).

È infondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 190, 99 e 100 c.p.p. nella parte in cui non consentono l'impugnazione dell'ordinanza che respinge la richiesta di costituzione di parte civile (1).

---

(1) Cfr. Corte Cost. 27 gennaio 1970, n. 1, in questa *Rassegna* 1970, I, 1.

CORTE COSTITUZIONALE, 3 luglio 1975, n. 169 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Reale - Caivano.

Procedimento penale - Parte civile - Persona offesa dal reato o querelante - Decesso avvenuto prima della costituzione di parte civile - Decreto di citazione a giudizio - Notifica agli eredi - Mancata previsione - Illegittimità costituzionale - Infondatezza.
(c.p.p., art. 408).

È infondata, in riferimento all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 408 c.p.p., laddove non è previsto che, in caso di decesso della persona offesa da reato o del querelante, non

ancora costituito parte civile, il decreto di citazione a giudizio sia notificato agli eredi (1).

---

(1) V. anche Corte Cost. 28 dicembre 1971, n. 206 e 30 novembre 1971, n. 190, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1332 e 1317.

CORTE COSTITUZIONALE, 3 luglio 1975, n. 171 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rossano - Soc. Montedison (avv. Prosperetti) e Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).

Lavoro - Controversia - Foro territoriale - Competenza esclusiva del giudice del luogo ove si trova l'azienda - Illegittimità costituzionale - Infondatezza.

(c.p.c., art. 434).

Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 35 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 434 c.p.c. che, nel prevedere per la controversia di lavoro la competenza esclusiva del giudice del luogo in cui si trova l'azienda, determina un privilegio non ragionevole per il datore di lavoro (che può esercitare il suo diritto di difesa nel luogo dove svolge la sua normale attività) rispetto al lavoratore che deve sostenere l'aggravio dell'eventuale maggior costo del processo conseguente all'esclusione dei fori ordinari, generali e facoltativi (1).

---

(1) In rapporto agli artt. 3 e 35 Cost. la questione di legittimità dell'art. 434 è stato dichiarato non fondata con la sentenza 13 marzo 1974, n. 62, di questa *Rassegna* 1974, I, 564.

CORTE COSTITUZIONALE, 3 luglio 1975, n. 173 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* De Marco - Lugli ed altri c. Ministero Finanze, Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

Imposta di successione - Asse ereditario - Detraibilità dei debiti cambiari - Condizioni - Illegittimità costituzionale - Infondatezza.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 45).

È infondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 (legge tributaria delle successioni), nella parte in cui statuisce la detraibilità dell'asse ereditario, ai fini della imposta di successione, dei debiti cambiari, alla sola condizione che essi risultino dai libri di commercio, regolarmente tenuti, del debitore o del creditore.

(*Omissis*). — Con le ordinanze di rinvio, infatti, la Corte di appello di Bologna denuncia a questa Corte il quinto comma dell'art. 45 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 (legge tributaria sulle successioni) con il quale si dispone che i debiti del *de cuius* risultanti da cambiali o altri effetti possono essere dedotti dell'asse ereditario, tra l'altro, se risultino annotati nei libri di commercio, regolarmente tenuti, del debitore o del creditore, in quanto, data la meccanizzazione dei servizi adottata dagli istituti bancari, per effetto della quale le singole operazioni riguardanti le cambiali non risultano registrate nei libri delle banche, non ne può essere fornita la prova attraverso di essi.

Da questo dato di fatto, secondo il giudice *a quo*, deriverebbe la illegittimità di tale norma: *a*) per violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il duplice profilo di una irrazionale disparità di trattamento tra debiti cambiari verso banche e debiti cambiari verso imprese diverse e di una del pari irrazionale disparità di trattamento tra debiti cambiari e debiti costituiti da saldi passivi di conti correnti per i quali, per effetto della legge n. 1038 del 1969, è ammessa la detrazione mediante specifica documentazione rilasciata dalla banca creditrice; *b*) per violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto nella situazione di fatto sopra specificata, si impedirebbe la detrazione dei debiti cambiari verso le banche, nonostante che all'erede sia riconosciuto il relativo diritto.

2. - Chiariti come sopra i termini delle questioni controverse è necessario, anzitutto, stabilire quali siano il contenuto e le finalità dell'art. 45 della legge tributaria sulle successioni, considerato nel suo complesso.

Tale norma, nel mentre riconosce che debbono essere ammessi in detrazione dall'asse ereditario i debiti certi e liquidi legalmente esistenti nel momento dell'apertura della successione, dispone in quali forme ed in quali modi ne debbano essere dimostrati i requisiti sopra elencati della legalità, della certezza, della liquidità, della esistenza al momento dell'apertura della successione.

Sono, all'uopo, richiamati tutti i mezzi legali di prova più rigorosi contemplati nell'ordinamento all'evidente fine di evitare eventuali frodi, facilmente ipotizzabili, come risulta in modo evidente dal secondo comma, laddove si esclude, in deroga a quanto disposto dal codice civile, che la data delle scritture private sia certa dal giorno della morte o della fisica impossibilità di scrivere di colui o di coloro che risultino averle sottoscritte.

Nel quadro di questa esigenza di rigore probatorio, per i debiti di commercio esercitato nello Stato e per quelli risultanti da cambiali o altri effetti all'ordine, quando almeno una delle parti sia commerciante,

dal quinto comma — che è quello la cui legittimità costituzionale è contestata — è ammessa, in via sussidiaria, la possibilità che la loro esistenza sia provata con la produzione dei libri di commercio regolarmente tenuti a norma di legge.

Si è detto in via sussidiaria, in quanto il comma in esame dispone che la prova attraverso i libri di commercio è ammessa per quei debiti « quando non si trovino nelle condizioni previste nei capoversi precedenti », ossia quando non possono essere provati con atto pubblico o scrittura privata di data certa.

È chiaro, peraltro, che questa disposizione, costituendo una deroga del sistema probatorio, cui si informa in tutto il suo contenuto l'art. 45, è di stretta interpretazione e non consente estensioni analogiche.

3. - Alla stregua di quanto precede, le questioni sollevate con le ordinanze di rinvio non possono ritenersi fondate, in quanto:

a) In tanto i debiti cambiari — che non siano documentabili negli altri modi preveduti dai commi primo e secondo dello stesso art. 45 — possono essere provati con le scritture dei libri di commercio, in quanto tali libri siano « regolarmente tenuti a norma di legge ».

Ove tale condizione non sussista, sia che si tratti di banche sia che si tratti di imprese di tipo diverso, vien meno l'efficacia probatoria in entrambe le ipotesi.

Conseguentemente la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra debiti cambiari verso istituti bancari e debiti cambiari verso imprese diverse non sussiste.

b) L'articolo unico della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, ammette, bensì, la deduzione dall'asse ereditario dei debiti derivanti da saldo passivo di conto corrente bancario, ma richiede, all'uopo, come prima condizione, la dimostrazione dell'integrale svolgimento del conto a partire dal 31 dicembre dell'anno anteriore all'apertura della successione o dall'ultimo saldo attivo, risultante da dichiarazione dell'istituto di credito autenticata o da estratto notarile, redatto sulla base delle registrazioni operate, anche per riassunto, sui libri inventari e giornale dello stesso istituto di credito.

Poiché questa condizione, per quanto riguarda i debiti cambiari non può essere osservata, anche sotto questo profilo non sussiste la denunziata violazione dell'art. 3 della Costituzione.

c) La osservanza dei limiti posti dalla legge nel sistema probatorio è ispirata alla tutela della certezza dei rapporti giuridici, nell'interesse generale della collettività cosicché non possono costituire per il singolo violazione del principio di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE

I

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 4 febbraio 1975, nella causa 169/73 - *Pres.* Lecourt - *Rel.* Sørensen - *Avv. gen.* Trabucchi - Compagnie Continentale France (avv. de Font-Reaulx) c. Consiglio delle Comunità europee (ag. Vignes e prof. Boulouis).

Comunità europee - Norme dell'Atto di adesione - Possibili effetti pregiudizievoli - Responsabilità extracontrattuale della Comunità - Configurabilità - Esclusione.

(Trattato CEE, art. 215, secondo comma; trattato di Bruxelles del 22 gennaio 1972, Atto di adesione, art. 55, nn. 1, 2, e 6).

Comunità europee - Progetto di regolamento - Preventivo assenso del Consiglio delle Comunità europee - Risoluzione informativa - Mancata segnalazione della possibilità di applicare criteri imposti dalle norme dell'Atto di adesione - Responsabilità extracontrattuale del Consiglio delle Comunità europee - Sussistenza.

(Trattato CEE, art. 215, secondo comma; risoluzione del Consiglio 20 luglio 1972, con allegato progetto di regolamento; regolamento del Consiglio 31 gennaio 1973, n. 229).

Comunità europee - Responsabilità extracontrattuale - Nesso causale tra comportamento e danno - Estremi.

(Trattato CEE, art. 215, secondo comma).

I possibili effetti pregiudizievoli derivanti non già dal comportamento delle istituzioni comunitarie, ma dalle stesse norme dell'Atto di adesione, che è parte integrante del trattato concluso fra gli Stati membri, non possono dar luogo a responsabilità extracontrattuale della Comunità (1).

Il Consiglio delle Comunità europee è responsabile, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del trattato CEE, qualora ometta, in una

---

(1-6) **Sulla responsabilità della CEE per atto normativo.**

1. - Le due interessanti decisioni vanno segnalate per la rilevanza di principio delle questioni discusse, concernenti il principio sulla tutela del legittimo affidamento, gli effetti della inosservanza di indicazioni fornite nell'esercizio di un potere discrezionale, le situazioni soggettive dei singoli rispetto a norme comunitarie, la ravvisabilità di diritti quesiti in ipotesi

risoluzione informativa volta a far conoscere agli operatori interessati i termini di un emanando regolamento, di ricordare l'esistenza di norme (non considerate nel progetto di regolamento) che è tenuto ad applicare e di ventilare la possibilità di una loro applicazione (2).

In tema di responsabilità extracontrattuale il condizionante nesso causale tra il comportamento delle istituzioni comunitarie ed il danno sussiste quando il comportamento risulti tale da poter e dover indurre in errore una persona avveduta (3).

II

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 14 maggio 1975, nella causa 74/74 - *Pres.* Lecourt - *Rel.* Sørensen - *Avv. gen.* Trabucchi - Comptoir National Technique Agricole (avv. Péricaud) c. Commissione delle Comunità europee (ag. Bourgeois).

Comunità europee - Responsabilità per atto normativo implicante scelte di politica economica - Presupposti.
(Trattato CEE, art. 215, secondo comma).

Comunità europee - Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Scambi di prodotti agricoli - Perturbazioni prodotte da provvedimenti valutari - Importi compensativi - Abolizione con effetto immediato - Norme transitorie - Mancanza - Responsabilità della Comunità - Configurabilità.
(Regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974; regolamenti della Commissione 9 luglio 1971, n. 141, 31 dicembre 1971, n. 17/72, 21 gennaio 1972, n. 142, e 26 gennaio 1972, n. 189).

Comunità europee - Normativa comunitaria - Modifiche - Norme transitorie intese a garantire il rispetto del principio del legittimo affidamento - Mancanza - Responsabilità della Comunità - Configurabilità.
(Trattato CEE, art. 215, secondo comma).

La responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possano aver subito in conseguenza di un atto normativo implicante scelte di politica economica sussiste unicamente, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 215, secondo comma, del trattato CEE, in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli (4).

---

di successione di norme, i limiti derivanti dall'interesse pubblico alla tutela degli interessi dei singoli, e la responsabilità della Comunità per atto normativo.

2. - Nella prima decisione, la responsabilità della Comunità (esclusa, in fatto, per difetto di nesso causale) è stata affermata in quanto il Consiglio, nel rendere noto « il proprio accordo sul testo del progetto di

La responsabilità della Comunità non è esclusa qualora, non esistendo un inderogabile interesse pubblico contrapposto a quello dei singoli operatori economici, la Commissione abolisca, con effetto immediato e senza preavviso, gli importi compensativi in un determinato settore, senza adottare provvedimenti transitori che, almeno, consentano a detti operatori di evitare la perdita connessa all'esecuzione di contratti di esportazione il cui carattere reale e definitivo sia provato dalla prefissazione delle restituzioni, ovvero di essere risarciti di tale perdita (5).

La Commissione che in difetto di un inderogabile interesse pubblico ometta di adottare, nel porre una nuova disciplina, norme transitorie intese a garantire il rispetto del legittimo affidamento che l'operatore poteva fare sulla previgente normativa viola una norma giuridica superiore, facendo perciò sorgere la responsabilità della Comunità (6).

I

(*Omissis*). — *In diritto*. Col ricorso, presentato il 28 settembre 1973, si chiede che la Comunità economica europea sia condannata a versare la somma di FF 5.728.660,17 come risarcimento del danno che la ricorrente asserisce aver subito in seguito all'applicazione del sistema d'importi compensativi istituito dall'art. 55 dell'atto allegato al trattato 22 gennaio 1972, relativo all'adesione alla Comunità dei nuovi Stati membri.

---

regolamento allegato alla presente risoluzione, che sarà formalmente adottato dopo l'entrata in vigore del trattato di adesione », non aveva tenuto presente il limite stabilito dall'art. 55, n. 6, dell'Atto di adesione, e non aveva quindi segnalato la possibilità che la misura degli importi compensativi, preventivata nel progetto di regolamento in un determinato ammontare, sarebbe potuta risultare variata, ed in particolare diminuita, in applicazione dell'indicata disposizione; e ciò nel rilievo che la risoluzione era stata adottata proprio per « essere indispensabile che gli operatori economici venissero fin d'allora a conoscenza del contenuto delle future disposizioni d'attuazione », e quindi per essersi l'indicata omissione riconosciuta « atta a falsare il compito d'informazione assunto dal Consiglio ed a configurare una responsabilità di quest'ultimo ».

La responsabilità extracontrattuale della Comunità, dedotta dalla parte ricorrente con richiamo alla teoria francese del *faute de service* (sulla responsabilità della pubblica amministrazione per indicazioni inesatte o promesse non mantenute), risulta affermata, in particolare, nonostante l'efficacia di norma *self executing* dell'art. 55, n. 6, dell'Atto di adesione (riconosciuta da entrambe le parti in causa), pur rilevandosi che « tale disposizione non lasciava al Consiglio alcuna discrezionalità in merito alla sua applicazione ed è quindi impossibile dedurre dal silenzio della risoluzione e dall'allegato progetto di regolamento che il Consiglio intendesse non

Il n. 1, lettera *a*), del predetto articolo dispone, in relazione agli scambi di determinati prodotti agricoli, che lo Stato importatore riscuota e lo Stato esportatore versi tali importi al fine di compensare le differenze di livello dei prezzi che potrebbero sussistere fino al 1° gennaio 1978 fra i vecchi ed i nuovi membri della Comunità. Il n. 6 stabilisce, tuttavia, che l'importo compensativo riscosso o versato da uno Stato membro non può essere superiore all'importo totale riscosso sulle importazioni dai paesi terzi. Nel secondo comma di detto numero è però attribuita al Consiglio la facoltà di derogare, su proposta della Commissione, alla norma sovrenunciata, in particolare per evitare deviazioni di traffico e distorsioni della concorrenza.

Con risoluzione 20 luglio 1972 il Consiglio, considerando che la disciplina comunitaria in materia agricola si sarebbe applicata ai nuovi Stati membri a decorrere dal 1° febbraio 1973 e che le misure transitorie previste per facilitare l'adeguamento di tali Stati alle norme vigenti nella Comunità avrebbero dovuto essere accompagnate da disposizioni d'attuazione, esprimeva il proprio consenso circa un progetto di regolamento da adottarsi formalmente subito dopo l'entrata in vigore del trattato d'adesione. Il testo del progetto figurava in allegato alla risoluzione.

---

applicarla », e per quanto risultasse la contestata omissione comprensibile in relazione alla « situazione allora esistente sul mercato mondiale, che non lasciava ancora prevedere il successivo aumento dei prezzi ».

3. - La Corte di giustizia, comunque, ha disatteso la impostazione prospettata, in particolare, dall'avv. gen. Trabucchi, e volta a far ravvisare, nella specie, un inadempimento del Consiglio ad una « promessa » fatta nell'esercizio di un potere discrezionale.

Nelle prime conclusioni, invero, l'avv. gen. Trabucchi, aveva affermato che « la circostanza che la risoluzione del 20 luglio 1972 fosse stata adottata nell'esercizio di un potere discrezionale (e la discrezionalità — precisava — consiste qui, non solo nella scelta della disciplina preannunciata, ma anche nella stessa effettuazione dell'annuncio e della promessa ivi inerente, giacché niente obbligava il Consiglio a dare quell'informazione in quel momento) non esclude la validità dell'impegno liberamente assunto dal Consiglio, e quindi la responsabilità eventuale per un suo ingiustificato inadempimento »; e ciò nella premessa che « l'annuncio effettuato dal Consiglio mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 86 del progetto di regolamento relativo alla determinazione delle norme generali del regime degli importi compensativi nel settore dei cereali, premettendovi una risoluzione con la quale esso esprimeva il proprio accordo su tale testo e affermava che esso sarebbe stato formalmente adottato subito dopo l'entrata in vigore del trattato d'adesione, costituisce non semplicemente un'informazione, ma più ancora una promessa nei confronti di tutti i soggetti interessati all'applicazione di questo testo ».

Seguiva quindi una esposizione comparativa dell'orientamento adottato nei vari Stati membri sulla « questione della responsabilità della pubblica

Nel quarto considerando della risoluzione si affermava essere indispensabile che gli operatori economici venissero fin d'allora a conoscenza del contenuto delle future disposizioni d'attuazione, affinché il passaggio dai sistemi nazionali vigenti nei nuovi Stati membri al sistema comunitario si effettuasse nelle migliori condizioni possibili.

In relazione al commercio dell'orzo col Regno Unito il progetto contemplava, fino al 31 luglio 1973, un importo compensativo di 42,33 u.c. la tonnellata. Lo stesso importo s'applicava al frumento tenero denaturato.

Nel progetto non si faceva alcun espresso riferimento all'ipotesi di cui all'art. 55, n. 6, dell'atto d'adesione.

La risoluzione e l'allegato progetto di regolamento venivano pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee parte C (Comunicazioni), del 10 agosto 1972.

Il regolamento del Consiglio 31 gennaio 1973, n. 229, relativo alle norme generali del regime degli importi compensativi nel settore dei cereali, riproduceva gli importi indicati nel progetto allegato alla

---

amministrazione per inadempimento di promesse effettuate nell'esercizio di un potere discrezionale »; con l'affermazione, in particolare, che « in Italia non vi sono difficoltà a riconoscere, in linea di principio, la responsabilità dell'amministrazione per danni provocati da atti compiuti nell'esercizio di un potere discrezionale, quale può essere quello d'informare le imprese in merito al tenore di un comportamento futuro della stessa amministrazione, quando nel comportamento dell'autorità possa ravvisarsi l'inosservanza di criteri elementari di diligenza e di prudenza con la connessa violazione della norma fondamentale del *neminem laedere* »; e si rilevava che « E' anche ammesso che l'inosservanza di disposizioni contenute in atti essenzialmente informativi quali sono le "circolari" da parte di uffici della stessa amministrazione che ha emanato tali atti può costituire un eccesso di potere ».

E' peraltro agevole avvertire la irrilevanza, quantomeno, di tali indicazioni, specialmente in relazione all'assunto al quale venivano riferite, quando si consideri, cioè, che tali indicazioni avrebbero dovuto avallare l'ipotesi, nel nostro ordinamento, di una responsabilità per emanazione di norme diverse da quelle preannunciate, e quindi per « inadempimento di promesse » concernenti l'attività normativa; ed anche a prescindere dalla difficoltà stessa di individuare utili precedenti (e certamente non secondo la prospettiva in esame), deve invero escludersi che le indicazioni fornite alla Corte di giustizia possano assumersi pertinenti alla questione da decidere, sia perché i segnalati princìpi non varrebbero certo a far ammettere una responsabilità della pubblica amministrazione per attività normativa (e tantomeno per mancata emanazione di norme « promesse »), sia per essere il riferimento all'eccesso di potere lacunoso, quando non si precisi che non potrebbero comunque derivarne responsabilità e obbligo di risarcimento.

4. - Come si è accennato, la Corte di giustizia ha comunque disatteso l'indicata impostazione di principio (condizionata invero da una prospettiva privatistica e addirittura negoziale della questione da risolvere), escludendo

risoluzione 20 luglio 1972, ma stabiliva espressamente, in conformità all'art. 55, n. 6, dell'atto d'adesione, che, ove il prelievo fosse risultato inferiore all'importo compensativo, la Commissione avrebbe dovuto determinare, sulla base d'una tabella allegata al regolamento stesso, l'importo da applicarsi.

In base a tali disposizioni ed in seguito al rialzo dei prezzi verificatosi sul mercato mondiale dall'estate del 1972 in poi, gli importi compensativi effettivamente applicati a decorrere dal 1° febbraio 1973 risultarono inferiori agli importi contemplati nel progetto di regolamento allegato alla risoluzione 20 luglio 1972.

Facendo affidamento sulla risoluzione 20 luglio 1972, la ricorrente stipulava nel settembre 1972 alcuni contratti per l'esportazione d'orzo e di frumento denaturato nel Regno Unito; la merce doveva essere consegnata tra il febbraio ed il giugno 1973. Venuta meno la possibilità di percepire gli importi compensativi nell'ammontare previsto, la ditta doveva ugualmente eseguire alcuni contratti, da altri recedeva, altri ne modificava d'accordo con gli acquirenti, ma sempre subendo perdite finanziarie.

La ricorrente critica innanzitutto, nel suo complesso, il regime istituito dall'art. 55 dell'atto d'adesione.

Essa si sofferma in particolare sull'asserita contraddizione tra i nn. 1 e 2, che contemplano importi compensativi fissi, ed il n. 6, che introduce un fattore di variabilità, cioè d'incertezza, stabilendo che

---

anzi espressamente che dalla risoluzione del Consiglio potesse desumersi l'intenzione di non applicare l'art. 55, n. 6 dell'Atto di adesione, e quindi la ravvisabilità di una « promessa » del cui « inadempimento » potesse discutersi; e lo stesso avv. gen. Trabucchi del resto, nelle seconde conclusioni presentate per la stessa causa (relativamente alla quale la Corte aveva disposto la riapertura del procedimento), aveva già sostanzialmente riveduto la propria impostazione, rilevando che la responsabilità non poteva considerarsi come derivante dal mancato adempimento di una promessa, ed esaminando quindi la questione, secondo l'impostazione condivisa poi dalla Corte di giustizia, in termini di illecito e di causalità.

Certamente, l'impostazione adottata dalla Corte di giustizia appare volta a garantire una soluzione sostanzialmente equa, non potendosi negare che l'aver condizionato determinate relazioni commerciali alle aspettative connesse ad una preventivata regolamentazione comunitaria possa risolversi in danno qualora la normativa in effetti emanata risulti poi diversa da quella prevista (ed in particolare quando, come nella specie, gli importi compensativi concessi all'esportazione risultino in misura minore di quella calcolata, sulla base del progetto di regolamento, nello stabilire il prezzo di vendita dei prodotti).

Pur nell'esatta prospettiva nell'ambito della quale la Corte ha esaminato la questione di principio, sembra peraltro che la responsabilità del Consiglio dovesse essere negata, nella specie, a *priori*, e per la improponibilità stessa della domanda di risarcimento, e quindi senza necessità di inda-

gli importi compensativi varino secondo i prelievi riscossi sulle importazioni dai paesi terzi, senza che sia possibile eliminare l'incertezza mediante la prefissazione degli importi compensativi, come invece avviene per le restituzioni concesse sulle esportazioni nei paesi terzi. Essa rileva inoltre che, in relazione alle importazioni di cereali nei nuovi Stati membri, il regime di importi compensativi variabili risultante dall'applicazione del n. 6 avvantaggia in pratica, su un mercato mondiale con tendenza al rialzo, le importazioni da paesi terzi rispetto a quelle dagli Stati membri originari, il che sarebbe inconciliabile col principio della preferenza comunitaria cui è informata l'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Si deve, tuttavia, osservare che i possibili effetti di cui si discute, in quanto derivanti non già dal comportamento del Consiglio, bensì dallo stesso atto d'adesione che è parte integrante del trattato concluso fra gli Stati membri, originari e nuovi, non possono dar luogo a responsabilità extracontrattuale della Comunità.

La ricorrente fa carico al Consiglio d'averla indotta, con la risoluzione 20 luglio 1972, a stipulare contratti nell'ambito di un regime di importi compensativi fissi e d'aver invece successivamente adottato, col regolamento n. 229/73, un sistema di importi compensativi variabili.

---

gare (nella premessa che « il comportamento del Consiglio era atto a far sorgere una responsabilità comunitaria ») sulla ricorrenza, in concreto, di un nesso causale tra il comportamento del Consiglio ed il danno dedotto dalla parte ricorrente (1).

In via di principio, invero, una responsabilità per informazioni errate sembra potersi ammettere, specialmente quando si tratti di atto non dovuto, in relazione al quale non siano configurabili situazioni soggettive dei singoli, soltanto quando l'informazione si riferisca a « fatti » (la cui falsata conoscenza possa risultare in concreto pregiudizievole), e non quando invece, come nella specie, si riferisce a norme di legge, la cui esatta conoscenza s'impone indipendentemente dall'informazione o interpretazione, in ipotesi erronea, che ne abbia eventualmente data la pubblica amministrazione; e non sembra invero che una tale preclusione di principio possa eludersi assumendosi, come ha osservato l'avv. gen. Trabucchi nelle seconde conclusioni, che « la regola base di ogni ordinamento secondo la quale *nemo censetur ignorare leges* viene peraltro superata in considerazione dell'informazione erronea che costituisce, come illecito, il fondamento di una pretesa a parte », proprio perché la irrilevanza di principio di una erronea informazione o interpretazione della legge esclude *a priori* la stessa configurabilità dell'illecito.

Diversamente, dovrebbe invero ammettersi, secondo valutazione invece evidentemente non ipotizzabile, che da una circolare con la quale venissero fornite inesatte indicazioni o errati criteri di interpretazione di norme

(1) Cfr. sulla necessità di un nesso causale, Corte di giustizia, 16 dicembre 1963, nella causa 36/62 ACIÉRIES DU TEMPLE, *Racc.*, 579, e *Foro it.*, 1964, IV, 81).

Va rilevato, in proposito, che la variabilità degli importi compensativi derivava dall'art. 55, n. 6, 1° comma, dell'atto d'adesione, secondo il quale i predetti importi non potevano superare il totale dei prelievi riscossi sulle importazioni dai paesi terzi. Tale disposizione non lasciava al Consiglio alcune discrezionalità in merito alla sua applicazione ed è quindi impossibile dedurre dal silenzio della risoluzione e dell'allegato progetto di regolamento che il Consiglio intendesse non applicarla.

È pur vero tuttavia che il Consiglio, dato che emanava la risoulzione per informare ed indirizzare gli operatori economici, avrebbe dovuto ricordare l'esistenza della disposizione di cui trattasi e ventilare la possibilità di una sua applicazione. Una simile omissione, pur spiegandosi con la situazione allora esistente sul mercato mondiale, che non lasciava ancora prevedere il successivo aumento dei prezzi, era atta a falsare il compito d'informazione assunto dal Consiglio ed a configurare una responsabilità di quest'ultimo.

Occorre, ad ogni modo, accertare se esista un nesso causale fra li comportamento del Consiglio e l'asserito pregiudizio. Si deve cioè accertare, non solo se il comportamento in esame abbia effettivamente ingenerato nella ricorrente la falsa convinzione che gli importi com-

---

di legge potrebbero i singoli interessati trarre motivo per chiedere il risarcimento dei danni subiti per aver adeguato le proprie iniziative a tale erronea indicazione o interpretazione; e la manifesta assurdità, nell'ordinamento di vari Stati membri, di tale conclusione dovrebbe assumere rilievo anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario, dato che l'obbligo della Comunità di risarcire i danni cagionati dalle sue istituzioni è contemplato, all'art. 215, secondo comma, del trattato di Roma, « conformemente ai princìpi generali *comuni* ai diritti degli Stati membri ».

Né può non essere rilevato che ove il principio della tutela del legittimo affidamento potesse condurre a far considerare le istituzioni comunitarie responsabili per erronea interpretazione di norme di legge, risulterebbe addirittura ipotizzabile che la stessa Corte di giustizia (che è una istituzione della Comunità, anche alla quale si riferisce, quindi, l'art. 215, secondo comma, del Trattato) potrebbe dover rispondere a titolo di responsabilità extracontrattuale in ipotesi di modifica del proprio orientamento, per i danni subiti dai singoli per aver adeguato le proprie iniziative ad una *interpretazione* di seguito modificata.

5. - La decisione in esame, del resto, nel rilevare che la parte ricorrente « non ignorava, né avrebbe potuto ignorare, quale fosse la situazione al momento della stipulazione dei contratti e *quali conseguenze ne sarebbero derivate per gli importi compensativi* », conferma in effetti che la mancata considerazione, nella normativa preannunciata dal Consiglio, del criterio stabilito dall'art. 55, n. 6, dell'Atto di adesione non escludeva il dovere degli interessati di conoscere quale disciplina sarebbe stato comunque necessario adottare, e ribadisce quindi, almeno implicitamente, la irrilevanza, in via di principio, dell'errore nelle indicazioni concernenti norme di legge;

pensativi sarebbero rimasti immutati nonostante l'art. 55, n. 6, ma altresì se tale comportamento potesse e dovesse indurre in errore una persona avveduta.

I contratti controversi furono stipulati il 22, 25 e 26 settembre 1972. Fin dall'inizio del mese d'agosto 1972 l'andamento dei prezzi sul mercato mondiale aveva provocato un ribasso dei prelievi sulle importazioni dai paesi terzi. Alla fine del mese considerato i prelievi nel settore dell'orzo risultavano inferiori agli importi cotemplati per gli scambi col Regno Unito. In effetti, il regolamento della Commissione 28 agosto 1972, n. 1847, (*Gazzetta Ufficiale* 29 agosto 1972, n. L 917, pag. 1) aveva fissato il prelievo in 40,74 u.c. la tonnellata, mentre l'importo compensativo contemplato dal progetto di regolamento annesso alla risoluzione 20 luglio 1972 era di 42,33 u.c. la tonnellata.

L'andamento dei prezzi aveva inoltre indotto la Commissione a sopprimere, con decorrenza dal 16 settembre 1972, le restituzioni sui cereali esportati nei paesi terzi, cioè, a quell'epoca, anche nel Regno

---

ed è solo in aderenza ad un diverso *iter* logico della motivazione, in effetti, che si è ritenuto di dover indagare sulla ravvisabilità, in concreto, del condizionante nesso causale (con accertamento utile anche a motivare la disposta compensazione delle spese del giudizio), e non certo per essersi esclusa la validità del principio secondo cui *nemo censetur ignorare leges*.

In altre occasioni, del resto, è stato espressamente rilevato che « salvo eccezioni, il fatto di adottare un'interpretazione inesatta non costituisce, di per se stesso, un illecito. Neppure la circostanza che le autorità invitino gli interessati ad informarsi presso determinati uffici competenti obbliga necessariamente le autorità stesse a garantire l'esattezza delle informazioni fornite, né le rende perciò responsabili del danno che possa eventualmente causare un'informazione inesatta » (2); e la responsabilità della Commissione CEE è stata infatti affermata, in tali occasioni, non per la inesattezza della interpretazione adottata e delle informazioni fornite, ma « per il ritardo col quale gli uffici hanno provveduto a rettificare le informazioni stesse » (3).

Rimane comunque da chiedersi, come ipotesi di studio, se una domanda di risarcimento analoga a quella discussa nella causa decisa con la prima sentenza, e fondata sulla stessa *causa petendi*, sarebbe stata riconosciuta

(2) Corte di giustizia, 28 maggio 1970, nelle cause 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, RICHEZ-PARISE, *Racc.*, 325, v. pag. 339; 9 luglio 1970, nella causa 23/69, FIEHN, *Racc.*, 547, v. pag. 561; 13 luglio 1972, nella causa 79/71, HEINEMANN, *Racc.*, 579, v. pag. 590; da rilevare che l'avv. gen. Roemer, nelle conclusioni presentate per le cause decise con la prima sentenza segnalata, aveva invece escluso, per essere il testo del regolamento in discussione « non sufficientemente chiaro », che ai ricorrenti potesse opporsi « ch'essi avrebbero potuto giungere *da soli* (il corsivo è del testo originale) ad una corretta interpretazione ... e prendere le relative decisioni », *Racc.*, 1970, 356.

(3) Sui limiti in cui può ammettersi una responsabilità per informazioni inesatte, v. pure: Corte di giustizia, 9 dicembre 1965, nelle cause 29/63, 31/63, 36/63, 39-47/63, 50/63 e 51/63, USINES DE LE PROVIDENCE, *Racc.*, 1108, e *Foro it.*, 1966, IV, 360).

Unito (regolamento della Commissione 15 settembre 1972, n. 1948; *Gazzetta Ufficiale* 16 settembre 1972, n. L 213, pag. 12).

La ricorrente, esportatrice avveduta e perfettamente informata delle condizioni del mercato, non ignorava, né comunque avrebbe potuto ignorare, quale fosse la situazione al momento della stipulazione dei contratti e quali conseguenze ne sarebbero derivate per gli importi compensativi. La sua ulteriore corrispondenza con l'Office national interprofessionel des céréales non lascia, del resto, sussistere alcun dubbio in proposito.

Si può citare, in particolare, la lettera del 12 ottobre 1972 in cui la ricorrente s'esprime come segue: « ... a causa d'un andamento [dei prezzi] tanto imprevedibile quanto eccezionali ... i prelievi comunitari rischiano d'essere inferiori agli importi compensativi, che potrebbero allora, in conformità agli artt. 55 e 56 dell'atto d'adesione, venir corretti affinché non superino l'ammontare del prelievo in vigore ». Questa

---

proponibile qualora fosse stata avanzata da cittadini dei nuovi Stati membri, dopo l'entrata in vigore dell'Atto di adesione, e quindi dopo aver acquistato la cittadinanza comunitaria; come potrebbe una responsabilità della Comunità ammettersi, cioè, sulla base di una « risoluzione » non solo già di per sé inidonea ad attribuire ai singoli situazioni soggettive tutelate, ma adottata anche in epoca alla quale il « danneggiato », anche se potenzialmente interessato, era ancora del tutto estraneo all'ordinamento comunitario; e la improponibilità della domanda di risarcimento (per le preclusioni di principio alle quali si è accennato) in ipotesi quale quella esaminata nella prima decisione in rassegna sembrerebbe invero confermata anche dalla difficoltà, quantomeno, di una efficace discriminazione rispetto all'ipotizzata fattispecie.

6. - La responsabilità della Comunità è stata comunque ammessa, nella prima decisione in esame, indipendentemente da ogni valutazione sulla legittimità della risoluzione sulla quale la domanda di risarcimento era fondata; e la questione sulla responsabilità per atto normativo, pure discussa tra le parti in causa ed esaminata, in particolare, dall'avv. gen. Trabucchi (ma della quale non ricorrevano invero i condizionanti presupposti di fatto, anche in ragione della natura amministrativa dell'atto in discussione), è rimasta fuori dalla prospettiva considerata dalla Corte di giustizia.

La questione è venuta invece nuovamente in rilievo nella vertenza decisa con la seconda delle sentenze in rassegna.

La responsabilità della Comunità è stata in questo caso dedotta per aver la Commissione CEE prima maggiorato e poi abolito, ad otto giorni di distanza (e con un secondo provvedimento emanato due giorni dopo l'entrata in vigore del primo), gli importi compensativi vigenti nel settore dei grassi, secondo criterio tale da indurre la società ricorrente ad assumere, tra l'altro, che il regime degli importi compensativi, condizionato in via di principio ai soli margini di fluttuazione delle monete di taluni Stati membri, era stato in effetti utilizzato come strumento di politica economica.

La Commissione rilevava invece di aver abolito gli importi compensativi per aver accertato che l'84 % del raccolto del prodotto in questione

lettera conferma che la ricorrente si rendeva senz'altro conto dell'incidenza che la mutata situazione di mercato poteva avere sull'applicazione degli articoli citati.

Si deve perciò concludere che l'asserito pregiudizio non è stato provocato dal comportamento del Consiglio e, di conseguenza, respingere il ricorso. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — *In diritto*. - Il ricorso, proposto il 1° ottobre 1974, mira a far condannare la Comunità Economica Europea al pagamento della somma di 955.130,47 franchi francesi, a titolo di risarcimento del danno che il ricorrente sostiene di aver subito a causa dell'abolizione — stabilita col regolamento della Commissione 26 gennaio 1972, n. 189 — degli importi compensativi monetari per i semi di colza e di ravizzone e per gli olii ottenuti da tali semi.

---

era stato già commercializzato, e che il regime degli importi compensativi, già rilevatosi privo di effetti sostanziali nel settore (e la cui ulteriore applicazione avrebbe compromesso le importazioni), non era più indispensabile, quindi, « per evitare perturbazioni » negli scambi commerciali; ma in realtà oltre il 30 % dell'indicato quantitativo, come veniva evidenziato dall'avv. gen. Trabucchi (che denunciava efficacemente la incoerenza dell'adottata valutazione, pur concludendo, come per l'altra vertenza in esame, per il rigetto del ricorso), si riferiva a merce che « non era stata ancora effettivamente consegnata all'acquirente », e quindi, per una imprecisata quota, non ancora esportata.

7. - Nella sostanza, la validità della valutazione adottata dalla Corte di giustizia appare confermata dal criterio seguito in altre occasioni dalla stessa Commissione, ed in particolare dalle specifiche norme transitorie previste, proprio in tema di importi compensativi, nei regolamenti 17 maggio 1971, n. 1013, 27 luglio 1973, n. 2041, e 26 giugno 1974, n. 1608, ricordati nelle conclusioni dell'avv. gen. Trabucchi.

La responsabilità per atto normativo ed il conseguente obbligo di risarcimento (che non tutti gli Stati membri ammettono) non sembrano peraltro del tutto compatibili, in via di principio, con il criterio stabilito dall'art. 215, secondo comma, del Trattato, secondo cui la Comunità deve risarcire i danni cagionati dalle sue istituzioni « conformemente ai princìpi generali *comuni* ai diritti degli Stati membri ».

Una lineare soluzione della questione è compromessa, in effetti, sia dal difetto di una rilevante discriminazione, sotto il profilo della « forma », tra attività « legislativa » e attività « amministrativa » delle istituzioni comunitarie, sia dalla difficoltà di ammettere che in relazione a norme riconosciute « d'interesse pubblico » ed emanate nell'esercizio « di un ampio potere discrezionale », e quindi in difetto di situazioni soggettive *direttamente* tutelate, possa discutersi di danno risarcibile; né sembra che le disposizioni dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, definite talora « am-

Sulla ricevibilità.

La Commissione, convenuta, eccepisce l'irricevibilità del ricorso, sostenendo che l'istanza introduttiva non contiene gli elementi necessari, a norma dell'art. 19 dello Statuto della Corte e dell'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, per determinare l'oggetto della lite ed i mezzi d'impugnazione.

Trattandosi di un'azione di danni ai sensi degli artt. 178 e 215 del Trattato, e non di un'azione per il recupero di un credito, l'istanza sarebbe viziata per difetto di qualsiasi indicazione relativa all'esistenza di un danno, diverso dalla perdita subita dal ricorrente in seguito all'abolizione degli impianti compensativi monetari.

Gli allegati vizi di forma non sono stati tali da impedire alla Commissione di difendere efficacemente i propri interessi, o da ren-

---

bigue, e senza dubbio volutamente ambigue » (4), possano condurre ad affermare princìpi che non trovino effettiva rispondenza negli ordinamenti di *tutti* gli Stati membri, come è stato invece ammesso (5).

Del resto, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato francese, più volte invocata nelle cause di responsabilità discusse dinanzi alla Corte di giustizia, « non ammette, in linea di massima, un'azione di danni per atti normativi destinati a creare una situazione giuridica generale, non personale e valutabile secondo criteri astratti » (6).

Il principio di cui alla quarta massima, nel quale è implicito il superamento delle indicate difficoltà, già costituisce, comunque, espressione di un consolidato orientamento della Corte di giustizia (7), e risulta in particolare affermato, nella specie, nonostante l'espresso riconoscimento che « il diritto al versamento di un importo compensativo all'esportazione si perfeziona solo qualora l'esportazione venga effettivamente realizzata e dal momento in cui essa ha luogo », che il regime degli importi compen-

(4) Avv. gen., Gand, conclusioni per le cause 5/66, 7/66, e 13-24/66, KAMPFFMEYER, *Racc.*, 1967, 314, v. pag. 315).

(5) Avv. gen. Roemer, conclusioni per le cause 63-69/72, WAEHAHN, *Racc.*, 1973, 1253, v. pagg. 1257-1258; sulla portata dell'art. 215, secondo comma, del trattato di Roma e sui princìpi in tema di responsabilità della pubblica amministrazione negli ordinamenti degli Stati membri, cfr.: avv. gen. Roemer, conclusioni per la causa 25/62, PLAUMANN, *Racc.*, 1963, 225, v. pag. 247 e segg.; avv. gen. Gand, conclusioni per la causa 9/69, SAYAG, *Racc.*, 1969, 338 e segg.; avv. gen. Gand, conclusioni per le cause 5/66, 7/66, e 13-24/66, KAMPFFMEYER, *Racc.*, 1967, 319 e segg., con richiamo alle sentenze rese, relativamente ai presupposti della responsabilità, ed in particolare sulla necessità di una colpa, nelle cause 33/59, 9/60 e 12/60, 19/60, e 29/63; avv. gen. Mayras, conclusioni per la causa 11/72, GIORDANO, *Racc.*, 1973, 430 e segg.

(6) Avv. gen. Roemer, conclusioni per la causa 25/62, *Racc.*, 1963, 225, v. pag. 247.

(7) Sent. 2 dicembre 1971, nella causa 5/71, ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, *Racc.*, 975, v. pag. 984, e *Foro it.*, 1972, IV, 204; 13 giugno 1972, nelle cause 9/71 e 11/71, GRANDS MOULINS DE PARIS, *Racc.*, 391, v. pag. 404, e *Foro it.*, 1972, IV, 199; 24 ottobre 1973, nella causa 43/72, MERKUR, *Racc.*, 1055, v. pag. 1072, e *Foro it.*, 1974, IV, 104; 13 novembre 1973, nelle cause 63-69/72, WERHAHN, *Racc.*, 1229, v. pag. 1246, e *Foro it.*, 1974, IV, 133.

dere difficile per la Corte l'esercizio del sindacato giurisdizionale; il ricorrente ha del resto fornito tutte le opportune precisazioni nel corso del procedimento.

Nella replica, fra l'altro, egli ha rettificato le proprie conclusioni iniziali, chiedendo alla Corte di voler dichiarare, con sentenza interlocutoria, che la Comunità è tenuta a risarcire il danno da lui subito, per pronunciarsi poi in base ad una perizia relativa all'esatta portata del danno ed all'entità del risarcimento.

Il ricorso è perciò ricevibile.

Nel merito.

Il ricorrente sostiene che l'abolizione degli importi compensativi per i semi di colza e di ravizzone, decisa dal regolamento n. 189/72, gli ha procurato un danno che riguarda, da un lato, determinati quantitativi di semi per i quali era stata prefissata una sovvenzione, in

---

sativi ha lo scopo « di ovviare agli inconvenienti che l'instabilità monetaria possa creare per il buon funzionamento delle organizzazioni comuni dei mercati, più che quello di tutelare gli interessi particolari degli operatori economici », e che « le condizioni stabilite per l'applicazione e l'abrogazione del regime di cui trattasi in un determinato settore non tengono conto della situazione dei singoli operatori, e non offrono a questi alcuna garanzia di permanenza del regime stesso »: affermazioni di principio che indurrebbero invero ad escludere *a priori*, e proprio per la impossibilità di configurare situazione soggettive direttamente tutelate, la rilevanza stessa di quel « legittimo affidamento » la cui tutela ha ritenuto la Corte di dover garantire anche rispetto all'attività *normativa* delle istituzioni comunitarie.

Non sembrerebbe nella specie ravvisabile, cioè, la violazione di una norma volta alla tutela *diretta* dei singoli, ritenuta fin *ab initio* come necessario presupposto per la configurabilità di una lesione risarcibile (8); e tale preclusione sembra rilevante anche ad ammettere che « se l'applicazione delle norme giuridiche di cui trattasi non riguarda in genere direttamente ed individualmente dette imprese, ciò non significa che la tutela dei loro interessi non possa essere, e nella fattispecie non sia, voluta da queste norme giuridiche » (9).

Ne può non essere rilevato che il limite alla tutela del legittimo affidamento dei singoli (ammesso dalla stessa Corte di giustizia con riferimento all'« inderogabile interesse pubblico »), e quindi la necessità di procedere alla presupposta comparazione tra l'interesse pubblico e quello dei

(8) Corte di giustizia, 14 luglio 1961, nelle cause 9/60 e 12/60, VLOEBERGHS, *Racc.*, 469; v. pure conclusioni dell'avv. gen. Dutheillet de Lamothe nella causa 4/69, *Racc.*, 1969, 340, a pag. 344.

(9) Corte di giustizia, 14 luglio 1967, nelle cause 5/66, 7/66, e 13-24/66, KAMPFFMEYER, *Racc.*, 287, v. pag. 309, e *Foro it.*, 1968, IV, 17; 30 novembre 1967, nella causa 30/66, BECHER, Racc., 337, v. pag. 353, e *Notiz. giur.*, 1968, 587.

conformità a quanto disposto dal regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati del settore dei grassi, dall'altro, altri quantitativi destinati alla esportazione nei Paesi terzi e per i quali, in forza dello stesso regolamento, erano state prefissate delle restituzioni.

Il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (che istituisce il sistema degli importi compensativi), nella versione in vigore all'epoca dei fatti di cui è causa, attribuisce allo Stato membro che ammetta per la propria moneta un tasso di cambio superiore al limite dell'oscillazione autorizzata dalla disciplina internazionale, la facoltà di riscuotere all'importazione e concedere all'esportazione di determinati prodotti agricoli degli importi compensativi, qualora l'applicazione del suddetto tasso di cambio possa provocare perturbazioni negli scambi dei prodotti considerati.

Spetta alla Commissione, su parere dei comitati di gestione, di accertare l'esistenza di una situazione del genere.

---

singoli, comporterebbe un apprezzamento *di merito* (e non di sola legittimità) che non sembra invece consentito alla Corte di giustizia; così come non può negarsi che a tale apprezzamento di merito sia stato nella specie in effetti provveduto, quantomeno per implicito, quando si consideri che la condizionante violazione di una « norma giuridica superiore » è stata ravvisata « non esistendo nella fattispecie un inderogabile interesse pubblico » (10).

8. - Va rilevato, inoltre, che la responsabilità per atto normativo, ammessa per aver la Commissione abolito gli importi compensativi senza adottare le opportune norme transitorie, è stata affermata senza espressa declaratoria di illegittimità del regolamento in discussione.

Da tale criterio non può desumersi, peraltro, che la Corte di giustizia intenda ammettere una responsabilità per atto normativo *legittimo;* e tale

(10) Sulle limitazioni derivanti dall'interesse pubblico, ed in particolare nel senso di escludere che la tutela delle imprese possa estendersi « alla protezione dei semplici interessi o possibilità di indole commerciale, la cui natura aleatoria è insita nell'essenza stessa dell'attività economica », cfr.: Corte di giustizia, 14 maggio 1974, nella causa 4/73, NOLD, *Racc.*, 491, v. pag. 597; nel senso che le giustificate precauzioni contro manovre speculative non violano il principio della tutela del legittimo affidamento, cfr.: Corte di giustizia, 27 maggio 1975, nella causa 2/75, MACKPRANG, *Racc.*, 607, v. pag. 616; sulla tutela dell'affidamento e sulle autolimitazioni derivanti dagli atti delle istituzioni comunitarie v. pure: Corte di giustizia, 10 dicembre 1957, nella causa USINES À TUBES DE LA SARRE, *Racc.*, 1957, 197, v. pag. 216; 31 marzo 1971, nella causa 22/70, COMMISSIONE c. CONSIGLIO, *Racc.*, 1971, 263, v. pagg. 276-277, e *Foro it.*, 1971, IV, 320; 5 giugno 1973, nella causa 81/72, COMMISSIONE c. CONSIGLIO, *Racc.*, 575, v. pag. 583, e *Foro it.*, 1973, IV, 184; 4 luglio 1973, nella causa 1/73, WESTZUCHER, *Racc.*, 723, v. pag. 729, e *Foro it.*, 1973, 177, ove è anche precisato che « le leggi che modificano una disposizione legislativa si applicano, salvo espressa deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge »: principio ribadito anche con la sentenza 5 dicembre 1973, nella causa 143/73, S.O.P.A.D., *Racc.*, 1433, v. pag. 1441.

Il sistema degli importi compensativi, che in un primo momento non si applicava ai prodotti del settore dei grassi, veniva esteso ai semi di colza e di ravizzone, e agli olii da essi ottenuti, con regolamento della Commissione 9 luglio 1971, n. 141, relativo al raccolto che sarebbe stato posto in commercio a partire dall'inizio della stagione 1971/72.

In seguito alla variazione dei cambi rispetto al dollaro, intervenuta nel dicembre 1971, il sistema degli importi compensativi, precedentemente in vigore nella Repubblica Federale di Germania, nel Belgio, nel Lussemburgo e nei Pasi Bassi, veniva esteso agli altri Stati membri, e quindi anche alla Francia.

Gli importi validi a partire dal 3 gennaio 1972, compresi quelli da applicare in Francia per i semi di colza e di ravizzone, venivano fissati col regolamento della Commissione 31 dicembre 1971, n. 17/72.

Nuovi importi di compensazione, che tenevano conto dei cambi rilevati fra il 13 e il 19 gennaio, venivano stabiliti col regolamento della Commissione 21 gennaio 1972, n. 144, entrato in vigore il 24 dello stesso mese.

---

responsabilià deve invero escludersi *a priori*, non potendo un provvedimento legittimo, come tale espressione, necessariamente, di un'attività normativa giuridicamente lecita, costituire fonte di responsabilità.

Anche ad ammettere una responsabilità per atto normativo (e si è già osservato quali preclusioni di principio sarebbero al riguardo ipotizzabili nell'ambito dell'ordinamento comunitario), deve infatti ritenersi che la illegittimità dell'atto normativo, oltretutto non sufficiente per un'affermazione di responsabilità, costituisca a tal fine un *minimum* indispensabile, rappresenti cioè un estremo *necessario* e *non sufficiente* per configurare la responsabilità come teoricamente possibile; ed in tal senso risulta appunto l'affermazione di principio secondo cui « perché si abbia responsabilità extracontrattuale della Comunità è *quantomeno* necessario che l'atto lesivo sia illegittimo » (11).

Non può condividersi, perciò, l'assunto dell'avv. gen. Trabucchi, quale risulta dalle seconde conclusioni presentate per la causa 169/73, secondo cui dalla mancata espressa reiterazione di tale principio in successive sentenze, e dall'aver la Corte *a priori* escluso, nella sentenza resa nelle cause 9/71 e 11/71, ma con riferimento alla specifica situazione in esame, la ipotizzabilità di una « eventuale responsabilità per un atto normativo legittimo », dovrebbe desumersi che « la Corte ha ammesso implicitamente la possibilità di una responsabilità per un atto normativo legittimo », ravvisabile, quando trattasi di norma che implica scelte di politica economica, in caso di violazione di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

« La violazione di una norma siffatta — veniva affermato nelle citate conclusioni — per costituire una colpa della Comunità generatrice di re-

(11) Corte di giustizia, 2 dicembre 1971, nella causa 5/71, ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, *Racc.*, 975, v. pag. 984, e *Foro it.*, 1972, IV, 204.

Infine, col regolamento 26 gennaio 1972, n. 189 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio ed entrato in vigore il 1° febbraio successivo), la Commissione aboliva gli importi compensativi per i semi di colza e di ravizzone, e per gli olii derivati, considerando che l'andamento del mercato era tale da rendere l'applicazione degli importi stessi non più indispensabile al fine di evitare perturbazioni negli scambi dei suddetti prodotti.

Le licenze in cui venivano prefissate la sovvenzione e le restituzioni all'esportazione, e sulle quali il ricorrente fonda la sua domanda di risarcimento, sono state rilasciate fra il 6 ed il 21 gennaio 1972, vale a dire durante il periodo in cui gli importi compensativi per i semi di colza e di ravizzone erano in vigore in Francia.

Poiché le critiche del ricorrente riguardano un atto normativo implicante scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possano aver subito in conseguenza di tale atto sussiste unicamente, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 215, 2° comma, del Trattato, in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

---

sponsabilità, non deve dunque presupporre necessariamente l'invalidità dell'atto normativo. Trattandosi di una norma intesa a tutelare l'interesse dei singoli, il pregiudizio arrecato dalla sua violazione, specialmente quando esso sia limitato a situazioni conchiuse nel passato e non suscettibile di riprodursi in avvenire, potrà essere adeguatamente riparato, senza bisogno di eliminare l'atto normativo in questione, mediante un risarcimento del danno provocato ai singoli interessati »; e lo stesso concetto veniva ripreso anche nelle conclusioni presentate per la causa 74/74, rilevandosi che la domanda di risarcimento, « anche se accolta, produrrebbe effetti limitati alla sola ricorrente e lascerebbe intatto il provvedimento generale della Commissione che ha soppresso gli importi compensativi ».

« Questo criterio — si concludeva quindi nella causa 169/73 — risponde a esigenze logiche e pratiche. Possono infatti concepirsi dei princìpi la cui violazione può comportare una colpa, e quindi una responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione, senza peraltro che debba risultarne l'invalidità dell'atto normativo, come è appunto il caso in cui questo, pur rispondendo all'interesse generale, costituisca nei confronti di determinati soggetti la violazione del principio generale che presiede al mantenimento delle promesse fatte dall'amministrazione verso gli amministrati. La funzionalità del detto criterio risulterebbe chiaramente nella specie, giacché nell'ipotesi in cui vi fosse stata effettivamente violazione della promessa basterebbe a ristabilire l'equilibrio il risarcimento dei danni subiti in conseguenza da singoli esportatori comunitari ».

Anche tali considerazioni, invero, sono in effetti condizionate dalla trasposizione, sul piano pubblicistico, di concetti ed istituti propri del diritto privato, e comunque estranei, in particolare, all'attività normativa; e deve escludersi che la Corte di giustizia possa assumersi in tal senso orientata.

9. - Fin dalla sentenza resa nella prima causa in cui venne in rilievo l'art. 215, secondo comma, del trattato di Roma, infatti, la Corte di giustizia

In proposito, il ricorrente sostiene anzitutto che la Commissione, nell'abolire gli importi compensativi col regolamento n. 189/72, ha violato il regolamento di base del Consiglio, n. 974/71.

Quest'ultimo regolamento, pur attribuendo alla Commissione il potere di accertare se ricorrano i presupposti per applicare gli importi compensativi, non le conferirebbe tuttavia la facoltà di abolire detti importi, una volta ch'essi siano stati istituiti, ed imporrebbe, comunque, alla Commissione l'obbligo di decidere unicamente in base ai fattori monetari, non già tenendo conto di criteri economici, come essa ha fatto nel caso in esame.

Dall'art. 1, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 974/71 risulta che la facoltà spettante agli Stati membri circa l'applicazione degli importi compensativi può essere esercitata soltanto qualora i provvedimenti valutari considerati possano provocare perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli.

Poiché l'applicazione degli importi compensativi costituisce un provvedimento di carattere eccezionale, la suddetta norma va intesa nel

---

ebbe cura di precisare che « un atto amministrativo che non sia stato annullato non può costituire di per sé un illecito, né causare quindi un danno agli amministrati. La domanda di risarcimento non è perciò ammissibile, non potendo la Corte eliminare per tale via le conseguenze giuridiche di un provvedimento che non è stato annullato » (12).

Non è invero mancato un accenno alla possibilità che un atto legittimo sia considerato come un illecito, e « solo qualora contenesse inutili apprezzamenti negativi » nei confronti del destinatario (13).

Non può non essere considerato, tuttavia, che ogni valutazione in tema di responsabilità risulta nella giurisprudenza della Corte condizionata, in concreto, e specialmente per gli atti normativi, alla preliminare verifica della legittimità dell'atto in discussione.

In particolare, la responsabilità extracontrattuale della Comunità, affermata per essersi già in precedenza dichiarata la illegittimità dedotta dalle parti ricorrenti (14), è stata esclusa « non risultando viziati da illegittimità gli interventi criticati » (15); ed è stato anche espressamente rilevato, dopo

(12) Sent., 15 luglio 1963, nella causa 25/62, PLAUMANN, *Racc.*, 197, v. pag. 221, e *Foro it.*, 1964, IV, 51.

(13) Corte di giustizia, 5 dicembre 1963, nelle cause 35/62 e 16/63, LEROY, pres. e rel. TRABUCCHI, *Racc.*, 395, v. pagg. 413-414; v. pure la massima ufficiale, a pag. 337, secondo cui « l'atto di cui non sia stata provata l'illegittimità non può essere considerato illecito nè di conseguenza lesivo dell'onore e della reputazione del destinatario, a meno che contenga superflui apprezzamenti negativi nei suoi riguardi ».

(14) Corte di giustizia, 14 luglio 1967, nelle cause 5/66, 7/66, e 13-24, KAMPFFMEYER, *Racc.*, 287, e *Foro it.*, 1968, IV, 17, e 30 novembre 1967, nella causa 30/66, BECHER, *Racc.*, 337, e *Notiz. giur.*, 1968, 587, con riferimento a decisione annullata con la sentenza 1° luglio 1965, nelle cause 106/63 e 107/63, TOEPFER, *Racc.*, 497.

(15) Corte di giustizia, 13 novembre 1973, nelle cause 63-69/72, WERHAHN, *Racc.*, 1229, v. pag. 1251, e *Foro it.*, 1974, IV, 96; v. pure conclusioni dell'avv. gen. Roemer, sulla preliminare necessità di « accertare anzitutto se la disciplina impugnata sia illegittima ».

senso ch'essa subordina alla condizione ivi enunciata non soltanto l'istituzione, ma anche il mantenimento in vigore degli importi compensativi per un determinato prodotto.

La Commissione dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla valutazione del se i provvedimenti valutari considerati possano provocare perturbazioni negli scambi del prodotto in questione.

Nel valutare le probabilità di perturbazioni del genere, essa può prendere in considerazione tanto l'andamento del mercato, quanto i fattori monetari.

Non risulta che la Commissione abbia ecceduto i suddetti limiti del suo potere, ritenendo, verso la fine del gennaio 1972, che l'andamento del mercato dei semi di colza e di ravizzone escludesse la necessità di applicare gli importi compensativi.

Il ricorrente sostiene inoltre che l'abolizione degli importi compensativi decisa col regolamento n. 189/72 era incompatibile con l'art. 7 del regolamento n. 974/71, il quale stabilisce che non può essere fatto uso parziale o temporaneo dell'autorizzazione contemplata dallo stesso regolamento.

Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71, lo Stato membro che abbia adottato determinati provvedimenti di ordine monetario è « autorizzato » ad applicare il sistema degli importi compensativi.

---

essersi esclusa la illegittimità delle norme in discussione, « che è quindi superfluo accertare se sussistano i *restanti* presupposti della responsabilità per colpa » (16).

La mancanza di una espressa declaratoria di illegittimità dell'atto normativo ritenuto fonte di responsabilità non costituisce, perciò, espressione del proposito della Corte di giustizia di ammettere una responsabilità per atto normativo legittimo, ma va intesa nell'ambito della distinzione più volte sottolineata tra azione di annullamento ed azione di responsabilità (17); e in definitiva, l'atto normativo in relazione al quale la Comunità sia riconosciuta obbligata al risarcimento di eventuali danni, anche quando l'oggetto ed i limiti della contestazione tra le parti in causa ne escludano

(16) Corte di giustizia, 13 giugno 1972, nelle cause 9/71 e 11/71, GRAND MOULINS DE PIARIS, *Racc.*, 391, v. pag. 408, e *Foro it.*, 1972, IV, 199.

(17) Cfr.: Corte di giustizia, 28 aprile 1971, nella causa 4/69, LÜTTICHE, *Racc.*, 325, v. pag. 336 e *Foro it.*, 1971, IV, 181, e conclusioni dell'avv. gen. Dutheillet de Lamothe, *Racc.*, 1971, 340, v. pag. 343; 2 dicembre 1971, nella causa 5/71, ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, *Racc.*, 975, v. pag. 983, e *Foro it.*, 1972, IV, 204, e conclusioni dell'avv. Roemer, *Racc.*, 1971, 987, v. pag. 988 e segg.; 13 giugno 1972, nelle cause 9/71 e 11/71, GRANDS MOULINS DE PARIS, *Racc.*, 391, v. pag. 403, e *Foro it.*, 1972, IV, 199, e conclusioni dell'avv. gen. Dutheillet de Lamothe, *Racc.*, 1972, 410, v. pag. 412 e segg.; 13 luglio 1972, nella causa 79/71, HEINEMANN, *Racc.*, 579, v. pag. 589, e conclusioni avv. gen. Roemer, *ibidem*, 593, v. pag. 597, con richiamo alla sentenza resa nella causa 59/65, SCHRECKENBERG.

L'art. 7, che ripete il termine « autorizzazione », è destinato ai soli Stati membri e non riguarda i poteri della Commissione.

Il regolamento n. 189/72 non può quindi essere considerato illegittimo alla luce delle disposizioni del regolamento n. 974/71.

Il ricorrente fa inoltre valere che l'abolizione degli importi compensativi con effetto dal 1° febbraio 1972 ha violato il principio della certezza del diritto, in quanto, in primo luogo, avrebbe avuto efficacia retroattiva e, in secondo luogo, non avrebbe tenuto conto del legittimo affidamento degli interessati circa il mantenimento in vigore degli importi di cui trattasi, per le operazioni in via di esecuzione.

Per quanto riguarda, anzitutto, il problema della retroattività, va ricordato che gli importi compensativi vengono riscossi all'importazione e concessi all'esportazione delle merci considerate, e che non è ammessa la loro prefissazione.

Ne consegue che il diritto al versamento di un importo compensativo all'esportazione si perfeziona solo qualora l'esportazione venga effettivamente realizzata e dal momento in cui essa ha luogo.

Il regolamento 26 gennaio 1972, n. 189, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio ed entrato in vigore il 1° febbraio 1972, si applicava alle sole esportazioni ed importazioni realizzate successivamente a questa data, mentre quelle effettuate in epoca anteriore continuavano ad essere sottoposte alla disciplina precedente.

Detto regolamento non ha quindi efficacia retroattiva in senso proprio.

Il ricorrente sostiene inoltre che l'abolizione, con effetto immediato, degli importi compensativi ha violato il principio dell'affida-

---

un diretto e specifico annullamento, e sia la sua validità verificata, quindi, solo in via incidentale, deve essere comunque considerato illegittimo: conclusione la cui validità e la cui stessa necessità non possono essere invero negate, specialmente quando si consideri che un atto normativo non può « violare una norma superiore » e rimanere, al tempo stesso, « legittimo ».

10. - Indipendentemente dai possibili profili di discussione, è comunque evidente la rilevanza dei princìpi di diritto enunciati, o ribaditi, con le due sentenze in rassegna; così come è evidente che l'orientamento della Corte di giustizia in tema di responsabilità della pubblica amministrazione e sulle situazioni soggettive dei singoli va seguito con particolare attenzione, anche per l'incidenza che potrebbe avere sulle diverse prospettive rilevanti negli ordinamenti degli Stati membri e sulla stessa discriminazione, fondamentale nel nostro ordinamento, tra diritti soggettivi e interessi legittimi: discriminazione il cui fondamento è in effetti rilevante anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario (in relazione alla natura diretta o riflessa della tutela garantita ai singoli), ma la cui portata potrebbe risultare compromessa, specialmente quando si richiedano norme interne di attuazione

mento, in quanto, allorché aveva chiesto la prefissazione delle sovvenzioni e delle restituzioni all'esportazione, impegnandosi così definitivamente, nei confronti delle competenti autorità, ad effettuare operazioni commerciali cui non avrebbe potuto rinunciare senza incorrere nell'incameramento della cauzione, egli poteva legittimamente ritenere che tali importi sarebbero stati mantenuti in vigore.

In proposito, è opportuno esaminare separatamente la situazione, per quanto riguarda la prefissazione delle sovvenzioni, da un lato, e delle restituzioni all'esportazione, dall'altro.

Quanto alle partite di semi per le quali era stata prefissata la sovvenzione, e che perciò non erano destinate all'esportazione, al ricorrente non spettava alcun diritto autonomo di percepire importi compensativi.

Se è vero che il sistema relativo a tali importi mira fra l'altro a tutelare il livello dei prezzi nello Stato membro interessato contro le perturbazioni che possano derivare dalla instabilità monetaria, è tuttavia accertato, nella fattispecie, che l'abolizione degli importi stessi nel settore dei grassi con effetto dal 1° febbraio 1972 non ha avuto sensibili ripercussioni sui prezzi dei semi di colza e di ravizzone, sul mercato francese.

Se ne deve concludere che il regolamento n. 189/72 non ha causato alcun danno al ricorrente, per quanto si riferisce ai quantitativi di semi non destinati all'esportazione.

Per quanto riguarda, d'altra parte, le partite destinate all'esportazione, e per le quali il ricorrente ha ottenuto la prefissazione delle restituzioni, va osservato che lo scopo del sistema degli importi com-

---

della normativa comunitaria, per le differenti situazioni soggettive riconosciute ai singoli nei vari ordinamenti nazionali, e per i diversi effetti, soprattutto, a tale divergente qualificazione conseguenti.

Per quanto concerne la questione della responsabilità, peraltro, sembra potersi rilevare che l'orientamento della Corte di giustizia, oltre ad essere esso stesso condizionato, sotto taluni aspetti, da una impostazione privatistica dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i singoli, risponda in effetti ad esigenze che dovrebbero attenuarsi con un più definitivo assetto istituzionale della Comunità, e risenta anche del fatto che negli ordinamenti degli Stati membri « la responsabilità per illecito legislativo si presenta solo in rari casi ed è di scarsa rilevanza pratica » (avv. gen. Roemer, conclusioni per le cause 63-69/72, *Racc.*, 1973, 1256); e va condiviso, quindi, l'auspicio secondo cui tale ultima considerazione, « a lungo termine, potrà essere ben valida anche per il diritto comunitario » (loc. cit.).

A. M.

pensativi, quale risulta dalla disciplina comunitaria, è quello di ovviare agli inconvenienti che l'instabilità monetaria possa creare per il buon funzionamento delle organizzazioni comuni dei mercati, più che quello di tutelare gli interessi particolari degli operatori economici.

In effetti, le condizioni stabilite per l'applicazione e l'abrogazione del regime di cui trattasi in un determinato settore non tengono conto della situazione dei singoli operatori, e non offrono a questi alcuna garanzia di permanenza del regime stesso.

Questo regime, di conseguenza, non può essere considerato equivalente ad una tutela, garantita agli operatori economici, contro i rischi inerenti alle variazioni dei tassi di scambio.

Resta tuttavia il fatto che l'applicazione degli importi compensativi elimina, in pratica, il rischio valutario, di guisa che un operatore, anche prudente, può essere indotto a non tutelarsi contro questo rischio.

Stando così le cose, l'operatore può legittimamente contare sul fatto che, per negozi alla cui esecuzione egli si sia irrevocabilmente impegnato, per aver ottenuto, depositando una cauzione, licenze d'esportazione in cui viene prefissato l'importo della restituzione, non interverranno modifiche imprevedibili che avrebbero l'effetto, esponendolo nuovamente a rischi valutari, di causargli inevitabili perdite.

La responsabilità della Comunità non è quindi esclusa, qualora, non esistendo un inderogabile interesse pubblico contrapposto a quello dei singoli operatori economici, la Commissione abolisca, con effetto immediato e senza preavviso, gli importi compensativi in un determinato settore, senza adottare provvedimenti transitori che, almeno, consentano a detti operatori di evitare la perdita connessa all'esecuzione di contratti di esportazione il cui carattere reale e definitivo sia provato dalla prefissazione delle restituzioni, ovvero di essere risarciti di tale perdita.

Non esistendo nella fattispecie un inderogabile interesse pubblico, la Commissione, che ha omesso di adottare, col regolamento n. 189/72, norme transitorie intese a garantire il rispetto del legittimo affidamento che l'operatore poteva fare sulla disciplina comunitaria, ha violato una norma giuridica superiore, facendo perciò sorgere la responsabilità della Comunità.

Per quanto riguarda l'entità del danno che questa deve risarcire, va considerato che il mantenimento in vigore degli importi compensativi non era in alcun modo garantito al ricorrente, e che questi non poteva quindi legittimamente ritenere di poter fruire, in qualsiasi circostanza, dei vantaggi connessi ad un contratto concluso nell'ambito del sistema degli importi compensativi.

La tutela ch'egli può pretendere in ragione del suo legittimo affidamento si limita al fatto di non dover subire perdite a causa dell'abolizione di tali importi.

Poiché l'entità del risarcimento dovuto al ricorrente non può essere stabilita nella fase attuale del procedimento, va dichiarato, con sentenza interlocutoria, che la Comunità è tenuta a risarcire il ricorrente della perdita da esso subita, a causa dell'abolizione degli importi compensativi, nell'effettuare talune esportazioni per le quali le licenze rilasciate il 6 gennaio 1972 avevano fissato le restituzioni, riservando la determinazione della somma dovuta a titolo di risarcimento all'accordo delle parti o, eventualmente, alla valutazione della Corte. — (*Omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 18 giugno 1975, nella causa 94/74 - *Pres.* Lecourt - *Rel.* Pescatore - *Avv. gen.* Trabucchi - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Pretore di Abbiategrasso nella causa soc. I.G.A.V. (avv. Ubertazzi e Capelli) c. Ente Nazionale per la Cellulosa e la Carta (avv. Marchesini e Sorrentino) - Interv.: Commissione delle Comunità europee (ag. Abate) e Governo italiano (avv. Stato Zagari).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse di effetto equivalente ai dazi doganali e tributi interni - Discriminazione.
(Trattato CEE, artt. 13, n. 2, e 95).

Comunità europee - Unione doganale - Tributi interni - Possibilità di costituire tasse di effetto equivalente ai dazi doganali - Ricorrenza - Estremi.
(Trattato CEE, artt. 13, n. 2, e 95).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse di effetto equivalente ai dazi doganali - Divieto - Efficacia diretta - Decorrenza.
(Trattato CEE, art. 13, n. 2; decisione del Consiglio 26 luglio 1966).

Comunità europee - Unione doganale - Contributo utilizzato per finanziare sovvenzioni vietate - Natura di tassa di effetto equivalente ai dazi doganali - Esclusione.
(Trattato CEE, artt. 13, n. 2, e 92-94).

Comunità europee - Ente pubblico - Attività - Normativa comunitaria rilevante.
(Trattato CEE, artt. 37, 85, 86, 90, 92-94, 101 e 102).

La stessa imposta non può, nel sistema del trattato CEE, appartenere simultaneamente alla categoria delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali ed a quella dei tributi interni, giacché, mentre le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali vanno puramente e semplicemente abolite, le imposte interne vanno invece applicate, ai sensi dell'art. 95 del Trattato, in modo tale da escludere qualsiasi forma di discriminazione, diretta od indiretta, fra i prodotti nazionali ed i prodotti originari degli altri Stati membri. Non costituiscono quindi tasse di effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari che rientrano in un regime di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri (1).

---

(1) Conf.: Corte di giustizia, 16 giugno 1966, nella causa 57/65, LÜTTICHE, *Racc.*, 219, v. pag. 228, e *Foro it.*, 1966, IV, 185; 4 aprile 1968, nella causa 25/67, MIPCH- FETT- UND EIER-KONTOR, *Racc.*, 277, v. pag. 294, e *Dir. scambi intern.*, 1968, 794; 4 aprile 1968, nella causa 27/67, FINK-FRUCHT, *Racc.*, 297,

Il contributo che rientra in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati, secondo gli stessi criteri, può ciò nondimeno essere una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, quando sia esclusivamente destinato a finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato (2).

L'art. 13, n. 2, del trattato CEE produce, per la sua stessa natura, effetti diretti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini, a partire dal 1° gennaio 1970 (applicandosi il diverso termine

---

v. pag. 309, e *Dir. scambi intern.*, 1968, 795; 22 ottobre 1974, nella causa 27/74, DEMAG, *Racc.*, 1037, v. pag. 1046.

In particolare, nel senso che « la nozione di tasse d'effetto equivalente non comprende i tributi che colpiscono nello stesso modo, all'interno dello Stato, i prodotti nazionali similari o comparabili, o che quanto meno, in mancanza di prodotti del genere, rientrano nell'ambito di un tributo interno generale, ovvero ha lo scopo di compensare, entro i limiti previsti dal trattato, tributi interni del genere », cfr.: Corte di giustizia, 1° luglio 1969, nella causa 24/68, COMMISSIONE c. REPUBBLICA ITALIANA, *Racc.*, 193, v. pagina 201, e *Foro it.*, 1969, IV; 119; 1° luglio 1969, nelle cause 2/69 e 3/69, SOCIAL FONDS VOOR DE DIAMANTARBEIDERS, *Racc.*, 211, v. pag. 222, e *Foro it.*, 1969, IV, 114.

È stato anche precisato che « l'art. 95 del trattato CEE non vieta agli Stati membri di colpire le importazioni da altri Stati membri con un tributo interno qualora non vi siano un prodotto nazionale similare né altri prodotti nazionali da proteggere » (Corte di giustizia, 4 aprile 1968, nella causa 31/67, STIER, *Racc.*, 313, e *Dir. scambi intern.*, 1968, 799; v. pure, sempre a proposito di prodotti non in concorrenza, Corte di giustizia, 4 aprile 1968, nella causa 20/67, KUNSTMÜHLE TIVOLI, *Racc.*, 266, e *Dir. scambi intern.*, 1968, 792); così come è stato rilevato che anche una imposizione interna che colpisse i prodotti importati in misura maggiore di quella dovuta per i prodotti nazionali potrebbe solo risultare in contrasto con gli artt. 95 e 97 del Trattato, « senza divenire per questo una tassa di effetto equivalente » (Corte di giustizia, 4 aprile 1968, nella causa 25/67, cit.).

Nel senso che le nozioni del diritto fiscale interno degli Stati membri non costituiscono criteri vincolanti, cfr.: Corte di giustizia, 16 giugno 1966, nelle cause 52/65 e 55/65, REPUBBLICA TEDESCA c. COMMISSIONE, *Racc.*, 345, e *Foro it.*, 1967, IV, 1.

(2) Negli stessi termini, e relativamente alla stessa questione di merito, cfr.: Corte di giustizia, 19 giugno 1973, nella causa 77/72, CAPOLONGO, *Racc.*, 611, e *Foro it.*, 1973, IV, 132.

Il principio sembrerebbe derogare al criterio di cui alla prima massima, ma è stato in effetti affermato nel rilievo che « un siffatto congegno tributario è infatti soltanto in apparenza un sistema d'imposte interne »; e l'avv. gen. Trabucchi anzi, nelle sue conclusioni, ha riferito la precedente sentenza resa negli stessi termini « a un caso di sostanziale frode della legge: all'ipotesi cioè in cui il provento della tassa parafiscale applicata indiscriminatamente sui prodotti interni e importati, sia destinata *in toto* a beneficio *esclusivo e specifico* dello stesso prodotto nazionale tassato, con

stabilito con la decisione del Consiglio 26 luglio 1966 soltanto ai dazi doganali in senso stretto ed alle restrizioni quantitative) (3).

La circostanza che un contributo riscosso da uno Stato membro sia utilizzato per finanziare un sistema di sovvenzioni ritenuto incompatibile col trattato CEE non consente, in sé e per sé, d'attribuire a

---

la conseguenza che l'incidenza del tributo su di esso si troverà compensato dal vantaggio specifico che lo stesso ne ritrae ».

Nel merito, era stato già nella precedente decisione rilevato, in coerenza con un costante orientamento, che « questa Corte, dovendo limitarsi ad interpretare il diritto comunitario, non può sindacare i provvedimenti né le norme di diritto nazionale, anche se ciò implica il rischio che la sua pronuncia non aderisca perfettamente al caso concreto »; e nella sentenza in rassegna è stato ribadito che « spetta al giudice nazionale stabilire in concreto, sulla base dei criteri giuridici sopra enunciati, se l'onere controverso rappresenti una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale oppure un'imposta interna ai sensi dell'art. 95 ».

Da rilevare che la Corte ha ritenuto di non poter valutare la compatibilità del contributo in discussione con le norme sul divieto delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, per aver constatato « che il giudice nazionale non ha chiesto alla Corte di pronunciarsi su tali aspetti della situazione »: considerazione che conferma, per il riferimento a questioni già in discussione nella causa di merito e tuttavia non espressamente proposte nel provvedimento di rinvio, la necessità di limitare il giudizio di interpretazione ai soli quesiti formulati dal giudice nazionale (e la esclusiva competenza di tale giudice ad individuare le questioni rilevanti ai fini della decisione), ma che va coordinata, peraltro, con il noto principio sulla possibilità, per la Corte di giustizia, di fornire al giudice nazionale elementi di interpretazione di diritto comunitario utili alla valutazione degli effetti delle norme di diritto interno.

(3) Conf.: Corte di giustizia, 19 giugno 1973, nella causa 77/72, CAPOLONGO, *Racc.*, 611, v. pag. 622, e *Foro it.*, 1973, IV, 132; 7 marzo 1972, nella causa 84/71, MARIMEX, *Racc.*, 89, e *Foro it.*, 1972, IV, 143; 17 dicembre 1970, nella causa 33/70, SACE, *Racc.*, 1213, e *Foro it.*, 1971, IV, 97.

In tema di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali ed oneri parafiscali, cfr.: Corte di giustizia, 26 febbraio 1975, nella causa 63/74, CADSKY, *Racc.*, 281; 23 gennaio 1975, nella causa 51/74, VAN DER HULST'S ZONEN, *Racc.*, 79; 22 ottobre 1974, nella causa 27/74, DEMAG, *Racc.*, 1037; 13 dicembre 1973, nelle cause 37/73 e 38/73, SOCIAL FONDS VOOR DE DIAMANTARBEIDERS, *Racc.*, 1609, e *Foro it.*, 1974, IV, 150; 11 ottobre 1973, nella causa 39/73, REWE-ZENTRALFINANZ, *Racc.*, 1039, e *Foro it.*, 1974, IV, 50; 10 ottobre 1973, nella causa 34/73, VARIOLA, *Racc.*, 981, e *Foro it.*, 1974, IV, 60; 12 luglio 1973, nella causa 2/73, GEDDO, *Racc.*, 865, e *Foro it.*, 1974, IV, 11; 19 giugno 1973, nella causa 77/72, CAPOLONGO, cit.; 14 dicembre 1972, nella causa 29/72, MARIMEX, *Racc.*, 1309, e *Foro it.*, 1973, IV, 29; 7 marzo 1972, nella causa 84/71, MARIMEX, cit.; 14 dicembre 1971, nella causa 43/71, POLITI, *Racc.*, 1039, e *Foro it.*, 1972, IV, 145; 26 ottobre 1971, nella causa 18/71, EUNOMIA, *Racc.*, 811, e *Foro it.*, 1972, IV, 162; 17 dicembre 1970, nella causa 33/70, SACE, cit.; 18 novembre 1970, nella causa 8/70, COMMISSIONE c. REPUBBLICA ITALIANA, *Racc.*, 961, e *Foro it.*, 1971, IV, 88; 1° luglio 1969, nelle cause 2/69 e 3/69, SOCIAL FONDS VOOR DE DIAMANTARBEIDERS, cit.; 1° luglio 1969, nella causa 24/68, COMMISSIONE c.

detto contributo il carattere di tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale (4).

Le attività di un ente pubblico, anche se autonomo, sono disciplinate dagli artt. 37, 90, 92-94, 101 e 102 del trattato CEE, e non già dagli artt. 85 e 86, perlomeno nella misura in cui tale ente agisca nell'interesse pubblico e senza finalità imprenditoriali (5).

(*Omissis*). — *In diritto*. - Con ordinanza 14 novembre 1974, pervenuta in cancelleria il 16 dicembre 1974, il Pretore di Abbiategrasso ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato C.E.E., varie questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 13, n. 2, 85 ed 86 del Trattato.

Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione giudiziaria promossa dalla ricorrente nella causa principale contro l'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (E.N.C.C.) con riferimento ai contributi riscossi da quest'ultimo, in forza delle leggi 13 giugno 1940, n. 868 (*Gazzetta Ufficiale* 22 luglio 1940, n. 170) e 28 marzo 1956, n. 168 (*Gazzetta Ufficiale* 3 aprile 1956, n. 79), su carta e prodotti affini, provenienti da altri Stati membri della Comunità e posti in commercio in Italia.

Sulla nozione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali.

Con la prima questione si chiede d'interpretare la nozione di « tasse d'effetto equivalente a dazi doganali » (art. 12, n. 3, del Trattato), con riferimento ad una tassa quale il contributo riscosso dall'E.N.C.C. all'atto

---

REPUBBLICA ITALIANA, cit.; 16 giugno 1966, nelle cause 52/65 e 55/65, REPUBBLICA TEDESCA c. COMMISSIONE, cit.; 14 dicembre 1962, nelle cause 2/62 e 3/62, COMMISSIONE c. GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO E REGNO DEL BELGIO, *Racc.*, 791, e *Foro it.*, 1963, I, 849.

(4) Il principio risulta coerente con il criterio di cui alla prima massima, e ribadisce il differente ambito di operatività, rispettivamente, degli artt. 13, n. 2, 92 e segg., e 95 del trattato CEE.

(5) Del principio, di evidente esattezza, non constano precedenti in termini. Sulle limitazioni imposte dagli artt. 85 e 86 del trattato CEE, ed in genere in tema di concorrenza, cfr.; Corte di giustizia, 15 maggio 1975, nella causa 71/74, FRUBO; 14 maggio 1975, nelle cause 19/74 e 20/74, KALI UND SALZ; 31 ottobre 1974, nella causa 15/74, CENTRAFARM, Racc., 1147; 31 ottobre 1974, nella causa 16/74, CENTRAFARM, *Racc.*, 1183; 30 aprile 1974, nella causa 155/73, SACCHI, *Racc.*, 409, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 1347; 27 marzo 1974, nella causa 127/73, SABAM, *Racc.*, e in *Foro it.*, 1974, IV, 312; 6 marzo 1974, nelle cause 6/73 e 7/73, ICI, *Racc.*, 223, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 569; 16 gennaio 1974, nella causa 127/73, SABAM, *Racc.*, 51, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 116, con nota di richiamo ai precedenti sulla interpretazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE (pagg. 128-129).

della messa in commercio di carta, cartone e cellulosa importati e tenendo conto, sia delle modalità di riscossione del contributo stesso, sia della destinazione del suo gettito.

Per l'interpretazione di cui sopra sembra utile ricordare che il contributo litigioso presenta le tre seguenti caratteristiche:

— è percepito da un ente pubblico autonomo, senza finalità imprenditoriali;

— grava, indistintamente, tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati;

— serve, col suo gettito, a finanziare determinate iniziative di sviluppo e di ricerca nel settore della produzione di carta e di cellulosa, benché le maggiori sovvenzioni riguardino la carta da giornale, prodotto esente dal contributo stesso.

Dalla sentenza 19 giugno 1973, cui si richiama il giudice nazionale, risulta che il divieto di cui all'art. 13, n. 2, si riferisce a qualsiasi tributo riscosso in occasione o in ragione dell'importazione il quale, colpendo specificamente la merce importata, ad esclusione della merce nazionale similare, ne alteri il costo ed abbia quindi sulla libera circolazione delle merci la stessa influenza restrittiva di un dazio doganale.

Per poter valutare se il congegno fiscale creato dalle suddette leggi sia compatibile con il Trattato, il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di precisare la nozione di « tasse d'effetto equivalente a dazi doganali » enunciata nella sentenza 19 giugno 1973 (causa 77/72, Capolongo, *Racc.* 1973, pag. 611), di chiarire se l'art. 13, n. 2, che abolisce le predette tasse, abbia efficacia diretta e di indicare la data a partire da cui tale efficacia possa eventualmente essere invocata, di determinare infine, sotto certi aspetti, la sfera d'applicazione delle norme sulla concorrenza contenute negli artt. 85 ed 86.

È qui opportuno ricordare che, con un comunicato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* in data 26 settembre 1972 (*Gazzetta Ufficiale* n. C 98, pag. 1), la Commissione aveva instaurato, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, un procedimento amministrativo avente ad oggetto il sistema italiano di sovvenzioni, gestito dall'E.N.C.C. e finanziato mediante la tassa parafiscale riscossa su determinati tipi di carta e di cartone, nonché sulla cellulosa.

Al termine dell'inchiesta da essa condotta la Commissione ha preteso che il sistema di sovvenzioni fosse modificato. La Repubblica Italiana ha accettato le modifiche, come risulta da una nota della Commissione al governo italiano in data 20 novembre 1974.

Nella predetta nota la Commissione constata che « le modifiche apportate dalle autorità italiane al regime in questione rendono quest'ultimo compatibile con le disposizioni del Trattato in materia di aiuti ».

La controversia pendente dinanzi al Pretore di Abbiategrasso riguarda — conviene ricordarlo — il periodo anteriore alla modifica del regime controverso.

La circostanza che il contributo sia riscosso da un ente pubblico autonomo, anziché dallo Stato medesimo, e che sia utilizzato dal predetto ente per gli scopi previsti dalla legge è priva di rilievo ai fini di stabilire se l'onere fiscale in questione costituisca una tassa d'effetto equivalente a dazi doganali: il divieto di cui all'art. 13, n. 2, è collegato esclusivamente agli effetti di tali oneri, non già alle modalità di riscossione.

Il fatto che l'onere gravi indistintamente sui prodotti nazionali e sui prodotti originari da altri Stati membri solleva invece la questione del se la tassa in esame sia colpita dal divieto di cui all'art. 13, n. 2, oppure dal divieto di discriminazione nelle imposizioni interne enunciato dall'art. 95 del Trattato.

La stessa imposta non può, nel sistema del Trattato, appartenere simultaneamente ad entrambe le categorie sopra citate, giacché, mentre le tasse contemplate dall'art. 12, n. 3, vanno puramente e semplicemente abolite, le imposte interne vanno invece applicate, ai sensi dell'art. 95, in modo tale da escludere qualsiasi forma di discriminazione, diretta od indiretta, fra i prodotti nazionali ed i prodotti originari degli altri Stati membri.

Non costituiscono tasse d'effetto equivalente gli oneri pecuniari che rientrano in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri.

Il discorso è tuttavia diverso per i contributi riscossi soltanto su determinati prodotti e destinati esclusivamente a finanziare attività che giovano in modo specifico ai prodotti nazionali tassati, i quali vedono così compensato, in tutto o in parte, il relativa onere fiscale.

Un siffatto congegno tributario è infatti soltanto in apparenza un sistema d'imposte interne; in realtà, esso può, a causa della sua natura protezionistica, essere considerato come una tassa d'effetto equivalente a dazi doganali, vietata dall'art. 13, n. 2.

La qualificazione di cui sopra presuppone tuttavia che sia ben accertato il collegamento fra la riscossione d'un onere fiscale gravante indistintamente su tutti i prodotti interessati, da una parte, e la destinazione del suo gettito ad esclusivo beneficio dei prodotti nazionali, dall'altra.

La prima questione va perciò risolta nel senso che il contributo che rientra in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati, secondo gli stessi criteri, può cionondimeno essere una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, qualora sia esclusivamente destinato a

finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato.

Con la seconda qustione si chiede se l'art. 13, n. 2, sia direttamente efficace e generi in capo ai singoli un diritto soggettivo a non essere colpiti dai tributi da esso vietati. Si chiede, inoltre, se tale diritto, ove effettivamente esistente, sia sorto alla scadenza del periodo transitorio, cioè il 31 dicembre 1969, oppure già alla data dell'abolizione dei dazi doganali intracomunitari, cioè il 1° luglio 1968.

Le suddette domande presuppongo che il contributo in esame venga considerato una tassa d'effetto equivalente.

Considerato che spetta al giudice nazionale stabilire in concreto, sulla base dei criteri giuridici sopra enunciati, se l'onere controverso rappresenti una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale oppure un'imposta interna ai sensi dell'art. 95, sembra opportuno, per coprire tutte le ipotesi possibiil, risolvere anche i problemi di cui sopra.

Come questa Corte ha già precisato nella sentenza 19 giugno 1973, cui si richiama il giudice proponente, l'art. 12, n. 3, è, per sua natura, perfettamente idoneo a produrre direttamente effetti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini.

Con riserva di eventuali disposizioni particolari, tale idoneità s'è prodotto alla scadenza del periodo transitorio, cioè a partire dal 1° gennaio 1970.

In effetti, la decisione del Consiglio 26 luglio 1966, relativa all'abolizione dei dazi doganali e parallela alla messa in opera della tariffa doganale comune in data 1° luglio 1968 (*Gazzetta Ufficiale*, pag. 2971), si fonda sull'idea di accelerare lo sviluppo di alcune, ben determinate, iniziative che dovevano, nel loro complesso, essere portate a termine entro il periodo transitorio.

Tali essendone i presupposti, la decisione testé citata si applica soltanto ai provvedimenti da essa espressamente richiamati, cioè ai dazi doganali in senso stretto ed alle restrizioni quantitative.

La seconda questione va perciò risolta nel senso che l'art. 12, n. 3, non può, in generale, essere invocato con riguardo a situazioni anteriori al 1° gennaio 1970.

La ricorrente nella causa principale sottopone poi a numerose critiche il regime vigente in Italia per l'importazione di carta, cartone e cellulosa.

Il sistema fiscale applicato in forza delle leggi italiane vigenti nel settore discriminerebbe i prodotti provenienti dagli altri Stati membri, mentre l'interposizione dell'E.N.C.C. limiterebbe gli scambi in misura tale da togliere al commercio intracomunitario ogni possibilità pratica d'essere presente sul mercato italiano. In particolare, le modifiche introdotte nella legislazione italiana su richiesta della Commissione prove-

rebbero che, perlomeno prima degli adeguamenti sollecitati dalle autorità comunitarie, il predetto sistema era incompatibile con le norme del Trattato in materia di aiuti statali. Il contributo destinato a consentirne il funzionamento dovrebbe pertanto essere considerato come una tassa proibita dal Trattato.

La circostanza che un contributo riscosso da uno Stato membro sia utilizzato per finanziare un sistema di sovvenzioni ritenuto incompatibile col Trattato non consente, in sé e per sé, d'attribuire a detto contributo il carattere di tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.

Del resto, per quanto possano essere seri i dubbi sulla compatibilità con il Trattato del regime controverso e dell'intervento dell'E.N.C.C. nel commercio intracomunitario, specialmente dal punto di vista del divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, bisogna constatare che il giudice nazionale non ha chiesto alla Corte di pronunziarsi su tali aspetti della situazione.

Nonostante gli accenni del giudice proponente al principio della libera circolazione delle merci, all'obiettivo della fusione dei diversi mercati nazionali in un solo mercato ed all'eliminazione da parte del Trattato di qualsiasi forma di discriminazione, l'ordinanza di rinvio non contiene al riguardo questioni sufficientemente precise, che permettano alla Corte di pronunziarsi sulle obiezioni sollevate dalla ricorrente nella causa principale. Dette obiezioni non possono quindi venir prese in esame nel presente procedimento.

Sulla disciplina della concorrenza.

Con la terza questione si chiede, in sostanza, se la ripartizione degli oneri e dei vantaggi fra gli importatori di carta, cartone e cellulosa, da una parte, ed i produttori od utilizzatori nazionali degli stessi prodotti, dall'altra, come pure l'intervento dell'E.N.C.C. nell'ambito di tale ripartizione, non violi le norme sulla concorrenza contenute negli artt. 85 ed 86 del Trattato.

Il Trattato contiene, oltre alle norme sulla concorrenza fra le imprese, in cui rientrano gli artt. 85 ed 86 citati dal giudice proponente, un insieme di varie disposizioni relative alle distorsioni della concorrenza che possono essere provocate dall'intervento degli Stati.

In questa seconda categoria di norme rientrano, precisamente, l'art. 90, nella parte in cui instaura un regime particolare a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, gli artt. 92-94, concernenti gli aiuti concessi dagli Stati, gli artt. 101 e 102, relativi alle distorsioni

derivanti da norme di diritto pubblico atte a falsare le condizioni di concorrenza sul mercato comune, ed infine l'art. 37, concernente i monopoli statali a carattere commerciale.

Le attività d'un ente pubblico, anche se autonomo, sono disciplinate dalle suddette disposizioni e non già dagli artt. 85 ed 86, perlomeno nella misura in cui tale ente agisca nell'interesse pubblico e senza finalità imprenditoriali.

Spetta ai singoli amministrati ed ai giudici nazionali di adottare le iniziative necessarie quando lo Stato od enti pubblici autonomi violino norme direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico interno. Incombe, inoltre, alla Commissione l'obbligo di vegliare affinché le autorità nazionali rispettino le norme del Trattato in materia di concorrenza.

La terza questione va perciò risolta nel senso che, conformemente al sistema del Trattato, gli artt. 85 ed 86 non si possono applicare ad attività del tipo considerato nella questione stessa. — *(Omissis).*

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (*)

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 luglio 1974, n. 2003 - *Pres.* Rossano - *Rel.* Palazzolo - *P. M.* Cutrupia (concl. conf.) - Amministrazione dell'Interno (avv. Stato Azzariti) c. Rizzo Umberto ed altri (avv.ti Astolfi e Stolfi).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 aprile 1975, n. 1406 - *Pres.* Stella Richter - *Rel.* Bacconi - *P. M.* Di Majo (concl. conf.) - Mazza (avv. Vitaliani) c. Ambuck ed altri (avv.ti Vitali ed Astolfi) e Rizzo ed altri (n.c.).

Competenza e giurisdizione - Igiene e sanità pubblica: servizio farmaceutico - Obbligo dei farmacisti di fornire gratuitamente od a credito i medicinali - Disposizione di legge: necessità - Ordinanza prefettizia ex art. 2 della legge di pubblica sicurezza - Illegittimità per carenza di potere - Azione di risarcimento: giurisdizione dell'A.G.O.

(cost. art. 28; l. 20 marzo 1865, all. E, art. 2).

L'ordinanza prefettizia, emanata ai sensi dell'art. 2 t.u. di pubblica sicurezza, deve essere compatibile con i principi dell'ordinamento giuridico e non può, comunque, incidere in materie per le quali operi una riserva di legge. Pertanto, poiché solo una disposizione di legge potrebbe obbligare i farmacisti a fornire gratuitamente od a credito i medicinali da essi acquistati dalle industrie farmaceutiche o dai grossisti, l'ordinanza prefettizia con la quale, in assenza di tale norma, venga imposto a farmacisti il suddetto obbligo, è emessa in carenza di potere e, ricorrendo tutti i presupposti soggettivi ed oggettivi del-

(*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. CARLO CARBONE.

l'illecito, dà luogo ad un'azione di risarcimento nei confronti della P.A., da proporsi dinanzi al giudice ordinario (1).

---

(1) Le due sentenze, di cui non constano precedenti, sono da inquadrare nella ormai consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite che assume a criterio discriminativo delle giurisdizioni quello della « mancanza di potere » o, viceversa, quello dello « scorretto esercizio » del potere medesimo.

La prima delle due sentenze (n. 2003 del 1974) è pubblicata nella Rass. dir. farmaceutico, 1974, 503.

Circa il fatto può essere ricordato che i farmacisti di Milano avevano rifiutato, a causa delle inadempienze dell'INAM, di eseguire la convenzione per la fornitura dei medicinali agli assistiti; il Prefetto aveva ordinato di evadere regolarmente le prescrizioni degli enti mutualistici emettendo l'ordinanza prevista nel citato art. 2 del T.U. di pubblica sicurezza.

Il tribunale di Milano aveva declinato la giurisdizione, mentre la Corte d'appello era pervenuta ad opposta conclusione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 2 ottobre 1974, n. 2531 - *Pres.* Pece - *Rel.* Palazzolo - *P. M.* Di Majo (concl. diff.) - Ministero Difesa (avv. Stato Giorgio Azzariti) c. Da Molin (n.c.).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione: in genere - Contestuale proposizione di domanda principale e cautelare - Contestazione della giurisdizione per la sola domanda cautelare - Regolamento preventivo: ammissibilità.

(artt. 37 e 41 c.p.c.).

Competenza e giurisdizione - Leva militare - Dispensa - Provvedimento del consiglio di leva: natura - Sospensione cautelare: possibilità - Concessione della dispensa in concreto: atto vincolato.

(r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 39; d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, art. 91).

È ammissibile il regolamento di giurisdizione proposto da chi, senza negare la giurisdizione del giudice adito in ordine alla domanda principale, la contesta limitatamente ad una domanda cautelare inserita nello stesso processo; in tal caso il compito delle Sezioni Unite della Suprema Corte è rivolto ad accertare la fondatezza dell'istanza di regolamento per escluderla, ove sussista, fra le due domande, il vincolo strumentale determinato dalla identità della tutela giuridica con esse perseguita (1).

(1-2) Con la decisione in rassegna sono stati riesaminati dalle Sezioni Unite i problemi che erano già stati decisi in senso conforme con le precedenti decisioni nn. 2731, 2732 del 1973.

Il provvedimento del Consiglio di leva che rigetta una domanda di dispensa dal servizio militare non può configurarsi come provvedimento negativo risolvendosi in un'attività positiva della P.A. diretta ad assoggettare il cittadino al servizio militare; di tale provvedimento è possibile la sospensione cautelare; esercitata che sia, in astratto, con il bando di chiamata al servizio di leva da parte del Ministro la facoltà di dispensare i giovani che si trovano in determinate condizioni previste dalla legge, la concessione in concreto della dispensa equivale ad un esonero e costituisce per la P.A. un atto vincolato (2).

Tali decisioni sono pubblicate in *Giur. it.* 1974, I, 1, 905 e Foro it. 1974, I, 101.

Ferma restando la c.d. « individuazione », resta confermato, in generale, il principio secondo il quale non sono soggetti a sospensione gli atti negativi — di amministrazione attiva o di controllo — perché tali atti non comportano alcun *facere* della P.A., onde non si giustificherebbe un'istanza di sospensione che può essere indirizzata soltanto a paralizzare l'attività positiva dell'Amministrazione stessa che si assuma essere pregiudizievole ed illegittima.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 16 novembre 1974, n. 3664 - *Pres.* Pece - *Rel.* La Torre - *P. M.* Pedace (concl. conf.) - Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Terranova) c. Pellettieri (avv. d'Abbiero).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Annullamento del provvedimento disciplinare - Ritardo nella corresponsione degli stipendi - Risarcimento del danno: giurisdizione dell'A.G.O.

(r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 30).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Condotta illegittima del superiore gerarchico: risarcimento del danno - Giurisdizione dell'A.G.O.

(art. 2043 c.c.; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 2; r.d. 5 febbraio 1928, n. 577).

Attiene ad una questione relativa a diritti patrimoniali conseguenziali, riservata alla competenza giurisdizionale dell'A.G.O. la controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni derivanti dal ritardo nella corresponsione dello stipendio ad un pubblico dipendente causato da un provvedimento disciplinare poi annullato dal giudice amministrativo (1).

---

(1) La prima massima trova il suo specifico precedente nella decisione, citata in motivazione, Cass. sez. un., 11 ottobre 1971 n. 2833 in questa *Rassegna* 1972, I, 2, pag. 385, nota.

Appartiene alla giurisdizione ordinaria in quanto diretta alla tutela di una posizione astrattamente configurabile come diritto soggettivo, la domanda proposta dal pubblico impiegato avente ad oggetto la condanna della P.A. al risarcimento dei danni per il fatto del proprio superiore gerarchico che, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia riferito alle autorità ministeriali notizie false od esagerate, lesive del diritto al decoro ed alla reputazione dell'impiegato medesimo (2).

---

(2) Sulla seconda massima non constano precedenti in termini anche se nel caso di specie la Suprema Corte ha applicato principi ormai consolidati in tema di qualificazione delle domande — c.d. « petitum sostanziale » — in particolare, ravvisando tale « petitum » nell'ingiusta e delittuosa condotta del superiore gerarchico, concretante i reati di abuso d'ufficio e di diffamazione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 novembre 1974, n. 3806 - *Pres.* Stella-Richter - *Rel.* Bacconi - *P. M.* Tavolaro (concl. conf.) - Corte dei conti (avv. Stato Carafa) c. Pacia nonché Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Carbone).

Competenza e giurisdizione - Corte dei Conti: atti di controllo - Sindacato giurisdizionale: esclusione.

(cost., art. 111; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 26, 27, 29; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 13, 17).

Procedimento civile - Ricorso per cassazione - Legittimazione attiva della Corte dei Conti.

(cod. proc. civ., art. 75).

Gli atti di controllo della Corte dei Conti sono sottratti a qualsiasi sindacato giurisdizionale (1).

La Corte dei Conti, sebbene normalmente non le si possa riconoscere la legittimazione ad agire in giudizio, è tuttavia legittimata a proporre ricorso per cassazione contro la decisione emessa nei suoi confronti dal Consiglio di Stato (2).

(1-2) La motivaizone dell'importante decisione è pubblicata in *Foro it.* 1975, I, 36, nota di M. Gagliardi; cfr. altresì in *Giust. civ.* 1975, I, 784 annotata, sia per l'aspetto della legittimazione, sia per l'impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti rispettivamente da A. Mascia e L. Giampaolino. La vicenda traeva origine dalla decisione Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 1972, n. 501 in questa *Rassegna* 1972, I, 1028; ivi cfr. R. Carafa, *Insindacabilità in sede giurisdizionale degli atti della Corte dei conti.*

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 maggio 1975, n. 1760 - *Pres.* Boccia - *Rel.* Corasaniti - *P. M.* (concl. diff.) - Azzi (avv.ti Guerra, Paneri) c. Comune di Torino (avv. Vecchione) nonché c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Giorgio Azzariti).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Edilizia - Piani regolatori generali - Vincoli urbanistici: imposizione senza indennizzo - Diritto soggettivo.

(l. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2; l. 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 7, 40).

Rientra nella competenza giurisdizionale dell'AGO la domanda del privato che deduca l'illegittimità di vincoli da considerare sostanzialmente espropriativi in quanto imposti senza indennizzo; infatti la previa determinazione dell'indennità, condiziona l'esistenza del potere espropriativo incidendo su posizioni giuridiche di diritto soggettivo (1).

MOTIVI DELLA DECISIONE

(*Omssis*). — Il ricorso che qui si prende in esame è quello diretto contro la sentenza con la quale la Corte di Appello di Torino ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda dell'odierno ricorrente Giuseppe Azzi avente per oggetto il risarcimento dei danni, che egli assume a lui derivati — dai vincoli sostanzialmente espropriativi imposti senza indennizzo a un suo terreno dal Piano regolatore di Torino in base al combinato disposto degli artt. 7 e 40 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 dichiarato illegittimo con sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 1968 e conservati, a suo dire con violazione di norme costituzionali, dalla legge 19 novembre 1968 e conservati, a suo dire con violazione di norme costituzionali, dalla

(1) L'importante decisione, di cui si pubblica la motivazione, ha anzitutto rilievo per l'affermazione con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 42, 136 Cost., la questione di legittimità costituzionale della legge 19 novembre 1968 n. 1187, nella parte in cui consente di imporre, con il piano regolatore generale, vincoli urbanistici senza previsione d'indennità.

Per quanto riguarda lo specifico problema dibattuto in causa, — relativo al criterio di discriminazione giurisdizionale —, esso è stato risolto in base al noto orientamento delle Sezioni Unite secondo cui la mancanza di predeterminazione legale dell'indennità non può configurarsi come scorretto esercizio del potere espropriativo (norma d'azione-interesse legittimo). Cfr. Cass. sez. un. 18 settembre 1970, n. 1569, citata in motivazione.

In dottrina, per interessanti notazioni critiche sul ricorrente tema autorità-libertà che l'Autore sta da tempo conducendo in fattispecie diverse, cfr. G. De Fina, « *Diritto all'indennità del privato e potere espropriativo della P.A. nei procedimenti ablativi* », in *Giust. civ.* 1975, I, 1271.

legge 19 novembre 1968, n. 1187 — nel periodo successivo all'entrata in vigore della detta legge.

Con distinta pronuncia viene in pari data deciso anche l'altro ricorso, diretto contro la sentenza con la quale la stessa Corte d'Appello ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda dell'Azzi avente per oggetto il risarcimento dei danni a lui derivati dai detti vincoli nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 1187 del 1968.

Con l'unico, complesso mezzo di annullamento deduce anzitutto il ricorrente che la Corte del merito ha errato per avere affrontato e risolto il problema della giurisdizione disconoscendo la pregiudiziale rilevanza, rispetto a tale problema, delle prospettate questioni di legittimità costituzionale della legge n. 1187 del 1968. Le quali — egli osserva — erano state da lui sollevate (e lo sono ancora oggi) al fine di far dichiarare dalla Corte Costituzionale l'illegittimità della legge in quanto attributiva ai vincoli imposti con i piani regolatori, specie quelli preesistenti, di efficacia degradatrice delle situazioni giuridiche dei proprietari dei terreni vincolati da diritto soggettivo e interesse legittimo e quindi di far riconoscere, stante l'inapplicabilità della legge se dichiarata incostituzionale, che la consistenza di diritto soggettivo delle dette situazioni giuridiche è rimasta in realtà immutata, e che, conseguentemente, spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda da lui proposta.

Il rilievo del ricorrente, in sé considerato, è esatto. Invero la sentenza impugnata ha ritenuto che la situazione giuridica dedotta dall'attore nel presente giudizio sarebbe da qualificare in ogni caso di interesse legittimo, per ciò, che l'Azzi, lamentando l'illegittimità dei vincoli sostanzialmente espropriativi imposti senza indennizzo, avrebbe fatto valere lo scorretto esercizio e non già l'inesistenza del potere ablatorio. Ma l'affermazione è ancorata ad una tesi che questa Corte suprema ha già respinto (sent. n. 1569/70) e non può che respingere ancora. Infatti la predeterminazione legale dell'indennizzo costituisce un limite posto al potere espropriativo della Pubblica Amministrazione, limite la cui osservanza condiziona l'esistenza stessa del potere espropriativo e la cui mancata osservanza incide quindi su un diritto soggettivo. Ché se il limite così posto dalla stessa Costituzione a garanzia del diritto soggettivo sia rimosso con legge, la quale in tal modo snaturi il diritto ad interesse legittimo, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge importa che la situazione giuridica sia restaurata pienamente nella sua originaria consistenza di diritto soggettivo ai fini della giurisdizione (cfr. sentenze di questa Suprema Corte numeri 556/67, 448/70 e 1773/72, quest'ultima costituente precedente specifico).

Tuttavia l'errore della Corte d'Appello non implica senz'altro l'accoglimento del ricorso, giacché può risultare privo di efficienza causale — e quindi essere eliminato mediante correzione della motivazione ai sensi dell'art. 384 c.p.c. — ove la decisione sulla giurisdizione si appalesi per altro verso conforme a diritto: vale a dire ove le prospettate questioni di legittimità costituzionale della legge n. 1187 del 1968, pur essendo rilevanti, appaiono manifestamente infondate.

Decidendo l'altro ricorso dell'Azzi, di cui sopra si è fatto cenno, queste Sezioni Unite hanno affermato che la detta legge, allorché fissa una certa durata anche ai vincoli sostanzialmente espropriativi imposti con i Piani regolatori preesistenti, considera tali Piani alla stregua di manifestazioni di un potere (ablatorio) operanti *ex nunc* (*recte*: connette ai detti Piani, *ex nunc*, l'efficacia propria degli atti di esercizio di un potere) e quindi imprime sempre *ex nunc* alle situazioni giuridiche da essi coinvolte il carattere di interessi legittimi. Ciò lo stesso ricorrente, come si è visto, non contesta, ed anzi presuppone allorché postula la rilevanza delle prospettate questioni di illegittimità costituzionale della legge n. 1187 del 1968, che egli solleva appunto come mezzo al fine di far riconoscere, previa dichiarazione della illegittimità da parte della Corte costituzionale, restaurata consistenza di diritto soggettivo anche alla situazione giuridica da lui dedotta in questa causa.

Delle cennate questioni di illegittimità costituzionale la prima nell'ordine logico è la seguente. Premette il ricorrente che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 55 del 1968 — nel dichiarare illegittima per contrasto con l'art. 42, comma 3° della Costituzione la previsione della imposizione senza indennizzo da parte dei Piani regolatori generali alle aree urbane di vincoli sostanzialmente espropriativi (cioè preordinati ad una espropriazione incerta *an* e *quando* delle aree, ovvero tali da implicarne l'immodificabilità e quindi la inedificabilità) a tempo indeterminato — ha ritenuto compatibile col cennato precetto costituzionale l'imposizione di vincoli temporanei di durata rientrante in limiti di ragionevolezza (compresa in quella dei Piani particolareggiati o di lottizzazione, purché ragionevole), e quindi di durata inferiore o non superiore a dieci anni, durata normale dei Piani particolareggiati. Ciò premesso, sostiene che l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, assegnando all'efficacia dei vincoli il termine massimo di quindici anni (cinque per la approvazione del Piano particolareggiato o di lottizzazione ad altri dieci — in riferimento al disposto dell'art. 16 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 — in caso di approvazione, per la sua attuazione) abbia largamente superato il limite di « ragionevolezza » come sopra fissato dalla Corte costituzionale.

La questione, la quale involge la legittimità della legge n. 1187 del 1968 per quel che concerne la durata dei vincoli di Piano regola-

tore in generale — indipendentemente, cioè, dalla particolare ipotesi dei Piani preesistenti, e di qui la sua priorità logica — è manifestamente infondata. La motivazione della richiamata sentenza della Corte Costituzionale non precisa — né avrebbe potuto farlo senza invadere l'ambito di discrezionalità riservato al legislatore — la durata massima dei vincoli compatibile con la legittimità costituzionale di una norma attributiva del potere di imporli senza indennizzo; tanto meno, dunque, essa stabilisce tale durata massima in dieci anni. Nella misura in cui è consentito ipotizzare indicazioni da parte della Corte Costituzionale atte a contenere la normazione futura nel rispetto delle norme costituzionali, la sola indicazione desumibile dalla motivazione predetta è questa: che a rendere costituzionalmente accettabile una previsione di vincoli a contenuto espropriativo senza indennizzo non è sufficiente che ai vincoli sia fissata una durata purchessia, cioè di qualsiasi ampiezza, ma è necessario che si tratti di un termine giustificato razionalmente, cioè riferibile al tempo richiesto per l'attuazione del Piano particolareggiato ovvero ad altra obbiettiva necessità. Orbene, alla stregua degli esposti criteri non può negarsi che il doppio termine come sopra fissato dalla legge è obbiettivamente giustificato in relazione ai tempi normali di approvazione dei Piani particolareggiati o di lottizzazione e di attuazione dei Piani stessi.

Le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente possono così essere sinteticamente esposte nei loro termini:

a) se non la durata massima di efficacia futura di quindici anni prevista per i vincoli imposti con qualsiasi Piano regolatore, dovrebbe ritenersi eccedente il suindicato limite di ragionevolezza la maggiore durata di efficacia consentita dallo stesso art. 2 della legge n. 1187 del 1968 per i vincoli imposti con i Piani preesistenti — maggiore durata risultante dal cumulo di quella anteriore e di quella successiva alla entrata in vigore della legge — ed in modo particolare quella consentita per il Piano regolatore di Torino (ventiquattro anni dal 1959, anno di sua approvazione al 15° anno successivo all'entrata in vigore della legge). Pertanto, almeno per questa parte, la cennata disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 42, comma 3° della Costituzione;

b) la cennata disposizione sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto, consentendo, per i vincoli imposti con i Piani regolatori preesistenti, il cumulo della efficacia anteriore e di quella successiva alla propria entrata in vigore, finirebbe per consentire, per ciascun Piano preesistente, in relazione alla inevitabile diversità delle date di approvazione dei singoli Piani, una durata complessiva dei vincoli diversa da quella dei vincoli imposti con gli altri Piani e quindi una ingiustificata diversità di trattamento per i proprietari delle aree comprese in ciascun Piano;

c) la cennata disposizione sarebbe, in ogni caso, in contrasto con l'art. 136 della Costituzione in quanto, per il fatto stesso di consentire, per i Piani regolatori preesistenti, il cumulo della durata dei vincoli anteriore e di quella successiva alla propria entrata in vigore, valuterebbe le situazioni anteriori alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 7 e 40 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, — dichiarazione pronunciata con la sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 —, in modo sostanzialmente conforme alla norma dichiarata incostituzionale e difforme dalla dichiarazione di incostituzionalità, così vanificando l'effetto di questa (sentenza Corte Cost. n. 88 del 1966).

Orbene la prospettazione di tutte le tre questioni (delle quali l'ultima secondo l'ordine di esposizione è la prima dell'ordine logico) è ancorata ad un unico presupposto (e per questo esse sono qui esaminate congiuntamente) vale a dire al presupposto che l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 abbia portata retroattiva. Solo in tal caso, infatti — cioè ove si ammetta che la legge, per il solo fatto di prendere in considerazione i Piani regolatori preesistenti, li valuti alla stregua di atti di esercizio ora per allora del potere di imporre vincoli da essa nuovamente attribuito o comunque attribuisca a tali piani anche per il passato, per quel che riguarda i vincoli con essi imposti, l'effetto proprio delle manifestazioni di potere ablatorio — potrebbe parlarsi di cumulo, cioè di giustapposizione sul medesimo piano della durata di efficacia pregressa e di quella di efficacia futura dei vincoli imposti con i Piani preesistenti, ai fini della qualificazione, anche per il passato, delle situazioni giuridiche da essi coinvolte.

Ma la disposizione non ha tale portata retroattiva. Come è più diffusamente chiarito con la decisione, oggi parimenti resa da queste Sezioni Unite sull'altro ricorso dell'Azzi di cui sopra si è fatto cenno, la detta disposizione, allorchè fissa un termine anche ai vincoli imposti con i piani regolatori preesistenti, mostra di valutare i detti Piani, per quel che concerne i vincoli con essi imposti, alla stregua di manifestazioni di potere oblatorio operanti soltanto *ex nunc,* vale a dire che attribuisce loro soltanto a partire da oggi l'effetto proprio delle manifestazioni di potere ablatorio, tanto che fa decorrere il termine della loro durata dal giorno della propria entrata in vigore. E così è dallo stesso giorno, e non anche per il passato, che essa imprime carattere di interessi legittimi alle situazioni giuridiche deducibili rispetto ai vincoli.

Le dette questioni di illegittimità costituzionale sono dunque da ritenere manifestamente infondate.

E di conseguenza il ricorso, che di esse soltanto si sostanzia, va rigettato. — *(Omissis).*

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 2 ottobre 1974, n. 2561 - *Pres.* Benedicenti - *Est.* Volpe - *P. M.* Raja (conf.) - Gioventù Italiana (avv. Stato Imponente) c. Montebugnoli (avv. Formiggini).

Donazione - Consegna di assegni - Girata dell'assegno da parte dell'intestatario ad un terzo per l'acquisto di un immobile - Donazione di denaro.
(art. 769, cod. civ.).

Donazione - Condizione risolutiva o « modus » - Distinzione.
(cod. civ., art. 793).

Si ha donazione di denaro e non di immobili quanto da un atto pubblico risulti che il donante ha consegnato al donatario un assegno a questo ultimo intestato e il donatario medesimo provveda poi, tramite girata dell'assegno, al pagamento del prezzo di un immobile acquistato a suo nome (1).

Per stabilire se ricorra una donazione sottoposta a condizione risolutiva (nel qual caso il mancato verificarsi dell'avvenimento previsto funziona oggettivamente come causa di eliminazione degli effetti negoziali) o donazione modale (in cui ha rilevanza l'obbligazione del donatario, sicché la risoluzione può essere pronunziata solo se espressamente

---

(1-2) La decisione afferma principi la cui esattezza non può essere messa in dubbio.

Risultando dall'atto pubblico che il donante si era limitato a consegnare al rappresentante dell'ente donatario un assegno circolare per un determinato importo, e che il donatario aveva utilizzato detto importo girando l'assegno per pagare il corrispettivo dell'acquisto di un immobile operato con lo stesso rogito, acquisto a cui il donante era rimasto del tutto estraneo, appare del tutto puntuale l'affermazione contenuta nella prima massima secondo cui la donazione ha per oggetto il denaro e non l'immobile.

In senso conforme v. Cass. 14 maggio 1973, n. 1315 nella quale si insegna che nella donazione di denaro preordinata a far acquistare al donatario un immobile si hanno più negozi tra loro collegati e non un caso di interposizione reale né fittizia di persone.

Sulla seconda massima v. in senso conforme Cass. 29 maggio 1973, n. 1602; Cass. 21 ottobre 1971, n. 2966 e in dottrina, TORRENTE, *La donazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale, a cura di Cicu e Messineo*, Milano 1956, pag. 484 e segg. cfr. pure BIONDI, *Le donazioni*, in *Trattato di diritto civile a cura di F. Vassalli*, Torino 1961, pag. 670.

prevista e l'inadempimento dell'obbligato non sia determinato da impossibilità della prestazione per causa non imputabile) non hanno valore le espressioni usate nell'atto, ma l'effettiva interpretazione delle parti il cui accertamento è questione di fatto (2).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 3 ottobre 1974, n. 2580 - *Pres.* Benedicenti - *Est.* La Torre - *P. M.* Albanese (diff.) - Menardi (avv. Viola) c. Senigagliesi Ciani (avv. D'Aloia) e Gescal (avv. Stato Mataloni).

Servitù - Passaggio coattivo - Aree esenti - Limiti all'esenzione.
(cod. civ., art. 1051).

Il divieto legale di asservimento previsto dal 4° comma dell'art. 1051 cod. civ. (case, cortili, giardini ed aie) non si applica solo nel caso di constatata, assoluta impossibilità di eliminare altrimenti l'interclusione del fondo a cui favore si invoca il passaggio coattivo (1).

---

(1) Con la sentenza in rassegna si consolida un principio (che se pur già enunciato con la sentenza 14 febbraio 1948, n. 236) ha trovato la sua piena espressione nella decisione del S.C. 10 febbraio 1968, n. 440 (in *Giust. civ.* 1968, I, 577 con nota di ALVINO, *Esenzione dalla servitù di passaggio coattivo di case, cortili e giardini: presupposti e limiti*, e in *Foro pad.* 1968, I, 655, con nota di G. BRANCA, *Passaggio coattivo ed esenzione di case*, ecc.), confermata dalla sent. 19 settembre 1968, n. 2964 (in *Giust. civ.* 1969, I, 216 con nota di ALVINO, *Limiti all'esenzione dalla servitù di passaggio coattivo, sui beni di cui al comma 4 dell'art. 1051 cod. civ.*; e in *Giur. it.* 1969, I, 1, 1384 con nota di A. TRABUCCI, *Case, cortili, aie e giardini ad esenzione dalla servitù coattiva di passaggio*. In senso conf. v. da ultimo Cass. 8 ottobre 1971 n. 2773; Cass. 18 giugno 1971, n. 1860; Cass. 24 marzo 1971, n. 843; Cass. 25 gennaio 1971, n. 162; Cass. 25 ottobre 1969, n. 3517, in *Giust. civ.* 1969, I, 1778.

È da notare che le sentenze del 1968 avevano esteso l'esclusione dell'esenzione anche al caso dell'interclusione soltanto parziale, con la limitazione che in tal caso « assai rigorosi debbono essere i criteri per stabilire se l'ostacolo che si oppone alla creazione dell'accesso autonomo sia tale da non poter essere eliminato se non con eccessivo dispendio e disagio del proprietario ».

Il principio trascritto nella massima mentre ha trovato consenziente quella dottrina che in precedenza per ottenere risultati presso a poco identici suggeriva di applicare il 4° comma dell'art. 1051 cod. civ. limitatamente all'ipotesi di cui al terzo comma stesso articolo (v. BRANCA, *Delle servitù prediali*, in *Commentario al Cod. civ. a cura di Scialoja e Branca*, Bologna 1967, 208; *Idem, Il passaggio coattivo e l'esenzione delle case*, in *Foro it.* 1960, I, 1944; GROSSO; *Case cortili, giardini ed aie di fronte al passaggio coattivo*, in *Giur. it.*, 1952, I, I, 585; IDEM, *Considerazioni nel nuovo codice in materia di servitù prediali*, in *Riv. dir. com.* 1941, I, 3704 e spec. 371; MESSINEO, *Le servitù prediali*, Milano 1949, p. 216) non ha mancato di sollevare acute critiche (v. TRABUCCHI, *op. loc. cit.*) alle soluzioni adottate come nella specie dal S.C.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 febbraio 1975, n. 700 - *Pres.* Pece - *Rel.* Milano - *P. M.* Pedace (conf.) - Di Somma (avv. Mosca) c. Ente Autonomo Mostra d'oltremare (avv. Stato Conti).

Avvocatura dello Stato - Rappresentanza e difesa di Amministrazioni pubbliche non statali - Delibera di conferimento dell'incarico - Non è necessaria.

(r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43).

La norma di cui all'art. 43 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 è dettata esclusivamente a tutela dell'interesse pubblico a che la rappresentanza e difesa in giudizio delle Amministrazioni e degli Enti in essa indicati siano esercitate dall'Avvocatura dello Stato, cioè dall'organo cui è istituzionalmente affidata la difesa di tutti gli interessi, patrimoniali e non patrimoniali, dello Stato considerato nella sua unitarietà.

Consegue che, dovendo — di norma — le funzioni di rappresentanza e difesa di tali Enti ed Amministrazioni essere esercitate dall'Avvocatura, non occorre una particolare deliberazione per il conferimento a questa dell'incarico relativo.

(Omissis). — Preliminare, rispetto ad ogni altra, è la questione circa l'inammissibilità del ricorso incidentale che la difesa del ricorrente principale Di Somma ha, in memoria, eccepito sul rilievo che l'Avvocatura

---

Interesse pubblico e patrocinio « facoltativo » di enti non statali da parte dell'Avvocatura.

A meno di un anno di distanza dalla sentenza 17 maggio 1974, n. 1492 (1) si è offerta al Supremo Collegio l'occasione di tornare sul tema della rappresentanza e difesa in giudizio di Enti pubblici ai quali sia consentito, per legge, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ed il principio ora affermato — o, più esattamente, ribadito — dalla sentenza in rassegna è destinato a lasciare isolata la recente, contraria pronuncia che i più accorti commentatori avevano esattamente definito espressione di un « momento contingente » (2).

È rilevante, anzitutto, che a ribadire il principio prevalente siano state le Sezioni Unite, cui è affidata la funzione di assicurare l'uniformità della giurisprudenza con la risoluzione dei contrasti verificatisi su questioni già decise in senso difforme dalle sezioni semplici (art. 374, 2° comma, cod. proc. civ.) (3);

(1) In *Giust. civ.*, 1975, I, 120.

(2) Così CAPPONE, *Osservazioni sullo* jus postulandi *dell'Avvocatura dello Stato nell'ipotesi di assunzione senza mandato del patrocinio facoltativo, loc. cit. sub. 1.*

(3) Oltre alle sentenze 4 giugno 1955, n. 1738, e 10 gennaio 1954, n. 34, citate in motivazione, si veda — più recentemente — Cass., 22 novembre 1974, n. 3770; parrebbe, invece, frutto di errore di citazione il richiamo fatto alla sentenza 21 febbraio 1974, n. 494 (v. in *Foro it.*, 1974, I, 2074).

dello Stato, che ha assunto la difesa dell'Ente Mostra, non sarebbe munita della procura speciale richiesta, in base al combinato disposto degli artt. 365 ed 85 c.p.c. per l'ammissibilità del ricorso per cassazione, nonché sul rilievo che mancherebbe in atti la prova che l'Ente Mostra abbia deliberato, nella forma propria delle deliberazioni amministrative, ossia in forma scritta, di affidare all'Avvocatura stessa la rappresentanza e difesa in giudizio.

L'eccezione è priva di consistenza.

A confutazione del primo rilievo è sufficiente rilevare che per il testuale disposto dell'art. 45 del testo unico approvato con r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, anche per le amministrazioni e gli enti pubblici auto-

---

ma ciò che maggiormente merita di essere segnalato è il particolare risalto dato, nella sentenza, alla funzione istituzionale che l'ordinamento ha riservato all'Avvocatura e che riceve, ora, autorevolissimo riconoscimento nel momento in cui l'Istituto si appresta a celebrare un secolo di vita.

Tale profilo d'indagine, che ha consentito alle Sezioni Unite — attraverso l'enucleazione della *ratio* della norma — di cogliere l'esatta portata della disposizione che prevede l'assunzione da parte dell'Avvocatura del patrocinio di Enti pubblici, era affatto sfuggito a Cass. 17 maggio 1974, n. 1492 cit., la quale — assai sbrigativamente, per vero — si era limitata a considerare che, se l'esplicito rinvio dell'art. 45 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 al 2° comma dell'art. 1 dello stesso T.U. rendeva manifesta la non necessità di un mandato alle liti, era tuttavia pur sempre necessaria, per l'acquisto dello *ius postulandi* da parte dell'Avvocatura, la prova che l'Ente avesse concretamente deliberato di avvalersi del patrocinio di questa, conferendole l'incarico di difesa nella specifica controversia.

Secondo questo argomentare veniva meno — e nel solo caso dell'assunzione del patrocinio di un Ente da parte dell'Avvocatura — la distinzione, pur costantemente sottolineata dalla giurisprudenza, tra i due momenti o aspetti del rapporto parte-difensore: da un lato, il momento esterno, risolventesi nel rilascio del mandato o procura alle liti, cioè della dichiarazione con la quale la parte in causa, o chi per essa, investe della rappresentanza in giudizio il difensore; dall'altro, il momento interno, concretantesi nel conferimento dell'incarico, distinto ed autonomo rapporto extra-processuale disciplinato dalle norme di un ordinario mandato di diritto sostanziale (1). Ma, soprattutto, siffatto modo di ragionare, col richiedere la prova del conferimento dell'incarico e così proiettando sul terreno della rilevanza verso i terzi il momento interno del rapporto Ente-Avvocatura, finiva in realtà, nonostante il conclamato rispetto degli artt. 43, 45 e 1, 2° comma, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, col porsi in stridente contrasto col dato normativo: è chiaro, infatti, che col solo fatto di porre un problema di prova del conferimento dell'incarico (2) si affermava la necessità della

(1) In tal senso, cfr. Cass., 4 dicembre 1967, n. 2880; 22 luglio 1967, n. 1923; 14 giugno 1965, n. 1214.

(2) Cass., 17 maggio 1974, n. 1492, aveva esplicitamente rilevato che non risultava prodotta, e neppur enunciata in alcun atto del processo, la deliberazione dell'Ente di affidare all'Avvocatura il proprio patrocinio nella lite.

rizzati per legge ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato trova applicazione la norma del secondo comma dell'art. 1 dello stesso testo unico in forza della quale gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato « neppure nei casi nei quali le norme speciali richiedono il mandato speciale », bastando che consti la loro qualità.

Per disattendere il secondo rilievo va innanzitutto notato che, una volta stabilito che, per il conferimento dell'Avvocatura dello Stato dell'incarico di agire o resistere in giudizio e per l'esperimento del medesimo davanti a tutte le giurisdizioni, non occorre mandato, non può non riconoscersi come l'eventuale deliberazione, tramite la quale gli enti pub-

---

dimostrazione di una legittima ed opponibile investitura del potere di rappresentare in giudizio l'Ente e quindi, nella sostanza, si richiedeva l'esistenza di una procura alle liti.

Il vizio logico del ragionamento e la confusione in tal modo operata tra i due momenti del rapporto parte-difensore non sono sfuggiti alle Sez. Un. le quali, premesso che l'Avvocatura non ha bisogno di mandato per esercitare le funzioni di rappresentanza e difesa in giudizio degli Enti allorché questi si avvalgano del suo patrocinio, hanno rilevato che l'« eventuale » deliberazione di affidamento dell'incarico di difesa è « atto interno che non riguarda i terzi » e che, pertanto, non richiede d'essere esteriorizzato.

Fin qui può dirsi che la soluzione poggi ancora su fondamenti di diritto comune, avendo la Corte saggiato la validità del principio affermato col solo ricorso al consolidato insegnamento che vuole distinti ed autonomi il conferimento dell'incarico di difesa e il rilascio della procura: il primo destinato a restare fuori del processo e ad operare esclusivamente nell'ambito del rapporto interno tra parte e difensore; il secondo tipicamente indirizzato all'esterno, così da comportare un problema di opponibilità e, quindi, di prova (affatto estraneo all'altro momento del rapporto). Agli effetti del processo — ha affermato in definitiva la Corte — ciò che rileva è solo il momento esterno e solo su questo gli altri soggetti del rapporto processuale hanno un potere di sindacato che viene meno quando il patrocinio sia assunto dall'Avvocatura, la quale, appunto, non ha bisogno di mandato alle liti (cioè di formale investitura, nei confronti dei terzi, del potere del rappresentare la parte) per l'esercizio dello *ius postulandi*.

Ma — come accennato — a questi già persuasivi rilievi la Corte Suprema ne ha fatto seguire un altro, definito « assorbente » e desunto dalla *ratio* dell'art. 43 del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611, esattamente inquadrato in una generale visione delle funzioni istituzionali dell'Avvocatura, quali si sono venute affermando già nel primo scorcio di vita dell'Istituto attraverso una continua evoluzione che ha portato l'Avvocatura ad essere « dello Stato », e non più « erariale », come in origine, significativamente ponendola — sotto la direzione immediata dell'Avvocato Generale — alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, anziché, come prima, di quelle del Ministro del tesoro o delle finanze. Ebbene, la sentenza in rassegna, cogliendo con efficace sintesi le linee di questa evoluzione — sulle quali non può, in questa sede, soffermarcisi —, ha rilevato in sostanza come l'estensione del patrocinio dell'Avvocatura agli Enti pubblici non statali poggi

blici non statali decidano di affidare all'Avvocatura dello Stato il detto incarico, sia atto interno degli stessi enti che non riguarda i terzi, tanto è vero che non è necessario si esteriorizzi nei confronti di costoro mediante il conferimento di un formale mandato. I terzi, perciò, quando come fa la difesa del Di Somma, richiedono la prova dell'esistenza di una deliberazione che abbia affidato all'Avvocatura dello Stato l'incarico di agire o resistere in giudizio, contestano, sostanzialmente, l'esistenza del mandato da parte dell'ente. Ma una siffatta contestazione non è loro consentita proprio perché il già ricordato art. 45, per il richiamo in

---

sulla esigenza dell'unità del criterio direttivo cui deve essere ispirata la difesa degli interessi pubblici, siano essi direttamente perseguiti attraverso l'azione dell'apparato amministrativo statuale ovvero attraverso l'opera di Enti appositamente creati.

Interest rei pubblicae che gli scopi demandati ai singoli Enti siano legittimamente ed opportunamente perseguiti ed, inoltre, che la loro realizzazione avvenga, anche in sede contenziosa, in maniera coordinata ed armonica e non già secondo visioni atomistiche e settoriali alla cui stregua ciascuno degli interessi pubblici verrebbe a concepirsi — fatalmente — come confliggente con altri: è questa esigenza — ha rilevato la sentenza — che sta a fondamento dell'estensione del patrocinio dell'Avvocatura agli Enti pubblici, affinché gli interessi di questi, filtrati attraverso l'ottica dell'Organo che ha per suo compito istituzionale quello di considerare e salvaguardare gli interessi dello Stato nella sua unità, risultino opportunamente coordinati e tutelati secondo una teleologica visione e non già contingentemente difesi, a discapito di altri, in questa o quella controversia giudiziaria.

Ne ha inferito la Corte che, dovendo reputarsi normale, in siffatto sistema ed alla luce della sottolineata sua *ratio*, il concreto affidamento all'Avvocatura dell'incarico di difesa in giudizio dell'Ente, non è necessaria neppure una particolare e specifica deliberazione in tal senso (occorrente nel diverso caso in cui, eccezionalmente e — deve ritenersi — motivatamente, l'Ente ritenga di dover incaricare della propria difesa un avvocato del libero foro, potendosi profilare un conflitto con l'Amministrazione dello Stato).

È stato, dunque, autorevolmente individuato un principio generale in base al quale spetta istituzionalmente all'Avvocatura dello Stato la difesa in giudizio degli interessi pubblici, siano patrimoniali o no, direttamente perseguiti dallo Stato a mezzo delle varie Amministrazioni ovvero affidati ad altri Enti (per le ragioni più varie): ciò perché sia soddisfatta una esigenza (essa stessa di interesse pubblico) che qualsiasi forma di decentramento non può far dimenticare, l'esigenza — cioè — di un coordinamento generale, da perseguire costantemente ed in ogni sede, dell'azione pubblica affinché questa non si disperda dietro frammentarie iniziative suggerite da contingenti valutazioni o, peggio, ispirate da malintese rivendicazioni di prestigio e di autonomia. All'Avvocatura, nell'orbita delle sue attribuzioni, è affidata una parte non indifferente per la realizzazione di tali finalità anzitutto attraverso l'attività consultiva, destinata a far sì che « i fini pubblici siano legittimamente ed opportunamente perseguiti », e, in sede contenziosa, attraverso la rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e

esso contenuto all'art. 1, 2° comma, del citato testo unico, esclude che l'avvocatura abbia bisogno di mandato.

Peraltro è assorbente il rilievo che l'art. 43 dello stesso testo unico, secondo il quale l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa, sia attivamente che passivamente, di amministrazioni pubbliche non statali e di enti pubblici soggetti alla tutela o alla vigilanza dello Stato e da questo sovvenzionati, è da considerarsi norma di eminente carattere pubblicistico, volta, non a tutela diretta degli interessi dei predetti enti e amministrazioni, bensì a tutela dell'interesse esclusivo dello Stato. È, infatti, esclusivo interesse dello Stato che i fini pubblici delegati ai predetti enti siano legittimamente e opportunamente perseguiti e che, di conseguenza, la difesa e la rappresentanza in giudizio sia

---

degli altri Enti Pubblici in maniera che la lite giudiziaria possa essere gestita, tecnicamente, sempre secondo una prospettiva unitaria e trascendente — come si è espressa la Corte — l'aspetto specifico della controversia.

Ne scaturiscono, ci sembra, due considerazioni. La prima è che, contrariamente a quanto si è pur ritenuto altra volta di sostenere in sede autorevole, il rapporto tra Amministrazioni statali ed Enti pubblici, da una parte, e Avvocatura dello Stato, dall'altra, non può atteggiarsi e concepirsi come un normale rapporto tra cliente e difensore proprio in ragione della funzione particolare che la sentenza ha affermato essere affidata all'Organo legale dello Stato. Il patrono, invero, nell'accettare l'incarico conferitogli dal cliente assume l'impegno di adoperarsi, secondo scienza e coscienza, per il migliore esito della lite ma non è vincolato, nella sua azione, a valutazioni diverse da quelle tecnicamente imposte dalla tutela dello specifico interesse affidatogli; l'Avvocatura al contrario, chiamata *ex lege* al compito di prestare il proprio patrocinio, è tenuta a valutazioni più articolate e diverse, dovendo gestire la lite non solo in vista della tutela dello specifico interesse in essa dedotto ma, altresì, alla stregua di una considerazione generale degli altri interessi pubblici a quello correlati. L'insorgere di una situazione litigiosa o, anche, la sola prospettiva di una lite giudiziaria comportano, così, che alla valutazione dell'interesse specifico, operata inizialmente dall'Ente o dall'Amministrazione secondo le proprie competenze particolari o di settore, si affianchi la valutazione dell'Organo legale cui, in ragione della sua competenza generale, è affidato dalla legge il compito di « consigliare e dirigere » la parte quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi.

Con la conseguenza, insita nel sistema e del resto enunciata con il conferimento all'Avvocato generale dello Stato del potere di risolvere la divergenza di parere tra gli Uffici dell'Avvocatura e quelli dell'Amministrazione, che in caso di contrasto di vedute debba necessariamente prevalere l'avviso espresso dall'Organo legale, cioè dall'Organo che, dotato di competenza generale, è l'unico in grado di svolgere azione di coordinamento. Tale conseguenza, espressamente enunciata (art. 13 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611) con riguardo ai rapporti tra l'Avvocatura e gli Uffici delle Amministrazioni statali, crediamo debba ritenersi valida anche nel caso in cui si tratti di un Ente, essendo identica la funzione svolta in tal caso dall'Avvocatura ed essendo il patrocinio di questa, anche nel caso del-

affidata ad un organo, il quale, nell'esplicazione del suo compito, è chiamato sempre a considerare gli interessi dello Stato nella sua unità, interessi che possono trascendere quelli della vittoria nelle singole cause. Trattasi, in sostanza, di una norma dettata, non già in vista di un particolare vantaggio da attribuire alle amministrazioni ed agli enti in essa indicati, bensì unicamente in vista dell'interesse pubblico a che la loro difesa e rappresentanza in giudizio sia esercitata da quello stesso organo cui è istituzionalmente affidata la difesa di tutti gli interessi, patrimoniali e non patrimoniali, dello Stato considerato nella sua unitarietà.

Ne consegue che nella previsione legislativa le funzioni di cui all'art. 43 del citato testo unico debbono essere esercitate di norma dall'Avvocatura e quindi senza bisogno di una particolare deliberazione da parte degli enti in questione, mentre soltanto nel caso in cui i predetti enti decidano di affidare la loro difesa ad avvocati del libero foro sarà necessaria un'apposita deliberazione, sulla quale le competenti autorità di controllo dovranno, ovviamente, esercitare i loro poteri per accertarne la conformità alle leggi ed all'interesse pubblico.

In questo senso, del resto, questa Corte ha avuto occasione di pronunciarsi con le sentenze 4 giugno 1955, n. 1738 e 10 gennaio 1954, n. 34, e se è vero che con la recente decisione 21 febbraio 1974, n. 494, richiamata dalla difesa del Di Somma, è stato invece ritenuto che l'Avvocatura acquista lo *jus postulandi* per gli enti pubblici non statali soltanto se questi abbiano deliberato di affidarle la loro difesa, è anche vero che le svolte considerazioni inducono a mantenere fermo il precedente indirizzo. — (*Omissis*).

---

l'art. 43 r.d. 1611/1933, accordato pur sempre in vista di quella esigenza di unità di indirizzo difensivo di cui si è detto.

La seconda considerazione, strettamente connessa alla prima, concerne un profilo più generale e riguarda la posizione conferita all'Avvocatura sul piano organizzatorio dell'apparato pubblico, inteso come complesso di Uffici, organi ed Enti deputati alla realizzazione di vari interessi pubblici: l'Organo legale, in posizione di necessaria indipendenza per le funzioni istituzionali affidategli, è chiamato, sul piano tecnico (e quindi senza il rischio di un sostanziale soffocamento dell'autonomia dei singoli Enti), ad operare come struttura di collegamento e di intermediazione tra le varie Amministrazioni e fra queste e i diversi Enti pubblici, così garantendo, attraverso il filtro di una visione generale, che l'attività amministrativa sia concretamente indirizzata, sul piano della legittimità, al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico.

SERGIO LAPORTA

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (*)

CONSIGLIO DI STATO, Ad. plen., 6 marzo 1975, n. 3 - *Pres.* Vetrano - *Est.* Pezzana - Soc. italiana brasiliana caffè ed altri (avv. Selvaggi) c. Presidente Regione siciliana (avv. Stato Terranova).

Competenza e giurisdizione - Regione siciliana - Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - Possibilità di deferimento del ricorso all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato - Limiti.

Competenza e giurisdizione - Deferimento di ricorso all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato - Ammissibilità in caso di controversia di competenza del Consiglio di giustizia ammnistrativa per la Regione siciliana in primo grado - Non sussiste.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana può deferire il ricorso alla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella composizione prevista dal 4° comma dell'art. 5 d. l.vo 8 maggio 1949, n. 654, solo qualora esso sia investito del ricorso medesimo come giudice di unico o di seconda istanza, non già quando ne debba conoscere come giudice di primo grado (1).

Il ricorso proposto contro un atto del Presidente della Regione siciliana, emanato nell'esercizio di un potere spettantegli quale organo dell'Amministrazione statale ex d.l.lgt. 18 marzo 1944, n. 91 e del d.l.vo 30 giugno 1947, n. 567, rientra nella competenza di primo grado del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana con conseguenziale inammissibilità della remissione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, anche se motivata dalla finalità di evitare contrasti giurisprudenziali su un punto di diritto oggetto di decisione (2).

(1-2) L'Adunanza Plenaria ebbe già a precisare con decisione 29 ottobre 1956, n. 15 (in *Il Consiglio di Stato* 1956, I, 1116) che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana conosce in primo grado, con conseguente possibilità di appello al Consiglio di Stato nella sua ordinaria composizione, anche nei casi in cui l'atto impugnato promani da una autorità regionale che agisca non *jure proprio*, ma per delega dello Stato e quale organo decentrato di quest'ultimo. Si deve, in sostanza aver riguardo al criterio formale e soggettivo dell'Autorità amministrativa che ha emanato l'atto impugnato, ammettendo il gravame se esso appartenga alla organizzazione amministrativa dello Stato (cfr. in termini anche Ad. Plen. 23 giugno 1953, n. 3, *ivi* 1953, I, 762).

(*) Le massime e le note sono state redatte dall'avv. R. TAMIOZZO.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 febbraio 1975, n. 178 - *Pres.* De Capua - *Est.* Rizzo - Regione Umbria (avv. Piras) c. Commissione controllo Regione Umbria (avv. Stato Ferri).

Competenza e giurisdizione - Annullamento di provvedimento della Regione da parte della Commissione di controllo - Tardività - Ricorso della Regione - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste.

Competenza e giurisdizione - Attività di controllo - Giurisdizione del giudice amministrativo sul rapporto tra controllore e controllato.

Regione - Controllo - Poteri del Commissario del Governo e della Commissione di controllo - Potere di annullamento della Commissione di controllo - Termini - Limiti.

Regione - Controllo - Potere di annullamento della Commissione di controllo - Omessa sospensione dei provvedimenti regionali sottoposti al controllo - Legittimità dell'annullamento.

Regione - Controllo - Commissione di controllo - Controllo di atti meramente esecutivi - Esclusione - Controllo di atti solo apparentemente esecutivi - Costituzione del Consiglio di amministrazione di un Ente ospedaliero - Legittimità del controllo.

Perché possa configurarsi un conflitto di attribuzione è necessario che la Regione assuma che un atto dello Stato abbia invaso la sfera costituzionale ad essa spettante; pertanto l'impugnativa, da parte di una Regione a statuto ordinario, del provvedimento della Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale, con cui sia stato annullato un atto della Giunta regionale ex art. 45 legge 10 febbraio 1953, n. 62, va sottoposta alla giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato e non rientra nella competenza della Corte Costituzionale, qualora la Regione ricorrente denunci non già una interferenza dello Stato nella sua sfera costituzionale, ma solo l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione di legge, per essere stato il controllo della Commissione esercitato oltre il termine di 20 giorni di cui al citato art. 45, 1° comma (1).

(1-6) In una fattispecie di rifiuto del visto e della registrazione di un atto della Regione siciliana da parte della Corte dei Conti, senza invasione della sfera di competenza regionale, la Corte Costituzionale escluse l'esistenza del presupposto del conflitto di attribuzione (cfr. Sent. n. 20 del 26 gennaio 1957 in *Il Consiglio di Stato* 1957, II, 11).

Sulla natura dei controlli dello Stato sull'azione della Regione cfr. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli Jovene 1973, 298 e segg.; SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 575; PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova Cedam 1973, 314 e segg.; GUIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè 1971, 345

Qualora non sorga questione di incompetenza statale in contrapposizione a competenza regionale, ma unicamente di rapporti fra amministrazione controllante e amministrazione controllata nell'esercizio della attività di controllo, detti rapporti rientrano, per costante orientamento giurisprudenziale, nella competenza della giurisdizione amministrativa, in considerazione della loro natura di rapporti di interesse legittimo (2).

Poiché solo con espressa disposizione di legge è possibile la surrogazione, in casi di necessità, di un organo nell'esercizio di una attività normalmente di pertinenza di altro organo e poiché l'intervento sostitutivo del Commissario del Governo nell'esercizio di attribuzioni proprie della Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale, in caso di funzionamento di quest'ultima, non risulta previsto da alcuna norma, neppure a carattere transitorio, le deliberazioni adottate dagli organi regionali prima della data di costituzione della Commissione di controllo e trasmesse al Commissario di Governo non possono divenire esecutive, stante l'impossibilità da parte di detto Commissario di esercitare il potere di controllo spettante alla Commissione (3).

Il potere di annullamento dei provvedimenti regionali da parte della Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale può essere esercitato entro il termine tassativo di venti giorni dalla ricezione dell'atto, di cui può far prova solo la immediata ricevuta rilasciata dal Segretario della Commissione e ciò ai sensi dell'art. 45 l. 10 febbraio 1953, n. 62; è pertanto da considerarsi irrilevante qualsiasi altro fatto suscettibile di configurarsi come ricezione in relazione ad altre norme di portata generale in materia civile o amministrativa, e ciò anche per i provvedimenti rimasti medio tempore *giacenti presso i Commissariati del Governo, che non possono ritenersi acquisiti alle Commissioni di controllo per il semplice fatto dell'intervenuto insediamento di esse: l'acquisizione, secondo il dettato del citato art. 45, si verifica soltanto ad avvenuto rilascio della prescritta ricevuta da parte del segretario* (4).

Ai sensi dell'art. 45 l. 62/1953 la Commissione di controllo sulla Amministrazione regionale ha la potestà di sospendere l'esecutività dei provvedimenti degli organi regionali sottoposti ad esame qualora entro 20 giorni dalla ricezione chieda chiarimenti o elementi integrativi alla

---

e segg.; BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 587; ROEHRSSEN, *I poteri dello Stato sull'attività legislativa ed amministrativa delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Rass. lav. pubbl.* 1972, 401; GELATI, *I controlli sull'amministrazione regionale*, in *Nuova Rassegna* 1974, 561; SPERANZA, *Ricognizione dei controlli sugli atti degli enti locali nelle regioni a statuto ordinario*, in *Il Foro Amm.vo* 1973, II, 38.

Sul problema del termine iniziale, con riferimento al termine stabilito nell'art. 2 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, si segnala la decisione 4 marzo 1971, n. 39 della Corte Costituzionale (in *Foro Italiano* 1971, I, 1180).

Amministrazione regionale; qualora, invece, tali estremi non ricorrano, la Commissione procede entro detto termine all'annullamento dei provvedimenti regionali nei quali siano stati riscontrati vizi di illegittimità (5).

L'art. 45 della l. n. 62/1953 sottrae al controllo della Commissione solo gli atti relativi alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge; ne consegue la piena legittimità del controllo esercitato da detta Commissione su un atto (nella specie decreto del Presidente della Giunta Regionale di costituzione del Consiglio di amministrazione di un Ente ospedaliero in forza delle designazioni intervenute ex art. 9 l. n. 132/1968) che solo apparentemente può qualificarsi esecutivo, ma che tale non è in quanto destinato a portare a compimento provvedimenti ancora privi di efficacia; infatti in tale ipotesi l'atto stesso è destinato a produrre gli effetti propri dell'atto inefficace e pertanto, indipendentemente dalla sua illegittimità, esso assume connotati di atto autonomo e non di atto con funzione semplicemente ausiliaria (6).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 25 febbraio 1975, n. 214 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Giovannini - Simeone (avv. Viola) c. Ministero Interno (avv. Stato Pistolesi).

Comune - Segretario comunale e provinciale - Equiparazione agli impiegati civili dello Stato - Limiti - Inapplicabilità dell'art. 67 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Atto amministrativo - Atto vincolato - Necessità di motivazione - Non sussiste.

I segretari comunali e provinciali sono equiparati agli impiegati civili dello Stato solo limitatamente a certi effetti, con esclusione di quelli derivanti da speciali disposizioni volute per la soddisfazione di esigenze particolari (1).

Poiché l'art. 67 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sull'esodo volontario è stato dettato con esclusivo riguardo ai dipendenti (dirigenti e direttivi) esplicanti le loro funzioni presso lo Stato soggetto, esso non può trovare applicazione in favore di un segretario comunale (2).

(1-3) Con parere 10 settembre 1957, n. 1541 (in *Il Consiglio di Stato* 1958, I, 1013) la Sez. I escluse l'applicabilità ai segretari comunali e provinciali delle norme sull'esodo volontario dei dipendenti dello Stato e degli enti locali, contenute nelle leggi 27 febbraio 1955, n. 53 e 11 aprile 1957, n. 258, argomentando che la equiparazione dei segretari comunali e provinciali agli impiegati dello Stato non può intendersi che per tutti gli effetti posti in essere dall'ordinamento generale e non per quelli derivanti da

Non sussiste obbligo di motivazione per i provvedimenti della p.a., che risultino emanati in sede di applicazione di una normativa superiore, in materia nella quale non sussista potestà discrezionale per l'Amministrazione medesima (3).

---

speciali disposizioni emanate *propter aliquam utilitatem,* come sono, appunto, quelle emanate per l'esodo volontario. Tale principio venne ribadito con successivo parere 9 ottobre 1958, n. 328 (*ivi,* 1959, I, 654).

Sul principio in base al quale il provvedimento emanato dalla p.a. in rigorosa e puntuale applicazione di normativa superiore, in materia sottratta ad ogni sua potestà discrezionale, non abbisogna di una specifica motivazione, ricordiamo, fra le tante decisioni conformi, Sez. IV 20 ottobre 1965, n. 581 (in *Foro Amm.vo* 1965, I, 2, 1193); Sez. V 21 marzo 1967, n. 203 (in *Il Consiglio di Stato* 1967, I, 455); Sez. VI, 7 dicembre 1971, n. 1082 (*ivi,* 1971, I, 2523); Sez. VI 28 giugno 1974, n. 225 (*ivi,* 1974, I, 981).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 marzo 1975, n. 232 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Rizzo - Soc. edilizia costruzioni appalti (E.C.A.) (avv. Sandulli) e Lunetto ed altri (avv. Abbamonte) c. Ministero lavori pubbici (avv, Stato Ferri) e Comune di Napoli (avv. Gleijeses), con intervento di D'Ambrosio ed altri (avv. Viola).

Edilizia - Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento del Governo nel termine di 18 mesi dalla data della relazione di una Commissione di inchiesta - Tempestività in relazione all'art. 7 legge 765/1967.

Edilizia - Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento del Governo - Necessità della deliberazione del Consiglio dei Ministri - Non sussiste.

Edilizia - Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento d'ufficio di una licenza ad edificio già ultimato - Necessità di una congrua motivazione.

Edilizia - Demolizione e sospensione lavori - Provvedimento di sospensione emanato dal Ministro per i lavori pubblici - Inammissibilità dei motivi di censura contro l'annullamento della licenza da parte del Governo - Sussiste.

Edilizia - Demolizione e sospensione lavori - Ordine di sospensione - Emanazione dell'ordine in fase di avanzata costruzione - Legittimità - Sussiste.

Il decreto presidenziale di annullamento di una licenza edilizia pronunciato entro il termine di 18 mesi dalla data di ricezione, da parte

della Direzione Generale dell'Urbanistica dell'Amministrazione per i lavori pubblici, della relazione della Commissione di inchiesta all'uopo nominata, è da considerarsi legittimamente adottato in quanto tempestivo ex art. 7, 3º comma, l. 6 agosto 1967, n. 765 (1).

L'art. 7 l. 765/1967, malgrado l'espresso richiamo all'art. 6 t.u. 3 marzo 1934, n. 383, contempla una disciplina autonoma in relazione agli organi chiamati ad intervenire nella fase costitutiva per l'adozione del decreto presidenziale di annullamento di una licenza edilizia; in particolare esso — contrariamente all'art. 6 t.u. predetto — dispone che a tale fase partecipino solo il Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello dell'Interno, e il Capo dello Stato; non sussiste, pertanto, la necessità della previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (2).

*Poiché nell'atto di annullamento d'ufficio è necessario che sia esternato l'*iter *logico relativo all'accertamento e alla valutazione dell'interesse pubblico, attuale, concreto e specifico connesso alla caducazione dell'atto annullato (il che comporta una motivazione adeguata), è da ritenere illegittimo il provvedimento di annullamento d'ufficio di una licenza edilizia che intervenga a costruzione già ultimata e rifinita, qualora esso sia motivato con considerazioni analoghe a quelle che determinarono l'annullamento di altra licenza concernente una inziativa edilizia ad uno stadio iniziale e comunque non avanzato, senza indicazione di una motivazione logica ed esauriente in ordine alla necessità di sacrificare comunque l'interesse privato pur in presenza di un edificio già completato* (3).

Poiché il provvedimento di sospensione dei lavori di costruzione ex art. 7, 4º comma, l. 6 agosto 1967, n. 765, adottato a titolo cautelativo dal Ministro per i lavori pubblici nel corso della procedura di annullamento d'ufficio della licenza edilizia, si differenzia da tale ultimo provvedimento per diversità di presupposti, funzione e requisiti, non possono essere proposti, e sono quindi inammissibili, in sede di impugnativa del provvedimento cautelativo di sospensione, i motivi proposti contro il decreto di annullamento d'ufficio della licenza (4).

(1-5) Sulla tempestività dell'annullamento d'ufficio, collegata alla semplice emanazione dell'atto cfr. Sez. IV 21 dicembre 1971, n. 1284 (in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 2429); Sez. IV 13 marzo 1973, n. 222, che ha ritenuto fra l'altro irrilevante ai fini della indagine sulla tempestività la data di registrazione dell'atto da parte della Corte dei Conti (*ivi* 1973, I, 376); Sez. IV 3 luglio 1973, n. 685 (*ivi*, 1973, I, 987); Sez. IV 27 luglio 1973, n. 734 (*ivi*, 1973, I, 1030); Sez. IV 18 ottobre 1974, n. 637 (*ivi*, 1974, I, 1124).

Le citate decisioni 1284/1971 e 637/1974, uniformandosi alla copiosa giurisprudenza precedente (cfr. Ad. Plen. 21 dicembre 1968, n. 32 *ivi*, 1968, I, 1987; Sez. V 28 novembre 1969 n. 1444, *Ivi*, 1969, I, 2231; Sez. IV

Finché la costruzione non sia ultimata, e quindi anche allorchè essa sia in fase decisamente avanzata, ben possono essere emessi — e sono pertanto legittimi — provvedimenti di sospensione in materia edilizia (5).

---

27 giugno 1970, n. 468, *ivi*, 1970, I, 1908), hanno ribadito che per l'adozione del decreto presidenziale di annullamento di una licenza edilizia non occorre la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Infine la stessa decisione 637/1974, che conferma sul punto le decisioni Sez. IV 23 giugno 1970, n. 449 (*ivi*, 1970, I, 893) e Ad. Plen. 3 luglio 1973, n. 7 (*ivi*, 1973, I, 869) ha ribadito la inammissibilità in sede di impugnativa del provvedimento di sospensione dei lavori di costruzione, di motivi proposti contro il decreto di annullamento d'ufficio della licenza.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 marzo 1975, n. 233 - *Pres.* De Capua - *Est.* Rizzo - Vignati (avv. D'Agostino) c. Ministero Interno (avv. Stato Cosentino).

Impiego pubblico - Benefici combattentistici ex art. 3 l. n. 336 del 1970 - Condizioni - Presentazione della domanda successivamente al collocamento a riposo per limiti di età - Inammissibilità.

Costituzione della Repubblica - Principio di uguaglianza ex art. 3 - Criteri di applicazione - Alternatività di trattamento economico con libertà di scelta - Violazione dell'art. 3 - Non sussiste.

Per poter conseguire il beneficio previsto dall'art. 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336, è necessario richiedere il collocamento a riposo prima dell'intervenuto raggiungimento del limite di età per il collocamento a riposo d'ufficio; ne consegue la legittimità del diniego di concessione del beneficio in parola qualora l'impiegato richiedente abbia presentato la relativa domanda in epoca posteriore alla data di decorrenza del provvedimento di collocamento a riposo per sopraggiunto limite di età (1).

Qualora la legge proponga alternativamente determinati trattamenti economici e lasci libera opzione per la scelta della categoria di beneficiari cui appartenere, non sussisterà disparità di trattamento in relazione all'art. 3 della Costituzione, mancando l'uguaglianza dei presupposti richiesta per la configurabilità del vizio medesimo (2).

(1-2) Cfr. in termini Sez. VI 18 ottobre 1974, n. 292 (in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1286).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 marzo 1975, n. 237 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Schinaia - Comune di Perugia (avv.ti Cesarini e Giannini) c. Severi (avv.ti Carbone e Olivi) - (Giudizio di appello, T.A.R. Umbria 29 maggio 1974 n. 12: rigetta).

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atto impugnabile - Espropriazione per p.u. art. 26 l. 865/1971 - Programmi di esproprio - Impugnabilità immediata del vincolo delle aree - Sussiste.

Espropriazione per p.u. - Edilizia popolare ed economica - Art. 26 l. 865/1971 - Zone di espansione - Aree incluse nel piano delle zone destinate ad edilizia popolare ed economica ex l. 167/1962 - Computabilità nelle zone di espansione della l. 865/1971 - Esclusione.

Il provvedimento di vincolo delle aree incluse nel programma di esproprio ex art. 26 l. 865/1971 va impugnato immediatamente in quanto immediatamente lesivo delle posizioni soggettive del proprietario delle aree, poiché il vincolo ad esso connesso preclude la destinazione delle aree agli usi consentiti dal piano regolatore generale (1).

Le aree incluse nel piano delle zone destinate dalla l. 18 aprile 1962, n. 167, all'edilizia popolare ed economica vanno escluse, ai sensi dell'art. 26 l. 22 ottobre 1971, n. 865, dal calcolo percentuale delle zone di espansione previste dal piano regolatore ai fini della formazione dei comprensori delle aree da includere nel programma contemplato da detto articolo (2).

(1-2) La decisione conferma la sentenza n. 12 in data 29 maggio 1974 del T.A.R. dell'Umbria (in *Il Consiglio di Stato* 1974, parte spec. 53).

La Sezione ha, in particolare, puntualizzato che — posto che proprio per effetto dell'art. 35 della legge 865/1971, che ha modificato l'art. 10 della legge n. 167/1962, si è stabilito che tutte le aree comprese nei piani ex lege n. 167 siano espropriate dai Comuni e dai loro consorzi — non può esservi materiale coincidenza fra le aree incluse nel programma ex art. 26 della legge 865, destinate ad essere anch'esse espropriate dallo stesso Comune, ed aree dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 marzo 1975, n. 270 - *Pres.* (ff.) Pezzana - *Est.* Riccio - Istituto autonomo case popolari di Roma (avv.ti Lustri e Nigro) c. Ministero lavori pubblici (avv. Stato Carafa), Impresa immobiliare ETNA e Impresa V.A.R.E. (avv. Carbone).

Contratti pubblici - Revisione dei prezzi - Derogabilità - Inidoneità delle clausole di stile - Sussiste.

L'art. 1 d.l.vo 6 dicembre 1947, n. 1501, fissa il principio che per i lavori relativi ad opere pubbliche da appaltarsi dalle Amministrazioni dello Stato e da altri Enti pubblici possa procedersi, salvo patto contra-

rio, alla revisione dei prezzi; nel testo normativo citato sono, infatti, comprese sia l'affermazione del principio della revisione dei prezzi come norma generale, quando le oscillazioni dei prezzi nel periodo di durata del rapporto superino determinati valori (10 %), sia l'affermazione della sua derogabilità con l'introduzione nel contratto di una apposita clausola di esclusione della revisione; ne consegue che, poiché il patto eventuale di esclusione, essendo derogativo di una norma generale, deve essere sempre espresso in forma chiara e non equivoca al fine di eliminare la possibilità che insorgano dubbi sulla volontà delle parti di derogare nel caso di specie al principio generale della rivedibilità dei prezzi, non potrà ritenersi idonea a tale effetto derogatorio la clausola consueta e di stile, che sancisca l'invariabilità dei prezzi, quale quella contenuta nei capitolati generali e speciali elaborati anteriormente al d.l.vo citato, in epoca in cui vigeva per l'appunto il precedente sistema di invariabilità dei prezzi (1).

---

(1) Cfr. in termini Sez. IV 11 dicembre 1962, n. 775 (in *Il Consiglio di Stato* 1962, I, 1988); Sez. IV 30 novembre 1973, n. 1140 (*ivi*, 1973, I, 1628).

Sulla necessità che l'eventuale patto di esclusione della revisione, proprio perchè derogativo di una norma generale, sia espresso in forma esplicita e inequivoca cfr. Sez. V 19 ottobre 1971, n. 865 (*ivi*, 1971, I, 1786).

In generale, sulla revisione dei prezzi nei contratti di appalto di opere pubbliche, cfr. Sez. IV 12 luglio 1974, n. 548 (in questa *Rassegna* 1975, I, 179 con nota di commento).

In dottrina cfr. BATTINI, *In tema di revisione dei prezzi nei pubblici contratti di fornitura e negli appalti di servizi* (in *Foro Amm.vo* 1971, II, 126).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 25 marzo 1975, n. 305 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Giovannini - Sperandeo (avv. Carbone) c. Ministero difesa (avv. Stato Azzariti).

Guerra - Combattenti e reduci - Condizioni per la concessione di benefici economici e di carriera - Rimprovero solenne per comportamento tenuto all'atto dell'armistizio dell'8 settembre 1943 - Legittimità del diniego dei benefici.

Guerra - Combattenti e reduci - Condizioni per la concessione di benefici economici e di carriera - Rimprovero solenne per comportamento tenuto all'atto dell'armistizio dell'8 settembre 1943 - Legittimità del diniego dei benifici - Successivo condono della sanzione - Irrilevanza.

Militare - Ufficiale Esercito - Esclusione dei benefici combattentistici generali - Legittimità della annotazione nei documenti caratteristici - Legittimità - Sussiste.

Ai sensi del d.l.vo 4 marzo 1948, n. 137 e della successiva legge 23 febbraio 1952, n. 93, i militari che vanno esclusi dalla applicazione

dei benefici combattentistici non sono soltanto i soggetti colpiti dalla pena massima della risoluzione del rapporto, ma anche quelli colpiti da pene disciplinari minori; in particolare, con riferimento all'art. 11 ultimo comma d.l.vo n. 137/1948, come modificato dall'art. 1 della l. n. 93/1952 e argomentando a contrariis, *l'esclusione dai benefici è applicabile ai soggetti predetti, qualora essi non possano invocare a proprio favore taluna delle circostanze dalla legge elencate; è pertanto legittima la esclusione dai benefici di un ufficiale che, per il suo comportamento alla data dell'8 settembre 1943 e successivamente, abbia riportato un rimprovero solenne* (1).

Considerato che il condono può eliminare solo con decorrenza ex nunc *gli effetti di una sanzione disciplinare, senza comportare l'annullamento del provvedimento sanzionatorio e senza incidere sul fatto della irrogazione della sanzione sia sotto il profilo storico che sotto quello giuridico, non è contraddittorio ritenere che l'art. 11 lettera b) del d.l.vo n. 137/1948 abbia inteso far riferimento proprio al fatto dell'essersi verificato un comportamento colpito da sanzione disciplinare, anche se questa sia successivamente divenuta inefficace per condono; cosicché del tutto legittimamente l'Amministrazione nega la concessione di detti benefici all'ufficiale che, in sede di discriminazione, abbia riportato un rimprovero solenne per il comportamento tenuto l'8 settembre 1943 e successivamente, stante l'irrilevanza del condono in ipotesi successivamente intervenuto* (2).

Il disposto dell'art. 1 ultimo comma della legge 18 marzo 1968, n. 250, secondo cui delle sanzioni condonate non deve rimanere alcuna traccia nel fascicolo personale, non può essere invocato per giustificare la richiesta di cancellazione della annotazione inserita nello stato di servizio dell'ufficiale, attestante l'esclusione dai benefici combattentistici e l'ammissione ai limitati benefici previsti dall'art. 2 l. 23 febbraio 1952, n. 93, e ciò in quanto detta annotazione rappresenta una mera certificazione della posizione dell'interessato rispetto a detti benefici, e non espressione e conseguenza di un provvedimento sanzionatorio (3).

(1-3) La decisione chiarisce, con limpida e lineare motivazione, i limiti di applicabilità dei benefici combattentistici in relazione al d.l. 4 marzo 1948, n. 137 e successiva legge modificatrice 23 febbraio 1952, n. 93, con particolare riferimento ai soggetti colpiti da sanzioni disciplinari per il comportamento tenuto l'8 settembre e successivamente.

Sugli effetti del condono delle sanzioni disciplinari, che non comporta annullamento del provvedimento sanzionatorio, cfr. le decisioni citate nella motivazione della sentenza, e precisamente Sez. IV 26 ottobre 1971, n. 896 (in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 1761); Sez. IV 20 settembre 1969, n. 444 (*ivi*, 1969, I, 1404); Sez. IV 9 dicembre 1970, n. 965 (*ivi* 1970, I, 2199), cui *adde* Sez. VI 19 aprile 1974, n. 150 (*ivi*, 1974, I, 629); Sez. VI 25 ottobre 1974, n. 321 (*ivi*, 1974, I, 1327).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 8 aprile 1975, n. 404 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Benvenuto - Istituto Giannina Gaslini (avv.ti Martinengo, Benvenuti e Sorrentino) c. Ministero sanità (avv. Stato Ferri) e Università degli Studi di Genova (avv. Lucifredi).

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atto impugnabile - Decisione su ricorso gerarchico - Silenzio rigetto - Limiti di applicabilità dell'art. 6 d.P.R. n. 1199/1971 - Obbligo di decidere un ricorso gerarchico - Ricorso giurisdizionale avverso il silenzio della p.a. - Inammissibilità - Sussiste.

Cosa giudicata - Esecuzione - Ricorso per ottemperanza - Possibilità di conversione di un ricorso ordinario in un ricorso ex art. 27, n. 4 - Fattispecie - Preclusione.

L'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, si riferisce ai casi in cui l'obbligo di decidere non osservato dall'Autorità gerarchica si configuri come obbligo che scaturisca direttamente dalla legge, non già alle ipotesi in cui l'obbligo di decidere al quale non si sia ottemperato risulti quello che discende direttamente dal giudicato (1).

Detta disposizione normativa, analogamente a quanto dispone l'art. 20 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, si riferisce esclusivamente al rimedio ordinario e quindi trova applicazione solo nel caso in cui il ricorso ha per funzione di provocare la « formazione » di un regolamento giurisdizionale del conflitto intersubiettivo di interessi, non già alle ipotesi in cui l'esigenza che il ricorso intende proporre è quella di dare « attuazione » ad un assetto di interessi « già fissati in sede giurisdizionale », con un giudicato in ipotesi perseguito (2).

Pertanto, ove la decisione giurisdizionale abbia sancito l'obbligo per l'Amministrazione di decidere un ricorso gerarchico, avverso il silenzio da essa mantenuto non è proponibile il ricorso giurisdizionale, ma solo il ricorso per esecuzione del giudicato ai sensi dell'art. 27 n. 4 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054; nè il ricorso giurisdizionale può jure conversionis *ritenersi come ricorso per l'esecuzione del giudicato, fatta salva la*

(1-3) Sulla natura della messa in mora ex art. 90 r.d. 642/1907, quale atto preparatorio del giudizio di ottemperanza, ad esso strettamente collegato sotto il profilo funzionale e del quale costituisce imprescindibile condizione di ammissibilità cfr. Sez. VI 19 febbraio 1964, n. 165 (in *Il Consiglio di Stato* 1964, I, 355; Sez. VI 26 ottobre 1965, n. 705 (*ivi*, 1965, I, 1778).

Sulla problematica del silenzio della p.a. con riferimento alla nuova disciplina del d.P.R. 1199/1971 e della l. 1034/1971 cfr. Sez. IV 3 luglio 1973, n. 670 (in questa *Rassegna* 1973, I, 1126, con nota di commento) e, in dottrina, QUARANTA, *Il silenzio della pubblica amministrazione* (in *Foro Amm.vo* 1972, III, 341).

sola ipotesi in cui esso possegga tutti i riquisiti di ammissibilità richiesti per il rimedio previsto dal citato art. 27 n. 4, circostanza che non si verifica qualora il ricorso non sia stato preceduto dalla messa in mora di cui all'art. 90 r.d. 17 agosto 1907, n. 642 (3).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 aprile 1975, n. 408 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Caianiello - Vosa (avv. Cattaneo) c. Ministero grazia e giustizia (avv. Stato Carbone).

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Motivi - Necessità della specificazione - Inammissibilità di motivi generici.

Contratti pubblici - Revisione prezzi - Diniego - Patto contrario alla revisione - Legittimità del diniego di revisione - Condizione.

Sono inammissibili i motivi di ricorso che risultino dedotti in forma del tutto generica (1).

È legittimo il provvedimento di reiezione della domanda di revisione dei prezzi di un appalto sulla base di una clausola che escluda la rivedibilità dei prezzi e che non si configuri come generica clausola di stile, ma come esplicito patto contrario alla possibilità di revisione, con diretto riferimento agli elementi sui quali dovrebbe incidere l'operazione di revisione dei prezzi (2).

(1-2) Sulla prima massima la giurisprudenza del Consiglio di Stato è da tempo ampiamente consolidata (cfr. ad es. Sez. IV 18 ottobre 1974, n. 635, in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1139; Sez. IV 12 novembre 1974, n. 785, *ivi*, 1974, I, 1384).

Sulla natura della clausola di deroga alla revisione dei prezzi e sui requisiti che essa deve possedere per essere idonea allo scopo, cfr. Sez. IV 11 marzo 1975, n. 270 (*ivi* 1975, I, 282, massimata anche su questa *Rassegna* con nota di richiami in giurisprudenza e dottrina).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 aprile 1975, n. 477 - *Pres.* De Capua - *Est.* Melito - Comune di Segni (avv. Alfonso) c. Ministero industria e commercio (avv. Stato Carbone), Regione Lazio (avv. Lagonegro) e Soc. it. produzione calce e cementi di Segni (avv. Zammit).

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Miniere e cave - Terreni occorrenti per attività estrattiva - Normativa - Applicabilità del r.d. n. 1143/1927 e non della l. 2359/1865 - Irrilevanza della qualità dell'espropriante.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Miniere e cave - Terreni occorrenti per attività estrattiva - Rapporti fra interesse privato e interesse pubblico - Discrezionalità di valutazione da parte della p.a.

Espropriazione per pubblica utilità - Termini - Inizio e compimento lavori - Provvedimento di esproprio emanato ad esecuzione ultimata dell'opera - Necessità di osservare i termini - Non sussiste.

L'occupazione d'urgenza e i successivi provvedimenti espropriativi di terreni occorrenti per l'esercizio di attività estrattive sono disciplinati dalle norme di cui al r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 e non da quelle della l. 25 giugno 1865, n. 2359; il r.d. 1443/1927, nel richiamare la l. 2359/1865, si limita, infatti, a indicare gli effetti dei provvedimenti adottati, senza peraltro imporre l'osservanza della procedura prevista dalla legge generale sulle espropriazioni; in particolare, il r.d. del 1927 con l'art. 32 ha predisposto uno strumento a favore di chi coltiva una miniera, dichiarando di pubblica utilità le opere necessarie per il deposito, il trasporto e l'elaborazione dei materiali, nonché per la sicurezza della miniera: gli stessi fini generali della coltivazione e della produzione mineraria che hanno determinato la formulazione dell'art. 32 per le miniere hanno indotto il legislatore a dichiarare l'applicabilità di siffatte disposizioni anche alle cave (1).

In relazione alla valutazione comparativa degli interessi privati e pubblici che l'Amministrazione può e deve operare nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali deve considerarsi legittimamente adottato il provvedimento che autorizza il proprietario di una cava alla occupazione di urgenza di una striscia di terreno comunale, ove risulti prevalente l'interesse pubblico connesso alla necessità di assicurare, nel modo più rapido ed efficace, il funzionamento e lo sfruttamento della cava (2).

Qualora i provvedimenti espropriativi siano stati emanati quando l'opera dichiarata di pubblica utilità era stata già interamente eseguita, risulta destituito di fondamento il rilievo relativo alla inosservanza dei termini stabiliti per l'inizio e la conclusione dei lavori (3).

(1-3) L'applicabilità *in subiecta materia* delle norme contenute nel r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 sulle miniere trova conferma nella decisione della Sez. IV n. 796 del 12 dicembre 1962 (in *Il Consiglio di Stato* 1962, I, 1999).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 7 marzo 1975, n. 310 - *Pres.* Breglia - *Est.* Pranzetti - Pesce (avv. Abbamonte) c. Comune di Eboli (avv. Cesareo).

Cosa giudicata - Esecuzione - Licenza edilizia - Annullamento del diniego dell'Autorità comunale - Normativa applicabile in caso di nuova pronuncia del Comune - Necessità di riferimento alla data di notifica della decisione - Sussiste.

In sede di esecuzione del giudicato di annullamento di un provvedimento comunale di diniego di licenza edilizia, è la normativa in vigore

all'epoca della notificazione della decisione da eseguire che dovrà essere tenuta presente dalla Autorità comunale competente alla esecuzione (1).

---

(1) La decisione conferma la prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di esecuzione del giudicato di annullamento del diniego di licenza edilizia.

Peraltro sussistono notevoli oscillazioni in ordine al momento di riferimento, anche in relazione alla giurisprudenza dei T.A.R., dalla quale emergono soluzioni contrastanti.

In sintesi, si possono enunciare le seguenti soluzioni prospettate:

a) necessità di fare riferimento solo alla normativa in vigore all'epoca della notificazione della decisione di annullamento del precedente diniego (in tal senso, oltre alla decisione annotata, cfr. Sez. V 28 giugno 1971, n. 642, in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 1123; Sez. V 5 novembre 1971, n. 994, *ivi*, 1971, I, 2145; Sez. V 3 novembre 1972, n. 767, *ivi*, 1972, I, 2020; Sez. V 13 novembre 1973, n. 843, *ivi*, 1973, I, 1650; Sez. V 1° marzo 1974, n. 208, *ivi*, 1974, I, 428);

b) riferimento alla data di notificazione della diffida a conformarsi al giudicato (cfr. Sez. V 17 ottobre 1972, n. 670, *ivi* 1972, I, 1677);

c) riferimento alla data di notificazione della decisione di annullamento (cfr. Sez. V 23 marzo 1971, n. 255, *ivi*, 1971, I, 499);

d) applicabilità della normativa vigente alla data di emissione del provvedimento annullato (cfr. Sez. V 22 dicembre 1970, n. 1229, *ivi*, 1970, I, 2297; T.A.R. Toscana 27 agosto 1974, n. 66, *ivi*, 1974, parte spec. 465, nella quale ultima si specifica che solo in via eccezionale e con apposita motivazione è possibile tener conto della normativa sopravvenuta);

e) riferimento alla applicabilità della normativa vigente al momento in cui vennero adottate le determinazioni comunali in caso di annullamento del silenzio-rifiuto, con salvezza, peraltro, dell'eventuale risarcimento danni per il ritardo (cfr. T.A.R. Piemonte 18 dicembre 1974, n. 131 in *Rass. T.A.R.* 1975, I, 42);

f) riferimento alla scadenza del 60° giorno dalla presentazione della domanda nel caso di silenzio-rigetto (cfr. T.A.R. Lazio, III Sez., 1° luglio 1974, n. 6, in *Il Consiglio di Stato* 1974, parte spec. 169).

In dottrina si segnala D'Angelo, *Altalena giurisprudenziale in tema di annullamento giurisdizionale di diniego di licenza edilizia e* jus superveniens (in *Riv. giur. edilizia* 1972, I, 712).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 gennaio 1975, n. 29 - *Pres.* Icardi - *Est.* Spadaro - *P. M.* Silocchi (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini) c. Bennati (avv. Franco e Levis) e Cassa di Risparmio di Venezia (avv. Allorio e Cordova).

Imposte e tasse in genere - Credito a medio e lungo termine - Imposta in abbonamento sostitutiva delle tasse ed imposte indirette sugli affari - Soggetti ammessi a fruirne - Azienda di credito.
(l. 27 luglio 1962, n. 1228, art. 1).

La legge 27 luglio 1961, n. 1228, che istituisce, per i finanziamenti a medio e lungo termine, il trattamento tributario agevolato della corresponsione di una imposta annua in abbonamento, sostitutiva — fra altre — delle imposte indirette sugli affari, ha come soggetti destinatari, oltre agli istituti (di credito speciale) che esercitano, in conformità della legge e dei loro statuti, il credito a medio e lungo termine, anche le "aziende di credito" che esercitano, sempre in conformità della legge e dello statuto, le stesse operazioni sia a mezzo di loro sezioni o gestioni non fornite di personalità giuridica, sia a mezzo di un apposito ufficio interno, dotato di organizzazione distinta, con propria contabilità delle operazioni effettuate (1).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 febbraio 1975, n. 680 - *Pres.* Milano - *Est.* Sposato - *P. M.* Secco (conf.) - Soc. Ferrovia Alto Pistoiese (avv. Camici e Baroni) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cascino).

Imposte e tasse in genere - Credito a medio e lungo termine - Imposta in abbonamento sostitutiva delle tasse ed imposte indirette sugli affari - Conformità dell'operazione di finanziamento alle norme di legge e statutarie.

Ai fini del trattamento tributario di favore, di cui all'art. 1 della l. 27 luglio 1962, n. 1228, non basta che le operazioni di credito rien-

---

(1-2) **Sul trattamento tributario di favore per il finanziamento a medio e lungo termine.**

La questione che la Corte di Cassazione ha affrontato con la prima sentenza e risolto in senso sfavorevole alle Finanze, ha già formato oggetto di esame con nota in questa *Rassegna* 1971, I, 1411).

trino nella categoria di quelle che il secondo comma dello stesso art. 1 definisce come operazioni a medio e a lungo termine, ma occorre altresì che tali operazioni abbiano luogo nei limiti previsti per ciascun ente, dalle leggi che lo riguardano e dalle sue disposizioni statutarie (2).

I

(Omissis). — Con il primo motivo, la ricorrente Amministrazione delle Finanze, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, primo e secondo comma, della legge 27 luglio 1962, n. 1228, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c., censura la impugnata sentenza per avere ritenuto che la Cassa di Risparmio di Venezia, potendo effettuare, quale « azienda di credito », anche operazioni di mutuo a medio e lungo termine, rientrasse tra i soggetti beneficiari, per le operazioni oggettivamente comprese tra quelle a medio e lungo termine, del trattamento fiscale agevolato, previsto dalla citata legge n. 1228. In particolare, sostiene che questa legge ha riguardo, ai fini dell'applicazione del trattamento fiscale in questione, soltanto agli istituti, le sezioni e le gestioni che, secondo l'art. 41 della legge bancaria, esercitano il credito speciale e che già normalmente fruivano di un particolare regime tributario, rimanendone così escluse le aziende di credito, quali le casse di Risparmio, che esercitano il credito ordinario e rientrano sotto la separata disciplina dell'art. 5 della legge bancaria.

Il motivo è infondato.

La legge 27 luglio 1961, n. 1228, che istituisce, per i finanziamenti a medio e lungo termine, il trattamento tributario agevolato della cor-

---

Nelle vertenze ora decise, la difesa dell'Amm.ne aveva particolarmente insistito sulla circostanza che la legge 27 luglio 1962, n. 1228, intitolata « trattamento tributario degli Istituti di credito a medio e lungo termine » fissa già nel titolo l'ambito di operatività della legge, facendone destinatari gli istituti di credito a m. o l. termine, e non le «aziende di credito »: tesi che trova conforto nella relazione ministeriale e nei lavori preparatori della legge (già ricordati in detta nota). Si era ancora posto in evidenza come la dizione contenuta nel secondo alinea dell'art. 1 della legge (« la medesima imposta è dovuta altresì, dalle aziende di credito per le loro sezioni o gestioni non fornite di personalità giuridica che esercitano in conformità alle disposizioni della legge e degli statuti, il credito a medio e lungo termine ») non apre la porta del trattamento tributario agevolato alle aziende di credito che il primo alinea tiene sicuramente al di fuori. La disposizione sembra inequivoca, ove si tenga presente che esistono effettivamente aziende di credito le quali con sezioni o gestioni speciali non fornite di personalità giuridica compiono vere operazioni di credito a medio o lungo termine: operazioni cioè che

responsione di una imposta annua in abbonamento di quindici centesimi per ogni cento lire dell'ammontare dei crediti esistenti alla fine dell'esercizio per tali finanziamenti, elenca, all'art. 1, i soggetti destinatari di questo trattamento fiscale, e, mentre nella prima parte dello stesso articolo menziona testualmente « gli istituti di credito e le sezioni di aziende e di istituti di credito che esercitano, in conformità alle disposizioni della legge e dei loro statuti, il credito a medio e lungo termine », ponendo l'obbligo della corresponsione della imposta a carico degli stessi « Istituti di credito » e delle stesse Sezioni »; nella seconda parte indica le « aziende di credito », che esercitano lo stesso tipo di credito a medio e lungo termine attraverso « loro sezioni o gestioni, non fornite di personalità giuridica », ponendo quell'obbligo della corresponsione della imposta a carico delle « aziende », non già « delle sezioni o gestioni », e venendo così, chiaramente, a sottolineare la personalità giuridica che le « Sezioni », indicate nella prima parte, rivestono diversamente delle « Sezioni e Gestioni », indicate nella seconda parte.

La legge, che, nello stesso art. 1, configura i finanziamenti a medio e lungo termine, contemplati ai fini dell'applicazione del trattamento fiscale in argomento, nell'« operazioni a scopo di investimento di durata non inferiore a tre anni », indica, all'art. 3, « gli istituti, le Sezioni, le aziende », previsti nel detto art. 1, quali destinatari dell'obbligo di dichiarare annualmente le somme sulle quali si commisura la imposta e di ottemperare a tutti gli altri adempimenti ivi prescritti, e, all'art. 4, con riguardo all'abrogazione dei precedenti trattamenti tributari, fa espresso riferimento agli « Istituti, Sezioni o aziende che esercitano il credito a medio e lungo termine ».

Dal significato letterale e logico del testo, in cui questa normativa risulta formulata nei punti essenziali sopra posti in evidenza, deriva che l'agevolazione fiscale in argomento comprende, oggettivamente, le ope-

---

vengono alimentate non con le provviste ordinarie (depositi a breve termine), bensì esclusivamente con le provviste a medio o lungo termine.

Trattasi perciò di istituti di credito speciale, rientranti nell'ipotesi dell'art. 41 della legge bancaria e successive modificazioni; la loro costituzione è sempre prevista da leggi speciali (né basta un atto interno dell'Istituto a costituire tali sezioni o gestioni): v. ad esempio il d.P.R. 30 luglio 1957, n. 813: esso dispone, all'art. 1, che la Cassa di Risparmio di Roma, con sede in Roma, è autorizzata ad esercitare nel territorio della Provincia in cui ha le proprie filiali, il credito fondiario in conformità delle disposizioni vigenti in materia; l'art. 2 poi così detta: « per lo espletamento delle operazioni di cui all'art. precedente, la Cassa di Risparmio di Roma istituirà una *separata gestione* avente propria contabilità e proprio bilancio ». È evidente che la gestione non ha personalità giuridica. Essa opera col fondo di dotazione previsto dall'art. 3 e a sensi della legge fondamentale richiamata nel decreto (e cioè del r.d.l. 16 luglio 1905, n. 646,

razioni di finanziamento a medio o lungo termine, che si concretino in operazioni di investimento di durata non inferiore a tre anni, e, soggettivamente, con attribuzioni di una propria e diretta titolarità, tanto gli istituti di credito e le sezioni, fornite di personalità giuridica, degli stessi istituti di credito e delle aziende di credito che esercitano, in conformità alla legge e agli statuti, il credito a medio e lungo termine, quanto le aziende di credito che esercitano lo stesso tipo di credito attraverso loro sezioni o gestioni, non fornite di personalità giuridica.

In sostanza, questa normativa, ai fini dell'agevolazione fiscale, attribuisce rilevanza e prevalenza determinanti al carattere « a medio e lungo termine » delle operazioni di finanziamento che vengono effettuate, e, in perfetta sincronia logico-giuridica con questo aspetto oggettivo di tali operazioni pone l'agevolazione fiscale e il correlativo obbligo del pagamento dell'imposta agevolata a favore e a carico degli operatori bancari, che esercitano legalmente, in forza della legge e degli statuti tale tipo di operazione sicché in questa configurazione s'inquadra la diversa terminologia usata dalla normativa stessa per indicare i detti operatori bancari, individuandoli negli istituti di credito che in base alla disciplina bancaria, sono abilitati, istituzionalmente, ad esercitare tale tipo di operazioni anche attraverso gestioni o sezioni, dotate di personalità giuridica, e nelle aziende di credito che, in base alla medesima disciplina bancaria, sono istituzionalmente abilitate ad esercitare il credito ordinario ma che possono anche esercitare quello a medio e lungo termine sia attraverso sezioni, dotate di personalità giuridica, e sia attraverso Sezioni o gestioni, non fornite di tale personalità. La legge, pertanto, non autorizza a consentire la interpretazione ad essa data dalla ricorrente amministrazione delle Finanze, secondo cui l'agevolazione fiscale sarebbe, sog-

---

che determina le provviste con le quali il credito speciale fondiario può essere alimentato), con le cartelle fondiarie.

Vedi ancora il d.P.R. 20 maggio 1962, n. 956 col quale è stata istituita una « separata gestione » senza personalità giuridica presso la Cassa Centrale di Risparmio V. E. per le Provincie Siciliane; ed il d.P.R. 18 giugno 1962, n. 967 per la Cassa di Risparmio della Calabria etc.; v. ancora il r.d. 24 febbraio 1938, n. 256 convertito in l. 3 giugno 1938, n. 1088 che istituisce la «Sezione di Credito Fondiario della Cassa di Risparmio di Gorizia », etc. (per l'elenco completo degli istituti di credito speciale consulta le pubblicazioni « *La legge bancaria italiana ed altre norme essenziali in materia edilizia* », Roma, 1972; « *La legislazione italiana sul credito speciale alla industria e al commercio* ». Roma, 1963, « *La legislazione italiana sul credito agrario* », Roma, 1969; pubblicazioni tutte dell'Associazione Bancaria Italiana; v. anche, per un'ampia rassegna degli istituti di credito speciale, fruenti di imposta sostitutiva, ZAPPALÀ e LANZA, « *L'imposta sui redditi mobiliari* » Napoli 1968, 390).

La legge speciale opera per queste ben definite sezioni e gestioni sfornite di personalità giuridica la separazione di una parte del patrimonio

gettivamente, circoscritta agli Istituti che esercitano, a sensi dell'art. 41 della legge bancaria, il credito speciale, dal momento che, mentre manca nella legge stessa un qualsiasi riferimento terminologico allo esercizio di un « credito speciale », viene dalla legge medesima richiamato, invece, specificamente ed espressamente, con riguardo ai destinatari dell'anzidetta agevolazione, il carattere a medio e lungo termine dell'attività creditizia da essi esercitata legalmente, come si è sopra precisato; talché ben fondatamente deve affermarsi che, in relazione con le aziende di credito, questo richiamo viene, comunque, a comportare la inclusione, tra quei destinatari, di tali aziende, che, di regola, esercitano il credito ordinario ma che possono anche esercitare quello a medio e lungo termine, quando esse, in forza della relativa disciplina bancaria, sono autorizzate a svolgere anche questo tipo di attività creditizia sia attraverso proprie sezioni, fornite di personalità giuridica, che attraverso sezioni o gestioni, prive di tale personalità.

Consegue che la Cassa di Risparmio di Venezia, quale azienda di credito, che, secondo gli accertamenti eseguiti in sede di merito, risulta autorizzata, ai sensi degli art.li 40, 45 e 46 dello Statuto, approvato con d.m. 26 aprile 1954, ad esercitare le operazioni di credito a medio e lungo termine e che tali operazioni svolge, ai sensi dell'art. 22 dello Statuto stesso, attraverso un apposito ufficio, l'ufficio mutuatari, privo di personalità giuridica ma dotato di una organizzazione distinta, con propria contabilità delle operazioni effettuate, viene a rientrare, ai fini dell'agevolazione fiscale in argomento, tra le aziende di credito, contemplate nella seconda parte dell'art. 1 della legge n. 1228 del 1962, ossia tra quelle aziende di credito che esercitano il credito a medio e lungo ter-

---

dell'azienda di credito, che viene destinata all'esercizio del credito speciale; esercizio che viene alimentato oltre che col fondo di dotazione, mediante l'emissione di cartelle fondiarie, o con altri titoli, idonei a raccogliere il credito a medio o lungo termine; ma *mai* col credito raccolto a breve termine. Nessuna confusione avviene perciò tra le provviste (a breve termine) che alimentano il credito ordinario, e quelle a medio o lungo termine che alimentano il credito speciale, trattandosi di attività che, pur intestate al medesimo soggetto giuridico, vivono vita separata e indipendente e sono sottoposte a distinti controlli (secondo quanto prevedono gli artt. 2 e 6 della legge bancaria: v. anche art. 2 del d.l. 17 luglio 1947, n. 691).

La Corte Suprema peraltro non ha aderito alla tesi dell'Amministrazione, ritenendo invece che la norma esaminata comprenda anche le aziende di credito ordinario, che esercitano, con le provviste a breve termine, in conformità alla legge e agli statuti, il credito a medio o lungo termine, attraverso un apposito ufficio interno, con propria contabilità delle operazioni effettuate.

È giunta a tale conclusione, attribuendo particolare rilevanza al 2° comma dell'art. 1 della legge che definisce sotto l'aspetto oggettivo cosa

mine attraverso « gestioni », non fornite di personalità giuridica. Né il fatto che un tale ufficio sia privo di un proprio patrimonio e di un autonomo bilancio può importare la esclusione della sua configurazione come « gestione » nel senso voluto dalla legge, giacché, contrariamente alla tesi al riguardo sostenuta dalla ricorrente, mentre il citato art. 1 della stessa legge non menziona un tale requisito, la figura della « gestione », priva di personalità giuridica, suindicata dallo stesso art. 1 s'identifica, nell'ambito della normativa, in quella di un servizio o di un ufficio, caratterizzato dalla omogeneità particolare delle operazioni che è chiamato a svolgere, ossia da una competenza meramente interna, rispetto alla quale l'autonomia patrimoniale e di bilancio non si presenta rispondente alla correlativa funzionale struttura tecnico-amministrativa. D'altra parte, il fatto che la norma pone, in questa ipotesi, la agevolazione fiscale ed i correlativi obblighi in capo alle « aziende », e non già in capo alle « gestioni », convalida la superiore conclusione circa la struttura meramente interna che s'è intesa attribuire dal legislatore alle « gestioni »; tanto più, poi, che la indicazione da parte della stessa norma di queste « gestioni » distintamente dalle « sezioni », che rivestono, sul piano tecnico-amministrativo una struttura diversa almeno per quanto attiene alla autonomia funzionale, contrassegna chiaramente la collocazione degradata che rispetto a questi fini strutturali e funzionali, s'è inteso attribuire alle « gestioni », donde la loro posizione, sotto il profilo tecnico-amministrativo, sul piano di un « servizio » o di un « ufficio » delle aziende di credito. Per tutte le esposte considerazioni, la impugnata sentenza, che ha ritenuta legittima l'applicazione in favore della Cassa di Risparmio di Venezia del trattamento tributario, di cui all'art. 1 della citata legge n. 1220 del 1962, non merita le esaminate censure. — *(Omissis).*

---

debba intendersi per operazioni di finanziamento a medio o lungo termine; la legge, essa ha osservato, ammette al trattamento tributario agevolato gli operatori bancari che esercitano legalmente in forza della legge e degli statuti, tale tipo di operazioni, senza contenere alcun riferimento terminologico allo esercizio del « credito speciale ».

La massima sub II trae le logiche conclusioni dal principio cui la Corte Suprema ha attribuito particolare rilevanza anche nelle sentenze precedenti, che cioè per rientrare nel sistema agevolato, le operazioni di mutuo debbono essere conformi alla legge e agli statuti; nel caso di specie lo statuto autorizzava l'operatore bancario (Cassa rurale e artigiana) a concedere mutui chirografari ed ipotecari di durata non superiore a cinque anni; poiché il mutuo era stato invece concesso per la durata di dieci anni, l'operazione non rientrava nel regime in abbonamento.

M. SALTINI

II

(*Omissis*). — La Commissione Centrale ha ritenuto che ai fini dell'applicazione del regime forfettario previsto dalla citata legge del 1962 è indispensabile la ricorrenza di tre condizioni: che l'istituto di credito sia autorizzato all'esercizio del credito a medio e lungo termine; che l'operazione attiva di finanziamento abbia una durata non inferiore a tre anni; che la detta operazione sia consentita dalle disposizioni di legge in materia e dalle norme statutarie dell'istituto mutuante (o sezioni o gestioni del medesimo); e che la ricorrenza di questo terzo requisito è indispensabile non meno che quella degli altri due non essendo ammissibile che il legislatore lo abbia indicato senza volervi dare rilevanza e non essendo neppure plausibile che egli abbia voluto estendere il favore tributario ad operazioni compiute irregolarmente.

Ha soggiunto che una conferma di tale interpretazione dell'art. 1 della legge si trova nel suo quarto comma in quanto l'estensione disposta da questo nei confronti di taluni istituti di credito relativamente ad operazioni diverse dai finanziamenti a medio e lungo termine (ad esempio: ad operazioni a breve termine) è stata, anch'essa, subordinata alla condizione che tali operazioni diverse siano compiute in conformità alle norme legislative ed agli statuti.

Contro le suesposte considerazioni della Commissione Centrale la società ricorrente deduce:

a) che l'art. 1 della citata legge deve essere inteso nel senso che al particolare trattamento tributario da essa previsto sono ammessi gli istituti o aziende o gestioni autorizzati all'esercizio del credito a medio e lungo termine, e cioè, come stabilito dal medesimo articolo nel suo secondo comma, ad operazioni di finanziamento a scopo d'investimento di durata non inferiore a tre anni; che ad operazioni di questo genere la Cassa è autorizzata in virtù della l. 26 settembre 1937, n. 1706 modificata dalla l. 4 agosto 1955, n. 707 e dall'art. 15 del suo Statuto; che la possibilità di concedere mutui sino a cinque anni di durata, prevista dalla citata legge e dallo Statuto, fa rientrare la Cassa nelle categorie delle aziende autorizzate all'esercizio del credito a medio e lungo termine, cioè di durata non inferiore a tre anni, e, quindi, nella categoria delle aziende ammesse allo speciale trattamento tributario; e che la concessione del finanziamento per una durata superiore a quella consentita dallo statuto può determinare l'illegittimità e l'annullabilità dell'operazione o l'intervento sanzionatorio delle autorità amministrative di vigilanza, ma non l'esclusione della detta operazione dal trattamento tributario di favore (1° motivo: violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della l. 27 luglio 1962, n. 1228, degli art. 18 r.d.l. 26 set-

tembre 1937, n. 1706 modificato dalla l. 4 agosto 1955, n. 707, e 15 dello Statuto della Cassa Rurale e Artigiana di Pistoia);

b) che anche a voler trascurare che il quarto comma dell'art. 1 della legge del 1962 si riferisce ad altri istituti, resta fermo che esso deve essere interpretato in coerenza con il primo comma dello stesso articolo e cioè nel senso che la conformità alle norme legislative ed agli statuti riguarda la capacità istituzionale di quegli istituti di concedere finanziamenti a medio e lungo termine e non già gli altri atti per i quali il detto quarto comma estende il favore fiscale (2° motivo: violazione e falsa applicazione dell'art. 1, quarto comma, della legge 27 luglio 1962, n. 1228 in relazione ai commi primo e secondo dello stesso articolo).

I due motivi che, riguardando la medesima questione, debbono essere esaminati insieme, sono privi di giuridico fondamento.

Questa Corte Suprema ha già avuto modo di affermare (v. sent. 7 dicembre 1972, n. 3538) che il requisito di conformità alle leggi ed agli statuti, previsto sia nel primo sia nel quarto comma dell'art. 1 della citata legge del 1962, deve essere inteso quale criterio rigorosamente limitativo dell'agevolazione fiscale.

Ed invero non si può prescindere dal chiaro significato della norma di favore e dall'intenzione del legislatore che essa inequivocabilmente manifesta, per operarne l'estensione voluta dalla società ricorrente. Tale estensione non sarebbe neppure possibile — ove ciò fosse ammesso e non fosse, invece, vietato dal carattere eccezionale della norma — in via di applicazione analogica. Difatti l'analogia, per la sua stessa natura, vale per i casi simili, ma non per i casi contrari a quelli considerati nella legge, ed il caso del credito esercitato in difformità dalle norme legislative, che reggono gli enti mutuanti, e dai loro statuti, non è simile, ma opposto al caso, considerato dal primo comma dell'art. 1 della legge in esame, del credito esercitato in conformità alle disposizioni delle leggi e degli statuti. Non basta, pertanto, ai fini del trattamento tributario di favore, che le operazioni di credito rientrino nella categoria di quelle che il secondo comma dello stesso art. 1 definisce come operazioni a medio e a lungo termine — cioè nella categoria dei crediti a scopo d'investimento di durata non inferiore a tre anni — ma occorre, altresì, che tali operazioni abbiano luogo nei limiti previsti, per ciascun ente, dalle leggi che lo riguardano e dalle sue disposizioni statutarie (nel caso: dall'art. 18 del r.d.l. 26 settembre 1937, n. 1706 che, con disposizione integralmente riportata nell'art. 15 dello statuto della società ricorrente, autorizza le casse rurali ed artigiane a concedere, sempre che ciò sia previsto nei rispettivi statuti, mutui chirografari ed ipotecari di durata non superiore a cinque anni, con estinzione rateale).

Secondo la ricorrente una conferma della suesposta interpretazione del primo comma dell'art. 1 non potrebbe trarsi — contrariamente a quanto è stato ritenuto dalla Commissione Centrale — dal quarto comma dello stesso articolo, che deve essere inteso in coerenza con il primo comma. Giacché, però, il significato del primo comma non è quello che la ricorrente gli attribuisce ma è quello che è stato dianzi precisato, è ovvio che, per rendere con esso coerente il quarto comma, non vi è bisogno di alterare il senso di quest'ultimo laddove, con espressioni altrettanto univoche rispetto a quelle adoperate nel primo, stabilisce che per determinati istituti di credito speciale l'imposta può corrispondersi nella forma agevolata dell'abbonamento anche per atti diversi a condizione che siano compiuti — e cioè anche questi siano compiuti — in conformità alle norme legislative ed agli statuti.

Pertanto il ricorso deve essere rigettato e la società ricorrente deve essere condannata alla perdita del deposito ed alle spese del presente giudizio di cassazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 febbraio 1975, n. 511 - *Pres.* Laporta - *Est.* Montanari Visco - *P. M.* Pedace (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Graziano) c. Marino e INAIL.

Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Imposte dirette - Pagamento per ritenuta - Azione del contribuente contro il sostituto di imposta per il pagamento di somme illegittimamente ritenute - Azione civile sottoposta alle regole ordinarie della competenza - Necessità del preventivo ricorso alle Commissioni - Esclusione.

(r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 22; l. 28 ottobre 1970, n. 801).

Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Pagamento per ritenuta - Condanna alle spese con distrazione a favore del difensore - Ritenuta di imposta da parte del soccombente - Esclusione.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 128; l. 28 ottobre 1970, n. 801, art. 3; c.p.c. art. 93).

L'azione del soggetto a carico del quale sia stata praticata la ritenuta di imposta contro il debitore che ha eseguito la detta ritenuta e volta a contestare la legittimità della stessa è una azione civile di adempimento dell'obbligazione che, se pure legittima l'intervento in causa dell'Amministrazione finanziaria, non ha natura tributaria; detta controversia segue quindi le regole ordinarie della competenza e non è condizionata al preventivo ricorso alle Commissioni (1).

(1-2) Bisogna prendere atto dell'autorevole pronunzia, conforme ad alcuni precedenti (19 dicembre 1969, n. 4004, in questa *Rassegna,* 1970, I, 118; 6 febbraio 1970, n. 264, *ivi,* 119; 7 gennaio 1970, n. 25, *Riv. leg.*

L'obbligo di operare la ritenuta di acconto sulle somme corrisposte per prestazioni professionali di cui all'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801 presuppone un rapporto di incarico professionale tra debitore e creditore; non rientra in detta previsione l'obbligo del soccombente di pagare le spese e gli onorari del giudizio in favore del difensore della controparte distrattario ex art. 93 c.p.c. (2).

(*Omissis*). — Col primo motivo l'Amministrazione deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 22 del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639 e il difetto temporaneo di giurisdizione in relazione all'art. 360 n. 1, c.p.c.

Essa afferma che la causa verteva in materia di imposte dirette e che quindi il giudice ordinario non poteva conoscerne fin quando non fosse intervenuta una decisione definitiva da parte delle Commissioni delle Imposte. Avrebbe natura tributaria ogni controversia riguardante l'esistenza e la misura del tributo e le eventuali esenzioni o anche soltanto i modi e i termini del pagamento e della riscossione. Nel caso della ritenuta di imposta alla fonte (trattisi di ritenuta secca o di ritenuta d'acconto), se da parte di chi ha subito la ritenuta si instaura una controversia, sostenendo che alla ritenuta stessa egli non doveva sottostare, la *res* dedotta in giudizio avrebbe oggettivamente natura tributaria. La natura tributaria sussisterebbe anche sotto il profilo soggettivo, giacché la ritenuta alla fonte, da chiunque operata, realizzerebbe

---

fisc., 1970, 781). Sono lecite tuttavia alcune riserve sull'esattezza della statuizione, specie in relazione alla prima massima.

La contestazione della legittimità della ritenuta (sia essa diretta o di acconto) è evidentemente inerente al rapporto tributario, anche se riferita al momento della riscossione; e non sembra potersi condividere l'affermazione che il debitore che, quale sostituto di imposta, ha eseguito la ritenuta nell'osservanza di un dovere tributario imposto dalla legge, possa essere convenuto per l'adempimento dell'obbligazione civile arbitrariamente decurtata. Neppure può dirsi, per sostenere questa conclusione, che non ricorre sotto il *profilo soggettivo* la controversia di imposta (che deve intercorrere tra il contribuente e l'Ufficio tributario) perché questo è quello che occorreva dimostrare e che, come si vedrà, non è facilmente dimostrabile.

Ma se fosse esatta la premessa che la lite instaurata tra creditore e debitore è una mera controversia civile, non sarebbe ammissibile l'intervento (*iussu iudicis* o ad istanza di parte) della Amministrazione finanziaria nei cui confronti il giudicato deve produrre effetto. Quando si dichiara nei confronti dell'Amministrazione l'illegittimità della ritenuta con effetto di giudicato e di conseguenza si ordina il rimborso (o si precostituisce il relativo obbligo) della somma versata, si decide incontestabilmente una controversia di imposta. Si dovrebbe quindi quanto meno ritenere che se tra creditore e debitore si instaura una controversia civile l'Amministrazione finanziaria vi deve rimanere estranea, con la conse-

un particolare sistema di riscossione dell'imposta, avente rilevanza esterna e riflettentesi direttamente ed immediatamente sull'Amministrazione Finanziaria, in quanto esplicante tutti i suoi effetti sul rapporto tra detta Amministrazione e il contribuente.

Il motivo è infondato.

Va premesso che le disposizioni di cui all'art. 22 del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, che attribuivano alle speciali Commissioni tributarie la risoluzione delle controversie tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti, relative all'applicazione delle imposte dirette, e disponevano che l'Autorità giudiziaria ordinaria potesse essere adita soltanto dopo che fosse intervenuta la decisione di almeno una delle commissioni, debbono essere interpretate restrittivamente, in quanto comportanti una limitazione e restrizione della normale competenza giurisdizionale spettante al giudice ordinario in materia di diritti soggettivi.

Nel caso di specie, se non si può negare che la ritenuta d'acconto attiene a un momento del procedimento di riscossione delle imposte sui redditi, va però rilevato che il Marino aveva agito in giudizio per conseguire quanto attribuitogli in virtù di un provvedimento giudiziale di distrazione delle spese processuali in suo favore, assumendo una condotta illecita dell'obbligato al pagamento delle spese stesse, condotta illecita in quanto detto obbligato e cioè l'INAIL aveva decurtato illegittimamente l'importo della prestazione da esso dovuta operando una trattenuta a scopi fiscali al di fuori dei casi consentiti dalla legge

---

guenza che ad essa non sarà opponibile il giudicato nella successiva azione di rimborso della somma versata. Ma ciò porrebbe il sostituto di imposta in una situazione troppo pericolosa e troppo onerosa; esso, mentre è esposto all'adempimento coattivo verso la Finanza ed a gravi sanzioni se non esegue la ritenuta, è esposto al più grave rischio ove esegua la ritenuta di subire la condanna verso il creditore a pagare la somma versata senza la certezza del rimborso da parte dell'Amministrazione. Una tale situazione non può essere normale nel sistema.

Se si ritiene invece che legittimamente possa essere ordinato l'intervento dell'Amministrazione perché la sentenza faccia stato nei suoi confronti, si deve ammettere che almeno in questo momento nasca una controversia di imposta con tutte le conseguenze sulla competenza (del Tribunale del Foro dello Stato) e sulla giurisdizione condizionata al preventivo ricorso alla Commissione.

Queste incongruenze rivelano la necessità che il problema sia diversamente impostato.

Si è già visto che non si può trasformare in inadempimento di una obbligazione civile l'osservanza di un dovere pubblico; la ritenuta non è quindi parte o accessorio di una obbligazione comune, ma l'oggetto della obbligazione tributaria. Se così non fosse, bisognerebbe ammettere (per assurdo) che competente a decidere della legittimità della ritenuta, intesa come parte dell'obbligazione civile non esattamente adempiuta, è il giudice competente su questa, che potrebbe essere non solo il pretore per ragione

e cioè in una ipotesi non disciplinata dall'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801.

Se dunque la controversia interessava anche l'Amministrazione delle Finanze e legittimava l'intervento in causa di quest'ultima, non può però affermarsi che la controversia avesse soltanto e interamente natura tributaria ed intercorresse esclusivamente tra l'Ufficio fiscale e il contribuente. Legittimato passivamente all'azione era, invece, anzitutto un soggetto estraneo all'organizzazione diretta dell'Amministrazione finanziaria, del quale si deduceva — in assenza di un qualsiasi diretto accertamento tributario da parte della predetta Amministrazione — un'inadempienza alla sua obbligazione per avere diminuito arbitrariamente l'oggetto della prestazione a cui esso era tenuto in virtù del provvedimento giudiziale di distrazione e del quale soggetto si chiedeva inoltre la condanna alla corresponsione dell'integrazione del *quantum* della prestazione anzidetta.

sulle somme pagate per prestazioni professionali, e i soggetti che percepiscono le somme stesse sia intercorso un incarico professionale conferito da quelle persone a questi ultimi.

Detta interpretazione non sarebbe confortata né dalla lettera della norma, in cui non si fa riferimento alcuno a conferimento di incarichi professionali o a rapporti contrattuali, né dalla *ratio* della norma stessa, avendo il legislatore inteso estendere, con la disposizione in esame, il

---

di volere, ma anche altro giudice competente per materia, come il giudice del lavoro per la ritenuta sulle retribuzioni e quindi anche il giudice amministrativo per la ritenuta su retribuzioni inerenti a rapporti di pubblico impiego.

È invece evidente che la contestazione sull'obbligo della ritenuta è una controversia di imposta; essa è poi specificamente regolata dall'art. 171 del t.u. sulle imposte dirette che non può evidentemente essere ignorato; non sembra quindi potersi superare la necessità del preventivo ricorso alla Commissione e successivamente l'inderogabilità della competenza del Tribunale del foro dello Stato.

Ma l'aspetto risolutivo della questione va ricercato sul punto della legittimazione. Il sostituto di imposta che ha eseguito il versamento della somma ritenuta ha esaurito il suo obbligo e d'un canto non ha legittimazione passiva verso il contribuente e d'altro canto non ha legittimazione attiva a domandare il rimborso; esaurita la funzione sostitutiva, è il contribuente titolare del diritto al rimborso da far valere verso l'Amministrazione finanziaria.

Ciò è chiaramente sancito nel menzionato art. 171. In tal modo la domanda del contribuente diretta a contestare la legittimità della ritenuta, che è incontestabilmente una controversia di imposta, non può non essere rivolta all'Ufficio che, ove non intenda accoglierla, deve trasmetterla alla Commissione.

Ritenendo invece proponibile la domanda civile di pagamento verso il sostituto, necessariamente si abilita il sostituto di imposta a domandare

principio della ritenuta d'acconto alla fonte ai redditi dei professionisti. Si sarebbe, in tal modo, voluto agevolare, rispetto ai professionisti e possa essere operata soltanto se e in quanto tra le persone fisiche o giuridiche espressamente indicate, le quali debbono operare la ritenuta

Non ricorreva pertanto, sotto il profilo soggettivo, una di quelle tipiche controversie tra ufficio fiscale e contribuente, attribuite alla speciale giurisdizione delle Commissioni tributarie, e per le quali sarebbe occorso il preventivo svolgimento di tale fase giurisdizionale, quale necessario presupposto della proponibilità della successiva azione giudiziaria.

Col secondo mezzo la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 128, 2° comma del T.U. approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, quale risulta in base all'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801.

Essa assume che la sentenza impugnata ha errato quando ha interpretato la norma sopraindicata nel senso che la ritenuta di acconto per i redditi derivanti dall'attività professionale esplicata, non solo la riscossione ma anche l'accertamento di determinati tributi.

Col terzo motivo — che per ragioni di stretta connessione si reputa di dover esaminare congiuntamente al secondo — l'Amministrazione ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 128, 2° comma del T.U. approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, come risulta in base all'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801, nonché dell'art. 93 c.p.c.

Essa si duole che nella motivazione della sentenza impugnata si sia affermato che il credito del difensore distrattario è quello stesso

---

il rimborso della somma versata, il che è contro il sistema (potrebbe dar luogo al rimborso a favore del sostituto che non abbia a sua volta ritrasferito questa somma al contribuente, il che integrerebbe l'ipotesi del reato di cui all'art. 260 del t.u. del 1958).

Sulla seconda massima si può anche ragionevolmente dissentire. A parte il contrasto con numerose pronunzie che, ad altro fine, definiscono il diritto del difensore distrattario come un diritto autonomo, separatamente azionabile e direttamente costituito verso il soccombente, sembra dubbio che, in applicazione dell'art. 93 c.p.c., si possa derogare agli obblighi posti dalle norme tributarie in materia di ritenuta. Se si esclude sempre l'obbligo di ritenuta nei casi di distrazione, lo si esclude anche nel caso in cui il difensore avrebbe dovuto subire la ritenuta se il pagamento fosse stato eseguito dal suo cliente (che sia uno dei soggetti di cui all'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801); la distrazione potrebbe diventare il mezzo per sottrarre il professionista alla ritenuta alla quale sarebbe soggetto in mancanza di distrazione. Il problema è comunque oggi risolto dal legislatore, in quanto l'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 assoggetta alla ritenuta i compensi comunque denominati corrisposti per prestazioni di lavoro autonomo.

spettante al cliente e che il difensore distrattario viene a trovarsi, di fronte al soccombente, nella stessa posizione giuridica del proprio cliente.

Con la distrazione si verrebbe invece a creare un vincolo diretto tra il difensore del vincitore e il soccombente. Il diritto di credito del distrattario verso il soccombente avrebbe i caratteri dell'autonomia e della personalità, né la distrazione potrebbe configurarsi come una cessione di credito della parte vittoriosa al suo difensore. Pertanto l'INAIL (soggetto che doveva operare la ritenuta di acconto) sarebbe stato debitore diretto verso il distrattario per l'attività professionale da costui svolta, in virtù di un rapporto sorto proprio e soltanto tra l'INAIL e il distrattario.

Le censure sono infondate.

Anzitutto va osservato che l'art. 3 della legge 28 ottobre 1970, n. 801, quando imponeva alle regioni, alle provincie, ai comuni, alle persone giuridiche private e pubbliche, alle società ed associazioni di ogni genere e agli imprenditori commerciali di operare la ritenuta d'acconto sui due terzi delle somme sotto qualsiasi forma corrisposte per prestazioni professionali, implicava — secondo una logica e necessaria interpretazione — che di dette somme gli obbligati alla ritenuta di acconto fossero direttamente debitori verso il soggetto percipiente, come corrispettivo di prestazioni professionali che ovviamente non potevano che riferirsi ed essere state effettuate in favore di quegli stessi soggetti che alla corresponsione delle somme dovevano provvedere. Il riferimento espresso al conferimento di un incarico professionale era pertanto superfluo, considerata la chiarezza del dettato legislativo.

Va, infine, rilevato — e il rilievo è assorbente — che nella fattispecie in esame la suddetta disposizione non poteva comunque trovare applicazione per il difetto di un essenziale requisito richiesto dalla norma e cioè della natura di compenso per prestazione professionale, che oggettivamente avrebbe dovuto avere la somma sulla quale è stata effettuata la trattenuta. Il provvedimento con cui, con la condanna del soccombente alle spese del giudizio, venga disposta, a norma dell'art. 93 c.p.c., la distrazione, in favore del difensore della parte vittoriosa, degli onorari non riscossi e delle spese da lui anticipate, se fa sorgere in capo al distrattario un autonomo diritto di credito verso il soccombente, non ha però anche l'effetto di attribuire un diverso carattere intrinseco al credito nascente dalla condanna alle spese, così da ricollegare il pagamento, secondo un nesso di corrispettività, all'attività professionale espletata dal difensore in favore del proprio cliente. Il fondamento causale del debito del soccombente non muta a seguito della distrazione, ma rimane sempre quello giustificativo della condanna al rimborso delle spese e cioè la soccombenza, nel giudizio.

Il rapporto professionale interno intercorrente tra il difensore ed il proprio cliente vittorioso permane anche dopo il provvedimento di distrazione giacché il secondo comma dell'art. 93 cod. proc. civ. prevede che, finché il difensore non abbia conseguito il rimborso che gli è stato attribuito, la parte possa direttamente soddisfare il credito del proprio difensore per gli onorari e le spese, e, ciò dimostrando, possa chiedere al giudice, con le forme stabilite per la correzione delle sentenze, la revoca del provvedimento di distrazione.

Va posto poi in evidenza, al riguardo, che la predetta disposizione qualifica espressamente come « rimborso » e non già come compenso quanto al difensore è stato attribuito con la distrazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 febbraio 1975, n. 672 - *Pres.* La Porta - *Est.* Boselli - *P. M.* Sbrocca (conf.) - Raimondi c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Tarin).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Ingiunzione - Motivazione - Individuazione della causa del credito - È sufficiente.

(t.u. 14 aprile 1910, n. 639, art. 2; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 144).

Imposta di registro - Agevolazione per la ricostruzione edilizia - Attuazione piani di ricostruzione - Rivendita dell'area - Realizzazione del fine della ricostruzione da parte di altro soggetto - Decadenza dell'agevolazione - Esclusione.

(l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 21).

La motivazione dell'ingiunzione è sufficiente quando consente la individuazione del credito con le formule sintetiche normalmente adottate dagli uffici impositori; è pertanto legittima l'ingiunzione che contiene l'indicazione dell'atto al quale si riferisce e l'imposta suppletiva pretesa (1).

L'agevolazione dell'art. 21 della l. 27 ottobre 1951, n. 1402 per l'attuazione dei piani di ricostruzione, allo stesso modo di quella della l. 28 giugno 1943, n. 666 per l'attuazione dei piani regolatori, è subor-

---

(1-2) Conforme è l'altra pronunzia in pari data n. 673.

La prima massima opportunamente rinverdisce un criterio interpretativo sempre seguito.

Sulla seconda massima sono lecite delle riserve. Se è vero che la formula della norma è meno incisiva di quella dell'art. 20 della legge 2 luglio

dinata soltanto al compimento delle opere in vista delle quali il trasferimento è convenuto, indipendentemente dal soggetto che alla realizzazione di esse abbia provveduto. Non si verifica quindi decadenza dall'agevolazione in caso di rivendita delle aree, sempreché le previste costruzioni vengano obiettivamente realizzate (2).

1949, n. 408, è pur sempre evidente che l'agevolazione è diretta ad incentivare la ricostruzione e quindi riferita agli atti stipulati a questo fine; con l'acquisto e la successiva rivendita si opera invece una mera speculazione fondiaria che non giova affatto (ma anzi nuoce) al fine della ricostruzione, si che sulla scorta del criterio propugnato, si premia l'intermediazione a svantaggio di chi esegue in concreto la ricostruzione. Che in taluni casi la rivendita delle aree possa servire per attuare più celermente e sicuramente la ricostruzione è solo una ipotesi formale; nella sostanza il soggetto che compra e rivende non contribuisce affatto al fine dell'attuazione del piano e non stipula un atto occorrente per il fine della legge.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 aprile 1975, n. 1293 - *Pres.* Rossi - *Est.* Longo - *P. M.* Pedace (diff.) - Balestra c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposta di registro - Costruzione di edificio su suolo comune - Precostituzione di condominio - Concessioni reciproche « ad aedificandum » o divisione di cosa futura - Distinzione - Regime tributario.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A, artt. 1 e 8; l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14).

La precostituzione di condominio di edificio da costruire su suolo di comproprietà può attuarsi o con la concessione reciproca di diritti di superficie (soggetta alla ordinaria imposta di trasferimento) o con la divisione di cosa futura (soggetta soltanto all'imposta graduale); a nessuno dei due negozi è invece applicabile l'agevolazione della legge 2 luglio 1949 n. 408 (1).

---

(1) Viene espressamente confermata la sentenza 12 dicembre 1974, n. 4231 (in questa *Rassegna* 1975, I, 221) che, con grande ricchezza di argomenti, segna i caratteri delle due possibili operazioni consentite per realizzare la precostituzione di condominio.

Bisogna ancora sottolineare che mentre per la costituzione del diritto di superficie l'imposta ordinaria di trasferimento va commisurata al valore del suolo, per la divisione di cosa futura l'imposta graduale va evidentemente commisurata al valore dell'oggetto della divisione, cioè suolo e fabbricato.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 aprile 1975, n. 1319 - *Pres.* Mazzacane - *Est.* Longo - *P. M.* Del Grosso (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano) c. Procura Generalizia dei Canonici Regolari Premostratensi.

Imposta di successione - Liberalità con scopo di beneficienza istruzione o educazione ovvero di culto o di religione - Indicazione specifica dello scopo del negozio di liberalità - Necessità.

(r.d. 9 gennaio 1925, n. 380, art. 1; Concordato fra la S. Sede e l'Italia, art. 29, lett. *h*).

Per l'applicabilità dell'esenzione dalle imposte di registro successione e ipotecaria sulle liberalità a favore di provincie comuni ed enti morali con scopo di beneficienza, istruzione o educazione (al quale è equiparato per effetto del Concordato fra la S. Sede e l'Italia il fine di culto o di religione) è necessario che nel negozio di liberalità sia indicato lo « scopo specifico » a cui tende; non possono pertanto godere dell'esenzione generiche liberalità nemmeno quando esse siano in favore di enti che (quali quelli religiosi) istituzionalmente perseguono i fini previsti nella legge (1).

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo del ricorso l'Amministrazione Finanziaria denunzia la violazione di norme di diritto (artt. 1 del r.d.l. 9 gennaio 1925, n. 380; 29, lett. h, della l. 27 maggio 1929, n. 810; 8 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269) e lamenta che sia stato ritenuto applicabile il beneficio di cui al citato decreto del 1925, nonostante che nella specie mancasse, nell'atto *mortis causa* in esame, l'enunciazione dello scopo specifico della liberalità.

La censura è fondata.

---

(1) Decisione esattissima e di molto interesse.

Il testo della norma è chiarissimo nel senso che lo « scopo specifico » deve caratterizzare la liberalità (cioè il negozio) e non l'istituzione destinataria; e ciò ben si spiega perché lo scopo acquistando valore di *modus* resta vincolante per il benificiato, indipendentemente dalle norme statutarie che possono o non regolare in modo più o meno rigido l'attività dell'ente. Non è quindi una ineluttabile necessità che un ente religioso svolga immancabilmente attività di culto o di religione; di conseguenza il verificare se lo scopo specifico della liberalità sia di beneficienza, istruzione o educazione, ovvero di culto o di religione, spetta all'interprete e va eseguito caso per caso in relazione all'attività specifica cui mira la liberalità e non al soggetto destinatario.

Questi principi dovrebbero ritenersi estensibili anche a simili situazioni; poiché è ben possibile che enti istituzionalmente operanti per un fine determinato possono anche svolgere attività del tutto diverse, per l'applicazione di determinate agevolazioni occorrerebbe far riferimento non alla qualità

L'art. 1 del r.d.l. 9 aprile 1925, n. 380 (convertito nella l. 21 marzo 1926, n. 597) ha sancito l'esenzione dalle tasse di registro e di successione e da quelle ipotecarie per « le liberalità a qualsiasi titolo (anche se onerose, purché l'eventuale onere sia inerente allo scopo per il quale sono disposte) a favore di provincie, comuni ed altri enti morali od istituti italiani, legalmente riconosciuti, fondati o da fondarsi, quando lo scopo specifico della liberalità sia di beneficienza, istruzione o educazione ».

Con l'art. 29, lett. h, del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede, al quale è stata data esecuzione in Italia con legge 27 maggio 1929, n. 810, si è statuito poi che « il fine di culto o di religione è, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione ».

Da una piana interpretazione della prima norma, come integrata dalla seconda, appare in tutta chiarezza che, per quanto riguarda l'imposta di successione, l'esenzione prevista dal decreto del 1925 va accordata, per i lasciti in favore di enti italiani riconosciuti, quando, e solo quando, lo scopo specifico della liberalità sia di beneficienza, istruzione, educazione, ovvero di culto o di religione.

Nel caso deciso dalla Corte di merito, per contro, risultava accertato che la disposizione testamentaria in esame concretava bensì una attribuzione patrimoniale gratuita all'ente religioso « Procura Generalizia dei Canonici Regolari Premostratensi », ma senza menzionare alcuno specifico scopo di culto o di religione cui il lascito avrebbe dovuto essere destinato.

Ostava quindi alla concessione del beneficio la mancanza del requisito della specificità dello scopo della liberalità, al quale per legge l'esenzione era condizionata.

I giudici hanno creduto di superare tale ostacolo osservando che, poiché il fine di culto o di religione è inseparabile dall'essenza stessa dell'ente ecclesiastico — la cui attività tende istituzionalmente al perseguimento di quei fini ad essi subordinando strumentalmente ogni altro — allorché con l'atto si disponga la liberalità in favore di uno

---

del soggetto, ma alla specifica attività svolta, che l'interprete deve valutare caso per caso; e così, ad esempio, al fine della esenzione dall'imposta sulle società delle opere pie e istituti di beneficenza o di istruzione o ad essi equiparati (art. 151 lett. *g, h, i* del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645) dovrebbe verificarsi caso per caso se l'attività in concreto esercitata sia ricompresa nella previsione della legge, indipendentemente dalla qualità del soggetto e dai suoi fini istituzionali ai quali si potrà conformare l'azione prevalente ma non necessariamente qualunque attività.

La sentenza in rassegna sembra quindi utile anche per risolvere il contrasto giurisprudenziale in tema di imposta sulla società (Cass. 8 novembre 1973, n. 2933 e 29 maggio 1974, n. 1539, in questa *Rassegna* 1974, I, 238 e 1009).

di siffatti enti, in difetto di diverse specifiche indicazioni debbono presumersi voluti e perseguiti i fini suddetti, quand'anche nell'atto essi non siano distintamente e specificamente designati.

Tale ragionamento muove in parte (circa l'asserita inseparabilità dei fini « dall'essenza stessa dell'ente » in questione) da un criterio che, affermato da questa Corte Suprema in una pronunzia del 1959 (sen. n. 3030, del 22 ottobre 1959, sostanzialmente ricollegantesi alla precedente sent. n. 712, del 7 agosto 1945), almeno quanto agli effetti che se ne sono fatti discendere nella presente controversia non si ritiene possa essere più condiviso.

La citata norma dell'art. 29, lett. h, del Concordato sancisce agli effetti tributari un'equiparazione esplicitamente formulata con riguardo ai fini perseguiti (con un determinato negozio o da un dato ente), non ai soggetti che li perseguono. La *ratio* cui evidentemente si ispira la disposizione è che il fine di culto o di religione riceve dalla legislazione dello Stato un'impronta che lo parifica agli altri fini menzionati (di beneficienza, istruzione o educazione) sulla base di un pubblico interesse giustificante il trattamento di favore.

E se è da ammettersi che la legislazione concordataria consideri particolarmente il fine degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto; se è altresì da ammettersi che il fine di religione o di culto formi il sostrato principale degli enti ecclesiastici, e che allo stesso fine siano strumentalmente indirizzate alcune attività complementari e secondarie degli stessi enti, è tuttavia di ovvia percezione la possibilità che questi ultimi svolgano anche attività, sia pure marginali, cui il fine predetto rimane estraneo.

Nei confronti di siffatte attività, non dominate da un fine d'interesse generale, ma preordinate a uno scopo d'interesse particolare non riconoscibile come oggetto di privilegiata tutela, non v'è ragione di escludere l'applicabilità del principio generale di imposizione.

Vero è che le conclusioni cui, muovendo appunto da tali concetti, era pervenuta una pronunzia di questa Suprema Corte (Cass. 18 marzo 1943, n. 645) — ma con riferimento a beneficio fiscale e ad imposta diversi, per natura e caratteri, da quelli costituenti oggetto dell'odierna controversia — furono invece disattese da una successiva sentenza (Cass. 7 agosto 1945, n. 712, dianzi citata, seguita poi dalla sent. n. 1550 del 30 agosto 1947) che, con riferimento a fattispecie analoga alla precedente, motivò il proprio dissenso in particolare affermando l'erroneità del criterio di attribuire alla norma concordataria (art. 29, lett. h) e trasferire in essa i criteri specifici ed i limiti particolari che la legge fiscale, nello stabilire i singoli privilegi — obiettivi o subiettivi — ritenga opportuno fissare per la pratica applicazione del fine di beneficienza o di istruzione.

Ma da siffatta opinione si è discostata, sostanzialmente affermando invece la validità di tale criterio, la più recente giurisprudenza di questa Corte, secondo cui stabilire caso per caso se l'equiparazione, sancita da quella norma, debba operare o meno, spetta all'interprete, il quale a tal fine dovrà tener conto della *ratio* della norma tributaria accordante l'esenzione o l'agevolazione, di cui si chiede l'estensione per i fini di culto, e delle condizioni che quest'ultima norma presuppone (Cass. 14 luglio 1971, n. 2298).

Tale ultimo orientamento questo supremo collegio intende confermare, siccome più consono, per le considerazioni innanzi svolte, alla lettera ed allo spirito della norma concordataria.

Nel caso in esame come già accennato, la disposizione tributaria cui devesi fare riferimento chiaramente subordina il beneficio alla condizione che la liberalità abbia specifica destinazione a scopo di beneficenza o istruzione ovvero (in virtù dell'equivalenza sancita dalla norma concordataria) di culto o religione.

Detto requisito, come posto dalla norma, riguarda quindi (nel caso di imposta di successione) la specifica destinazione del lascito, non la persona del destinatario.

Un'interpretazione come quella data dalla Corte di merito, secondo cui, nel caso di lascito ad ente di culto o di religione, solo l'esplicita menzione di uno scopo diverso escluderebbe l'applicabilità del beneficio, palesemente non può condividersi giacché condurrebbe ad un capovolgimento del testo della legge: non sarebbe più la menzione espressa dallo scopo culturale, educativo, assistenziale o religioso a determinare l'applicazione dell'esenzione, ma il riferimento ad altro scopo a determinare, di essa, l'esclusione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 aprile 1975, n. 1444 - *Pres.* Icardi - *Est.* Falcone - *P. M.* Minetti (conf.) - Corbisiero c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Prescrizione - Interruzione - Ricorso del contribuente - Comunicazione degli effetti interruttivi al condebitore solidale - Esclusione.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 141; c.c. art. 1310).

L'estensione dell'effetto interruttivo della prescrizione in pregiudizio di tutti i debitori solidali a norma dell'art. 1310 c.c. si produce soltanto quando l'atto interruttivo proviene dal creditore; quando invece l'atto interruttivo proviene da uno dei debitori l'effetto pregiudiziale non si estende agli altri coobbligati. Di conseguenza il ricorso di

uno dei contribuenti alla commissione delle imposte (art. 141 legge di registro), se pur produce un particolare effetto interruttivo bilaterale, non impedisce il decorso della prescrizione dell'imposta verso gli altri condebitori solidali (1).

(*Omissis*). — Con testamento in data 10 aprile 1926, Saverio Addeo legava a favore di Antonio Casciello due fondi rustici siti l'uno nel Comune di Marzano e l'altro nel Comune di Pago, con l'onere, tra l'altro, di devolvere parte delle rendite di essi ad un istituendo asilo infantile in Marzano.

Con testamento olografo in data 22 giugno 1951, Antonio Casciello, oltre a disporre degli altri suoi beni, trasferiva il legato, ricevuto da Saverio Addeo, a suo nipote Luigi Corbisiero.

Alla morte di Antonio Casciello, deceduto il primo febbraio 1952, gli eredi denunciarono agli effetti tributari tra gli altri beni relitti, anche i due fondi oggetto del legato predetto, dichiarando per essi un valore di L. 700.000.

Avverso l'accertamento di valore, notificato in data 20 maggio 1953 agli eredi di Antonio Casciello, alcuni di essi e cioè Michele Casciello,

---

(1) **Interruzione della prescrizione e solidarietà tributaria.**

La pronunzia, che ha un precedente specifico in Cass. 18 novembre 1973, n. 2970 (in questa *Rassegna*, 1974, I, 1212) ha risolto, con disamina limitata ad un campo assai ristretto, un problema assai complesso.

In via generale non può contestarsi l'esattezza del principio che l'articolo 1310 c.c. riferisce l'effetto interruttivo della prescrizione verso tutti gli altri debitori solo agli « atti con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido »; ciò è del resto logica e necessaria conseguenza dell'altro principio che gli atti di uno dei debitori possono solo giovare e mai nuocere agli altri obbligati in solido. Può anche convenirsi con l'affermazione che il particolare effetto interruttivo regolato nell'art. 141 dell'abrogata legge di registro (interruzione con efficacia bilaterale riferibile a tutta la materia tassabile) non modifica la regola sopra enunciata.

Ma quando si prende in considerazione l'atto del contribuente-debitore che ha interrotto la prescrizione, è necessario verificare se e come questo atto si innesta su un precedente atto dell'Amministrazione creditrice e come gli effetti dei due atti si combinano; nei rapporti tributari, come in quelli civili, l'iniziativa del debitore che si oppone all'atto di esercizio del proprio diritto compiuto dal creditore può dar luogo a una interruzione con effetto durevole (art. 2945 c.c.) che impedisce il corso della prescrizione nei confronti di tutti i debitori, in quanto è sempre a causa dell'atto interruttivo proveniente dal creditore, sul quale incide l'iniziativa del debitore, che la prescrizione « non corre » fino ad una certa data.

Nel sistema tributario sono assai rari ed atipici gli atti di iniziativa del debitore che non si innestano su un precedente atto proveniente dalla Amministrazione. Solitamente è un atto dell'Amministrazione (accertamento, ingiunzione, ordinanza ecc.) che stimola la reazione del contribuente (ri-

Antonietta e Viola Saviano, con atto sottoscritto da essi soltanto, ma recante in epigrafe anche i nomi di Casciello Viola Maria, Castaldo Maria-Alfonsina, Corbisiero Maria, Raffaele, Luigi e Antonio, proponevano ricorso alla competente commissione tributaria, in data 16 giugno 1953, deducendo, tra l'altro, che i beni oggetto del legato erano esenti da imposta perché destinati ad opera assistenziale e scolastica, e che il loro valore era inferiore a quello accertato.

La commissione provinciale delle imposte di Avellino — sezione di diritto — con decisione in data 30 ottobre 1959, rigettava il ricorso in quanto trattavasi di fondi legati ad un privato e non era, pertanto, applicabile l'esenzione di cui al R.D.L. 9 aprile 1925 n. 380 ed all'art. 9 della legge 22 maggio 1949, n. 206. La Commissione centrale, delle imposte cui Michele Casciello aveva proposto impugnazione, con decisione in data 27 novembre 1963, dichiarava inammissibile l'appello perché proposto oltre i trenta giorni dalla notificazione della decisione di primo grado.

La decisione della Commissione centrale era notificata a Michele Casciello in data 3 febbraio 1965, con l'avvertimento che la pratica veniva rimessa alla commissione distrettuale per la questione di valutazione.

---

corso amministrativo, ricorso alla Commissione, azione ordinaria); l'effetto interruttivo del ricorso del contribuente ex art. 141 si combina con quello già prodotto da un atto dell'Amministrazione ex art. 140, come nel caso deciso ove una serie eccezionalmente ricca di ricorsi di alcuni contribuenti sono seguiti all'accertamento di valore notificato dall'Ufficio. Ed in base all'art. 140 (la cui interpretazione non può prescindere dalle radicali innovazioni apportate al sistema in epoca successiva) l'atto proveniente dall'Amministrazione, sia esso riferito al pagamento del tributo liquidato, sia esso diretto alla preliminare determinazione della base imponibile, interrompe la prescrizione nei confronti di tutti i contribuenti e il corso di essa non correrà « finché dura il giudizio » e « durante il giudizio di opposizione contro l'ingiunzione »; la domanda del contribuente in via amministrativa di cui all'art. 141 (da intendere oggi soprattutto come ricorso alle Commissioni) impedisce il corso della prescrizione fino alla decisione.

Ciò chiarito, si pone sotto diversa luce il problema dell'effetto pregiudizievole per i coobbligati dell'atto di uno dei debitori diretto, nei vari modi possibili, a contestare la pretesa tributaria già fatta valere dall'Amministrazione. Questo problema si intreccia con quello, assai spinoso, della nuova solidarietà tributaria. Un tempo, quando era riconosciuta la regola della speciale solidarietà tributaria, caratterizzata dalla mutua rappresentanza processuale fra condebitori, non poteva nascer dubbio sul punto che ogni atto del contribuente che interrompe la prescrizione e fa prolungare l'effetto della prescrizione già interrotta dalla Amministrazione, spiegasse effetto nei confronti di tutti i coobbligati non solo in conseguenza della rappresentanza processuale ma essenzialmente per la ragione che la riconosciuta efficacia del provvedimento decisorio nei confronti di tutti i coobbligati (parte-

La decisione della commissione distrettuale, in data 16 settembre 1965, che riduceva i valori accertati a L. 14.330.000, veniva notificata dall'Ufficio del registro, in data 25 ottobre 1965, a Luigi Corbisiero con la richiesta di pagamento dell'imposta liquidata su tale valore.

In data 23 novembre 1965, Luigi Corbisiero proponeva ricorso alla commissione provinciale delle imposte, sostenendo che i beni oggetto della disposizione testamentaria non erano stati a lui trasferiti in proprietà, sicché non era dovuta per essi l'imposta di successione e, comunque, era stato attribuito ai medesimi un valore eccessivo.

Sul ricorso provvedeva la commissione distrettuale, la quale con decisione del 26 maggio 1966, attribuiva ai beni in discussione il valore già determinato con la precedente decisione del 16 settembre 1965, di L. 14.330.000.

Luigi Corbisiero proponeva ricorso alla commissione provinciale, con atto del 16 luglio 1966, sostenendo che erroneamente il suo precedente ricorso, con il quale erano state proposte questioni di diritto e, subordinatamente, di valutazione, era stato deciso dalla commissione distrettuale anziché da quella provinciale (sezione di diritto) previa sospensione del giudizio di valutazione e chiedeva che l'adita commissione, annullata l'anzidetta decisione, dichiarasse, quale giudice di primo grado, non dovuta l'imposta, perché i beni erano stati trasferiti dal

---

cipanti o meno al giudizio) non poteva non presupporre la conservazione in vita del diritto controverso.

Oggi la questione si pone diversamente e prospetta diverse soluzioni, ma non per la ragione troppo semplicisticamente enunciata nella sentenza in nota.

Sono necessarie delle distinzioni perché le soluzioni non possono essere unitarie: è cioè necessario distinguere in base alla natura dell'atto se l'inerzia del debitore può o no dar luogo alla determinazione irretrattabile della pretesa tributaria.

Se un termine di decadenza non osservato fa diventare irretrattabile l'atto dell'Amministrazione che ha interrotto la prescrizione (accertamento, ordinanza, decreto ministeriale, ingiunzione in limitate ipotesi) si deve escludere che la tempestiva opposizione (intendiamo l'espressione nel senso più ampio di iniziativa diretta a contestare nella sede opportuna la pretesa fatta valere) di uno dei contribuenti possa comunicare agli altri che hanno lasciato decorrere il termine l'effetto interruttivo con efficacia durevole. Se invece non è previsto un termine di decadenza l'opposizione di uno dei contribuenti comunica i suoi effetti agli altri. A questa conclusione deve pervenirsi applicando il principio contenuto nel capoverso dell'art. 1306 c.c. Secondo giurisprudenza ormai pacifica (Cass. 26 marzo 1973, n. 732, in questa *Rassegna,* 1973, I, 723) il giudicato favorevole intervenuto nei confronti di uno dei condebitori è estensibile soltanto agli altri condebitori che non hanno partecipato al giudizio, mentre per i debitori partecipi del giudizio restano fermi gli effetti del giudicato formatosi nei loro confronti anche se

testatore all'asilo infantile con l'incarico fiduciario per esso Corbisiero di amministrarli, perché la disposizione riguardante l'amministrazione dei suddetti beni era stata già colpita da imposta all'apertura della successione di Saverio Addeo, e perché si trattava di disposizione a favore di opera di beneficienza.

In relazione a questo ricorso, l'Ufficio del registro di Avellino, con avviso notificato il 24 agosto 1966, comunicava che la vertenza di diritto doveva già considerarsi definita con le decisioni della commissione provinciale in data 30 ottobre 1959 e della commissione centrale in data 27 novembre 1963 e, con successivo atto, in data 19 dicembre 1966, ingiungeva a Luigi Corbisiero il pagamento della somma di L. 5.427.155, quale quota di sua spettanza per imposta di successione, interessi di mora e soprattassa. — (*Omissis*).

Ma la censura è fondata sotto il secondo profilo della sua prospettazione.

La sentenza impugnata ha ritenuto che il principio secondo il quale gli effetti interruttivi della prescrizione conseguenti all'atto con cui il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido, si estendono ai condebitori solidali rimasti estranei al procedimento (art. 1310 cod. civ.) è applicabile, in materia tributaria, anche quando ad interrompere la prescrizione non sia stato il creditore (ossia l'amministrazione delle finanze) ma uno dei condebitori d'imposta che abbia instaurato un procedimento in sede amministrativa o giurisdizionale. E

---

meno favorevole (ipotesi di pronunzia in primo grado passata in giudicato nei confronti di alcuni e riformata in senso più favorevole a seguito di appello di uno soltanto); lo stesso accade quando una determinazione irretrattabile dell'obbligazione si è verificata in sede amministrativa per l'effetto di decadenza. Nell'uno e nell'altro caso l'iniziativa di uno dei contribuenti non potrà più influire, quale che ne sia l'esito, sull'obbligazione definitivamente accertata per gli altri sì che l'Amministrazione creditrice può far valere il suo diritto ormai incontestato verso gli obbligati non opponenti, anche se per iniziativa di uno o di alcuni si apre o prosegue un procedimento contenzioso utile per questi soltanto. È chiaro quindi che l'Amministrazione non potrà giustificare la sua inerzia quando è in possesso di un titolo irretrattabile (anche se contestato da alcuni soltanto) in base al quale può far valere il diritto.

Diversa è però la situazione quando, non essendo previsto un termine di decadenza (ad esempio imposta suppletiva) l'opposizione di uno soltanto dei contribuenti è capace di provocare un giudicato che sarà estensibile ai coobbligati non partecipanti mentre l'Amministrazione non è ancora in possesso di un titolo irretrattabile da far valere verso i contribuenti non opponenti; si verifica allora quella tipica situazione di pendenza (« la prescrizione non corre ») che giustifica l'attesa fino alla definizione del giudizio. È evidente infatti che il contribuente non opponente che può giovarsi ex art. 1306 del giudicato provocato dall'iniziativa del condebitore non può

questa estensione del principio ha ricavato dalla norma dell'art. 141, primo comma della legge di registro (r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269), testualmente identico all'art. 60 della legge tributaria sulle successioni (r.d. 30 dicembre 1923 n. 3270), la quale dispone che la domanda del contribuente in via amministrativa sia per rimborso di tassa, sia per opposizione a richiesta di tassa, interrompe la prescrizione a favore di ambo le parti; norma che, secondo l'amministrazione ricorrente — che ha ribadito il suo assunto anche nelle osservazioni scritte alle conclusioni del P.G. — sebbene dettata nel sistema originario delle leggi ricordate con riguardo al ricorso gerarchico, si deve ritenere estesa, dopo la riforma degli ordinamenti tributari (d.l. 7 agosto 1936 n. 1639), al ricorso alle commissioni tributarie ed alla domanda giudiziale.

Ma riconoscere l'esattezza di queste due proposizioni, secondo le quali la norma del citato art. 141 attribuisce alla domanda del contribuente l'effetto interruttivo della prescrizione in favore di entrambe le parti e quindi anche in favore della finanza, e trova, inoltre, applicazione, dopo la riforma del contenzioso tributario, al ricorso giurisdi-

---

anche eccepire la prescrizione. L'opposizione che si innesta su un atto proveniente dall'Amministrazione si comporta come la domanda giudiziale (in certo modo come l'opposizione ad ingiunzione che equivale alla domanda ordinaria) sì che l'effetto interruttivo è del tutto analogo a quello che si produce ex art. 2045 capov. c.c. con efficacia verso tutti i debitori in solido.

Nella complessa fattispecie decisa si presentavano commiste ambedue le ipotesi ora illustrate. Dopo la notifica dell'accertamento di valore nei confronti di tutti i contribuenti, alcuni di essi avevano contestato l'imponibilità innanzi alla Commissione provinciale per le questioni di diritto; avveniva così che nei confronti del contribuente non opponente era bensì divenuto irretrattabile l'accertamento della base imponibile (*il quantum*) ma non era definito ancora, per effetto della opposizione degli altri, il se della imponibilità; non si verificava ancora, pertanto, quella situazione di certezza che imponeva alla Amministrazione di agire, perché il contribuente non opponente poteva ancora invocare (anche in via di rimborso) l'eventuale giudicato favorevole sollecitato dagli altri coobbligati e quindi l'Ufficio non poteva essere tenuto a provocare la riscossione coattiva di un credito di cui avrebbe potuto eventualmente domandarsi il rimborso. Dopo la decisione della Commissione Centrale che rigettò il ricorso sulla imponibilità si venne a determinare definitivamente l'obbligazione del contribuente non opponente vincolato fin dall'origine al *quantum* dell'accertamento non impugnato e ormai vincolato anche all'*an* dell'obbligazione definita nel giudicato della Commissione Centrale; in questo momento l'imposta poteva essere pretesa (ed è stata in effetti pretesa) sebbene per gli altri obbligati opponenti si dovesse iniziare un'altra fase contenziosa innanzi alla Commissione distrettuale per la determinazione del valore.

C. BAFILE

zionale alle commissioni tributarie ed alla domanda giudiziale, non significa accettare una premessa dalla quale derivi come conseguenza necessaria l'affermato principio di estensione soggettiva, ai condebitori solidali, dell'interruzione della prescrizione operata da uno solo di essi.

La norma tributaria, infatti, prevede soltanto che l'interruzione operi in favore dell'amministrazione oltre che del contribuente, ma nulla dispone circa l'estensione di questo effetto nei confronti dei condebitori solidali dell'imposta.

L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione in pregiudizio di tutti i condebitori solidali è disciplinata dal primo comma dell'art. 1310 cod. civ., ma è ricollegata soltanto all'ipotesi di atti di esercizio del proprio diritto compiuti dal creditore, con la conseguenza che di tale norma non può esserne invocata l'applicabilità alla fattispecie che si considera, in cui il cennato effetto interruttivo dovrebbe conseguire ad un comportamento del debitore (Cass. S.U. 10 novembre 1973 n. 2970).

Al problema potrebbe essere data soluzione affermativa soltanto attribuendo all'invocata norma della legge tributaria sulle successioni una portata che, come si è detto, non emerge dalla sua formulazione, e che costituirebbe una deroga al fondamentale principio della disciplina delle obbligazioni solidali (passive), secondo il quale è escluso il riflesso sfavorevole sui condebitori solidali dell'attività svolta da uno di essi (artt. 1304, 1306 cod. civ.) ed è consentita la ripercussione dell'attività compiuta dal creditore nei confronti di uno dei condebitori in quanto giovi e non pregiudichi gli altri (artt. 1300, 1304, 1305, 1306 cod. civ.), con la sola eccezione introdotta, appunto, dall'art. 1310 cod. civ., ma limitatamente all'ipotesi di atti interruttivi della prescrizione posti in essere dal creditore nei confronti di uno dei condebitori.

Non resta, pertanto, che ribadire la conclusione cui è pervenuta la citata sentenza di questa Corte (S.U. 10 novembre 1973 n. 2970) ed osservare che nel rispetto del principio ora accennato, la fattispecie contemplata dalla norma tributaria che viene in considerazione (interruzione della prescrizione del diritto dell'amministrazione finanziaria in conseguenza dell'iniziativa del debitore d'imposta, che abbia instaurato un procedimento in sede amministrativa o giurisdizionale) non presenta possibilità di accostamento se non a quella contemplata dall'art. 1309 del cod. civ. (riconoscimento del debito), e rilevare, in pari tempo, che questa norma, anche se ne fosse consentita l'applicazione analogica a detta fattispecie, condurrebbe egualmente alla soluzione negativa del problema che si è esaminato, ossia ad escludere che il ricorso di uno dei condebitori solidali possa valere ad interrompere la prescrizione dell'azione della finanza anche nei confronti degli altri condebitori. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 12 maggio 1975, n. 1831 - *Pres.* Maccarone - *Est.* Mazzacane - *P. M.* Berri (conf.) - Jachia (avv. Asquini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salto).

Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Azione ordinaria - Preventiva pronunzia di una commissione - Pronunzia che definisce il giudizio su una questione preliminare al merito - È Sufficiente.
(d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 22).

Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Concordato - Nozione - Impugnazione.

Agli effetti della proponibilità della azione in sede ordinaria, in materia di imposte dirette, è definitiva la decisione della Commissione tributaria che esaurisce il giudizio in quella sede, anche se pronunziata su un punto preliminare che non ha intaccato il merito (1).

Il concordato è un atto unilaterale della P.A. che, con l'adesione del contribuente, pone in essere un accertamento dell'imponibile sul quale deve essere liquidata l'imposta; detto accertamento è definitivo in ordine al quantum *e legittima l'iscrizione a ruolo dell'imposta, ma non preclude l'impugnazione per i vizi dell'accertamento illegittimo. Detta impugnazione, tuttavia, deve essere dedotta nei modi e nei termini ordinari dell'impugnazione dell'accertamento* (2).

(Omissis). — Ciò posto, si osserva che il ricorrente, con unico motivo, sostiene che la sentenza della Corte di Appello è « gravemente viziata per motivi attinenti alla giurisdizione, di norme sulla competenza, per violazione e falsa applicazione di legge e di principi di ordine costituzionale e di ordine tributario, per nullità del procedimento, per omes-

---

(1-2) La prima massima è esatta. È definitiva la decisione della Commissione che, o per sua natura o perché non sono state proposte tempestive impugnazioni, preclude ogni ulteriore svolgimento del processo innanzi a quella giurisdizione; è quindi definitiva la decisione che, prima di affrontare il merito, abbia definito il processo senza possibilità di prosecuzione nello stesso grado o in un grado diverso; non è invece definitiva la decisione che pur affrontando la decisione di merito lascia aperto il processo per una prosecuzione innanzi alla giurisdizione speciale nello stesso grado o in grado diverso (decisione interlocutoria, che rimette gli atti ad altra Commissione, che cassa con rinvio); su tutta la questione v. *Relazione Avv. Stato*, 1966-70, II, 525.

Sulla seconda massima sono necessarie alcune precisazioni. La definizione di concordato come atto della Amministrazione che, con l'adesione del contribuente, accerta i presupposti dell'obbligazione è ormai pacifica; il concordato è un atto amministrativo al quale è estranea ogni riferibilità al negozio privatistico di transazione o novazione (Cass. 6 ottobre 1972, n. 2864

sa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi della controversia prospettati dalla parte (art. 360 nn. 1 e 2, 3, 4, 5 c.p.c.) ». Il complesso motivo può articolarsi in tre distinte censure: A) La Corte del merito ha erroneamente affermato che, per l'art. 22 u. c. del d.l. 7 agosto 1936, l'azione giudiziaria deve essere preceduta necessariamente da una decisione definitiva di merito, da parte delle commissioni tributarie, laddove avrebbe dovuto ritenere sufficiente, ai fini predetti, una qualsiasi decisione, purché definitiva, anche in senso meramente processuale. Interpretata diversamente la norma citata sarebbe costituzionalmente illegittima, ai sensi degli artt. 24 e 113 della Costituzione, poiché il contribuente sarebbe privato di adeguata tutela giurisdizionale. B) La sentenza impugnata ha erroneamente ritenuto definitivi, sia per l'*an* sia per il *quantum*, gli effetti derivanti dal concordato fiscale del 13 settembre 1952, mentre, nessuna preclusione, in merito all'*an debeatur*, poteva discendere dalla stipulazione del concordato predetto, il cui oggetto doveva intendersi limitato al *quantum* della pretesa dell'Amministrazione Finanziaria, con il conseguente diritto del contribuente di proporre senza limiti di tempo l'azione ordinaria per far valere i vizi di legittimità dell'accordo. C) La Corte ha omesso di esaminare le domande, espressamente proposte, di ripetizione di indebito, di risarcimento del danno e di arricchimento senza causa.

Sub A. - La doglianza è fondata ma, poiché la pronuncia della Corte di Trieste si basa su due ragioni distinte ed autonome, ciascuna sufficiente a sorreggerla (precisamente: quella censurata sub A, e quella censurata sub B), l'errore del primo argomento enunciato non può determinare la cassazione della sentenza impugnata in quanto, come si dirà in seguito, il secondo ed autonomo argomento, di per sè idoneo a giustificarla, è informato ad esatti principi giuridici e pertanto, essendo il dispositivo

---

in questa *Rassegna*, 1973, I, 220). Quanto agli effetti del concordato è però necessario distinguere tra imposte indirette e imposte dirette. Per le prime il concordato, al pari dell'accertamento, ha per oggetto la sola valutazione della base imponibile limitatamente ai beni soggetti a revisione di congruità secondo il valore in comune commercio, sì che esso non intacca affatto le questioni di imponibilità e nemmeno quelle di valore quando la definizione di esse discende dall'applicazione di norme di legge; di conseguenza, senza necessità di impugnazione del concordato e senza incorrere in termini di decadenza, ambedue le parti possono sollevare questioni attinenti alla applicazione della legge (Cass. 14 febbraio 1974, n. 425, *Riv. leg. fisc.*, 1974, 1382). Nelle imposte dirette, invece, l'accertamento divenuto definitivo e il concordato definiscono, oltre alla quantità dell'imponibile, la qualificazione di esso, l'identificazione dell'aliquota e del soggetto passivo e in genere tutti gli elementi in base ai quali la liquidazione dell'imposta si riduce ad una mera operazione aritmetica; è per questo che il concordato consente l'immediata iscrizione a ruolo (Cass. 22 giugno 1972, n. 2072, *Riv. leg. fisc.*, 1972,

conforme al diritto, questa Corte deve limitarsi a correggere la motivazione della sentenza stessa (art. 384, 2; comma c.p.c.).

La doglianza è fondata in quanto, nel sistema del contenzioso tributario anteriore alla attuale disciplina, il contribuente, in materia di imposta diretta, poteva adire l'autorità giudiziaria, in virtù dell'art. 22 ultimo comma del d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, successivamente ad una decisione « definitiva » delle Commissioni tributarie. La decisione poteva essere definitiva in quanto conclusiva del giudizio avanti le commissioni tributarie (decisione della Commissione di ultima istanza che normalmente era la Commissione Centrale) oppure perché divenuta tale per difetto di ricorso alla Commissione di grado superiore (decisione della Commissione distrettuale non impugnata, rispettivamente, dinanzi alla Commissione Provinciale ed a quella Centrale). La decisione è quindi definitiva se vi sia stata una pronuncia conclusiva sul merito della controversia od anche una pronuncia che, pur senza decidere il merito, abbia tuttavia esaurito il procedimento dinanzi alle Commissioni tributarie. L'assunto che, ai fini dell'esercizio dell'azione giudiziaria, sia necessario, in ogni caso, un preventivo accertamento di merito, porterebbe alla assurda conseguenza di privare il contribuente della tutela giudiziaria tutte le volte che le Commissioni tributarie abbiano definito il procedimento — senza che questo possa essere ripreso dinanzi alle Commissioni stesse — con una decisione (anche se erronea) su questioni diverse da quelle di merito. Nella fattispecie sia che, fermandosi alla lettera del dispositivo, debba ritenersi che la Commissione Centrale ha affermato il proprio difetto di giurisdizione a decidere la controversia, sia che, integrando il dispositivo con la motivazione, debba invece ritenersi, più propriamente, che essa abbia emesso una statuizione di improcedibilità

2226, pronunciata in materia di imposte sull'incremento di valore delle aree fabbricabili ma valevole anche per le imposte dirette).

Ne consegue che per le imposte dirette, dopo la sottoscrizione del concordato, ogni questione che non attenga ad un errore materiale di liquidazione si presenta come impugnazione del concordato. È questo un assai complesso e poco approfondito problema (v. *Relazione Avv. Stato* 1966-70, II, 465 e segg.). È da registrare l'esatta affermazione che l'impugnazione del concordato da parte del contribuente deve essere riportata nella disciplina dell'ordinario ricorso contro l'accertamento, sostituendosi per la decorrenza del termine alla data della notifica dell'accertamento la data della sottoscrizione del concordato (art. 31 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 649, salve le particolari previsioni degli artt. 34, 35 e 36 ed oggi art. 16 d.p. 25 ottobre 1972 n. 636). Ma con questo mezzo non può essere dedotta qualunque questione relativa all'*an* dell'imposizione, (così come non potrebbero proporsi simili questioni dopo che l'accertamento è divenuto definitivo per scadenza del termine o acquiescenza); possono solo proporsi le impugnazioni consentite (è assai controverso quali siano) che si articolano in un campo assai limitato.

della domanda, a causa della tardività del ricorso contro il concordato fiscale, è certo che, nell'uno e nell'altro caso, il procedimento dinanzi alle Commissioni tributarie si è esaurito con una decisione definitiva, ai sensi del citato art. 22.

Le conclusioni predette non sono affatto in contrasto con le decisioni di questa Suprema Corte richiamata dalla Amministrazione resistente a sostegno della tesi adottata dalla Corte del merito: non con la sent. n. 2063/68 la quale escluse che potesse considerarsi definitiva una decisione della Commissione Centrale delle imposte che, ritenendo tassabile, in punto di diritto un certo reddito, o cespite, aveva rimesso gli atti alle commissioni competenti perché accertassero, in fatto, la sussistenza dei presupposti e degli elementi della imposizione giacché, in quel caso, il giudizio dinanzi alle Commissioni amministrative non si era esaurito; e tanto meno con la sentenza n. 103/1970 che ha esaminato un caso di azione giudiziaria in tema di imposte dirette — escludendone la proponibilità non preceduta dal preventivo svolgimento del processo dinanzi alle Commissioni tributarie.

(Sub B). La censura è infondata. Il concordato tributario, secondo la giurisprudenza di questa Corte (v. Cass. 1625/1969) e la prevalente dottrina, non ha carattere negoziale o transattivo ma si concreta in un atto unilaterale della P.A. che, con la adesione preventiva del contribuente, pone in essere un accertamento dell'imponibile su cui deve essere applicata l'imposta. E ciò in quanto il contribuente che, a seguito della propria denuncia dei beni valutati agli effetti della imposta (nella specie: imposta straordinaria sul patrimonio), ricevuto l'avviso di maggior valore dei beni denunciati, concordi con l'Ufficio delle imposte l'effettivo valore imponibile, mentre riconosce implicitamente di essere soggetto passivo dello specifico rapporto di imposta, rettifica il valore imponibile da lui dichiarato per un importo che l'Amministrazione accerta adeguato. Tale accertamento, basato sulla preventiva adesione del contribuente, è definitivo in ordine al *quantum* e importa che i tributi, nella entità definita, siano successivamente iscritti a ruolo in conformità del concordato, come appunto è avvenuto nella specie. Peraltro, la definitività del concordato, nel *quantum*, non preclude l'impugnativa dell'accertamento, concordato ma illegittimo, poiché il concordato fiscale, seppure concluso sul presupposto che sussista l'obbligazione di imposta, è diretto a stabilire l'entità del reddito e non anche a risolvere questioni di diritto, in ordine ai limiti di efficacia ed alla interpretazione della legge istitutiva di imposta. Pertanto, nell'ambito del rapporto di imposta determinato nel *quantum* per effetto del concordato, gli eventuali vizi dell'accertamento (come l'errore, dedotto nella specie, in ordine ai limiti territoriali di efficacia della legge istitutiva della imposta, od altre ragioni di illegittimità dell'accertamento) possono essere dedotti dal con-

tribuente con azione di impugnativa dell'accertamento concordato, ma illegittimo. Il quesito, quindi, che si presentava ai giudici del merito era quello di stabilire quali fossero i mezzi ed i tempi di impugnazione del concordato, per motivi (vizi di accertamento) diversi da quelli relativi alla corrispondenza del ruolo all'accertamento definitivo. E tale quesito è stato esattamente risolto, in conformità a quanto ritenuto altre volte da questa Suprema Corte (v. sent. n. 1625/69, n. 3499/68), nel senso che le impugnazioni del concordato tributario, per vizi di legittimità relativi all'accertamento, devono essere riportate nella disciplina imposta dall'ordinamento tributario quanto alle forme ed al termine. Conseguentemente l'impugnazione, di cui trattasi, come impugnazione di accertamento illegittimo, doveva essere proposta (prima della entrata in vigore della legge 5 gennaio 1956, n. 1 e poi t.u. n. 645/1958) con reclamo alla Commissione entro trenta giorni dal concordato medesimo, a norma degli artt. 91 r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 41 r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, sostituendosi, alla decorrenza del termine della notifica dell'avviso di accertamento, la decorrenza del concordato che di tale notifica produce gli effetti.

Nella specie il concordato è stato concluso il 13 settembre 1952 ed è stato impugnato per vizi relativi all'accertamento (non essendo contestato che l'iscrizione a ruolo del tributo definito avvenne in conformità al concordato) soltanto il 20 aprile 1954. Conseguentemente, in difetto di una tempestiva impugnazione, si è irrevocabilmente formato un titolo valido, giustificativo della pretesa della Amministrazione alla corresponsione del tributo richiesto. — *(Omissis)*.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 maggio 1975, n. 1844 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Sposato - *P. M.* Gentile (conf.) - Arcispedale di S. Maria Nuova di Firenze c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini).

Imposta di registro - Agevolazione per la costruzione di case di abitazione non di lusso - Estensione agli ospedali ed altri edifici ricettivi ex legge 19 luglio 1961 n. 659 - Acquisto di edifici già costruiti - Esclusione.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14 e 19; l. 19 luglio 1961, n. 659, art. 1; r.d. 21 giugno 1938, n. 1094, art. 2).

L'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, è sempre limitata all'acquisto di aree edificabili e non può estendersi all'acquisto di fabbricati già edificati; ciò vale anche per la costruzione di ospedali e altri edifici ricettivi ai quali l'agevolazione si estende per effetto dell'art. 1 della legge 19 luglio 1961, n. 659 (1).

---

(1) Decisione di evidente esattezza da condividere pienamente.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 maggio 1975, n. 1926 - *Pres.* Danzi - *Est.* Zucconi Galli Fonseca - *P. M.* Pedace (conf.) - Gardini (avv. Carbone) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani).

Imposte e tasse in genere - Estimazione semplice e complessa - Indagine sulla sussistenza di intento speculativo - È di estimazione semplice.

L'indagine sulla sussistenza di un intento speculativo nel compimento di un contratto non esorbita dalla estimazione semplice, anche quando essa implica la valutazione di fatti emergenti da negozi giuridici che non debbono essere interpretati (1).

---

(1) Decisione conforme ad un indirizzo ormai tradizionale. Sono ritenute di estimazione semplice questioni di simile natura quali lo stabilire se un reddito determinato sia frutto di una attività normale o occasionale del contribuente (Cass. 18 febbraio 1974, n. 451 e 20 aprile 1974, n. 1107, *Riv. leg. fisc.* 1974, 1092 e 1525), valutare le prove sulla fruttuosità delle somme date a mutuo (8 novembre 1971, n. 3141, questa *Rassegna*, 1972, I, 98), e simili. Notevole è la precisazione che indagare sul contenuto di negozi giuridici per desumerne fatti storici non comporta un giudizio di interpretazione o qualificazione di effetti giuridici (17 febbraio 1972, n. 426, *Riv. leg. fisc.*, 1972, 1374).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 maggio 1975, n. 1987 - *Pres.* Icardi - *Est.* Mazzacane - *P. M.* Mililotti (conf.) - Soc. ITAFEA (avv. Palandri) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi).

Imposta di registro - Agevolazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno - Primo acquisto di terreni e fabbricati per l'attuazione delle iniziative industriali - Valutazione negativa della Camera di Commercio - Censurabilità - Mancata constatazione dell'ultimazione - Obbligo del giudice di eseguire accertamenti.
(d.l. 14 dicembre 1947, n. 1698, art. 5).

L'agevolazione dell'art. 5 del d.l. 14 dicembre 1967, n. 1698, è subordinata alla presentazione entro un triennio dalla registrazione della certificazione della Camera di Commercio attestante il conseguimento del fine industriale; tuttavia in caso che la certificazione sia negata il contribuente ha il diritto soggettivo di far verificare dall'AGO la legittimità del rifiuto e di ottenere il riconoscimento della agevolazione. Ove nel certificato della Camera di Commercio, rilasciato prima della scadenza del triennio, si dichiari che lo stabilimento non è stato completato, il giudice ha il dovere di accertare di ufficio se il completamento sia avvenuto entro il termine (1).

---

(1) La decisione desta serie perplessità su più di un punto. Se è vero che la certificazione della Camera di Commercio ha per oggetto soltanto la

(Omissis). — La Società ricorrente, con unico motivo, denuncia la violazione degli artt. 112, 113, 115, 188, 34 e 187 c.p.c. dell'art. 5 del d.l. 14 dicembre 1947, n. 598, difetti logici di motivazione per omesso esame di punti decisivi, nonché insufficiente e contraddittoria motivazione (art. 360, n. 3 e n. 5 c.p.c.).

Sostiene: la Corte del merito, dopo aver ammesso la inidoneità del primo motivo addotto dalla Camera di Commercio di Reggio Calabria nella sua certificazione (attività alberghiera non classificabile tra quelle industriali) non ha esaminato la dedotta illegittimità del secondo punto (preteso mancato completamento delle costruzioni nel termine triennale) nonostante le istanze probatorie formulate al riguardo.

Per l'art. 5 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947 — contenente agevolazioni tributarie per la costruzione ed il potenziamento di industrie nell'Italia meridionale ed insulare — e successive modificazioni (l. 5 ottobre 1962, n. 1492) il primo trasferimento di proprietà di terreni e di fabbricati occorrenti per l'attuazione delle iniziative industriali nelle zone menzionate è soggetto ad imposta fissa. Tuttavia il tributo è dovuto nella misura normale qualora, entro il termine di tre anni dalla registrazione dell'atto, non sia dimostrato, con dichiarazione della Camera di Commercio, Industria ed Agricoltura (sentito l'Ufficio Tecnico erariale territoriale competente) che il fine dello acquisto sia stato conseguito dal primo acquirente. Con riferimento a tali disposizioni è stato ritenuto che le agevolazioni da esse previste sono applicabili anche agli alberghi, quali stabilimenti industriali tecnicamente organizzati (sent. n. 1134/1967) e che il termine per la richiesta attestazione è perentorio onde la tardiva presentazione di essa legittima il fisco a liquidare e riscuotere la imposta normale di registro (sent. n. 2618/73; n. 2046/72).

---

constatazione dell'avvenuta realizzazione delle iniziative industriale mentre compete all'Ufficio finanziario verificare tutti gli altri presupposti della agevolazione, si che possono essere disattese dall'Ufficio in sede di tassazione o contestate in sede ordinaria dal contribuente eventuali pleonostiche dichiarazioni (Cass. 15 luglio 1965, n. 1548; 28 giugno 1966, n. 1674; 6 novembre 1968, n. 3662; in questa *Rassegna*, 1965, I, 1051; 1966, I, 430; 1968, I, 1053), non è però esatto che il contribuente abbia il diritto soggettivo a far riconoscere la spettanza dell'esenzione facendo dichiarare l'illegittimità della certificazione della Camera di Commercio pronunciata su materia di sua competenza e ancor meno a far accertare nuovi fatti contrastanti con quelli certificati. Sarà possibile denunciare l'illegittimità del *rifiuto* di emettere la certificazione, ma non anche contestare nel merito la dichiarazione sfavorevole espressamente pronunciata. Se l'attestato della Camera di Commercio è insostituibile e deve, come si riconosce, essere presentato all'Ufficiò nel termine a pena di decadenza (Cass. 22 giugno 1972, n. 2046, *ivi*, 1972,

Questa Corte Suprema ha peraltro precisato che le disposizioni del d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598, essendo dirette a stimolare l'iniziativa privata, sono rivolte ai singoli imprenditori, che provvedono alla realizzazione del processo di industrializzazione delle aree depresse. Pertanto, una volta esaurita l'attività che costituisce il presupposto per fruire delle agevolazioni tributarie, il privato imprenditore ha il diritto soggettivo di vedere realizzati correttamente gli adempimenti all'uopo necessari per ottenere il beneficio tributario che la legge direttamente assicura.

Conseguentemente nell'ipotesi che il Ministero della Industria e del Commercio (ora: la Camera di Commercio) neghi l'attestazione del compimento delle opere (attestazione che costituisce mezzo di prova esclusivo per godere delle agevolazioni tributarie) può chiedere che l'A.G.O. dichiari la illegittimità del rifiuto, con il conseguenziale riconoscimento dei propri diritti.

Ciò premesso, nella specie è accaduto che la Camera di Commercio di Reggio Calabria con sua nota dell'11 novembre 1966 (a seguito di richiesta inoltrata dalla Società prima che scadesse il termine triennale dalla registrazione dell'acquisto) ha negato il rilascio dell'attestazione di raggiunto fine industriale sull'assunto che il terreno non era stato destinato alla costruzione di un opificio industriale, bensì di un albergo; ed aggiungendo, del tutto incidentamente, che a quella data (quando, cioè non era ancora scaduto il termine triennale dalla registrazione dell'atto di acquisto, perché questo veniva a compirsi il 30 dicembre 1966) l'edificio non era stato completato.

I, 826), è evidente che (a differenza di altri tipi di certificazione che possono ammettere equipollenti) alla Camera di Commercio è riservata una valutazione tecnica e di merito che non è sindacabile né dall'Ufficio tributario né dal contribuente in sede ordinaria. E quindi se in sede ordinaria si potrà discutere, dissentendo da eventuali non rilevanti dichiarazioni, se si tratti di primo trasferimento, se esso abbia lo scopo di impiantare stabilimenti industriali, se un determinato impianto (come appunto l'albergo) sia da considerare industriale, non potrà censurarsi (né dalla Finanza né dal contribuente) la dichiarazione della Camera di Commercio che abbia accertato se l'impianto è tecnicamente organizzato e funzionante, se la sua dimensione è rispondente alle previsioni per le quali l'acquisto fu concluso, se infine l'opera è compiuta. Se in ordine a tali valutazioni l'attestato della Camera di Commercio è esplicitamente negativo, non è a parlarsi di rifiuto ma di pronuncia di merito incensurabile in sede ordinaria.

Ancor meno può essere condivisa l'altra affermazione che il giudice debba di ufficio accertare se, dopo il rilascio del certificato attestante che l'opera non è compiuta, il compimento sia avvenuto nel termine.

Ciò contrasta nel modo più evidente con la regola, riconosciuta valida nella stessa sentenza, che la contestazione della realizzazione del fine (quin-

La Corte del merito, adeguandosi nella menzionata giurisprudenza di questa Corte (Sent. n. 1134/1967) ha disatteso la ragione di decadenza delle agevolazioni fiscali addotte dall'Ufficio del Registro (vale a dire inapplicabilità di esse agli alberghi) ma ha confermato la legittimità della ingiunzione per un diverso motivo (che l'ufficio del Registro non aveva nemmeno dedotto) e cioè perché la ricorrente società non aveva prodotto nei tre anni il certificato attestante il raggiunto fine industriale, in quanto, se doveva ritenersi illegittimo il rifiuto di esso da parte della Camera di Commercio di Reggio Calabria (nota 11 novembre 1966) quanto al riconoscimento della natura industriale dell'albergo, il rifiuto stesso era peraltro operante sotto il profilo del mancato completamento dell'edificio.

Contro tale pronuncia fondatamente insorge la contribuente rilevando che la mancata produzione del certificato di raggiunto fine industriale era dipesa esclusivamente da un illegittimo comportamento della Camera di Commercio, poiché essa avendo posto in essere tutti i presupposti di fatto per godere delle agevolazioni fiscali, ha acquistato il corrispondente diritto e ne può richiedere la tutela all'AGO; che pertanto la Corte del merito avrebbe dovuto indagare sul tempestivo sorgere dei citati presupposti, e, in particolare, sul contestato completamento nel triennio della costruzione alberghiera. L'omesso esercizio del potere di accertamento su tale presupposto è tanto più rilevante, nella specie, ove si consideri, da un lato, che l'affermazione contenuta nella nota dell'11 novembre 1966 era, sul punto, meramente incidentale o marginale poiché il rifiuto dell'attestazione fu basato, essenzialmente,

---

di il compimento dell'opera) debba esser fatto esclusivamente dalla Camera di Commercio e il relativo attestato debba essere presentato nel termine a pena di decadenza. Se vi era ancora uno spazio di tempo per un possibile completamento, doveva essere comunque onere del contribuente provocare una successiva certificazione da presentare all'Ufficio e non in giudizio. Poiché la *ratio* della presentazione della certificazione nel termine è quella della sollecita definizione delle posizioni tributarie sospese e della immediatezza di un efficace controllo, (cfr. sent. citata) non si può pensare che il giudice, persino di ufficio, possa accertare anche a lungo intervallo di tempo (e non si sa con quali mezzi sostitutivi di quello previsto dalla norma in via esclusiva) fatti contrastanti con quanto emerge dalla certificazione. Ne vale la considerazione che la non avvenuta ultimazione era una affermazione marginale nel testo della certificazione intesa a negare l'agevolazione agli alberghi; quel che conta è che non esiste una attestazione positiva di avvenuto completamento e che questa attestazione, una volta scaduto il termine non può più intervenire; che vi sia in atti una constatazione negativa, sia pur emessa pochi giorni prima della scadenza, è un *quid pluris* non necessario.

sull'asserita inapplicabilità agli alberghi dalle invocate agevolazioni fiscali, e, dall'altro, che l'avvenuto completamento sull'opera era stato certificato dal Comune di Reggio Calabria.

Il ricorso va pertanto accolto e la causa va rinviata, per nuovo esame, ed anche per provvedere sulle spese di questo giudizio, ad altro giudice di pari grado — che si designa nella Corte di Appello di Messina — perché accerti se e quando la Società Itafea esaurì compiutamente l'attività costituente il presupposto per fruire delle agevolazioni tributarie, e, di conseguenza se fosse o meno legittimo il rifiuto della Camera di Reggio Calabria al rilascio della attestazione necessaria al conseguimento delle agevolazioni predette. — *(Omissis)*.

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 maggio 1975, n. 2006 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Mirabelli - *P. M.* Mililotti (conf.) - Impresa Edilizia Fiorentina (avv. De Marsanich e Petroni) c. I.A.C.P. di Pisa (avv. Menghini, Ramalli e Tortorella) e GES.CA.L. (avv. Stato Di Ciommo).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale di appalto - Richiamo in clausole contrattuali nei rapporti con enti pubblici diversi dallo Stato - Specifica approvazione per iscritto - Necessità - Esclusione.
(Cod. civ., artt. 1341 e 1342; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063).

La regolamentazione contenuta nel capitolato generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici non è assimilabile ad un complesso di clausole predisposte da una delle parti, ma costituisce non più che uno schema, cui le parti fanno riferimento con piena facoltà di deroga; le pattuizioni che al capitolato generale fanno riferimento si sottraggono, quindi, all'applicazione degli artt. 1341 e 1342 del codice civile (1).

---

(1) Il principio va riferito alla ipotesi di rapporti con enti pubblici diversi dallo Stato e che non siano tenuti per legge ad applicare le norme del capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, e cioè alla ipotesi in cui tali norme hanno, come è stato già specificamente affermato per i contratti stipulati dagli Istituti autonomi per le case popolari quali stazioni appaltanti della Ges.ca.l. (Cass., 20 marzo 1972, n. 850, in questa *Rassegna,* 1972, I, 723), efficacia negoziale.

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, le norme del capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (come quelle del capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1895) hanno efficacia normativa nei rapporti con lo Stato e con gli enti pubblici che siano tenuti per legge ad applicarle, e natura contrattuale, invece, quando siano richiamate in convenzioni di altri enti pubblici (Cass., 7 aprile 1975, n. 839; 26 marzo 1975, n. 1148; 7 febbraio 1974, n. 334, *retro,* I, 235; sez. un., 5 novembre 1973, n. 2856, *Cons. Stato,* 1974, II, 115; 12 ottobre 1973, n. 2571, in questa *Rassegna,* 1973, I, 1189; 6 aprile 1973, n. 958, *Giust. civ.,* 1973, I, 1320; 9 giugno 1972, n. 1813, *Foro it.,* 1973, I, 137; 29 ottobre 1971, n. 3035, parte inedita; 22 giugno 1971, n. 1963, *Giur. it.,* 1972, I, 1, 339; sez. un., 18 settembre 1970, n. 1559, *Giust. civ.,* 1971, I, 125; 7 set-

(*) Le decisioni in materia di acque pubbliche sono massimate ed annotate dall'avv. PAOLO VITTORIA.

(Omissis). — Con il secondo motivo l'impresa ricorrente, denunciando violazione dell'ultimo comma del citato art. 829 cod. proc. civ. ed insufficienza di motivazione, censura vari punti nei quali la sentenza impugnata ha negato l'esistenza di violazioni di norme di diritto nel lodo impugnato.

Probabilmente con questo motivo l'impresa ricorrente intende dolersi dell'interpretazione e dell'applicazione che la Corte di appello ha fatto da talune norme; la censura va esaminata, quindi, prendendo in separato esame i vari accenni esposti nel ricorso.

Sembra, in primo luogo, che la ricorrente si dolga che la Corte di appello abbia ritenuto che le clausole di capitolato concernenti la tempestività delle riserve non debbano essere considerate clausole onerose, da assoggettare ad approvazione specifica a sensi del secondo comma dell'art. 1341 cod. civile.

La doglianza è, però, priva di fondamento, in quanto la regolamentazione contenuta nel capitolato generale non è assimilabile ad

---

tembre 1970, n. 1274, in questa *Rassegna,* 1970, I, 959; 25 marzo 1970, n. 814; 18 marzo 1970, n. 718, in questa *Rassegna,* 1970, I, 325).

In particolare, sulla inapplicabilità del capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 alle opere appaltate dalla Ges.ca.l., che aveva un suo particolare ed autonomo capitolato di carattere contrattuale, cfr.: Cass., 29 ottobre 1973, n. 2808. Sulla necessità, peraltro, di interpretare le norme del capitolato generale della Ges.ca.l. in senso conforme alle corrispondenti norme del capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, al quale il capitolato generale della Ges.ca.l. doveva essere « uniformato » (art. 6 del d.P.R. 9 aprile 1956, n. 1265, e d.P.R. 22 giugno 1949, n. 340), cfr.: Cass., 8 settembre 1970, n. 1343, in questa *Rassegna,* 1970, I, 974; *contra*: Cass., 27 marzo 1970, n. 836, *Giur. it.,* 1970, I, 1, 1407.

Sulla inapplicabilità dell'art. 1341 del codice civile alle norme del capitolato generale di appalto ed a quelle contrattuali che tali disposizioni richiamano cfr., ma con motivazioni anche differenti (ed anche in ipotesi in cui le norme del capitolato generale avevano efficacia contrattuale): Cass., 10 luglio 1973, n. 1993; 15 aprile 1971, n. 1060, in questa *Rassegna,* 1971, I, 483; 5 aprile 1971, n. 969, *Riv. leg. fisc.,* 1971, 1696; 5 dicembre 1970, n. 2567, in questa *Rassegna,* 1971, I, 190; 8 settembre 1970, n. 1343, cit.; 18 marzo 1970, n. 718, cit.

In talune di queste decisioni, come del resto in quella in rassegna (nella quale il principio dovrebbe ritenersi affermato per essersi escluso che le norme del capitolato generale di appalto costituiscano clausole « predisposte da una delle parti ») non sembra peraltro considerato il generale principio sulla inapplicabilità degli artt. 1341 e 1342 del codice civile ai contratti stipulati con la pubblica amministrazione, al quale dovrebbe invece riconoscersi rilevanza assorbente rispetto ad ogni altra possibile considerazione di merito (Cass., 17 febbraio 1975, n. 626; 18 dicembre 1973, n. 3432; 16 novembre 1973, n. 3071; 29 ottobre 1973, n. 2801; 19 novembre 1971, n. 3331, in questa *Rassegna,* 1971, I, 1518; 13 maggio 1971, n. 1383, *Foro amm.,* 1972, I, 1, 45, richiamata anche nella decisione in rassegna).

un complesso di clausole predisposte da una delle parti, ma costituisce non più che uno schema, cui le parti fanno riferimento, con piena facoltà di deroga; come questa Corte ha costantemente precisato (da ultimo, Cass. 5 dicembre 1970, n. 2567; 13 maggio 1971, n. 1383), le pattuizioni che al capitolato generale fanno riferimento si sottraggono, quindi, all'applicazione degli artt. 1341 e 1342 cod. civile. — *(Omissis).*

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 giugno 1975, n. 2333 - *Pres.* Gianattasio - *Est.* Leone - *P. M.* Serio (conf.) - Impresa Annino (avv. Sansone) c. GES.CA.L. (avv. Sivieri), cui subentra il Ministero dei lavori pubblici, Comitato per la liquidazione della GES.CA.L. (avv. Stato Mataloni), e Assessorato alle finanze della Regione siciliana (avv. Cavoli).

Opere pubbliche - Esecuzione - Delegazione amministrativa - Autonomia e responsabilità dell'ente delegato - Rilevanza del rapporto di delegazione - Limiti.

Opere pubbliche - Esecuzione - Rapporto tra la Ges.ca.l. e le stazioni appaltanti - Delegazione amministrativa intersoggettiva - Ravvisabilità - Esclusione.

(Legge 28 febbraio 1949, n. 43, art. 11; d.P.R. 23 giugno 1929, n. 320, art. 7; d.P.R. 4 luglio 1949, n. 436, art. 9).

Contratti pubblici - Evidenza pubblica - Rilevanza nella fase formativa del contratto - Possibile influenza determinante dopo la stipulazione e la perfezione ed efficacia del contratto - Presupposti.

Contabilità generale dello Stato - Contratti - Scelta del contraente privato - Incanti - Forme - Disciplina - Inderogabilità - Limiti.

(R.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 3 e segg.; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 36 e segg.).

Nella delegazione amministrativa intersoggettiva che costituisce una delle forme di collaborazione di enti nella realizzazione di opere pubbliche (con l'affidamento, il finanziamento, e la gestione per sostituzione soggettiva), l'ente delegato opera nei confronti dei terzi in nome proprio, nell'ambito di competenza propria, sia pure non tipica ma ampliata per effetto della delegazione, e con piena autonomia e responsabilità, dato che il rapporto di delegazione spiega effetti esclusivamente tra amministrazione delegante e quella delegata (1) .

(1-2) Sulle varie questioni che si pongono in tema di collaborazione di enti nell'esecuzione di opere pubbliche, e nel senso, in genere, che la legittimazione attiva e passiva nei confronti dei terzi debba essere determinata

La situazione di negoziazione in nome e per competenza propri e con autonomia e responsabilità proprie, che caratterizza la delegazione amministrativa intersoggettiva, non è ravvisabile nelle ipotesi della « gestione dei lavori » della costruzione di case per lavoratori e di opere a tale costruzione attinenti, che la Gestione INA-Casa prima e la Ges.ca.l. poi affidavano alle amministrazioni o enti qualificati « stazioni appaltanti », riservandosi i poteri non solo di vigilanza sui lavori, ma anche di procedere essa ai collaudi ed all'approvazione dei collaudi: poteri di intervento diretto della Gestione mantenuti per poter regolare i momenti fondamentali della negoziazione e del rapporto e per potersi sostituire, all'occorrenza, alla stazione appaltante nei confronti dei terzi (2).

Nei contratti stipulati jure privatorum *dalla pubblica amministrazione, l'evidenza pubblica, cioè la presenza della pubblica amministrazione con gli interessi di natura generale che essa nella sua attività deve tutelare, può avere influenza e consegunza soprattutto nella fase formativa del contratto, in riferimento agli atti amministrativi che devono essere posti in essere perché sia validamente esternata la volontà dell'amministrazione medesima tendente alla stipulazione del contratto, ma normalmente non ha influenza determinante dopo la stipulazione e la perfezione ed efficacia del contratto stesso, nel senso che sempre ed in ogni caso da esso discendono dirtti subiettivi. Dopo la perfezione del contratto, dunque* pacta sunt servanda *anche da parte della pubblica amministrazione, e perché si ritorni nell'ambito della cosiddetta evidenza pubblica della negoziazione è necessario che siano*

---

in base alla qualità ed alla quantità dei poteri di volta in volta conferiti, all'uno o all'altro ente, dalla legge o dall'atto amministrativo, cfr.: Cass., 7 maggio 1975, n. 1767; 13 gennaio 1975, n. 103; 11 dicembre 1974, n. 4186; 21 giugno 1974, n. 1834, *Cons. Stato,* 1974, II, 1015; 11 dicembre 1973, n. 3366; 8 novembre 1973, n. 2927; 3 aprile 1973, n. 902; 14 marzo 1973, n. 720; sez. un,. 12 febbraio 1973, n. 410, *Foro amm.,* 1974, I, 1, 16; sez. un., 8 febbraio 1973, n. 382, in questa *Rassegna,* 1973, I, 379; 26 ottobre 1972, n. 3289; 13 luglio 1972, n. 2361; 13 giugno 1972, n. 1845; sez. un., 9 maggio 1972, n. 1395, in questa *Rassegna.* 1972, I, 622; 29 ottobre 1971, n. 3051; 8 luglio 1971, n. 2152, *Foro amm.,* 1972, I, 1, 317; 22 giugno 1971, n. 1969, *Giust. civ.,* 1972, I, 1172, con nota di Di Majo, *Sulla cosiddetta delegazione amministrativa intersoggettiva;* 7 aprile 1971, n. 1037, *Foro it.,* 1971, I, 2302; 12 febbraio 1971, n. 361, in questa *Rassegna,* 1971, I, 306; 16 novembre 1970, n. 2416, *Foro amm.,* 1971, I, 1, 74; 24 febbraio 1970, n. 433, *Foro it.,* 1970, I, 1744; 22 gennaio 1970, n. 136, *Giur. it.,* 1971, I, 1, 109; 6 maggio 1969, n. 1525, in questa *Rassegna,* 1969, I, 461; Corte dei conti, sez. giur. reg. sic., 16 dicembre 1971, n. 948, *Foro amm.,* 1972, I, 3, 178; App. Napoli, 7 ottobre 1970, *Dir. giur.,* 1971, 558.

Non sembra, peraltro, che la riserva del potere di procedere al collaudo delle opere e di approvarne le risultanze (ricorrente, infatti, anche in ipo-

annullati o revocati con retto esercizio di legittimi poteri gli atti che al contratto hanno attribuito perfezione ed efficacia (3).

Nel procedimento previsto dalla legge per la scelta del contraente privato nei rapporti con la pubblica amministrazione non tutte le disposizioni che disciplinano le forme dell'incanto nell'interesse della pubblica amministrazione possono considerarsi di natura inderogabile e cogente, di guisa che l'inosservanza delle medesime debba in ogni caso rendere nulla la gara. Poiché l'interesse preso in considerazione è quello della pubblica amministrazione di giungere ad un serio e proficuo svolgimento della gara, assumono infatti carattere di vizi insanabili solo quelli che compromettono tale interesse. Quanto ai vizi formali, si debbono considerare causa di nullità quelli relativi all'inosservanza di prescrizioni contenute nell'invito, espressamente previste a pena di esclusione dalla gara, mentre per la inosservanza di prescrizioni contenute in norme legislative o regolamentari che non prevedano l'esclusione dalla gara è l'interprete che deve stabilire, attraverso l'indagine sulla finalità della norma, se la prescrizione violata è essen-

---

tesi qualificate come delegazione amministrativa intersoggettiva) possa costituire fattore di valutazione utile a far escludere gli estremi della delegazione amministrativa; né una discriminazione può certo ipotizzarsi, in argomento, a seconda che si discuta di rapporti con l'appaltatore o con altri terzi interessati.

(3) Nel senso che le situazioni giuridiche favorevoli di cui è titolare il contraente privato assumono, in genere, e salve le particolari ipotesi in cui la legge conferisce all'amministrazione committente un potere di supremazia, la natura di diritti soggettivi, cfr.: Cass., sez. un., 5 novembre 1973, n. 2856, *Cons. Stato,* 1974, II, 115; v. pure Cass., sez. un., 7 luglio 1969, n. 2498, in questa *Rassegna,* 1969, I, 744; sez. un., 27 giugno 1969, n. 2317, *ibidem,* 743.

Non determinano alcuna posizione di diritto soggettivo, comunque, le norme dirette a disciplinare in modo esclusivo i rapporti interorganici attinenti alla direzione e contabilizzazione dei lavori ed all'istruttoria delle riserve, allo scopo di assicurare che tali attività amministrative siano conformi all'interesse dell'amministrazione (Coll. arb., 8 luglio 1970, in questa *Rassegna,* 1970, I, 1179).

Sull'ultima parte della massima cfr., nel senso che l'annullamento dell'aggiudicazione comporta l'annullamento dell'intero rapporto negoziale, « che aveva negli atti di gara il suo indispensabile presupposto giuridico », Cass., 16 luglio 1969, n. 2611, in questa *Rassegna,* 1969, I, 758.

(4) La massima riassume princìpi più volte enunciati dal giudice amministrativo; cfr.: Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 1972, n. 733, in questa *Rassegna,* 1973, I, 181, con nota di TAMIOZZO, *Sul procedimento dei contratti della p.a.: i vizi di forma;* sez. V, 26 aprile 1972, n. 341, *Cons. Stato,* 1972, I, 676; sez. V, 29 settembre 1971, n. 798, *ivi,* 1971, I, 1604; Cons. giust., amm. reg. sic., 14 maggio 1970, n. 345, *ivi,* 1970, I, 1186; 13 marzo 1970, n. 93, *Foro amm.,* 1970, I, 2, 369; Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 1967, n. 441, *ivi,* 1967, I, 2, 704; Cons. giust. amm. reg. sic., 28 ottobre 1966, n. 491, *ivi,* 1966, I, 2, 1682.

ziale per il proficuo svolgimento della gara ed è perciò inderogabile o se invece essa è meramente formale e suscettibile di adempimenti sostitutivi a mezzo dei quali sia stata raggiunta la finalità cui la norma stessa è preordinata (4).

(*Omissis*). — I due ricorsi relativi alla medesima sentenza debbono essere riuniti in applicazione del disposto dell'art. 335 c.p.c.

Quello incidentale della Gescal dev'essere esaminato per prima, perché propone questioni pregiudiziali a quelle di merito, incidenti sulla legittimazione alla causa.

La Corte d'appello nella sentenza impugnata, come s'è detto, ha affermato la legittimazione passiva della Gescal, quale amministrazione che ha dato incarico alla Escal, stazione appaltante, di curare la costruzione degli allogi per lavoratori in alcuni comuni della Sicilia, costruzione che rientrava nella sfera di competenza della Gescal, destinataria e beneficiaria dell'opera, che doveva essere eseguita con i mezzi finanziari forniti dall'Ente.

In questo incarico la Corte ha ravvisato un mero affidamento di curare l'esecuzione dell'opera e di provvedere anche ai procedimenti negoziali relativi, spendendo la propria qualità di stazione appaltante: ha escluso di conseguenza l'esistenza di un caso di delegazione amministrativa intersoggettiva.

In secondo luogo la Corte ha osservato che, in conformità della disciplina del rapporto costituitosi tra la Gescal e l'Escal con la nomina di questo ultimo ente quale stazione appaltante, nel procedimento di licitazione per l'appalto dei lavori per cui è causa, era stata riservata alla Gescal la ratifica dell'aggiudicazione provvisoria dell'appalto: e poiché la contestazione era sorta proprio con riferimento all'esercizio di questo potere di ratifica attuato dalla Gescal, questa doveva ritenersi legittimata passivamente rispetto alla domanda di risarcimento del danno prodotto con l'illegittimo esercizio di tale potere.

La Gescal nei primi due motivi del ricorso incidentale censura rispettivamente l'una e l'altra delle argomentazioni surriferite.

Nel primo motivo sostiene che il rapporto tra Gescal e le stazioni appaltanti locali concreta una ipotesi di delegazione amministrativa intersoggettiva, con conseguente legittimazione degli enti nominati stazioni appaltanti alle azioni giudiziali connesse all'attività da essi svolta. Nel secondo motivo la Gescal sostiene che la disposizione negoziale, inserita col richiamo all'art. 8 del capitolo generale Ina-Casa del 1950, secondo cui all'esito della gara d'appalto sarebbe stata fatta aggiudicazione provvisoria senz'altro impegnativa per la ditta aggiudicatoria, ma, nei riguardi della stazione appaltante, subordinata alla ratifica

della Gestione Case Lavoratori, dovrebbe essere intesa nel senso che l'aggiudicazione a seguito della gara era pur sempre l'atto terminale del processò formativo del contratto, mentre la cosiddetta ratifica era in realtà un provvedimento di approvazione, nell'esercizio di un potere di controllo riservato alla Gestione.

Le censure sono prive di giuridico fondamento.

L'Amministrazione ricorrente non discute sull'esistenza della distinzione tra le varie forme di collaborazione di enti nella realizzazione di opere pubbliche (delegazione amministrativa, affidamento dell'esecuzione, finanziamento, gestione per sostituzione soggettiva), distinzione che la Corte di Palermo ha ricavato anche dalla ripetuta giurisprudenza di questo S.C. (sent. 17 luglio 1965 n. 1608, 11 luglio 1966 n. 1829, 6 dicembre 1966 n. 2854) basandola sulla qualità e quantità di poteri che siano conferiti dalla legge e dall'atto amministrativo che comportino la detta collaborazione. Discute dell'applicazione di tale distinzione nella concreta fattispecie, nella quale, a suo parere, s'è realizzata una forma di delegazione amministrativa intersoggettiva. Ma la tesi non tiene conto del fatto che in tale ipotesi di cooperazione l'ente delegato opera nei confronti dei terzi in nome proprio e nell'ambito di competenza propria sia pure non tipica ma ampliata per effetto della delegazione e con piena autonomia e responsabilità, dato che il rapporto di delegazione spiega effetti esclusivamente tra amministrazione delegante e quella delegata. Tale situazione di negoziazione in nome e per competenza propria, con autonomia e responsabilità proprie, non è ravvisabile nelle ipotesi della « gestione dei lavori » della costruzione di case per lavoratori e di opere a tale costruzione attinenti, che la gestione Ina-Casa prima e la Gescal poi affidavano alle amministrazioni o enti qualificati « stazioni appaltanti » riservandosi i poteri non solo di vigilanza sui lavori, ma di procedere essa ai collaudi ed all'approvazione dei collaudi (art. 11 l. 28 febbraio 1949 n. 43, art. 7 dec. del 22 giugno 1949 n. 340, art. 9 decr. P.R. 4 luglio 1949 n. 463): poteri di intervento diretto della Gestione mantenuti per poter regolare i momenti fondamentali della negoziazione e del rapporto e per potersi sostituire, all'occorrenza, alla stazione appaltante nei confronti coi terzi (Cass. 14 ottobre 1969 n. 3296, 26 ottobre 1972 n. 3289).

Tanto più ciò deve essere ribadito nella fattispecie in esame, nella quale viene in rilievo anche l'altro potere riservatosi dalla Gestione di ratificare il risultato della gara di appalto o di annullare la gara e viene in decisivo considerazione l'esercizio di tale potere esclusivo e diretto dalla Gescal, quale causa di responsabilità per i danni subiti dall'aggiudicatario, che s'è visto annullare l'aggiudicazione divenuta definitiva.

Vista poi in questi aspetti di disciplina normativa specifica dell'azione della Gescal la convenzione Gescal-Escal, di affidamento delle costruzioni di alloggi per lavoratori nella Sicilia, l'interpretazione a tale convenzione data dalla Corte d'appello col ravvisare in essa un semplice incarico esecutivo dei lavori che la Gestione avrebbe disposto, finanziato e sostanzialmente diretto, appare pienamente conforme alle rappresentazioni che i soggetti della convenzione dovevano avere ed hanno avuto delle rispettive situazioni di collaborazione nell'espletamento dei lavori di costruzione delle case per lavoratori e dei conseguenti contenuti e limiti dei propri compiti e delle rispettive responsabilità.

La censura espressa nel secondo motivo del ricorso incidentale può ritenersi già confutata da quanto detto in precedenza, perché il contenuto di incarico concessivo parziale e non di delegazione amministrativa del rapporto Gescal-Escal non è stato ricavato dalla Corte di Palermo essenzialmente dal disposto dell'art. 8 del Capit. Gen. Ina Casa del 1950 ma dall'insieme della disciplina normativa applicabile al rapporto.

Ad ogni modo giova osservare: *a*) che la responsabilità della Gescal affermata nella sentenza impugnata ha per causa esplicita non il diniego di ratifica dell'aggiudicazione, bensì l'annullamento della gara di appalto disposto dopo che l'aggiudicazione doveva ritenersi ratificata; *b*) che, si sia trattato di ratifica in senso tecnico o di ratifica nel significato e nell'effetto di approvazione quale atto finale dell'*iter* formativo del contratto, è questione che non rileva, sia perché non è la ratifica o l'approvazione il fatto causale della responsabilità della Gescal dedotta in causa, sia perché l'atto di convalida ora detto doveva essere ed è stato atto proprio della Gescal, in virtù del suo potere di intervento diretto nella negoziazione dell'appalto, sicché anche per tale atto la Gescal assumeva responsabilità proprie e dirette: e con tale contenuto, a prescindere dalla precisa sua qualificazione giuridica, l'atto stava a confermare che l'Escal non aveva potere autonomi di determinazione nella conclusione dell'appalto, tale potere essendo riservato alla Gescal, e che di conseguenza, si era fuori dell'ipotesi della delegazione amministrativa.

Nel terzo motivo di ricorso la Gescal censura proprio quest'ultima affermazione della sentenza impugnata, cioè che la responsabilità dell'annullamento illegittimo della gara d'appalto debba far carico ad essa Gestione, perché causata da fatto proprio.

Ma è chiaro che, una volta escluso che nel rapporto Gescal-Escal sia ravvisabile l'attuazione di una delegazione amministrativa interoggettiva — tesi sulla quale la censura si fonda —, deve ritenersi che l'attività della Gescal di annullamento della gara ha inciso su un

rapporto già costituito, non solo nell'interesse, esplicitamente dichiarato, della Gescal medesima ma anche a nome della Gescal, per lo meno per quanto concerne i poteri ad essa riservati nella negoziazione, in applicazione di esplicite istruzioni e limiti relativi all'incarico commesso dalla Gescal all'Escal, istruzioni e limiti dichiarati dall'Escal all'appaltatore sia con la sua indicazione di « stazione appellante » sia con gli espliciti riferimenti ai poteri di intervento della Gescal.

Passando dopo ciò all'esame del ricorso principale, la Corte osserva che ogni questione di giurisdizione deve ritenersi ormai preclusa dalla decisione emessa su tale punto da questo S.C. con la sentenza n. 2784 del 22 novembre 1966, in sede di ricorso ordinario avverso la sentenza d'appello che aveva negato la giurisdizione del giudice civile.

La Corte di Cassazione ha affermato sussistente tale giurisdizione sulla base dei seguenti criteri:

a) l'aggiudicazione dell'appalto nella specie aveva acquisito efficacia definitiva, a seguito dell'approvazione tacita della Gescal;

b) che con tale aggiudicazione l'appaltatore aveva acquisito il diritto soggettivo all'esecuzione dell'opera appaltata;

c) che la Gescal, anche dopo aver approvato la aggiudicazione risultante dalla gara, aveva il potere di annullare l'aggiudicazione per vizi dell'*iter* formativo del contratto;

d) che, però, tale annullamento, intervenuto dopo che il contratto era divenuto definitivo ed esecutivo, ha inciso sul diritto subiettivo del contraente privato;

e) che la decisione sulla domanda di risarcimento del danno proposta dall'appaltatore comportava che il giudice civile ordinario dovesse esaminare l'atto di annullamento e stabilire se l'Amministrazione avesse o meno il potere di emanarlo e se tale potere avesse legittimamente esercitato nel caso di specie.

Questi profili della causa sono, dunque, definitivi e vincolanti per questo stesso collegio che li ha posti.

Osserva il ricorrente che la Corte d'appello di Palermo in sede di rinvio s'è limitata a dire che la Gescal aveva l'astratto potere di annullamento ma non ha proceduto ad un concreto esame per accertare se esistesse o meno un vizio che giustificasse l'annullamento del contratto da cui era sorto il diritto dell'appaltatore. Un vizio di tale natura non poteva essere ravvisato nella tardiva produzione dei cerificati relativi ad una qualità dell'imprenditore che già risultava da altro documento e per la presentazione dei quali non era stabilito un termine perentorio. In più l'annullamento nella specie riguardava un atto di controllo, ed il potere di controllo si esaurisce con l'emanazione del provvedimento relativo, sicché l'annullamento di esso, ad opera della stessa amministrazione che lo ha emesso, non è possibile,

tanto meno se esso inerisce ad atto costitutivo di un diritto soggettivo in un rapporto di diritto privato; rilevata la mancanza di motivazione dell'atto di annullamento, anche per questo illegittimo, il ricorrente rileva che il collegamento tra il provvedimento ed il ricorso presentato dalla ditta Bondi, collegamento posto nella sentenza impugnata come ragione dell'annullamento, è immotivato e giuridicamente irrilevante.

Queste censure sono in parte fondate.

Risulta dalla comunicazione fatta dall'Escal all'impresa Annino con la raccomandata spedita l'8 novembre 1958 che l'annullamento ha riguardato la gara di appalto.

Poiché la gara medesima conclusasi il 18 ottobre 1958 era stata ratificata per implicito col decorso del quindicesimo giorno dalla gara senza alcun comunicato all'impresa, e la ratifica-approvazione, esplicita o implicita, è essa stessa un provvedimento amministrativo, tanto che essa condiziona l'efficacia dell'aggiudicazione nei confronti della P.A., l'annullamento doveva riguardare anzitutto il detto provvedimento di approvazione, del quale avrebbe dovuto indicare il vizio inficiante.

Già nella sentenza 22 novembre 1966 emessa nella medesima causa, questa Corte Suprema ebbe a sottolineare che nei contratti stipulati *jure privatorum* della P.A., l'evidenza pubblica, cioè la presenza della P.A. con gli interessi di natura generale che essa nella sua attività deve tutelare, può avere influenza e conseguenza soprattutto nella fase formativa del contratto, in riferimento agli atti amministrativi che devono esser posti in essere perché sia validamente esternata la volontà dell'amministrazione medesima tendente alla stipulazione del contratto: ma normalmente non ha influenza determinante dopo la stipulazione e la perfezione ed efficacia del contratto stesso nel senso che sempre ed in ogni caso da esso discendono diritti subiettivi.

Dopo la perfezione del contratto, dunque, *pacta sunt servanda* anche da parte della P.A. e perché si ritorni nell'ambito della cosiddetta evidenza pubblica della negoziazione è necessario che siano annullati o revocati con retto esercizio di legittimi poteri, gli atti che al contratto hanno attribuito perfezione ed efficacia. Perciò nella richiamata precedente sentenza questa Corte accennò all'esigenza che si verificasse l'invalidità del consenso dato dalla Gescal al contratto con l'implicita ratifica. Del resto nella stessa disposizione dell'art. 8 del capitolato della cui applicazione qui si controverte « ratifica dell'aggiudicazione » e « facoltà di annullare la gara » sono considerati due aspetti, l'uno positivo l'altro negativo, perciò alternativo, del medesimo potere: sicché una volta emanato il provvedimento con contenuto positivo solo l'annullamento o la revoca di esso può consentire l'esercizio del medesimo potere in senso negativo. Nella specie s'è allegato

e discusso solo di annullamento ma l'annullamento presuppone, come sua causa, un vizio specifico del provvedimento di ratifica e nella specie il provvedimento di annullamento, secondo la comunicazione fatta all'impresa Annino, era del tutto privo di motivazione ed era diretto, come s'è detto, all'invalidazione della gara, senza esplicito riferimento a vizi propri del provvedimento di ratifica.

La Corte di Palermo ha ritenuto sussistente un vizio formale del procedimento di gara, consistito nel fatto che il concorrente Annino non aveva allegato all'offerta per la gara il certificato generale del casellario ed il certificato di buona condotta. A parere della Corte d'appello « tale vizio afferente all'ammissione dei concorrenti, inficiava la legittimità di tutti gli atti successivi e in particolare dell'atto di ratifica della aggiudicazione dell'appalto ».

Il ragionamento è sommario e semplicistico.

Stante che nella specie, secondo la disciplina negoziale adottata dalle parti, la ratifica della aggiudicazione da parte della Gescal, se non dovuta a trascuratezza o errore dell'organo che l'aveva disposta, doveva essere considerata come accertamento che la gara, conclusa con la detta aggiudicazione, non presentava vizi insanabili (ché, se la gara avesse presentato vizi formali sanabili, la ratifica dell'aggiudicazione avrebbe comportato anche la rinuncia a farli valere), nella dichiarazione di annullamento, certamente ammissibile anche nei confronti di atto di approvazione dell'aggiudicazione provvisoria di un appalto, si sarebbe dovuto indicare il vizio insanabile, necessariamente riflettentesi nel provvedimento di ratifica. L'atto di annullamento di un provvedimento amministrativo, specie se esso è servito a dare efficacia definitiva ad un contratto di diritto privato dal quale sono sorti diritti soggettivi dei terzi, non può considerarsi completo senza l'indicazione della specifica ragione di invalidità che è causa dell'annullamento. Tuttavia nella specie la ragione del decidere non è in tale incompletezza del provvedimento, che poi in corso di causa ha ricevuto contenuto e spiegazione, senza che siano state addotte dall'Annino preclusioni o decadenze a carico dell'Amministrazione, verificatesi nel frattempo e di cui egli possa giovarsi. Rileva, invece, che secondo giurisprudenza concorde, in prevalenza dei giudici amministrativi, non tutte le disposizioni che disciplinano le forme dell'incanto nell'interesse della p.a. possono considerarsi di natura inderogabile e cogente, di guisa che l'inosservanza delle medesime debba in ogni caso rendere nulla la gara. Poiché l'interesse qui preso in considerazione è quello della P.A. di giungere ad un serio e proficuo svolgimento della gara, assumono carattere di vizi insanabili solo quelli che compromettano tale interesse. Si è aggiunto, quanto ai vizi formali, che si debbono considerare causa di nullità quelli relativi all'inosservanza di prescri-

zioni contenute nell'invito, espressamente previste a pena di esclusione della gara; in caso invece di inosservanza di presunzioni contenuti in norme legislative o regolamentari che non prevedano l'esclusione dalla gara, è l'interprete che, attraverso l'indagine della finalità della norma, deve stabilire se la prescrizione violata è essenziale per il proficuo svolgimento della gara ed è perciò inderogabile o se invece essa è meramente formale e suscettibile di adempimenti sostitutivi a mezzo dei quali sia stata raggiunta la finalità cui la norma stessa è preordinata.

Questo inquadramento della disciplina normativa applicabile ai casi di contestazioni circa la validità delle gare di appalto sono applicabili anche nella concreta fattispecie. Nella quale l'invito alla licitazione spedito all'Annino non specificava che l'esibizione dei due certificati relativi alla condotta preatta del concorrente era prescritta a pena di esclusione dalla gara, né tale esclusione è stata pronunciata, tanto che l'Annino è rimasto aggiudicatario e l'aggiudicazione è stata finanche ratificata.

Sicché per il giudice d'appello, che tra l'altro era chiamato a riesaminare una questione già decisa dal giudice di primo grado in senso favorevole all'Annino, l'accertamento del carattere inderogabile o meno della prescrizione relativa alla esibizione tempestiva del certificato generale del casellario giudiziario e del certificato di buona condotta dell'Annino, nel senso che tale esibizione tempestiva fosse, o no, requisito indispensabile per il serio ed utile svolgimento della gara, si poneva con rilievo primario. Ed in esso potevano assumere adeguata considerazione anche i cennati comportamenti degli organi della P.A. che avevano espletato la gara ammettendovi l'Annino ed avevano ratificato l'aggiudicazione a favore dello stesso, mostrando così di ritenere non rilevante, per gli interessi dell'amministrazione, la non tempestiva esibizione dei due certificati relativi alla buona condotta del concorrente.

Ora nella sentenza impugnata di tale necessaria, penetrante indagine su questo specifico oggetto non c'è traccia: con la conseguenza che in definitiva l'annullamento della ratifica è portato come mera implicazione dell'annullamento della gara e quest'ultimo annullamento è stato ritenuto legittimo senza la dimostrazione della natura invalidante del vizio formale dell'omessa (tempestiva) produzione dei certificati relativi alla condotta dell'Annino.

La Corte d'appello, invece, ha dato prevalente rilievo al fatto che altri partecipanti alla gara avevano mosso eccezioni, in base alla detta omissione, circa l'ammissione dell'Annino alla gara ed alla possibilità che la validità di questa e dell'avvenuta giudicazione all'Annino po-

tesse essere impugnata dinanzi al giudice amministrativo dalla concorrente impresa Bondì.

Ma questi comportamenti ed eventualità, non rilevati in sede di ratifica dell'aggiudicazione, non possono costituire di per sé ragione di annullamento di tale provvedimento e della gara che ha portato all'aggiudicazione, e possono acquisire qualche rilievo solo in quanto aspetto ed effetti della violazione di una o più prescrizioni inderogabili circa la partecipazione alla gara e allo svolgimento di questa, poste nell'interesse della P.A. ad una gara regolare che desse risultato utile per l'amministrazione medesima.

Sussiste perciò, il denunziato vizio di motivazione, illogica e giuridicamente erronea ad esso comporta la cassazione della sentenza impugnata, con rinvio della causa ad altro giudice di appello per il riesame, sulla scorta dei rilievi fatti innanzi circa i profili giuridici da osservare. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 giugno 1975, n. 2467 - *Pres.* Mirabelli - *Est.* Scanzano - *P. M.* Serio (conf.) - Impresa Vasile (avv. De Pompeis e Fiaccavento) c. Assessorati ai lavori pubblici e alle finanze della Regione siciliana (avv. Stato Braguglia).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Approvazione del contratto - Ritardo - Facoltà di recesso dell'appaltatore - Esercizio - Limite.

(R.d. 23 maggio 1922, n. 827, art. 114; d.m. 28 maggio 1895, art. 13; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 4, quarto comma).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Consegna dei lavori - Ritardo - Automatica responsabilità dell'amministrazione appaltante - Esclusione - Necessità della costituzione in mora.

(D.m. 28 maggio 1895, art. 14, primo comma; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 10, primo comma; art. 1217 del codice civile).

La data dell'approvazione del contratto di appalto di opera pubblica segna il limite per l'esercizio della facoltà di recesso riconosciuta all'appaltatore per il ritardo nell'approvazione del contratto (1).

---

(1) La sentenza in rassegna, della quale si ritiene opportuno pubblicare anche parte delle premesse in fatto, va segnalata per la precisazione riprodotta nella prima massima, imposta del resto dal limite espressamente previsto all'art. 114, secondo comma, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827; e l'affermazione di principio, di cui non constano precedenti giurisprudenziali, è certamente opportuna, in quanto il diritto a recedere dal contratto viene talora dedotto, erroneamente, solo quando all'appaltatore perviene comunicazione dell'intervenuta (tardiva) approvazione del contratto, e senza

La semplice scadenza del termine per la consegna dei lavori non determina automaticamente la responsabilità dell'appaltante che ad essa non abbia provveduto; e ciò perché detta consegna si configura come cooperazione (del creditore dell'opera) necessaria per rendere possibile l'adempimento dell'appaltatore (debitore dell'opera stessa), onde l'omissione della consegna predetta non assume rilevanza se non a seguito di un atto di costituzione in mora, da compiersi dall'appaltatore con le modalità di cui all'art. 1217 del codice civile (2).

(*Omissis*). — A seguito di licitazione privata, l'Ente Siciliano per le Case ai lavoratori — ESCAL — incaricato dall'Assessorato ai Lavori Pubblici della Regione Siciliana di costruire dodici alloggi popolari in Avola, secondo progetto approvato il 16 marzo 1960 dall'Assessorato stesso, aggiudicò i relativi lavori con verbale del 9 giugno 1962 a Vasile Carmelo, e stipulò poi col medesimo, in data 9 gennaio 1963, il contratto di appalto.

Tale contratto venne approvato dal ripetuto Assessorato con decreto del 7 ottobre 1963, registrato alla Corte dei Conti il 7 gennaio successivo.

Intanto il 2 luglio 1963 il Vasile aveva chiesto all'Escal la modifica delle condizioni contrattuali a causa del tempo decorso dall'aggiudicazione e si era dichiarato disposto all'esecuzione dei lavori sempre che glie ne fosse stata effettuata la consegna entro 15 giorni e ne venisse aumentato il corrispettivo, del venti per cento.

Detto ente, dopo avere ottenuto con decreto del prefetto del 2 novembre 1963 l'autorizzazione all'occupazione temporanea d'urgenza dei terreni necessari all'esecuzione dell'opera, informò con lettera 14 aprile 1964 il Vasile che il successivo giorno 22 si sarebbe proceduto alla

---

nessuna preventiva contestazione che consenta all'amministrazione committente di avvertire l'intenzione del contraente privato di recedere dal contratto.

(2) Anche l'affermazione di principio di cui alla seconda massima, propria in effetti della decisione confermata con la sentenza in rassegna, è di evidente esattezza, e del tutto coerente, in particolare, con la qualificazione della consegna dei lavori come espressione del dovere di collaborazione dell'amministrazione committente, e non di un obbligo giuridico il cui inadempimento possa rendere l'amministrazione responsabile.

Mentre per l'appaltatore, infatti, l'accettazione dei lavori costituisce oggetto di un preciso obbligo contrattuale, il cui inadempimento consente all'amministrazione committente di risolvere il contratto o di procedere alla esecuzione di ufficio (art. 10, sesto comma, del capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063), la consegna dei lavori costituisce, per l'amministrazione committente, un atto di cooperazione, necessario perché l'appaltatore possa adempiere la sua prestazione, ma non

consegna dei lavori; ma con telegramma del 21 aprile 1964 il Vasile condizionò la sua disponibilità alla revisione dei prezzi, chiedendo intanto il risarcimento dei danni derivati dal ritardo frapposto dall'appaltatore nel portare a termine le pratiche per l'approvazione del contratto, e non si presentò a ricevere la consegna dei lavori.

Seguirono un ordine di servizio all'Escal con invito ad iniziare i lavori il 12 maggio 1964, la conferma, da parte del Vasile, della sua intenzione di vedere aggiornati i prezzi, un nuovo invito dell'Ente ad iniziare i lavori il 29 ottobre 1964, un telegramma in data 24 ottobre 1964 del Vasile che dichiarava di ritenere risolto il contratto e di essere disposto a stipularne uno nuovo a condizioni adeguate, una lettera del 3 luglio 1965 con cui l'ente prorogava all'otto di quel mese la data di consegna dei lavori e si dichiarava disposto a riconoscere un compenso per i maggiori oneri derivati dal ritardo, un nuovo telegramma del 7 luglio 1965 con cui il Vasile confermava il proprio recesso salvo che il predetto compenso fosse stato subito determinato, una nuova intimazione in data 26 agosto 1965 dell'Escal con invito a presenziare alla consegna dei lavori per il 14 settembre 1965 e con riserva di determinare il compenso di cui sopra a lavori ultimati, una proroga della data di consegna dei lavori al 21 ottobre 1965, non seguita da alcun riscontro del Vasile, e finalmente un decreto del 23 dicembre 1965, con cui l'Assessorato Regionale per i lavori pubblici dichiarò risolto il contratto per colpa dell'appaltatore, disponendo l'incameramento della cauzione da lui prestata con polizza fideiussoria della società Assicurazioni Generali.

In relazione a tale situazione il Vasile con atto del 12 luglio 1966 convenne avanti al Tribunale di Palermo il predetto Assessorato e l'Escal, chiedendo che fosse dichiarata illegittimo il decreto testé indi-

---

obbligatorio, in quanto non fondato su un obbligo giuridico; e quando la consegna dei lavori non avvenga nel termine stabilito per fatto dell'amministrazione, all'appaltatore è consentito soltanto di *chiedere* di recedere dal contratto, rimanendo comunque rimesso all'amministrazione, secondo discrezionale valutazione, di accogliere o no l'istanza di recesso, con le differenti conseguenze stabilite, per le due ipotesi, dall'art. 10, ottavo comma, del capitolato generale di appalto.

Tali princìpi hanno quindi indotto ad escludere *a priori* la possibilità stessa di discutere di responsabilità per inadempimento nel caso di ritardo nella consegna dei lavori, ed a negare, di conseguenza, la possibilità per l'appaltatore, in ipotesi di mancata consegna dei lavori, di chiedere la risoluzione del contratto per inadempimento dell'amministrazione committente (Trib. Roma, 12 luglio 1973, *Arb. app.*, 1974, 185).

In argomento, cfr., con disamina dei vari capitolati generali, e conforme richiamo all'art. 1217 del codice civile, CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, 1971, pagg. 353-357.

cato e risolto il contratto per colpa dell'Amministrazione appaltante, con la condanna della medesima alla restituzione della cauzione ed al risarcimento dei danni. Chiese inoltre la condanna di entrambi i convenuti al rimborso delle spese processuali. — *(Omissis)*.

(Omissis). — Col primo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 13 D.M. 28 maggio 1895. Premesso che il contratto era disciplinato dal capitolato generale approvato con tale decreto (espressamente richiamato dalle parti), sostiene che in base alla disposizione su indicata la Corte di merito avrebbe dovuto dichiararne la risoluzione, per il ritardo frapposto dall'Amministrazione appaltante nel curare il procedimento necessario per la sua approvazione. Soggiunge che la volontà di risolvere il contratto era stata da lui manifestata con la lettera del 2 luglio 1963 e confermata con telegramma del 21 aprile 1964 e con atto stragiudiziale del 4 maggio successivo, e che tali atti erano sufficienti al fine, senza necessità di una costituzione in mora.

La censura non è fondata.

Il significato che la Corte di merito ha attribuito alla disposizione citata, ed in genere alle disposizioni del capitolato generale che qui interessano, non è, in sé, oggetto di discussione, onde appare superfluo il rilievo dei controricorrenti secondo cui nell'appalto *de quo* tale capitolato ha valore contrattuale e la violazione di esso non può costituire motivo di ricorso per cassazione. Il ricorrente, infatti, anche se, per inesatta interpretazione della sentenza impugnata, denuncia una tale violazione, investe altri apprezzamenti della Corte d'appello; ma quanto al significato di quella disposizione, muove le premesse che non si discostano da quelle della sentenza. Orbene, secondo il menzionato art. 13, quale interpretato da detta Corte nel sistema del testo cui esso appartiene, decorso vanamente il termine di quattro mesi fissato per l'approvazione del contratto, l'appaltatore ha senz'altro il diritto di recedere dal contratto stesso, mentre, intervenuta l'approvazione e divenuto questo vincolante per entrambe le parti, l'inadempienza di una di esse può condurre alla risoluzione.

Ha aggiunto, però, detta Corte che una volontà di recesso non era stata, nel caso, validamente manifestata dal Vasile.

Dopo avere premesso, infatti, che il contratto è stato approvato con decreto del 7 ottobre 1963 e che pertanto l'unico atto dell'appaltatore suscettibile di essere preso in considerazione a tal fine era costituito dalla sua lettera del 2 luglio precedente, ha escluso che in questa potesse ravvisarsi una valida dichiarazione di recesso perché, da un lato, essa menzionava degli estremi che non consentivano il riferirla con sicurezza al contratto *de quo* e lasciavano dubitare che riguardasse lavori diversi, e, dall'altro, era diretta all'Escal che, non essendo

titolare del rapporto, non era destinatario idoneo di una tale dichiarazione.

Poiché tale motivazione contiene un apprezzamento di merito e non è censurata sotto il profilo della sufficienza e della coerenza logica, l'intera doglianza perde consistenza. Rimangono, infatti, privi di rilevanza sia il riferimento del ricorrente al telegramma del 21 aprile 1964 ed al successivo atto stragiudiziale (in quanto trattasi di atti posteriori alla data di approvazione del contratto, che segna il limite per l'esercizio della facoltà di recesso dell'appaltatore), sia la proposizione con cui si nega la necessità della costituzione in mora, tale necessità essendo stata affermata dalla Corte d'appello ai fini del diverso momento della risoluzione del contratto (per mancata consegna dei lavori): momento estraneo alla presente doglianza, che riguarda invece la posizione dell'appaltatore nella fase anteriore all'approvazione, e cioè le conseguenze della ritardata approvazione.

Attiene invece alla risoluzione del contratto l'altro motivo di ricorso, che si ricollega all'assunto, secondo cui l'appaltante omise di effettuare la tempestiva consegna dei lavori, perché non aveva provveduto ad acquisire il suolo da destinare a sede del fabbricato e della relativa strada di accesso.

Il ricorrente lamenta appunto che la Corte di merito abbia escluso l'inadempimento dell'appaltante sotto tale profilo, trascurando, senza alcuna motivazione, la richiesta di prova diretta a dimostrare che i proprietari dei suoli da occupare si erano opposti all'occupazione per carenza di titolo da parte dell'Amministrazione, e i documenti da cui risultava questa carenza: prova e documenti — egli soggiunge — che, esaminati in relazione al comportamento da lui espresso con varie lettere e con telegrammi, avrebbero condotto ad affermare la responsabilità sia dell'Assessorato ai Lavori Pubblici sia dell'Escal.

Neppure questa censura è fondata.

La Corte di merito ha premesso in diritto che la semplice scadenza del termine per la consegna dei lavori non determina automaticamente la responsabilità dell'appaltante che ad essa non abbia provveduto: e ciò perché detta consegna si configura come cooperazione (del creditore dell'opera) necessaria per rendere possibile l'adempimento dell'appaltatore (debitore dell'opera stessa), onde l'omissione della consegna predetta non assume rilevanza se non a seguito di un atto di costituzione in mora, da compiersi dall'appaltatore con le modalità di cui all'art. 1217 c. civ.

Ha poi osservato in fatto che il Vasile, lungi dal mettere in mora l'Amministrazione dopo che il termine di cui sopra era decorso, rifiutò la consegna dei lavori ripetutamente offertagli, ed ha identificato in

tale comportamento del Vasile la vera causa della mancata esecuzione del contratto.

Con tali argomentazioni di diritto e di fatto, non censurate, rispettivamente, né sotto il profilo dell'esattezza giuridica né sotto il profilo della sufficienza o coerenza di motivazione (e perciò insindacabili in questa sede), detta Corte, ritenuto prevalente ed assorbente, a quell'effetto, il comportamento del Vasile (prima acquiescente di fronte al ritardo della consegna, ed attivo solo nel chiedere la maggiorazione dei corrispettivi, e poi inadempiente all'obbligo di ricevere la consegna stessa) ha implicitamente escluso la rilevanza delle prove offerte a dimostrazione dell'indisponibilità del suolo.

Ha comunque precisato che l'Amministrazione appaltante avrebbe potuto disporre di titoli diversi dai decreti esibiti (ed è noto che la P.A. può acquisire anche con strumenti di diritto privato, cioè con atti negoziali, i suoli necessari all'esecuzione di opere di suo interesse, onde non appaiono decisivi né la documentazione prodotta all'udienza istruttoria del 19 gennaio 1971 circa il diritto di comproprietà di Sparviero Venera, né il rilievo del ricorrente che contro quest'ultima non sia stato promosso alcun procedimento di espropriazione).

Né concerne un punto decisivo la prova testimoniale diretta a dimostrare che i proprietari dei suoli si erano opposti all'occupazione per mancanza di apposito decreto, in quanto, attraverso la mensione (contenuta nel capitolo di prova) della lettera dell'Escal del 10 dicembre 1962, la circostanza allegata appare riferibile al periodo anteriore all'approvazione del contratto (prima della quale l'inadempimento della P.A. non è configurabile in materia). — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 15 ottobre 1974, n. 17 - *Pres.* Giannattasio - *Rel.* Granata - Ministero delle finanze (avv. Stato Fiumara) c. S.p.a. Idroelettrica Smurra - S.A.I.S. (avv. Mazzei).

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Proroga - Subordinazione al pagamento dei canoni scaduti - Prefissione di termine perentorio - Legittimità - Inosservanza - Effetti.
(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 22).

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Proroga - Rinnovazione - Diritto soggettivo del concessionario - Esclusione.
(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 22, 28 e 30).

Competenza e giurisdizione - Poteri del giudice - Nei confronti della P.A. - Disapplicazione - Limiti.
(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 4 e 5).

Acque pubbliche ed elettricità - Derivazioni ed utilizzazioni abusive - Determinazione dei limiti d'uso - Decreto ministeriale - Funzione - Necessità - Esclusione.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 17).

Acque pubbliche ed elettricità - Derivazioni ed utilizzazioni abusive - Diritto al risarcimento dei danni - Prescrizione applicabile - Decorrenza.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 7 e 17; cod. civ., artt. 2947 e 2948, n. 4).

Acque pubbliche ed elettricità - Canoni - Natura patrimoniale e non tributaria - Danni da utilizzazione abusiva - Identica assoggettabilità all'i.g.e.

Il provvedimento che accorda la proroga della durata di una concessione di acque pubbliche può essere subordinato al pagamento in un termine perentorio dei canoni maturati a far tempo dalla scadenza, onde l'inutile decorso del termine traduce il provvedimento dell'amministrazione in una statuizione di rigetto, facendo cessare lo stato di pendenza dell'istanza di proroga (1).

La situazione in cui versa il concessionario nella fase che precede la decisione su di una domanda di proroga come su quella di rinnovazione della concessione d'acque pubbliche ha consistenza di interesse legittimo (2).

---

(1) Cfr. Trib. sup. acque, 20 ottobre 1964, n. 26, *Giust. civ.*, 1965, I, 587 ed in questa *Rassegna*, 1964, I, 1170 ed ivi l'affermazione che al di fuori dei casi espressamente previsti dal t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 e dal r.d. 14 agosto 1920, n. 1285 la prefissione di termini è da ritenere rimessa al prudente apprezzamento discrezionale ed insindacabile dell'Amministrazione, che vi procederà valutandone necessità ed opportunità, tenendo conto che l'utilizzazione delle acque pubbliche risponde a fini di generale interesse e non può essere procrastinata dal comportamento negligente od ostruzionistico del privato; Trib. sup. acque, 31 luglio 1959 n. 39, *Foro amm.*, 1959, II, 3, 74, che ha ritenuto legittimo il rifiuto dell'amministrazione di far luogo alla concessione, dopo che l'interessato aveva lasciato decorrere il termine assegnatogli per la sottoscrizione del disciplinare di concessione ingiustificatamente procrastinata.

(2) In tema di rinnovazione, cfr. *supra*, Trib. sup. acque, 1 ottobre 1974 n. 16 ed i richiami alla massima 5. Le decisioni richiamate in motivazione sono pubblicate, Cass., Sez. Un., 19 ottobre 1954, n. 3863, in *Giur. agr.*, 1955, II, 395; Trib. sup. acque, 17 gennaio 1968 n. 1, in *Cons. Stato*, 1968, II, 37 (decisioni, queste, contenenti l'affermazione del diritto soggettivo alla rinnovazione, cui può aggiungersi Trib. sup. acque, 3 giugno 1957 n. 18, *Foro amm.*, 1957., II, 3, 47); Trib. sup. acque 14 ottobre 1965 n. 23, 25 giugno 1964 n. 21, 20 luglio 1960 n. 28 e 19 novembre 1959 n. 30, rispettivamente in *Foro*

La disapplicazione del provvedimento amministrativo illegittimo è consentita al giudice ordinario soltanto in ordine ad atti rispetto ai quali persista nel privato una situazione soggettiva di diritto (3).

Nei casi di derivazioni o utilizzazioni in tutto o in parte abusivamente in atto, la previsione del procedimento da seguire per la determinazione della quantità d'acqua abusivamente fruita e del corrispettivo dovuto non è volta ad imporre all'amministrazione un onere di indiscriminata regolarizzazione delle utenze di fatto, ma solo a dettare una disciplina delle conseguenze dell'uso abusivo, cui è peraltro necessario far ricorso solo quando il quantitativo d'acqua fruito sia controverso (4).

Il credito dell'amministrazione per il pagamento delle somme dovute in dipendenza dell'uso dell'acqua protrattasi dopo la scadenza e la mancata proroga della concessione ha natura di diritto al risarcimento dei danni. Ad esso non è applicabile pertanto la prescrizione prevista dall'art. 2948 n. 4 cod. civ., ma quella prevista dall'art. 2947 cod. civ., che inizia a decorrere dal giorno in cui cessa l'utilizzazione abusiva (5).

Poiché i canoni corrisposti per la concessione di acque pubbliche hanno natura di entrata patrimoniale e non tributaria, non possono aver

---

amm., 1966, I, 148 e 1965, II, 11, 343 e in *Acque bonif. costruz.*, 1960, 394 e 1959, 578.

(3) Cass., Sez. Un., 6 aprile 1970 n. 924 e 7 maggio 1965 n. 841, richiamate in motivazione, possono leggersi rispettivamente in *Giust. civ.*, 1970, I, 970 e *Foro amm.*, 1965, II, 162 con nota di CANNADA BARTOLI, *Disapplicazione e incompetenza giudiziaria.*

(4) Sull'applicazione dell'art. 17 del t.u. del 1933 si segnalano Trib. sup. acque, 30 novembre 1956, n. 24, *Acque bonif. costruz.*, 1956, 622, per l'affermazione che dall'art. 17 deriva all'amministrazione il potere di determinare i limiti dell'uso esercitato, ma non quello di fissare il corrispettivo, la cui misura è stabilita dalla legge; e App. Firenze 3 marzo 1959, *Giust. civ. Rep.*, 1959, *acque pubbl. priv.*, 116, che, in contrasto con la decisione in rassegna, ha ritenuto necessaria, per poter procedere a riscossione mediante ingiunzione, la previa emanazione del provvedimento « di concessione o di riconoscimento che determina l'entità e le caratteristiche dell'utenza ai fini dell'applicazione dei canoni nella misura legale ».

(5) La decisione in rassegna, dopo aver affermato che nella specie si versava in tema di credito per risarcimento dei danni da fatto illecito, ha escluso che potesse applicarsi la prescrizione *ex* art. 2948 n. 4 cod. civ. ed ha dichiarato applicabile la prescrizione *ex* art. 2947 cod. civ. Passata a risolvere la questione della decorrenza del periodo prescrizionale, in una fattispecie di danni da c.d. illecito premanente, ha individuato il *dies a quo* in quello della cessazione dell'illecito.

La natura risarcitoria dell'obbligazione gravante sull'utente abusivo era stata già affermata da Cassaz. Roma, 31 luglio 1920, *Amm. LL. PP. e Finanze c. Ditta Guidotti e Pariani*, in *Foro it.* 1920, I, 963; nello stesso senso, Trib. sup. acque, 12 giugno 1954, n. 24, *Acque bonif. costruz.*, 1955, 43; Cass., Sez. Un., 21 febbraio 1956 n. 485, *ivi*, 1956, 246; Trib. sup. acque, 6 agosto 1957 n. 35, *Cons. Stato*, 1957, II, 301, che ha anche messo in evidenza la ininfluen-

natura tributaria le somme dovute all'amministrazione a titolo di abusiva utilizzazione delle acque: esse sono pertanto soggette all'imposta generale sull'entrata (6).

(Omissis). — L'appello principale dell'Amministrazione finanziaria, fondato su un unico motivo, ed i primi quattro motivi dell'appello incidentale, proposto dalla società SAIS, rinnovano anche in questa sede il dibattito sul tema fondamentale della causa, articolato nel duplice quesito (a) se a far tempo dal 13 gennaio 1946, data di scadenza della originaria concessione assentita in suo favore, la SAIS debba considerarsi essere rimasta abusivamente nel godimento della derivazione, pur avendo essa presentato domanda di proroga della concessione stessa ai sensi dell'art. 22 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775; (b) se, in caso affermativo, le somme da essa dovute all'Amministrazione in base al disposto dell'art. 17 dello stesso t.u. siano, ed in qual misura, prescritte.

Alla questione sub *a* — da cui, per il suo carattere preliminare, deve ovviamente prendere le mosse l'esame delle contrapposte impu-

---

za, sul titolo dell'obbligazione, della commisurazione dell'ammontare del risarcimento a quello dei canoni dovuti per le derivazioni attuate in base a concessione.

La inapplicabilità a tale obbligazione della prescrizione breve *ex* articolo 2948 n. 4 cod. civ. trovasi parimenti già affermata in Cassaz. Roma, 31 luglio 1920, con riferimento all'art. 2144 cod. civ., 1865, che dettava peraltro una disposizione di identico tenore e pari valore precettivo (Cass., 21 febbraio 1966 n. 521, *Giust. civ.*, 1966, I, 857 e 859). La stessa massima è stata poi enunciata da Trib. sup acque 12 giugno 1954 n. 24 e da Cass., Sez. Un., 21 febbraio 1956 n. 485, sentenza egualmente rese in controversie insorte sotto il vigore del codice del 1865. Trattasi di un'applicazione di specie di una regola generale, che in tema di prescrizione del diritto al risarcimento dei danni era stata per la prima volta affermata da Cassaz. Roma, 28 giugno 1895, *Fondo pel culto c. Comune di Fontanetto d'Agogna,* in *Giur. it.*, 1895, I, 1, 1000.

Sotto il vigore del nuovo codice la questione dell'applicabilità dell'art. 2948 n. 4 cod. civ. è stata posta e risolta in senso negativo in controversie in cui si discuteva del diritto al risarcimento dei danni, cagionati dalla illecita protrazione dell'occupazione al diritto al godimento dell'immobile poi espropriato: Cass., 16 maggio 1962 n. 1105, *Giust. civ.*, 1962, I, 1004; Cass., 27 marzo 1970 n. 834, *Giur. it.*, 1970, I, 1, 1339.

Sulla seconda questione, della decorrenza della prescrizione, non consta dell'esistenza di precedenti con riguardo al fatto illecito rappresentato dalla abusiva derivazione di acque pubbliche. Non costituisce un precedente Cass., Sez. Un., 21 febbraio 1956 n. 485 richiamata dal Tribunale superiore, che ha risolto il diverso problema del tipo di prescrizione applicabile, se quella trentennale prevista come prescrizione ordinaria dall'art. 2135 cod. civ., 1865 o quella breve prevista dall'art. 2144 dello stesso codice.

La più generale questione della decorrenza della prescrizione nei casi di illecito permanente, per solito discussa in tema di illecita protrazione

gnazioni — si riferiscono il primo ed il terzo motivo dell'appello incidetale, intesi a negare, l'uno, che l'utente in attesa della proroga, per quanto possa l'Amministrazione tardare a provvedere sulla sua domanda, sia da considerarsi abusivo agli effetti dell'art. 17 citato, essendo per contro egli titolare di un diritto soggettivo alla proroga stessa, e, l'altro, che nella specie la proroga richiesta sia mancata per avere la SAIS omesso di ottemperare agli adempimenti prescrittile dall'Amministrazione, laddove, al contrario, sarebbe stato onere della Amministrazione, da questa non soddisfatto, di emettere il « decreto di proroga di ufficio » per la determinazione dei limiti dell'uso e dei conseguenti oneri, a norma ancora dell'art. 17 citato.

La complessa censura così formulata è del tutto destituita di fondamento. Da un lato, perché in punto di fatto non è vero che la domanda di proroga sia ancora pendente, essendo vero al contrario che su di essa l'Amministrazione finanziaria si è pronunziata definitivamente con il provvedimento (comunicato con nota 4 ottobre 1966 dal Ministero al Genio civile di Cosenza, e da quest'ultimo alla società Smurra con la nota del successivo 14 novembre) che accordava la proroga richiesta, condizionandola peraltro espressamente all'adempimento, da parte della società stessa, di ben precisati oneri patrimoniali, tra cui il pagamento dei canoni maturati a far tempo dalla scadenza, da effettuarsi entro un termine di trenta giorni, univocamente dichiarato essenziale e perentorio

---

dell'occupazione oltre il biennio con riguardo al risarcimento del danno per la mancata utilizzazione del bene sino al momento dell'espropriazione, trovasi in genere risolta nel senso della prescrittibilità del diritto relativamente ai danni prodottisi oltre cinque anni prima del giorno in cui il diritto stesso è esercitato: Cass., 6 aprile 1962 n. 723, *Giust. civ.*, 1962, I, 1258; Cass., 23 agosto 1962 n. 2641, *ivi*, 1963, I, 1678; Cass., Sez. Un., 29 aprile 1964 n. 1034, *ibidem*, 1964, I, 1316; Trib. sup. acque, 23 settembre 1964 n. 24, *Giust. civ.*, 1965, I, 193; Cass., 13 luglio 1971 n. 2258, *Giust. civ. Mass.*, 1971, 1230; Cass., Sez. Un., 5 novembre 1973 n. 2855, *ivi*, 1973, 1482; Cass., 13 marzo 1974 n. 682, *ibidem*, 1974, 322.

(6) Cass., Sez. Un., 29 maggio 1969 n. 1893, 20 gennaio 1970 n. 112 e 25 maggio 1971 n. 1539, richiamate in motivazione, possono leggersi, la prima, in questa *Rassegna*, 1969, I, 729 con nota di Albisinni, in *Foro amm.*, 1970, II, 92 con nota di Morbidelli e in *Giur. agr.*, 1970, 402, con nota di Favara; la seconda in questa *Rassegna*, 1970, I, 318 e la terza in *Rass. giur. Enel*, 1971, 794.

Dalla natura non tributaria del canone sono state desunte conseguenze in rapporto alla soggezione all'imposta di registro (App. Trento, 20 gennaio 1962, *Foro pad.*, 1962, I, 504 con nota di Busca, *Natura dei canoni di utenza di acqua pubblica*) e, con riguardo in genere ai canoni di godimento di beni demaniali, in rapporto alla competenza, essendosi esclusa in materia la applicabilità del foro erariale, previsto dall'art. 8 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 per le cause aventi ad oggetto tributi (Cass., 9 luglio 1973 n. 1964, *Giust. civ. Mass.*, 1973, 1047).

mediante la comminatoria di decadenza espressamente minacciata per il caso di inottemperanza. Orbene, ammessa la legittimità della prefissione di tal termine (Trib. Sup. Acque Pubbliche 20 ottobre 1964, n. 33), la sua inutile scadenza traduce il provvedimento dell'Amministrazione in una statuizione di rigetto, che fa cessare, in senso negativo per l'utente, lo stato di pendenza della sua istanza. Sicché diviene inutile il richiamo giurisprudenziale della tematica circa la posizione soggettiva dell'utente in pendenza, appunto, del procedimento di proroga, una volta che nella specie il procedimento stesso risulta definitivo in senso negativo. Né, d'altro canto, il Collegio può conoscere della eventuale illegittimità di questo provvedimento. Non è dubbio, infatti, che in ogni caso il provvedimento autoritativo di rigetto della domanda di proroga esplicherebbe di per sè effetto affievolente di una preesistente situazione soggettiva del privato avente, in tesi, consistenza di diritto (condizionato). Ma, in realtà nei confronti della Pubblica Amministrazione ha già consistenza di mero interesse legittimo, nella fase che precede la decisione, la (situazione di) aspettativa, soggetta all'esito positivo dell'apprezzamento discrezionale, da parte appunto della Amministrazione, circa la compatibilità con il « pubblico interesse », *ex* art. 22 comma secondo t.u. citato, del beneficio invocato, analogamente a quanto ritenuto da questo Tribunale Superiore riguardo alla rinnovazione prevista dai successivi art. 28 e 30 (sentenze 14 ottobre 1965, n. 23; 25 giugno 1964, n. 21; 20 luglio 1960, n. 28; 19 novembre 1959, n. 30), senza che possa utilmente invocarsi l'altro indirizzo giurisprudenziale che, con riferimento ancora alla rinnovazione, ha riconosciuto consistenza di diritto soggettivo alla posizione di attesa del privato (Cass. S. U. 19 ottobre 1954, n. 3863; Trib. Sup. Acque Pubbliche 17 gennaio 1968, n. 1), sembrando più congruo alla autentica *ratio decidendi* di queste ultime sentenze, enucleata — al di là delle generalizzazioni verbali — dalle esigenze delle concrete fatispecie decise, restringere l'autorità del principio così affermato alla diversa questione, da esse unicamente affrontata, della tutela spettante al privato di fronte (non alla Pubblica amministrazione deliberante, ma) al terzo, durante la pendenza del procedimento di rinnovazione, specie se accompagnata dalla interinale permanenza in via di fatto della (utilizzazione della) utenza. Sicché il problema della legittimità del diniego opposto alla SAIS non può in questa sede essere delibato neppure ai soli fini della eventuale sua disapplicazione, pur sempre consentita al giudice ordinario soltanto in ordine a provvedimenti della Amministrazione rispetto ai quali persista nel privato interessato una situazione soggettiva di diritto (Cass. S. U. 6 aprile 1970, n. 924; Cass. S. U. 7 maggio 1965, n. 841), esulando dall'ambito della sua competenza giurisdizionale, anche in tema di disapplicazione, ogni controllo circa il legittimo esercizio del potere. Donde la ulteriore deduzione della as-

soluta ininfluenza, per la decisione delle argomentazioni svolte dalla SAIS con il quarto motivo, al fine di contestare la legittimità del diniego opposto dalla Amministrazione alla conservazione della gratuità della utenza anche in sede di proroga.

La censura della SAIS neppure è fondata in relazione all'altro profilo, più sopra riferito, secondo il quale l'Amministrazione, anziché imporre alla SAIS i pagamenti richiestile a pena di decadenza, avrebbe dovuto essa attivarsi per la emissione del decreto previsto dall'art. 17 t.u. del 1933, n. 1175.

La previsione normativa di tale provvedimento, infatti, non tende già al fine — come sembra ritenere l'appellante incidentale — di imporre alla Amministrazione l'onere di curare una sorta di regolarizzazione indiscriminata di tutte le utenze di fatto, da attuarsi mediante l'apprestamento per le stesse di un titolo che ne legittimi la sopravvivenza, ma ha piuttosto lo scopo di stabilire autoritativamente la regolamentazione delle conseguenze dell'illecito già verificatosi, mediante l'accertamento della quantità di acqua abusivamente fruita e la determinazione del corrispettivo conseguentemente dovuto dall'usurpatore fino alla cessazione della utenza abusiva. Provvedimento, quindi, che certamente non occorreva nella specie, in cui era incontroverso il quantitativo d'acqua goduto e l'ammontare, quindi, delle somme dovute *ex* artt. 17 e 25 t.u. citato.

Alla individuazione del titolo, per il quale a norma dell'art. 17 citato tali somme sono dovute, si ricollega la questione sub *b*, concernente la prescrizione, riproposta in termini opposti dall'Amministrazione con l'unico motivo dell'appello principale e dalla SAIS con il secondo motivo dell'appello incidentale.

Confermato il carattere abusivo (a far tempo dalla scadenza, in data 13 gennaio 1946, della concessione originariamente assentita) della utenza goduta in fatto dalla SAIS, per effetto del venir meno *ex tunc* — una volta tradottosi in statuizione di rigetto, per l'inutile decorso del termine come sopra fissato, il provvedimento dalla Amministrazione adottato sulla domanda di proroga — di qualunque posizione legittimante (in tesi) connessa alla pendenza di tale domanda, ne segue ovviamente la inapplicabilità della prescrizione *ex* art. 2948 n. 4 c.c., invocata dalla SAIS (appunto con il suo secondo motivo) sul contrario presupposto della legittimità della utenza stessa.

Rimane invece aperto il problema relativo alla individuazione del *dies a quo* della prescrizione quinquennale statuita per le obbligazioni *ex delicto* dall'art. 2947 c.c.

Al riguardo il Tribunale ha ritenuto che, trattandosi (del risarcimento) di danni maturantisi periodicamente in dipendenza del permanere della condotta illecita, dovevano considerarsi prescritti tutti i ca-

noni scaduti in tempo anteriore al quinquennio precedente all'atto interruttivo posto in essere con la nota del Genio civile in data 14 novembre 1966.

Ha opposto l'Amministrazione, con l'unico motivo del suo appello principale, che finché permanga l'utilizzazione abusiva della derivazione non può verificarsi alcuna prescrizione.

La censura è fondata.

La decisione del Tribunale regionale è stata influenzata dalla considerazione del riferimento normativo, nel testo dell'art. 17 t.u. citato, al pagamento dei « canoni », inteso quasi come espressione di una valutazione frazionata, da parte del legislatore, delle « unità » di danno ammesse al risarcimento, con la conseguenza che ognuna di queste unità realizzerebbe un ciclo dannoso a sè stante, dalla scadenza di ciascuno dei quali decorrerebbe la prescrizione ad esso relativa.

Al contrario, il riferimento al « canone » ha unicamente una funzione relazionale per la determinazione dell'indennizzo dovuto dall'usurpatore, serve cioè soltanto ad indicare il criterio contabile per la liquidazione *ex lege* del danno risarcibile, ma non elimina la obiettiva unitarietà della condotta illecita posta in essere con l'utilizzazione abusiva della derivazione d'acqua e con la permanenza della stessa nel tempo, onde non può aversi prescrizione prima della sua cessazione. Del che è conferma la inclusione, fra le voci del danno risarcibile *ex* art. 17 citato, di poste commisurate a valori non periodici, rispetto ai quali il frazionamento postulato dal primo giudice ovviamente non avrebbe modo di operare.

Confermandosi quindi il principio già enunziato dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione (cfr. sentenza 21 febbraio 1956, numero 485), va affermato che non può darsi prescrizione dei danni dovuti dall'utente abusivo ai sensi dell'art. 17 t.u. citato fino a che perduri la situazione illecita.

È infine infondato il quinto ed ultimo motivo dell'appello incidentale, con cui la SAIS censura la sentenza impugnata per essersi rifiutata di esaminare nel merito la domanda relativa all'i.g.e., sotto il profilo della inapplicabilità di questa ai canoni, attesa la loro natura tributaria, perché tardivamente dedotto soltanto in comparsa conclusionale. Si tratta invero di un profilo autonomo e del tutto diverso da quello che originariamente la SAIS aveva fatto valere rispetto alla pretesa dell'Amministrazione complessivamente considerata, e che concerneva direttamente soltanto la contestazione del credito principale per i canoni, sui quali l'i.g.e. era stata computata. Anche nel merito, comunque, la tesi della SAIS è infondata, attesa la natura patrimoniale, e non tributaria, dei canoni corrisposti per la concessione di acque pubbliche (Cass. S. U. 25 maggio 1971, n. 1539; Cass. S. U. 29 maggio 1969, n. 1893; Cass.

S. U. 20 gennaio 1970, n. 112), onde a maggior ragione non possono avere natura tributaria le somme dovute alla Amministrazione a titolo di risarcimento dei danni dipendenti dalla loro utilizzazione abusiva. — *(Omissis)*.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 15 ottobre 1974, n. 18 - *Pres.* Giannattasio - *Rel.* Granata - Bacci (avv. Raffaelli e Zucconi) c. Consorzio di bonifica della bassa pianura ravennate (avv. Lessona e Marucchi) e Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Coronas).

Competenza e giurisdizione - Consorzi di bonifica - Opere del consorzio - Diritto del consorziato alla esecuzione - Non sussiste - Omessa esecuzione - Risarcimento dei danni - Improponibilità della domanda.

L'interesse del consorziato alla esecuzione di opere rientranti nei fini istituzionali di un consorzio di bonifica non ha natura di diritto soggettivo, perché la realizzazione di tali fini è regolata da norma di azione; è perciò improponibile la domanda di risarcimento dei danni che il consorziato assume derivati dalla omessa esecuzione di opere da parte del consorzio (1).

(*Omissis*). — L'appellante — rilevato che per tale capo la domanda è stata dichiarata improponibile dalla sentenza non definitiva, sul riflesso che il proprietario consorziato non avrebbe diritto alla esecuzione di opere idrauliche atte ad assicurargli una utilità individuale — nega la pertinenza del principio di diritto così enunziato al tema della causa, argomentando che in questa essa ha chiesto non la condanna del Consorzio alla esecuzione di una determinata opera, ma la condanna al risarcimento del danno cagionato dalla mancata esecuzione di opere, la cui realizzazione faceva carico al Consorzio in forza di espressa norma statutaria. Quindi il Tribunale regionale — ad avviso dell'appellante — doveva accertare solo se il danno fosse conseguente, o meno, ad una azione od omissione del Consorzio e se mai respingerla nel caso ne mancassero i presupposti, ma non avrebbe potuto in alcun caso dichiarare la improponibilità della domanda.

La doglianza è infondata.

---

(1) Cass., Sez. Un., 8 luglio 1972, n. 2288 e 29 maggio 1963, n. 1422, richiamate nella motivazione, sono pubblicate in *Giust. civ.*, 1972, I, 1723 e 1963, I, 2635.

Sul problema della risarcibilità del pregiudizio arrecato a interessi protetti come interessi legittimi, cfr. la « Relazione » 1966-1970, nn. 25, 26, 77 e 78, cui *adde*, tra le decisioni più recenti, Cass., Sez. Un., 4 luglio 1973 n. 1867, in *Foro it.*, 1974, I, 1101.

La estraneità alla giurisdizione del giudice ordinario della domanda, sotto il profilo qui esaminato, discende invero non tanto dal *petitum* (condanna ad un *facere*), in tesi improponibile contro un soggetto di pubblica amministrazione, quale indubbiamente è il Consorzio convenuto, quanto — piuttosto — dalla non configurabilità come diritto perfetto della posizione soggettiva, alla cui lesione si dovrebbe ricollegare, nella prospettazione dell'attrice, la responsabilità dell'ente convenuto. Posto, invero, che la realizzazione da parte del Consorzio dei propri fini istituzionali è regolata da norme (non di relazione, ma) di azione (Cass. S.U. 29 maggio 1963, n. 1422; Cass. S.U. 8 luglio 1972 n. 2288), la posizione soggettiva del consorziato interessato si qualifica non in funzione del suo inserimento in un rapporto intersoggettivo di diritto ed obbligo, avente ad oggetto l'esecuzione delle opere previste dallo statuto, bensì in ragione della sua correlazione con la situazione attiva di potere, all'ente attribuita per l'attuazione dei propri fini, rispetto al cui esercizio il singolo consorziato si trova in una posizione di interesse legittimo, la lesione della quale peraltro non dà titolo — in principio — ad azione risarcitoria di sorta. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 22 ottobre 1974, n. 20 - *Pres.* Colli - *Rel.* Salvatore - Comune di Caccamo (avv. Virga) c. Assessorato ai lavori pubblici della regione siciliana (avv. Stato Albisinni) c. Azzarello e Marino (avv. Restivo).

Acque pubbliche ed elettriche - Concessione e derivazione - Opposizione - Difetto di requisiti per valere come domande - Concorrenza di domande - Non sussiste.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 7, 8 e 9).

Il provvedimento di concessione di acque pubbliche non è illegittimo per aver omesso di comparare la domanda accolta con l'interesse di altro aspirante all'utenza, se questi si sia limitato a presentare un atto di opposizione che per mancanza di requisiti formali e sostanziali non poteva essere preso in considerazione come domanda concorrente (1).

---

(1) La impossibilità di valutare come domanda un atto privo dei requisiti previsti dagli artt. 7 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 e 9 r.d. 14 agosto 1920, n. 1285 si desume tra l'altro dal disposto dell'art. 10 del r.d. 1285 del 1920 che dichiara irricevibile la domanda priva della prescritta documentazione di cui è perciò legittima la reiezione come inammissibile: Trib. sup. acque, 16 novembre 1972 n. 39, *Riv. Amm. R. I.*, 1973, 153.

La domanda di concessione, con cui si formuli una concreta proposta sta per una determinata e immediata utilizzazione dell'acqua, costituisce d'altro canto il solo mezzo attribuito a chi abbia interesse a conseguire l'uso dell'acqua, per impedire che quella medesima acqua sia intanto concessa a

(*Omissis*). — Con il primo motivo di gravame il Comune ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8 e 9 del T.U. 11 dicembre 1933 n. 1775, nonché eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà. Si deduce, in particolare, l'illegittimità derivante dalla presa in considerazione della sola istanza della ditta Azzarello e Marino e dalla omessa considerazione della domanda dell'Amministrazione comunale con la quale, oltre ad opporsi al rilascio della summenzionata concessione, sarebbe stata avanzata richiesta per il rilascio di concessione per uso distribuzione acqua potabile agli abitanti della frazione « San Giovanni », richiesta che — proprio per l'interesse prioritario che era chiamata a soddisfare — rivestiva carattere preferenziale.

La censura è destituita di fondamento giuridico perché muove da una premessa in fatto del tutto inesistente.

Invero, l'art. 7 del testo unico stabilisce analiticamente i requisiti formali e sostanziali delle domande di concessione che, tra l'altro, oltre a contenere una precisa indicazione dell'oggetto, devono essere corredate del progetto delle opere necessarie ed accompagnate da un deposito di somma.

Ora, nella specie, non è configurabile quella concorrenza di domande presupposta dalle norme di cui viene lamentata la violazione proprio perché non è possibile rinvenire nella opposizione del Comune la presenza di quei requisiti formali e sostanziali necessari per potere configurare una domanda di concessione da parte dell'Amministrazione comunale. È proprio sulla mancanza di tale necessario presupposto che è chiaramente fondato il provvedimento impugnato, non avendo il riferimento contenuto nel provvedimento medesimo al rifiuto di intervento da parte della Cassa per il Mezzogiorno altro significato che quello di avvalorare la constatazione che l'interesse del Comune a derivare le acque dalla sorgente « Vacca » era rimasto allo stato di intenzione e non si era esternato in una formale istanza di concessione, corredata dal relativo progetto e dalla documentazione richiesta dalle norme vigenti. — (*Omissis*).

---

terzi, non essendo prevista una riserva per future utilizzazioni se non a favore e su istanza della p.a. (art. 51 t.u.): sul punto, cfr. Trib. sup. acque, 6 agosto 1957 n. 35, *Acque, bonif. costruz.*, 1958, 64; Trib. sup. acque, 4 giugno 1969 n. 19, *Foro amm.*, 1969, I, 275; Trib. sup. acque, 3 aprile 1973 n. 15, *Cons. Stato*, 1973, II, 479.

L'opposizione rappresenta per contro un mezzo di tutela procedimentale di preesistenti posizioni di interesse, rappresentate dalla titolarità di una utenza o dalla presentazione di domande ammesse ad istruttoria in diverso procedimento: sulla natura delle opposizioni e sulla differenza dalle osservazioni, Cass., Sez. Un., 2 febbraio 1963 n. 182, *Giust. civ.*, 1963, I, 1326; Trib. sup. acque, 31 gennaio 1968 n. 2, *ivi*, 1968, I, 732.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 29 ottobre 1974, n. 23 - *Pres.* Colli - *Rel.* Pezzana - Romano (avv. Saitta) c. Assessorato ai lavori pubblici della regione siciliana (avv. Stato Imponente) e Sardo e altri (avv. Currò).

Acque pubbliche ed elettricità - Sottensione parziale di utenza - Ricorso giurisdizionale - Termine - Decorrenza.
(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 47, 143, 145 e 146).

Acque pubbliche ed elettricità - Sottensione parziale di utenza - Ricorso giurisdizionale - Titolarità di preesistente utenza - Difetto di prova - Inammissibilità del ricorso.
(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 47).

Il termine per l'impugnazione del provvedimento di concessione da parte di chi si assume titolare di una preesistente utenza illegittimamente sottesa non decorre dalla pubblicazione dell'atto, ma dalla data della notificazione in via amministrativa (1).

Va dichiarato inammissibile il ricorso con cui, impugnandosi un provvedimento di concessione di acque pubbliche, si deduca che esso attua un'illegittima sottensione di utenza, se il ricorrente non dimostri di essere titolare di una preesistente utenza o non dia la prova dell'esistenza di opere di presa o derivazione per il cui uso il concessionario dovrebbe il compenso (2).

(Omissis). — L'eccezione di tardività va superata in quanto, ove dovesse essere disattesa quella di difetto di legittimazione attiva e quindi ritenuta esistente, come prospettato dal ricorrente, una posizione di interesse legittimo suscettibile di tutela giurisdizionale, il ricorso si dovrebbe considerare in termini.

Invero la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (dello Stato o della Regione) o sul *Foglio degli annunzi legali* della Provincia, fa decor-

---

(1) Sull'ambito di applicazione dell'art. 146 del t.u. del 1933 (che contiene una disposizione identica a quella dettata dall'art. 2 del Reg. proc. Cons. Stato) in rapporto all'art. 143, comma 2, dello stesso t.u., cfr. Cass., Sez. Un., 17 ottobre 1955, n. 3222, richiamata in motivazione, pubblicata in *Giust. civ.*, 1956, I, 1113, e Cass., Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1404, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1081.

Non consta dell'esistenza di precedenti in termini sulla qualificazione del titolare di utenza preesistente, come persona cui direttamente si riferisce il provvedimento di concessione della medesima acqua ad altro utente, se il provvedimento sia emesso a conclusione di un procedimento cui il precedente utente non abbia partecipato; la decisione del tribunale fa peraltro corretta applicazione dei criteri di individuazione dei soggetti direttamente contemplati dal provvedimento.

rere, ai sensi dell'art. 146 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, il termine d'impugnativa solo quando non si tratti di provvedimento che leda gli interessi di soggetti direttamente contemplati dall'atto amministrativo, ai quali il provvedimento deve essere notificato in forma amministrativa (art. 145). Si tratta di una disposizione in tutto identica a quella di cui all'articolo 2 del Regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato.

Ora la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha costantemente interpretato l'art. 2 nel senso che esso non si applica non solo nell'ipotesi, testualmente prevista dalla norma, che il provvedimento contempli *nominatim* determinati soggetti, ma anche in quella che esso avrebbe dovuto indicarli, venendo il provvedimento stesso ad incidere su posizioni soggettive tutelate dalla legge rispetto al potere esercitato dalla Pubblica Amministrazione. E questa giurisprudenza ha trovato conforto, per quanto riguarda la materia delle acque pubbliche, in quella delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza 17 ottobre 1955, n. 3222).

Questo indirizzo giurisprudenziale, che è dal Tribunale Superiore pienamente condiviso, porta a ritenere, in rapporto al caso in esame, che ove l'avv. Romano fosse effettivamente titolare di un diritto di utenza e proprietario delle opere di presa e di derivazione, egli avrebbe dovuto essere contemplato nel provvedimento impugnato ai fini dell'indennizzo di cui all'art. 47, e conseguentemente i termini sarebbero decorsi solo dalla notificazione in via amministrativa del provvedimento stesso.

Pertanto diviene pregiudiziale l'eccezione di difetto di legittimazione attiva.

Quest'ultima eccezione appare fondata in relazione ad entrambi i profili sotto i quali è stata dedotta. Invero, l'art. 47 considera presupposti per la concessione dell'indennizzo (indennizzo la cui assenza si risolve in un'illegittimità del provvedimento analogamente alla mancata precisione dell'indennità in un decreto di espropriazione) e che vi sia una precedente utenza e che il nuovo utente debba, per ragioni tecniche

---

(2) La massima va ricondotta al principio per cui l'esercizio di fatto di un'utenza di acqua pubblica è sfornito di tutela giuridica nei confronti dell'amministrazione, almeno sino a quando l'utente di fatto non presenti domanda di concessione in sanatoria, nel qual caso peraltro la protezione accordatagli è quella propria di ogni soggetto che riveli con una domanda un interesse alla concessione: in tal senso, tra le altre, Trib. sup. acque, 6 agosto 1957, n. 35, *Acque bonif. costruz.*, 1958, 64; Trib. sup. acque, 18 aprile 1968, n. 9, *Cons. Stato*, 1968, II, 306; Trib. sup. acque, 4 giugno 1969, n. 19, *Cons. Stato*, 1969, II, 628.

ed economiche, avvalersi delle opere di presa e di derivazione dell'utenza preesistente.

Ora, davanti all'eccezione dell'Amministrazione regionale secondo cui egli non avrebbe mai ottenuto una concessione od un riconoscimento di antica utenza delle opere del torrente S. Paolo Zavanni, il ricorrente avrebbe dovuto fornire di ciò la prova mediante l'esibizione dell'atto di concessione od almeno la richiesta di esibizione di esso da parte della P.A.

Tale prova invece non è stata fornita, non potendosi considerare tale né l'ammissione dei controinteressati Panarello ed altri, in quanto non promanante dalla pubblica Amministrazione sola legittimata ad ammettere l'esistenza di un atto giuridico da essa promanante, né l'esibizione di un atto di divisione del 20 giugno 1931 perché *res inter alios acta* rispetto alla pubblica Amministrazione. Comunque davanti alla precisa eccezione dei privati controinteressati secondo la quale il Romano non sarebbe proprietario di opere di presa e di derivazione indennizzabili, in quanto egli si avvarrebbe solo di opere annuali non stabili e come tali non idonee a dar titolo all'indennizzo, egli avrebbe dovuto fornire la prova dell'esistenza di quelle opere che sono il presupposto dell'indennizzo ex art. 47 e conseguentemente della legittimazione a ricorrere.

Detta prova non è stata né fornita né offerta.

Conseguentemente il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto d'interesse (inesistenza della posizione d'interesse legittimo della quale si lamenta la violazione).

Sussistono giusti motivi per compensare totalmente le spese. — *(Omissis).*

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 28 dicembre 1974, n. 29 - *Pres.* Colli - *Rel.* Sgroi - Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Bronzini) c. Consorzio unico di bonifica della bassa parmense ed altri (avv. Cavasola e Menoni) e Berilotti e altri (n.c.).

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Nuova concessione - Incidenza su utenze preesistenti - Responsabilità della P.A. - Sussiste.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 19).

Incorre in responsabilità l'Amministrazione che disponga a favore di terzi della medesima acqua che già aveva formato oggetto di concessione, se l'esercizio della nuova concessione danneggi l'esercizio di quella precedente (1).

(Omissis). — Meno ancora può giovare al Ministero il richiamo dell'art. 19 del testo unico perché — come ha già chiarito la sentenza impugnata, uniformandosi ai principi già affermati dalla giurisprudenza (cfr. Cass. 16 giugno 1971, n. 1829; Trib. Sup. 8 febbraio 1973, n. 10; Trib. Sup. 8 marzo 1968, n. 5), tale norma va interpretata restrittivamente nel senso che il legislatore, escludendo la garanzia, da parte dell'Amministrazione, di godimento dell'acqua concessa, ha inteso esonerarla da responsabilità soltanto se l'impossibilità o la diminuzione di godimento, preesistente e sopravvenuta, non sia imputabile alla stessa, in quanto determinata da eventi naturali o da fatto di un terzo, ma non esclude la responsabilità dell'Amministrazione se essa non consenta al concessionario l'utilizzazione dell'acqua concessa: pertanto, incorre in responsabilità l'Amministrazione che disponga a favore di terzi della medesima acqua che già aveva formato oggetto di concessione, se l'esercizio della nuova concessione danneggi l'esercizio di quella precedente.

Non vale, infine, spostare l'accento sull'esercizio del diritto derivante dalla concessione Bevilotti come presupposto necessario della lamentata lesione, posto che non si è mai contestata in primo grado l'attuazione del godimento consentita da questa concessione (attuazione che rientra, del resto, nella normalità degli eventi) e considerato, inoltre, che sarebbe stato nell'interesse del Ministero, che ha tardivamente svolto questa deduzione, dimostrare il mancato godimento, quando gli atti di causa e la stessa origine della vertenza danno la dimostrazione contraria. Quanto, poi, ai riflessi pregiudizievoli della nuova sulle preesistenti concessioni non è il caso di ripetere quel che si è già detto prima. — *(Omissis)*.

---

(1) Nello stesso senso, cfr., Cass., 14 giugno 1971 n. 1823, in questa *Rassegna*, 1971, I, 924; Trib. sup. acque, 8 febbraio 1973, n. 10, *Cons. Stato*, 1973, II, 230; Trib. sup. acque 8 marzo 1968, n. 5, *Rass. Avv. Stato*, 1968, I, 278, con osservazioni di ALBISINNI; Trib. acque Roma, 27 febbraio 1973, *Temi Romana*, 1973, 231.

In senso contrario, Cass., Sez. Un., 18 ottobre 1954, n. 3851, *Giust. civ.* 1955, I, 1965.

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 8 marzo 1974, n. 434 - *Pres.* Serra - *Rel.* Marcarino - *P. M.* Lombardi (conf.) - Ric. Del Bo ed altri.

Parte civile - Costituzione - Intervento nelle fasi successive al giudizio di primo grado - Appello - Omessa notificazione del decreto di citazione alla parte civile - Nullità insanabile - Fattispecie.
(cod. proc. pen. artt. 91, 92, 185, 187, 188, 195, 412, 422, 517, 541).

La parte civile, dopo il rituale inserimento dell'azione civile nel procedimento penale, ha diritto di intervenire nel giudizio d'appello a tutela della sua pretesa nei confronti dell'imputato, al fine di contrastare al gravame proposto dal medesimo, inteso a scagionarlo, insieme, dalla responsabilità penale e da quella civile.

La nullità del decreto di citazione ex art. 517 cod. proc. pen., in caso di omessa sua notificazione alla parte civile, sebbene non rientrante nella categoria delle nullità generali o assolute di cui all'art. 185 cod. proc. pen., tuttavia, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di convalescenza previste dagli artt. 187 e 188 stesso codice, non è suscettibile della speciale sanatoria di cui all'art. 422 del citato codice, per le nullità verificatesi negli atti preliminari al giudizio e ben può essere fatta valere come motivo di impugnazione.

(Nella specie la Suprema Corte ha rilevato che i reati ascritti agli imputati, assolti con formula piena, erano prescritti, e che tale causa estintiva non poteva essere dichiarata in mancanza di impugnazione del P.M. o degli imputati, e che, in ipotesi, l'annullamento senza rinvio per l'estinzione del reato avrebbe privato la parte civile in sede penale del grado d'appello.

Apparendo però evidente che nei confronti della parte civile la sentenza impugnata non poteva far stato perché il giudizio non si era svolto in suo contraddittorio, e che gli interessi civili devono ricevere tutela a norma dell'art. 541 cod. proc. pen., la Suprema Corte ha annullato la sentenza con rinvio al giudice civile d'appello) (1).

---

(1) V. nello stesso senso: Cass. 10 novembre 1971 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1973, p. 314, n. 344; 15 ottobre 1971 *ivi*, 1972, p. 339, n. 120, 374; per quanto concerne la natura della nullità.

Per quanto concerne l'interpretazione dell'art. 541 c.p.p. e la questione del giudice di rinvio, v. la decisione delle Sezioni Unite 30 novembre 1974 n. 10, *retro*, 125.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 20 maggio 1974, n. 1064 - *Pres.* Erra - *Rel.* Loverre - *P. M.* (conf.) - Ric. Mirabella.

Procedimento penale - Atti preliminari all'istruzione (preistruzione) - Istruzione preliminare del procuratore della Repubblica - Difesa e difensori - Comunicazione giudiziaria - Ordine di cattura non preceduto da atti istruttori - Equipollenza - Ammissibilità.
(cod. proc. pen. artt. 232, 304, 390).

Procedimento penale - Atti preliminari all'istruzione (preistruzione) - Istruzione preliminare del procuratore della Repubblica - Difesa e difensori - Comunicazione giudiziaria - Funzione - Natura - Atto insostituibile - Esclusione.
(cod. proc. pen. artt. 232, 304, 390).

Procedimento penale - Atti preliminari all'istruzione (preistruzione) -Atti di polizia giudiziaria - Difesa e difensori - Comunicazione giudiziaria - Necessità - Esclusione.
(cod. proc. pen. artt. 224, 225, 226, 227, 228, 304, 390).

La comunicazione giudiziaria può essere sostituita da altro atto e in particolare dall'ordine di cattura ritualmente eseguito e non preceduto da atti istruttori (1).

La comunicazione giudiziaria ha la funzione di rendere noto all'inquisito che si sta procedendo a suo carico affinché il medesimo possa

---

(1-3) In tema di contravvenzione al codice della strada è stato ritenuto equipollente dell'avviso di procedimento la contestazione della contravvenzione stessa fatta dalla polizia nei confronti dell'imputato (v. Cass. 23 novembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato* 1974, p. 175, n. 155; 9 ottobre 1972, *ivi*, 1973, p. 1357, n. 1815).

Sono stati inoltre ritenuti atti equipollenti:

— il decreto penale di condanna quando venga iniziato il giudizio di opposizione (v. Cass. 14 novembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 175, n. 156);

— il mandato di comparizione (v. Cass. 7 maggio 1973 in *Cass. Pen. Mass. Anontato*, 1974, p. 176, n. 157);

— il mandato di cattura che contenga nel suo contesto l'avvertenza che con tale mezzo si « da avviso » all'imputato dell'esistenza del processo (v. Cass. 1 dicembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 176, n. 159);

— la nomina del difensore emessa prima del compimento di un accertamento peritale (v. Cass. 27 novembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 177, n. 161);

— il decreto di citazione nei giudizi innanzi al Pretore quando questi non abbia provveduto ad atti istruttori (Cass. 7 dicembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 183, n. 168).

Riconosciutosi che la *ratio* della norma che impone la comunicazione giudiziaria va ricercata nel diritto dell'imputato alla conoscenza del pro-

predisporre un'efficiente difesa, reperendo le prove a sua discolpa in omaggio al principio dell'accertamento della verità reale. Consegue che essa comunicazione non è atto insostituibile o essenziale del procedimento, dovendosi riconoscere l'ammissibilità dell'equipollenza (2).

La comunicazione giudiziaria deve essere data solo dal magistrato nell'istruzione preliminare, nell'istruzione sommaria o formale. Ad essa, pertanto, non è tenuto l'ufficiale di polizia giudiziaria quando proceda alle indagini motu proprio *nei casi consentiti dalla legge* (3).

---

cedimento, in relazione all'esercizio del diritto di difesa, è stato affermato che, non essendo il diritto di difesa operante prima che vi sia un indizio di reato e prima che esso si soggettivizzi nei confronti di una persona determinata, è solo da questo momento che si impone l'emissione e la comunicazione dell'avviso di procedimento (Cass. 14 maggio 1973 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 179, n. 166). Coerentemente, pur riconoscendosi la possibilità di atti equipollenti, è stato affermato che l'avviso di procedimento deve precedere od essere coevo al compimento dell'atto istruttorio (v. Cass. 1 dicembre 1972 in *Cass. Pen. Mass. Annotato*, 1974, p. 176, n. 159; v. anche in questa *Rassegna*, 1974, p. 1501).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V, 25 ottobre 1974, n. 1184 - *Pres.* Peronaci - *Rel.* Barba - *P. M.* Lapiccirella (conf.) - Ric. Pinardi.

Parte civile - Costituzione - Intervento nelle fasi successive al giudizio di primo grado - Diritto degli eredi di proseguire l'azione iniziata dal « de cuius » - Sussistenza.

(cod. proc. civ., artt. 110, 111, 300).

L'erede di colui che si sia originariamente costituito parte civile è legittimato ad intervenire jure hereditario *nel processo penale nelle ulteriori fasi e gradi per la prosecuzione dell'azione risarcitoria già intentata dal* de cuius, *senza che occorra una nuova costituzione di parte civile* (1).

---

(1) Con sentenza 18 maggio 1973 (in *Cass. Pen. Mass. Annotato* 1974 p. 1275, m. 1997) la IV sezione ha affermato che le notificazioni all'erede della parte civile costituita spettano solo dopo il suo intervento, che deve avvenire per inziativa dell'erede stesso. Nello stesso senso, Cass. 26 novembre 1971 in *Cass. Pen. Mass. Annotato* 1973, p. 128, m. 70, come conseguenza del principio che il rapporto processuale civile, inserito nel processo penale deve essere disciplinato, ove la legge non disponga altrimenti, dalle norme del processo civile.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 30 novembre 1974, n. 10 - *Pres.* Pece - *Rel.* Paci - *P. M.* Guadagno (conf.) - ric. Ministero lavori pubblici.

Parte civile - Impugnazioni - Ricorso della parte civile - Accoglimento del ricorso - Giudizio di rinvio.
(c.p.p. artt. 23, 195, 541).

A seguito delle decisioni n. 1 del 1970 e n. 29 del 1972 della Corte Costituzionale, che hanno dichiarato la parziale illegittimità costituzionale degli artt. 195 e 23 cod. proc. pen. nella parte in cui tali norme prevedono limiti, per la parte civile, alla proposizione del ricorso per cassazione contro le disposizioni della sentenza penale relative agli interessi civili, la parte civile ha, a tutela di detti interessi, il diritto autonomo e indipendente da qualsiasi iniziativa delle altre parti del processo di far proseguire in cassazione il giudizio penale, anche quando agli effetti penali la sentenza del giudice di merito sia divenuta irrevocabile per mancata impugnazione da parte dell'imputato o del P. M. ed anche quando nel merito il giudizio sia stato definito con sentenza di assoluzione dell'imputato o con altra formula liberatoria. In tal caso il giudizio penale prosegue fino a quando la Corte di Cassazione, legittimamente e regolarmente sollecitata dalla parte civile, avrà adempiuto ai suoi compiti istituzionali, in base agli artt. 111 Cost. e 524 cod. proc. pen. rinviando, poi, nel caso di accoglimento del ricorso, al giudice civile ai sensi dell'art. 541 cod. proc. pen (1).

(Omissis). — Buzzi Flavio veniva citato davanti al Tribunale di Rovigo per rispondere, tra l'altro, del delitto di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), per aver usato violenza al guardiano idraulico Sebenello Egidio che gli aveva impedito il transito, con la propria automobile, lungo un argine del fiume Po, dove il transito era vietato, e gli aveva contestato la relativa contravvenzione.

Il Tribunale, con la sentenza 6 luglio 1972, pur ritenendo per certo che si fosse realizzata la materialità del reato, in quanto il Sebenello

---

(1) La Corte di Cassazione a sezioni Unite ha deciso in questo senso una questione di notevole importanza sulla quale erano state espresse discordi opinioni in dottrina e in giurisprudenza; per quest'ultima v., per il rinvio al giudice penale, Cass. Sez. IV 27 aprile 1972 n. 688 in *Massimario delle Decisioni Penali,* 1972, n. 122.346; Sez. IV 22 giugno 1972 n. 1053 *ivi,* n. 122.886. Per il rinvio al giudice civile v. invece: Cass. IV Sez. 1 ottobre 1970 n. 952 in *Giust. pen.* 1971, III, 198.302; I Sez. 25 maggio 1972 n. 573 *ivi* 1973, III, 247; III Sez. 1 febbraio 1973 *ivi,* 1974, III, 160, n. 60;

si era qualificato, sia a voce che mediante l'esibizione della propria tessera personale, ed in quanto la violenza usata dall'imputato mirava proprio ad ostacolare l'esercizio dell'attività cui era tenuta la parte lesa, per l'adempimento dei doveri del suo ufficio, tuttavia non riteneva di potere escludere l'erronea attribuzione al Sebenello, da parte dl Buzzi, di mansioni attinenti all'esercizio di un'attività privata e non già, come era invece nella realtà, attinenti all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa, che rientrava nell'ambito della competenza del Genio civile di quella circoscrizione. Pertanto assolveva l'imputato dal delitto ascrittogli, e da quello, pure contestatogli, di rifiuto di generalità, per insufficienza di prove relative all'elemento psicologico del reato.

Contro la detta sentenza, tanto il Sebenello che la Pubblica Amministrazione, che si erano costituiti parte civile, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, hanno proposto ricorso per cassazione, deducendo il vizio di motivazione per contraddittorietà tra le premesse di fatto e di diritto della decisione impugnata ed il contenuto dispositivo di tale decisione; nonché l'erronea interpretazione dell'art. 337 in relazione all'art. 5 c.p., dato che l'errore dell'agente sulla qualità di pubblico ufficiale del soggetto passivo si doveva equiparare all'errore sulla legge penale, errore che non poteva essere invocato a propria scusa, nemmeno in base al rilievo, pure contenuto nella motivazione della sentenza impugnata, che la persona qualificatasi come guardiano idraulico non indossava alcuna uniforme.

Il ricorso veniva assegnato alla sesta sezione penale della Corte di Cassazione che, nell'udienza del 4 marzo 1974, in accoglimento di analoga istanza del Procuratore Generale, disponeva, con ordinanza, la trasmissione degli atti al Primo Presidente della Corte, a sensi degli artt. 530 e 534 c.p.p., per l'assegnazione alle Sezioni Unite, in vista delle questioni che si profilavano in relazione al caso di specie, questioni già esaminate dalle sezioni singole e da queste variamente decise, anche nell'ambito della stessa sezione.

IV Sez. 8 ottobre 1973 n. 1757 in *Massimario delle Decisioni Penali* 1973, n. 126.269.

In dottrina, v.: TARTAGLIONE, *Il ricorso della parte civile avverso sentenza di proscioglimento*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1972, p. 369; LAPICCIRELLA, *Postilla sui limiti delle impugnazioni della parte civile*, in *Ric. giur. circ. trasp.* 1972, p. 455; VALENTINO, *I nuovi poteri di impugnazione della parte civile*, in *Riv. giud. circ. trasp.*, 1972, p. 506; DE FALCO F. PAOLO, *Rinviare a giudizio costituzionale l'art. 25 Cod. proc. pen.*, *ivi*, 1973, p. 33; MARZANO, *Identificazione del giudice competente a decidere sull'azione della parte civile dopo l'accoglimento del ricorso proposto*, in *Giust. pen.*, 1973, III, 558.

Osserva in diritto

Dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 1 del 22 gennaio 1970 e con quella successiva del 17 febbraio 1972, n. 29, ha dichiarato illegittimi, in relazione all'art. 111 della Costituzione, rispettivamente, gli artt. 195 e 23 del c.p.p., alla parte civile compete l'autonomo diritto di ricorrere in cassazione per violazione di legge, anche contro la sentenza, sia di primo che di secondo grado, che, come nel caso in esame, abbia prosciolto l'imputato e che, non avendo condannato ai danni e alle spese essa parte civile, non poteva prima, per l'art. 23 e per l'art. 195, che di quello costituisce la puntuale applicazione in tema di proposizione del gravame, essere da lei in alcun modo impugnata.

Come la stessa Corte Costituzionale ha avuto cura di puntualizzare, il ricorso per cassazione che la parte civile è così ammessa a proporre nella ipotesi in cui le era prima vietato, ha sempre lo stesso oggetto, e quindi gli stessi limiti, dell'azione civile che essa è abilitata ad esercitare nel processo penale; può cioè investire le sole disposizioni della sentenza che concernono i suoi interessi civili.

Va poi soggiunto, in relazione al ricorso in esame, dalla parte civile proposto contro sentenza di primo grado per lei inappellabile, che, in tanto esso può produrre effetto, in quanto non è seguito il giudizio di appello, per difetto della necessaria impugnativa da parte dell'imputato o del pubblico ministero, giudizio al quale, in tal caso, la parte civile avrebbe avuto titolo per partecipare, in forza dell'art. 92 c.p.c.

Va infine ribadito, muovendo da una corretta e complessiva valutazione delle anzidette decisioni della Corte costituzionale, che, come è stato già precisato da questo stesso Supremo Collegio (v. Cass. Sez. Un. 15 dicembre 1973, ric. Crespi Francesco ed altri contro Crespi Antonio ed altri), il sindacato di legittimità chiesto dalla parte civile riguarda tutte quelle disposizioni della sentenza impugnata che, indipendentemente dalla loro localizzazione nel testo della sentenza, ed indipendentemente anche dalla formula di proscioglimento, decidono, esplicitamente o implicitamente, questioni o abbiano riguardo a situazioni di merito suscettibili di influire negativamente sull'accertamento giudiziale delle pretese di parte civile, la quale, ferma restando l'intangibilità del giudicato penale nei confronti dell'imputato, può chiedere un diverso accertamento ed una diversa valutazione, in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua qualificazione giuridica e all'imputabilità materiale e psicologica, che valgano a consentire il pieno esercizio ed il proseguimento dell'azione riparatoria nella opportuna sede.

Passando ora all'esame del ricorso contro la sentenza del Tribunale di Rovigo, osserva questo Supremo Collegio che, come risulta dalla stessa

motivazione della sentenza impugnata — la quale, sul punto, si basa sulle dichiarazioni rese in giudizio dallo stesso imputato — a questi il Sebenello, non solo si era qualificato come guardiano idraulico e gli aveva inoltre esibito il documento rilasciatogli dalla Pubblica Amministrazione, comprovante tale sua qualifica, ma gli aveva chiesto le generalità, e lo aveva diffidato ad osservare il divieto di transito, esprimendo la riserva, in caso contrario, di redigere a carico di lui il verbale di contravvenzione. D'altra parte, nessun dubbio è stato espresso dai giudici di merito circa la qualità di pubblico ufficiale spettante al Sebenello, né circa la demanialità della strada, sulla quale arbitrariamente transitava l'imputato, ed alla cui tutela, come a quella di ogni altra opera idraulica, pertinente all'attrezzatura fluviale, sovrintendeva la Pubblica Amministrazione, per mezzo del locale Ufficio del Genio civile, da cui dipendeva la parte lesa.

Senonché da queste premesse di fatto non sono state tratte le dovute conseguenze, ed è stato deliberato il proscioglimento dell'imputato in base alla considerazione che questi, a causa della concitata discussione seguita all'intimazione del Sebenello, o a causa di un erroneo apprezzamento circa il movente di tale intimazione, e anche perché il Sebenello non indossava alcuna uniforme, né la sua qualità era, in altra guisa, esteriormente riconoscibile, poteva aver creduto, sia pure erroneamente, che si trattasse di un sorvegliante privato e perciò di persona non preposta all'esercizio di una pubblica funzione.

Ora, come è stato correttamente rilevato nei motivi di ricorso, la legge penale tutela il pubblico ufficiale che tale si presenti obiettivamente, cioè per il fatto stesso che egli eserciti una pubblica funzione, condizione questa che va stabilita in base all'ordinamento giuridico dal quale è disciplinata, sia in generale che con disposizioni particolari (v., con riferimento alla fattispecie in esame, l'art. 220 del t.u. delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, appr. con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775), l'organizzazione dello Stato e degli altri enti pubblici, nelle loro varie articolazioni, in relazione ai compiti che, in concreto, l'attività pubblica è destinata a realizzare nell'interesse della collettività.

Da ciò consegue che, una volta escluso ogni dubbio circa la materialità del reato di resistenza a pubblico ufficiale, e cioè circa l'effettivo esercizio, da parte del soggetto passivo, di una delle attività elencate nell'art. 357 c.p., nell'atto in cui si venivano a realizzare gli altri elementi costitutivi della fattispecie criminosa anzidetta, così come è stato ritenuto, in punto di fatto, dal Tribunale di Rovigo, l'erronea opinione dell'agente circa la qualifica del soggetto passivo non vale né ad escludere il dolo né a giustificare qualsiasi altra formula di proscioglimento che si basi sull'elemento psicologico del reato.

Al contrario, lo stato di irritazione che, secondo i giudici di merito, avevano suscitato nell'agente le intimazioni e le diffide pronunciate dal soggetto passivo, e a causa del quale l'imputato avrebbe omesso di prestare la dovuta attenzione a ciò che il pubblico ufficiale aveva ritenuto necessario per dimostrare la sua qualità, caratterizza un atteggiamento che suppone non soltanto la volontarietà dell'azione, ma anche la rappresentazione, quanto meno, della probabilità o della possibilità che il fatto costitutivo del reato in esame si realizzasse in tutti i suoi elementi: il che è sufficiente, quanto meno sotto il profilo del dolo eventuale, per affermare la piena colpevolezza dell'agente medesimo. E, comunque, ferme restando le premesse, in punto di fatto, contenute nella sentenza impugnata, il dubbio, per qualsiasi causa concepito dall'imputato, non equivaleva ad ignoranza o ad errore, e perciò non poteva ritenersi idoneo ad escludere o a porre in discussione l'elemento psicologico del reato.

Il che rende superflua ogni altra esatta considerazione contenuta nei motivi di ricorso circa l'irrilevanza, ai fini dell'accertamento della responsabilità penale, dell'eventuale errore sulla qualità di pubblico ufficiale del soggetto passivo, una volta che questi si sia qualificato o che l'agente abbia in altro modo acquisito la consapevolezza dell'attività esercitata dalla parte lesa, indipendentemente dalla circostanza che questa indossi una divisa o presenti altri segni esteriori di riconoscimento.

Da quanto è stato esposto discende che, in accoglimento della impugnazione proposta dalla parte civile, a tutela del diritto al risarcimento dei danni derivati dal fatto attribuito al Buzzi Flavio, e ad ogni altra reintegrazione patrimoniale accessoria, la sentenza impugnata va annullata, per contraddittorietà di motivazione e per erronea interpretazione degli artt. 43, 337 e 357 c.p., con rinvio al giudice civile competente per valore in grado di appello, a sensi dell'art. 541 c.p.p. il quale provvederà anche per le spese di questa fase del giudizio.

Circa l'applicabilità di quest'ultima norma, in verità, sono sorti dei contrasti sia in dottrina e sia anche nella giurisprudenza delle sezioni singole di questa Corte, e le maggiori perplessità sono state suscitate propriamente dal tenore letterale del dispositivo della sentenza n. 29 del 17 febbraio 1972 con la quale la Corte Costituzionale dichiarava la illegittimità dell'art. 23 c.p.p., nella parte in cui esclude che « il giudice penale » possa decidere sull'azione civile, anche quando, concluso il procedimento penale con sentenza di proscioglimento, l'azione della parte civile a tutela dei suoi interessi civili prosegua « in sede di cassazione ed eventuale successivo giudizio di rinvio ».

Occorre però in proposito rilevare che, tanto per l'art. 23, quanto per l'art. 195, è stato escluso dalla stessa Corte Costituzionale che potessero considerarsi come norme di comparazione, ai fini del giudizio di

costituzionalità, l'art. 3 della Costituzione, che sancisce l'uguaglianza di tutti i soggetti di diritto della comunità nazionale davanti alla legge, o l'art. 24, che sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del giudizio, ed è stato puntualizzato, invece, ripudiando sotto tale aspetto, le indicazioni contenute, a tale riguardo, nella motivazione delle ordinanze di rimessione delle auorità giurisdizionali promovitrici del giudizio di legittimità, che l'illegittimità delle norme di rito in questione doveva basarsi unicamente sull'art. 111 comma secondo della Costituzione, che ammette il ricorso per cassazione contro ogni tipo di sentenza.

Ora il valore ermeneutico di tale precisazione non può sfuggire ad alcuno, nel senso che una piena parità tra la parte civile e le altre parti del processo penale non può ritenersi ancora realizzata nemmeno in seguito all'intervento della Corte Costituzionale.

La parte civile, in altri termini, deve ritenersi paga di avere, nel caso in esame, esercitato pienamente il proprio diritto di difesa nel primo grado di giudizio, e, d'altra parte, è proprio in dipendenza della singolare posizione che essa ha, come parte lesa, nel processo penale, che le manca il potere di provocare il riesame sul fatto nel silenzio del pubblico ministero e dell'imputato.

La conseguenza che logicamente deve trarsi da tali rilievi, espressi peraltro anche nella parte motiva delle stesse decisioni della Corte Costituzionale, è che il processo penale, concluso con la sentenza di primo o di secondo grado non impugnata dalle altre parti, non può più essere proseguito, nemmeno dalla parte civile, se non per il riesame di legittimità che può essere sempre richiesto all'organo giurisdizionale competente, con l'ulteriore conseguenza che, una volta emessa la decisione della corte regolatrice, anche il rapporto processuale civile inserito nel processo penale deve ritenersi, in ogni caso, definitivamente chiuso, di guisa che l'ulteriore eventuale giudizio di merito nella ipotesi che la sentenza impugnata venga annullata, non potrà che svolgersi nella sua sede naturale, innanzi al giudice civile.

L'espressione usata dalla Corte Costituzionale trova quindi la sua ovvia giustificazione solo nel fatto che, essendo la lite civile pendente avanti al giudice penale, il controllo di legittimità della sentenza di proscioglimento non poteva chiedersi che all'organo istituzionalmente predisposto per tale compito, secondo l'ordinamento processuale vigente (v. art. 202 c.p.p.) ordinamento sul quale il giudice costituzionale non poteva interferire (v., in proposito, l'ordinanza n. 154 del 1970 della C. Cost.), anche perché estraneo alla materia specificamente sottoposta al suo sindacato, fermo restando però, per la medesima ragione, il *modus procedendi* che il sistema prevede, per l'eventuale ulteriore corso, ai fini della decisione separata della lite di danno.

Né può ritenersi giustificato il rilievo che l'art. 541 c.p.p. presupponga l'annullamento solamente delle disposizioni o dei capi della sentenza concernenti l'azione civile proposta a norma dell'art. 23 c.p.p., nella sua originaria formulazione, dato che, una volta venute meno, non essendo conformi al dettato costituzionale, le limitazioni poste da detta norma, con conseguente ampliamento dei poteri consentiti alla parte civile, secondo quanto si è detto in precedenza, la portata dell'art. 541 viene automaticamente ad estendersi alla nuova ipotesi di separazione della controversia civile dal giudizio penale, non potendo dubitarsi, peraltro, sotto l'aspetto sistematico, della funzione che è assegnata a tale disposizione, dettata proprio per svincolare la lite civile dal processo penale non appena siano cessate, come avviene nel caso in esame, le ragioni che prima ve la costringevano, in una posizione resa necessaria, appunto, dalle prevalenti esigenze dell'attività punitiva.

Ogni altro rilievo in contrario muove da considerazioni di carattere marginale le quali, comunque, non sono propriamente attinenti al *thema decidendum,* perché riguardano, piuttosto, le conseguenze pratiche dell'assetto ora conferito alla posizione processuale della parte civile, conseguenze però che sono sempre riconducibili alla logica del sistema, per il quale la competenza del giudice penale a statuire sopra la responsabilità civile può ammettersi esclusivamente allorquando egli riconosca e dichiari la responsabilità penale, perché soltanto in questo caso sussiste quella correlazione che giustifica tale competenza, con tutte le implicazioni che ne derivano, quali l'impulso di ufficio e l'osservanza delle altre regole del rito penale, non escluso l'intervento del pubblico ministero.

Verificatasi, invece, la separazione tra giudizio civile e penale, a seguito del ricorso della parte civile avverso la pronuncia penale, il giudice penale non può, in caso di accoglimento del ricorso, continuare nell'esercizio di una giurisdizione che non gli è propria, come in qualunque altro caso in cui l'azione civile non trova più un addentellato in sede penale.

Né alcuna difficoltà può essere concepita circa la competenza del giudice civile a riesaminare l'antigiuridicità penale dei fatti, quando ciò sia necessario, anche se *incidenter tantum,* per la cognizione delle pretese civilistiche, non soltanto perché ciò avviene, di solito, nei giudizi di risarcimento del danno da reato, allorché questo sia estinto, in base all'art. 198 c.p.p., ma anche e soprattutto perché la norma citata costituisce l'applicazinoone di un principio generale.

Nulla, infatti, vieta al giudice civile di accertare un certo fatto storico civilmente rilevante ex art. 185 c.p., indipendentemente dalla cognizione, da parte del giudice penale, del fatto medesimo, in quanto penalmente rilevante, non solo nel caso di cui ora si è fatto cenno,

ma anche nel caso di improcedibilità o di improponibilità dell'azione, e quindi anche nel caso che il procedimento penale non sia stato mai iniziato, o si sia concluso con una sentenza di proscioglimento istruttoria, o di assoluzione in giudizio, a meno che non si rinvenga nella disciplina positiva dei rapporti fra il giudizio penale e l'azione civile riparatoria una specifica preclusione, come nei casi disciplinati dagli artt. 25 e segg. del c.p.p. Con la conseguenza ulteriore che, ove il danno non venga accertato in sede penale, con la costituzione della parte civile e con la sentenza di condanna, esso potrà essere accertato nel giudizio civile promosso o proseguito dopo la definizione di quello penale — nei casi in cui ciò non sia tassativamente escluso dalla legge — in tutta la sua ampiezza, nel senso che la pronuncia di condanna al risarcimento riguarderà tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, come risultato logico di due accertamenti compiuti da due diversi giudici, in distinti procedimenti, in ordine ai due elementi strettamente connessi ed inscindibili della fattispecie dell'illecito civile ex art. 185 c.p. In proposito, anzi, non è superfluo precisare che l'art. 2059 c.civ. limita l'ambito di risarcibilità dei danni non patrimoniali ai casi determinati dalla legge in genere, comprendendovi perciò anche le ipotesi previste dall'art. 185, indipendentemente da ogni accertamento da parte del giudice penale, e salve sempre le preclusioni espressamente previste, così come vi comprende altre ipotesi di illecito meramente civile, come si può argomentare dall'art. 89 c.p.c.

Secondo i principi generali che regolano i poteri guirisdizionali, al giudice civile, salve le preclusioni espressamente previste, è perciò consentito di indagare se il fatto lamentato integri gli estremi obiettivi e subiettivi del reato, del quale quindi conoscerà come fatto storico da ricostruire agli effetti civili.

Deve perciò disattendersi l'obiezione che si è mossa contro la soluzione così adottata, sul punto, da questo Supremo Collegio, obiezione secondo la quale il risarcimento del danno non patrimoniale sarebbe assicurato soltanto dalla dichiarazione di responsabilità dell'imputato emessa nel giudizio penale.

In conclusione quindi, in sede di rinvio a meri fini civili, si dovrà rinnovare l'esame di tutti i punti della decisione vulnerati dall'annullamento, come se il fatto costituisse soltanto un illecito civile, sia pure, come è opportuno ribadire, con tutta l'ampiezza delle sue conseguenze, ai sensi dell'art. 185 c.p. (v., sul punto, anche, Cass. Sez. Un. cit.).

È appena il caso di aggiungere, infine, che non è una ragione per dubitare della validità della conclusione cui è in tal guisa pervenuto questo Supremo Collegio, il rilievo della difesa di parte civile che una tale soluzione possa creare, sul piano pratico, degli inconvenienti: in particolare, a causa del rinvio che, a sensi dell'art. 541 c.p.p., si deve

fare al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile.

A parte, infatti, l'ovvia considerazione che gli argomenti non si risolvono adducendone gli inconvenienti, e a parte anche il fatto che non si vede la ragione di una diversa valutazione delle conseguenze pratiche ora prospettate secondo la diversa portata dell'art. 541 c.p.p., prima e dopo le decisioni della Corte Costituzionale, va rilevato, in proposito, che eventuali adeguamenti del sistema, resi necessari per coordinare la attuazione dei precetti costituzionali all'ordinamento giuridico vigente, possono essere demandati soltanto al potere legislativo, specie in un campo in cui, secondo i principi fissati, fino ad oggi, nelle anzidette sentenze della Corte Costituzionale, alla posizione della parte civile non sono offerte altre garanzie costituzionali al di fuori di quella prevista dall'art. 111 della Costituzione. — *(Omissis).*

PARTE SECONDA

LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

Codice penale, art. 175, nella parte che esclude possano concedersi ulteriori non menzioni di condanne nel certificato del casellario giudiziale spedito a richiesta di privati, nel caso di condanne per reati anteriormente commessi a pene che, cumulate con quelle già irrogate, non superino i limiti di applicabilità del beneficio.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 225, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice penale, art. 506, nella parte in cui punisce la sospensione del lavoro effettuata per protesta dagli esercenti di piccole aziende industriali o commerciali che non hanno lavoratori alla loro dipendenza.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 222, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice di procedura penale, art. 25, nella parte in cui dispone che « l'azione civile non può essere proposta (proseguita o riproposta) davanti al giudice civile (o amministrativo), quando in seguito a giudizio è stato dichiarato che il fatto non sussiste, che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto fu compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero che non è sufficiente la prova che il fatto sussista o che l'imputato lo abbia commesso », anche da parte di soggetti rimasti estranei al giudizio penale, perché non legittimati a costituirsi in esso parte civile o, comunque, di fatto, non posti in grado di parteciparvi.

Sentenza 26 giugno 1975, n. 165, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice di procedura penale, art. 387, nella parte in cui non prevede che prima della decisione del giudice sull'appello del pubblico ministero si proceda, in tutti i casi, agli adempimenti di cui all'art. 372, primo e secondo comma, dello stesso codice, ai fini dell'esercizio delle facoltà da questa norma previste.

Sentenza 10 luglio 1975, n. 199, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

codice di procedura penale, art. 401, nella parte in cui fa decorrere il termine di cinque giorni per la deduzione delle nullità relative incorse nell'istruzione sommaria, dalla notifica all'imputato del decreto di citazione al giudizio anziché dalla notificazione al difensore dell'avviso della data fissata per il dibattimento.

Sentenza 26 giugno 1975, n. 162, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

r.d.l. 1° maggio 1930, n. 680, art. 18, limitatamente alle parti in cui esclude per il sanitario, già iscritto alla cassa per le pensioni ai sanitari per una data prestazione professionale, il trattamento pensionistico relativo al simultaneo servizio prestato presso un istituto di assistenza e beneficenza esonerato dalla iscrizione del sanitario alla cassa predetta.

Sentenza 3 luglio 1975, n. 176, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 6 luglio 1939, n. 1035, art. 11, limitatamente alle parti in cui esclude per il sanitario, già iscritto alla cassa per le pensioni ai sanitari per una data prestazione professionale, il trattamento pensionistico relativo al simultaneo servizio prestato presso un istituto di assistenza e beneficenza esonerato dalla iscrizione del sanitario alla cassa predetta.

Sentenza 3 luglio 1975, n. 176, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

d.l.lgt. 18 gennaio 1945, n. 39, art. 2, secondo comma, nella parte in cui la norma esclude dal diritto alla pensione di riversibilità le figlie maritate anche se siano riconosciute inabili al lavoro e risultino a carico del genitore al momento del decesso di questo.

Sentenza 26 giugno 1975, n. 164, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 29 aprile 1949, n. 264, art. 32, lettera *b*), nella parte in cui esclude gli operai delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità d'impiego, dall'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

Sentenza 3 luglio 1975, n. 177, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 10 agosto 1950, n. 648, art. 59, primo comma, nella parte in cui stabilisce che la vedova che passi ad altre nozze perda la pensione per il solo fatto del matrimonio anche se il marito non fruisce di reddito assoggettabile all'imposta complementare.

Sentenza 8 luglio 1975, n. 184, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 16 *bis*, nella parte in cui, con le decorrenze ivi indicate, non estende ai professori di ruolo aventi diritto all'ultima classe di stipendio (di cui al parametro 825) il trattamento retributivo stabilito per la qualifica A ed ex parametro 825.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 219, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

legge 18 marzo 1968, n. 313, art. 47, primo comma, nella parte in cui stabilisce che la vedova che passi ad altre nozze perde la pensione per il solo fatto del matrimonio anche se il marito non fruisce di reddito assoggettabile alla imposta complementare.

Sentenza 8 luglio 1975, n. 184, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24, nella parte in cui, in sede di istruttoria sommaria condotta dal pubblico ministero, non prevede che il giudice istruttore penale provveda in ordine all'assegnazione di somma nelle forme, nei limiti e coi presupposti di cui al medesimo art. 24.

Sentenza 10 luglio 1975, n. 198, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 9, secondo comma, nella parte in cui non consente il normale esercizio di facoltà di prova.

Sentenza 10 luglio 1975, n. 202, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 47, nella parte in cui, con le decorrenze ivi indicate, non estende ai professori universitari di ruolo aventi diritto all'ultima classe di stipendio (di cui al parametro 825) il trattamento retributivo stabilito per la qualifica A ed ex parametro 825.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 219, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, art. 12, primo, secondo e terzo comma, per la parte che riguarda i docenti universitari con parametro 825.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 219, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.l. 2 maggio 1974, n. 115, art. 7.

Sentenza 17 luglio 1975, n. 227, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice civile, art. 2540 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 159, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice di procedura civile, art. 140 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 213, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice di procedura civile, art. 413 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 171, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice di procedura civile, art. 434 cpv. (artt. 3, 24 e 35 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 171, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice di procedura civile, art. 545, quarto comma (artt. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 209, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice penale, art. 175 (artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 225, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice penale, art. 403 (artt. 21 e 25 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 188, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

codice penale, art. 508 (artt. 3, 4, primo comma, 40 e 41 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 220, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice penale, art. 573 (artt. 2, 3 e 13 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 163, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice penale, art. 669 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 158, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice di procedura penale, artt. 123 e 304 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 172, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice di procedura penale, artt. 190, 99 e 100 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 166, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice di procedura penale, art. 408 (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 169, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 45, nella parte in cui statuisce la detraibilità dall'asse ereditario, ai fini dell'imposta di successione, dei debiti cambiari, alla sola condizione che essi risultino dai libri di commercio, regolarmente tenuti, del debitore o del creditore (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 173, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, all. *A*, parte I, art. 32 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 212, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

r.d.l. 8 maggio 1927, n. 798, art. 9, quarto comma (art. 30, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 207, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 220 (artt. 3 e 13 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 211, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

legge 28 settembre 1939, n. 1822, art. 36 (art. 112 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 218, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, artt. 12, secondo comma, e 22 (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 174, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 2, 196 e 202 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 159, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 10 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 223, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 101, 103 e 70 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 195, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 29 ottobre 1949, n. 826, art. 1, terzo comma (art. 112 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 218, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

legge 4 agosto 1955, n. 692, artt. 2 e 4 (artt. 3, 23, 41 e 53 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 201, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 207 (artt. 2, 24 e 29, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 195, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 261 e 262 (artt. 3, 24, secondo comma, e 101 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 215, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, artt. 140, 141 e 143 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 186, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 32, settimo comma (artt. 48 e 51 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 203, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 21 ottobre 1964, n. 1013, art. 1 (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 197, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 23 aprile 1965, n. 458 (artt. 2 e 18 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 190, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 21 (art. 24 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 224, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

legge 21 luglio 1965, n. 903, artt. 3, primo comma, lett. *h*, e 5, secondo comma (artt. 38, 2, 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 187, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 23 dicembre 1966, n. 1139, art. 6 (artt. 23 e 53, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 185, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 18 marzo 1968, n. 238, art. 2 (artt. 38, 2, 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 187, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24 (artt. 27, 24 e 3 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 198, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, nella parte in cui limita l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 18 alle sole imprese industriali, commerciali ed agricole, e nella parte in cui esclude l'applicabilità delle disposizioni del titolo III « Dell'attività sindacale », nei confronti dei datori di lavoro privati non imprenditori (artt. 3, 4, 35, primo comma, e 41, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 189, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, nella parte in cui attribuisce in ogni caso al lavoratore, il cui licenziamento sia stato dichiarato invalido od inefficace, il diritto al risarcimento danni in misura non inferiore a cinque mensilità di retribuzione (artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 178, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 21 maggio 1970, n. 282, art. 5, lettera *b*), nella parte in cui non estende l'amnistia ai reati di falso in scrittura privata (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 214, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.P.R. 22 maggio 1970, n. 283, art. 5, lettera b, nella parte in cui non estende l'amnistia ai reati di falso in scrittura privata (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 214, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 32 (artt. 3, 23, 41 e 53 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 201, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 1° dicembre 1970, n. 828, art. 9, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 202, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 11 giugno 1971, n. 426, art. 46 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 26 giugno 1975, n. 158, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 4 agosto 1971, n. 592, art. 2-*terdecies*, primo comma (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1975, n. 183, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge reg. Lombardia appr. 1° marzo 1973 e riappr. 10 maggio 1973 (artt. 117 della Costituzione).

Sentenza 17 luglio 1975, n. 221, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.l. 24 luglio 1973, n. 427, artt. 1 e 2 (art. 41 della Costituzione).

Sentenza 10 luglio 1975, n. 200, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge reg. Sicilia, appr. 20 dicembre 1974, (art. 17 dello statuto speciale per la Regione siciliana).

Sentenza 3 luglio 1975, n. 175, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge reg. Sicilia, appr. 21 dicembre 1974, art. 9, terzo comma (art. 17, lettera *c*, dello statuto speciale per la Regione siciliana).

Sentenza 15 luglio 1975, n. 208, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

III - QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 45, primo comma (artt. 3, 24 e 29 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 14 marzo 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

codice civile, artt. 278 e 279 (art. 30, primo, secondo e ultimo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 17 ottobre 1973, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice civile, art. 468, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello dell'Aquila, ordinanza 17 marzo 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

codice civile, art. 1901 (artt. 41 e 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 28 gennaio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice civile, art. 1901, secondo comma (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Pretore di Pizzo, ordinanza 11 marzo 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice civile, art. 2059 (artt. 3 e 24, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 22 marzo 1973, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice civile, art. 2946 (art. 36 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Lecce, ordinanza 23 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

codice di procedura civile, art. 140 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 17 marzo 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

codice di procedura civile, art. 316 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Lucca, ordinanza 20 dicembre 1974, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice di procedura civile, art. 409 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Napoli, ordinanza 25 febbraio 1975, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

Pretore di Napoli, ordinanza 23 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice di procedura civile, art. 409, primo comma, quarto paragrafo (artt. 25, primo comma, e 3, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Civitavecchia ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice di procedura civile, art. 409, n. 5 (artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, e 102 della Costituzione).

Pretore di Grottaglie, ordinanza 9 maggio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

codice di procedura civile, art. 416, secondo comma (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Oppido Mamertina, ordinanza 26 aprile 1975, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

codice di procedura civile, artt. 429, ultimo comma, e 431, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Scicli, ordinanza 7 marzo 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

codice di procedura civile, artt. 545, quarto ed ultimo comma (artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 28 della Costituzione).

Tribunale di Vicenza, ordinanza 14 marzo 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice penale, art. 81, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Silandro, ordinanza 24 gennaio 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

codice penale, art. 164, n. 2 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 24 febbraio 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

codice penale, art. 164, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Biella, ordinanza 10 giugno 1974, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice penale, art. 168, n. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Vittorio Veneto, ordinanza 17 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

codice penale, art. 176 p.p. e cpv. (artt. 3 p.p. e 27, terzo comma, della Costituzione).

Giudice di sorveglianza del tribunale di Oristano, ordinanza 19 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

codice penale, art. 176, secondo comma (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 23 gennaio 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

codice penale, art. 222, primo comma (art. 32, secondo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Piacenza, ordinanza 30 gennaio 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

codice penale, art. 341, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Abbiategrasso, ordinanza 26 novembre 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice di procedura penale, art. 226-*ter* (artt. 25, 101 e 112 della Costituzione).

Pretore di Foligno, ordinanza 13 gennaio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

codice di procedura penale, artt. 226-*ter* e *quater* (artt. 101, secondo comma, 108 cpv., 109 e 112 della Costituzione).

Pretore di Tivoli, ordinanza 24 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice di procedura penale, artt. 304-*bis* e 364 (artt. 24 e 3 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Roma, ordinanza 13 febbraio 1974, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice di procedura penale, art. 390 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 febbraio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

codice della navigazione, art. 653 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 23 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

codice penale militare di pace, art. 264 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 21 marzo 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

codice penale militare di pace, art. 264 (artt. 3 e 25, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 15 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

codice penale militare di pace, art. 270 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di La Spezia, ordinanza 16 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.l. 15 marzo 1923, n. 692, art. 1, secondo comma (art. 36 della Costituzione).

Giudice del lavoro del Tribunale di Milano, ordinanza 13 novembre 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 11 novembre 1974 (due), *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174 e 23 luglio 1975, n. 195.

r.d. 13 maggio 1929, n. 928, art. 13 (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanze 30 maggio 1973 e 27 giugno 1973, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

r.d. 6 luglio 1931, n. 981, art. 41, primo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 25 giugno 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 3 dicembre 1931, n. 1580, art. 1 (artt. 3, 32, 38 della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 21 marzo 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 24 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Ancona, ordinanza 5 agosto 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

r.d.l. 24 luglio 1934, n. 1404, art. 24, secondo, quinto e sesto comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, ordinanza 10 febbraio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

r.d. 11 marzo 1935, n. 281, art. 55 (artt. 5 e 128 della Costituzione).

Pretore di Fiorenzuola D'Arda, ordinanza 27 marzo 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 294, artt. 1, 2 e 15 (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Busto Arsizio, ordinanza 9 maggio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, artt. 18, 32, primo, quarto e sesto comma, 43 e 7 (artt. 117 della Costituzione).

Pretore di Poggibonsi, ordinanza 24 marzo 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 32, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 18 aprile 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 26, primo, secondo e terzo comma (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 8 febbraio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 17 agosto 1942, n. 907 (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Forlì, ordinanze 13 dicembre 1974 (*G. U.* 23 luglio 1975, n. 195), 17 gennaio 1975, 21 gennaio 1975, 28 febbraio 1975 (30 luglio 1975, n. 202).

Corte di appello di Catanzaro, ordinanza 24 gennaio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Corte suprema di cassazione, ordinanza 11 novembre 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

Tribunale di Catanzaro, ordinanza 12 dicembre 1974, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 31 (artt. 42, 24 e 113 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 6 dicembre 1974, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

d.l. 6 maggio 1948, n. 654, art. 3, secondo comma (artt. 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 18 ottobre 1974, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 1 (artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 28 della Costituzione).

Tribunale di Vicenza, ordinanza 14 marzo 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 28 agosto 1950, n. 860, art. 5 (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 13 novembre 1974, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 20 dicembre 1951, n. 1564, art. 1 (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 28 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 21 maggio 1953, n. 568, art. 26 (artt. 3e 38, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 13 novembre 1974, *G. U* 9 luglio 1975, n. 181.

d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, art. 3 (artt. 3, 29 e 31 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Genova, ordinanza 18 febbraio 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 25 ottobre 1955, n. 932, art. 6 (artt. 3, 24, 25 e 77 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Larino, ordinanza 28 dicembre 1974, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

d.l.P. reg. Sicilia 29 ottobre 1955, n. 6, art. 253 (artt. 103, secondo comma, 97, primo comma, e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale, ordinanza 24 maggio 1974, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, terzo comma (art. 13 della Costituzione).

Pretore di San Cipriano Picentino, ordinanza 24 febbraio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 2 luglio 1957, n. 474, art. 15 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 11 novembre 1974, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80, dodicesimo e quattordicesimo comma (artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Scicli, ordinanza 9 maggio 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1223, art. 34 (art. 40 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Lucera, ordinanze 20 marzo 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 102 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di San Sosti, ordinanza 15 marzo 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 23 ottobre 1960, n. 1196, art. 74, secondo comma (artt. 3 e 40 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 26 febbraio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 481 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 7 dicembre 1970, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 2 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Potenza, ordinanza 30 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 24 agosto 1963, n. 1331, art. 2 (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 28 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Lecco, ordinanza 6 maggio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (artt. 3, 24, 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 25 marzo 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3, primo comma, e all. 4, n. 38 (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Alba, ordinanza 27 febbraio 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, primo comma, nn. 1) e 2) (artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Genova, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 10, primo comma, e 131 (artt. 3, 4, 24, 32 e 41 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 gennaio 1975, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 11, primo comma (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Rovigo, ordinanza 4 aprile 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.l. 29 marzo 1966, artt. 128 e 1, terzo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 25 giugno 1974, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 11, primo comma (artt. 3, primo comma, e 37, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 dicembre 1974, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 31 ottobre 1966, n. 941, articolo unico (artt. 23 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 10 gennaio 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.l. 27 giugno 1967, n. 460, art. 5 (artt. 3, primo comma, 41, terzo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 7 febbraio 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

d.l. 20 febbraio 1968, n. 59, art. 13, secondo e terzo comma (artt. 10, primo comma, e 11 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 10 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 28 marzo 1968, n. 370, artt. 3, 6, 11, 12 e 15 (artt. 3, 18 e 24 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Bolzano, ordinanza 21 maggio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 15 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Fiorenzuola d'Arda, ordinanza 27 marzo 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Potenza, ordinanza 30 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 57 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 2 maggio 1973, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 13 giugno 1969, n. 282, art. 6, secondo comma (artt. 3, 18 e 24 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Bolzano, ordinanza 21 maggio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

d.l. 19 dicembre 1969, n. 947, artt. 15, 16 e 34 (artt. 10, primo comma, e 11 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 10 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, artt. 5 e 18 (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Francavilla Fontana, ordinanza 9 novembre 1974, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, artt. 11, sesto comma, e 34 (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Milano, ordinanza 12 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 32 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 28 gennaio 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Messina, ordinanza 13 marzo 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

d.P.R. 24 novembre 1970, n. 973, art. 67 (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Milano, ordinanza 12 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1434, art. 7 (art. 76 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 13 marzo 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

legge 11 giugno 1971, n. 426, artt. 2 e 24 (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Busto Arsizio, ordinanza 9 maggio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

legge 4 agosto 1971, n. 592, art. 2-*terdecies*, primo comma (artt. 3, 24, 42 e 113 della Costituzione).

Tribunale di Cosenza, ordinanza 15 gennaio 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 2 (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 2 (art. 27 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 2 (artt. 3, 4, 29, 31, 35, 37 e 53 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16 (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte di appello di Trieste, ordinanze 29 novembre 1974 (tre) (*G. U.* 16 luglio 1975, n. 188 e 23 luglio 1975, n. 195) e 6 dicembre 1975 (*G. U.* 16 luglio 1975, n. 188).

Corte di appello di Bologna, ordinanza 21 febbraio 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

Corte di appello di Torino, ordinanza 21 marzo 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e seguenti (artt. 3, 42, 53 e 97 della Costituzione).

Corte d'appello di Caltanissetta, ordinanze 12 e 19 febbraio 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e 20 (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Bari, ordinanza 11 dicembre 1974, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 19 (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Corte d'appello di Caltanissetta, ordinanze 12 e 19 febbraio 1975 (quattro), *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, art. 5, primo comma (artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 13 maggio 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 2, secondo comma, e parte dell'art. 35 (artt. 3, 25 e 66 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Spoleto, ordinanza 8 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 15, 16, 17, 19, 20 e 30 (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 17 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Castelnuovo Garfagnana, ordinanza 1° marzo 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

d.l. 24 luglio 1973, n. 426, art. 1, primo, secondo e terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 28 marzo 1975, *G. U.* 2 luglio 1975, n. 174.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 4 (artt. 2, 3, 4, 13, 15, 24, 27, 29, 31, 35, 37, 53, 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 24 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

Pretore di Arona, ordinanza 26 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 4, lettera *a* (artt. 76, 3, 29, 31, primo comma, 53, primo comma, e 27 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 1 (artt. 1, 3, 4, 13, 15, 24, 29, 31, 35, 37, 53, 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Arona, ordinanza 26 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 1, 46, 56 e 57 (art. 27 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 29 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 1, terzo comma, (artt. 76, 3, 29, 31, primo comma, 53, primo comma, e 27 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 aprile 1975, *G. U.* 30 luglio 1975, n. 202.

d.l. 5 novembre 1973, n. 660 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 24 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

legge 10 dicembre 1973, n. 814, artt. 1, 3 e 4 (artt. 3, 42 e 136 della Costituzione).

Tribunale di Agrigento, ordinanza 3 dicembre 1974, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

d.l. 22 dicembre 1973, n. 834 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 24 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

d.P.R. 22 dicembre 1973, n. 834, art. 1, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 22 aprile 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

d.l. 19 giugno 1974, n. 236, art. 1, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 13 dicembre 1974, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 55 (artt. 25, secondo comma, e 117 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 14 aprile 1975, *G. U.* 6 agosto 1975, n. 209.

legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 1, primo comma, parte II (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 24 aprile 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge prov. Trento 7 ottobre 1974, n. 27 (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Trento, ordinanza 21 aprile 1975, *G. U.* 23 luglio 1975, n. 195.

legge prov. Trento 7 ottobre 1974, n. 27, art. 2, primo comma (artt. 5 e 9, n. 3, del t.u. dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Pretore di Rovereto, ordinanza 21 aprile 1975, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 14 ottobre 1974, n. 497, art. 1 (art. 24 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Padova, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4, secondo e terzo comma (artt. 13, terzo comma, 17, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 maggio 1975, *G. U.* 27 agosto 1975, n. 228.

legge 9 maggio 1975, n. 153, art. 27 (artt. 116, 117 e 118 della Costituzione).

Regione della Valle d'Aosta, ricorso depositato 1° luglio 1975, n. 16, *G. U.* 9 luglio 1975, n. 181.

legge 9 maggio 1975, n. 153, art. 27 (artt. 3, ultimo comma, 8 n. 21, 16, 38, 49 e 51 dello statuto speciale).

Provincia di Bolzano, ricorso depositato 4 luglio 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

Provincia di Trento, ricorso depositato 4 luglio 1975, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 9 maggio 1975, n. 153, art. 27 (artt. 3, lettera *d*, e 6 dello statuto speciale).

Regione Sardegna, ricorso depositato 4 luglio 1975, n. 19, *G. U.* 16 luglio 1975, n. 188.

legge 22 maggio 1975, n. 152, artt. 27 e 28 (artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 102, primo comma, e 112 della Costituzione).

Pretore di Galatina, ordinanza 26 maggio 1975, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

d.P.R. 2 luglio 1975, n. 288, art. 1 (artt. 20, 21, 36 e 43 dello statuto della reg. Sicilia).

Regione Sicilia, ricorso depositato 9 agosto 1975, n. 20, *G. U.* 20 agosto 1975, n. 221.

CONSULTAZIONI

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Amministrazione dello Stato - Danni prodotti ad altra Amministrazione o ad Azienda autonoma - Imputazione spesa.

Se la spesa occorsa per la rimessa in efficienza di una strada statale danneggiata da un automezzo di proprietà di una Amministrazione dello Stato debba restare a carico dell'ANAS ovvero debba essere imputata al bilancio dell'Amministrazione proprietaria dell'automezzo (n. 378).

Amministrazioni dello Stato - Rapporti - Vaglia postale emesso a favore di P.A. - Mancato incasso nei termini - Conseguenze - (D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 112).

Se, tenuto conto delle distinte esigenze contabili e di bilancio di ciascuna Amministrazione dello Stato, l'Amministrazione P.T. sia tenuta a pagare l'importo di vaglia postali emessi in favore di altra Amministrazione dello Stato e da questa non incassati nei termini di prescrizione stabiliti dall'art. 112 D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (n. 379).

APPALTO

Appalto di opera pubblica - Fallimento dell'appaltatore - Conseguenza - (D.R.L. 16 marzo 1942, n. 267, art. 81).

Se il fallimento dell'appaltatore comporti la risoluzione automatica del contratto di appalto stipulato con la P.A. ed avente ad oggetto la costruzione di un bacino galleggiante per la marina militare (n. 380).

Se, a causa del fallimento dell'appaltatore di opera pubblica, possono addebitarsi al medesimo penalità o danni dipendenti dalla cessazione delle prestazioni conseguente al fallimento (n. 380).

CONSIGLIO DI STATO

Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione della G.U. della Repubblica.

Se gli atti amministrativi già di compentenza statale, per i quali fosse prevista la pubblicazione per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, debbano essere ancora pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, anche dopo il trasferimento della competenza in materia alle Regioni a statuto ordinario (n. 7).

Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nel B.U. della Regione.

Se per gli atti amministrativi già di competenza statale, ora trasferita alle Regioni a statuto ordinario, debba effettuarsi la pubblicazione per

estratto anche nel *Bollettino Ufficiale* della Regione, allorché lo Statuto regionale ovvero leggi ordinarie regionali prevedono tale forma di pubblicazione degli atti amministrativi regionali (n. 7).

Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione tanto nella G.U. della Repubblica quanto nel B.U. della Regione - Impugnativa - Decorrenza del termine - (D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, artt. 2 e 5 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 1 e 2).

Se per gli atti amministrativi da pubblicarsi obbligatoriamente tanto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica che nel *Bollettino Ufficiale* della Regione, il termine per la impugnativa decorra, per i soggetti non contemplati direttamente dall'atto, dalla data della pubblicazione, sia essa quella della *Gazzetta Ufficiale* ovvero quella del *Bollettino Ufficiale* (n. 7).

CONTABILITÀ DELLO STATO

Amministrazioni dello Stato - Rapporti - Vaglia postale emesso a favore di P.A. - Mancato incasso nei termini - Conseguenze - (D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 112).

Se, tenuto conto delle distinte esigenze contabili e di bilancio di ciascuna Amministrazione dello Stato, l'Amministrazione P.T. sia tenuta a pagare l'importo di vaglia postali emessi in favore di altra Amministrazione dello Stato e da questa non incassati nei termini di prescrizione stabiliti dall'art. 112 D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (n. 302).

Contratti di pubbliche forniture - Revisione prezzi - Ritardato pagamento del compenso revisionale - Interessi - (R.D. 13 marzo 1910, n. 135, art. 50; R.D. 13 giugno 1940, n. 901, art. 4; l. 26 ottobre 1940, n. 1676; art. 4).

Se l'art. 50 delle Condizioni generali pei contratti di provviste, vendite e lavorazione per conto della Marina approvate con r.d. 13 marzo 1910, n. 135, relativo agli interessi dovuti in caso di ritardo nei pagamenti da parte dell'Amministrazione, si riferisca soltanto ai ritardi nei pagamenti dei prezzi contrattuali dei lavori e delle provviste per principio fissi ed invariabili ovvero anche ai ritardi nei pagamenti dei compensi revisionali (n. 303).

FALLIMENTO

Appalto di opera publica - Fallimento dell'appaltatore - Conseguenze - (D.R.L. 16 gennaio 1942, n. 267, art. 81).

Se il fallimento dell'appaltatore comporti la risoluzione automatica del contratto di appalto stipulato con la P.A. ed avente ad oggetto la costruzione di un bacino galleggiante per la marina militare (n. 145).

Se, a causa del fallimento dell'appaltatore di opera pubblica, possano addebitarsi al medesimo penalità o danni dipendenti dalla cessazione delle prestazioni conseguente al fallimento (n. 145).

OPERE PUBBLICHE

Appalto di opera pubblica - Fallimento dell'appaltatore - Conseguenze - (D.R.L. 16 marzo 1942, n. 267, art. 81).

« Se il fallimento dell'appaltatore comporti la risoluzione automatica del contratto di appalto stipulato con la P.A. ed avente ad oggetto la costruzione di un bacino galleggiante per la marina militare » (n. 124).

Se, a causa del falimento dell'appaltatore di opera pubblica, possano addebitarsi al medesimo penalità o danni dipendenti dalla cessazione delle prestazioni conseguente al fallimento (n. 124).

Opere pubbliche - Complessi immobiliari per servizi telefonici - Concessione d'opera - Compenso a corpo - Revisione prezzi - (L. 24 febbraio 1929, n. 1137, art. 2; D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501).

Se per la realizzazione di complessi immobiliari destinati a servizi telefonici statali sia legittima l'esecuzione nella forma della concessione d'opera con compenso a corpo od a forfait e, in caso affermativo, se e come sia applicabile la revisione dei prezzi (n. 125).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

Opere pubbliche - Complessi immobiliari per servizi telefonici - Concessione d'opera - Compenso a corpo - Revisione prezzi - (L. 24 febbraio 1929, n. 1137, art. 2; D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501).

Se per la realizzazione di complessi immobiliari destinati a servizi telefonici statali sia legittima l'esecuzione nella forma della concessione d'opera con compenso a corpo od a forfait e, in caso affermativo, se e come sia applicabile la revisione dei prezzi (n. 149).