

ANNO XXIX - N. 4

LUGLIO-AGOSTO 1977

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1977

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 1960

(7219084) Roma, 1977 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Giuseppe Angelini-Rota e dell'avv. Franco Favara)	pag. 475
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 511
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Carlo Carbone)	» 538
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi)	» 545
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Ugo Gargiulo e dell'avv. Raffaele Tamiozzo)	» 555
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile)	» 567
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Paolo Vittoria)	» 572
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia di Belmonte)	» —

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

LEGISLAZIONE	pag. 93
CONSULTAZIONI	» 102

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

Avvocati

**Glauco NORI, Ancona; Francesco COCCO, Bari; Michele DIPACE, Bologna;
Giovanni CONTU, Cagliari; Americo RALLO, Caltanissetta; Filippo CAPECE
MINUTOLO DEL SASSO, Catanzaro; Raffaele TAMIOZZO, Firenze; Francesco
GUICCIARDI, Genova; Adriano ROSSI, L'Aquila; Giuseppe Orazio RUSSO,
Lecce; Marcello DELLA VALLE, Milano; Aldo ALABISO, Napoli; Nicasio MAN-
CUSO, Palermo; Rocco BERARDI, Potenza; Umberto GIARDINI, Torino; Maurizio
DE FRANCHIS, Trento; Paolo SCOTTI, Trieste; Giancarlo MANDÒ, Venezia.**

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

FAVARA F., <i>Il conflitto di attribuzione: un rimedio sempre più vitale</i>	I,	475
FAVARA F., <i>Ottemperanza al giudicato e attribuzioni amministrative regionali</i>	I,	492
MARZANO A., <i>Carta verde e prestazione dei servizi dei « loss adjusters »</i>	I,	512
TAMIOZZO R., <i>Brevi cenni in tema di provvedimenti di tutela di beni culturali ex art. 14 legge 1° giugno 1939, n. 1089</i>	I,	555

PARTE PRIMA
INDICE ANALITICO - ALFABETICO
DELLA GIURISPRUDENZA

APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale ll.pp. del 1895 - Ritardi nei pagamenti - Disciplina - Illegittimità per contrasto con art. 3 Cost. - Esclusione, 576.
- Appalto di opere pubbliche - Difettosa progettazione - Onere dell'appaltatore di rilevarla - Condizioni, 576.
- Appalto di opere pubbliche - Impreviste difficoltà di esecuzione - Disciplina - Clausola di deroga - Effetti - Mutamento del tipo contrattuale - Esclusione - Allargamento dell'alea normale - Interpretazione della clausola - Criteri, 572.
- Appalto di opere pubbliche - Richieste dell'appaltatore di maggiori compensi - Contestazione della pretesa nel merito - Rinunzia implicita alla decadenza per tardività della riserva - Ammissibilità, 576.
- Appalto di opere pubbliche - Ritardi nei pagamenti - Disciplina - Applicabilità - Limiti - Dolo o colpa grave dell'Amministrazione - Eliminazione di difetti dell'opera da parte dell'appaltatore - Ritardo nel collaudo - Colpa - Esclusione, 576.

ATTO AMMINISTRATIVO

- Difetto di motivazione - Allegazioni difensive dell'Amministrazione in giudizio - Non sono idonee ad integrare la motivazione, 558.
- Obbligo della motivazione - Natura del provvedimento - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 555.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Impiego pubblico - Annullamento di atto nella fase di costituzione o in corso di rapporto: effetti, 541.

- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio discrezionale - Distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo - Qualificazione della situazione soggettiva - Riferimento ai criteri dell'ordinamento italiano - Natura comunitaria della norma tributiva - Irrilevanza, con nota di P. VITTORIA, 532.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio discrezionale - « Pétitum » sostanziale, con nota di P. VITTORIA, 532.
- Questione di costituzionalità esaminata in modo approfondito e non contenuto nei limiti della manifesta infondatezza dal giudice di merito - Difetto di giurisdizione: esclusione, 538.

COMUNE

- Convocazione straordinaria del Consiglio comunale - Competenza del Prefetto - Sussiste, 508.

COMUNITA EUROPEE

- Concorrenza - Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile - Decisioni e pratiche concordate - Effetti - Esclusione dal mercato di imprese di « loss adjusters » - Regole di concorrenza - Violazione, con nota di A. MARZANO, 511.
- Concorrenza - Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile - Provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici - Responsabilità esclusiva dell'ufficio nazionale - Ricorso a « loss adjusters » per la mera liquidazione dei sinistri - Possibilità Contrasto di provvedimenti e accordi con regole di concorrenza - Esclusione, con nota di A. MARZANO, 511.
- Corte di giustizia - Interpretazione di atti delle istituzioni della Comu-

- nità - Giurisdizione nazionale di ultimo grado - Punto pregiudiziale non controverso - Obbligo di rimessione alla Corte - Insussistenza, con nota di P. VITTORIA, 532.
- Libera circolazione delle persone e dei servizi - Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile - Riserva ad ufficio nazionale della decisione definitiva sull'indennizzo - Violazione del diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi in danno di imprese di « loss adjusters » - Esclusione, con nota di A. MARZANO, 511.
 - Organizzazioni comuni di mercato - Carni bovine - Autorizzazione all'importazione in deroga a misure di salvaguardia - Assegnazione di contingenti - Disciplina dell'accesso alle quote rimesse agli Stati membri - Posizione soggettiva attribuita agli importatori dalla norma comunitaria - Interesse legittimo - Domanda di risarcimento danni da rifiuto di licenza - Carezza assoluta di giurisdizione, con nota di P. VITTORIA, 532.
 - Ravvicinamento delle legislazioni - Circolazione di veicoli a motore - Responsabilità civile - Assicurazione obbligatoria - Veicoli esteri in temporanea circolazione nello Stato - Sistema della « carta verde » - Controllo alle frontiere - Atti delle istituzioni comunitarie intese ad abolirlo - Autorizzazione a provvedimenti normativi nazionali o accordi in contrasto con norme del Trattato - Esclusione, con nota di A. MARZANO, 511.
- CONTRATTI DI GUERRA**
- Liquidazione e sistemazione - Giurisdizione amministrativa sulle controversie di sistemazione - Sussiste, 558.
 - Natura discrezionale dell'attività di sistemazione - Applicabilità del principio di uniformità di trattamento - Effetti, 558.
- CONTRATTI PUBBLICI**
- Aggiudicazione - Asta pubblica e licitazione privata - Tipicità delle forme - Necessità, 564.
 - Aggiudicazione - Licitazione privata - Individuazione, 564.
 - Aggiudicazione - Trattativa privata - Modalità, 564.
 - Aggiudicazione - Trattativa privata - Possibilità di autolimitazioni per la P.A. - Sussiste, 564.
- CORTE COSTITUZIONALE**
- Conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione - Promulgazione di legge regionale - E' atto idoneo a provocare il conflitto, con nota di F. FAVARA, 475.
- CORTE DEI CONTI**
- Legge regionale - Distinzione tra interpretazione e disapplicazione, con nota di F. FAVARA, 476.
- DEMANIO**
- Beni culturali e ambientali - Cose di interesse storico e artistico - Notificazione di cose mobili di proprietà privata - Destinatario - Custode giudiziario - Limiti, con nota di R. TAMIOZZO, 555.
 - Beni culturali e ambientali - Provvedimento di temporanea custodia ex art. 14 l. 1° giugno 1939, n. 1089 - Necessità di una congrua motivazione - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 555.
- EDILIZIA**
- Edilizia e urbanistica - Aree assoggettate a piano di ricostruzione - Scelta - Censura sulla legittimità della scelta dedotta in sede di impugnazione di atti esecutivi - Preclusione, con nota di R. TAMIOZZO, 560.
 - Edilizia e urbanistica - Piano di ricostruzione - Approvazione del progetto lavori - Impugnativa - Evocazione o intervento in giudizio del Comune interessato, con nota di R. TAMIOZZO, 559.
 - Edilizia e urbanistica - Piano di ricostruzione - Attuazione - Ultrattività dell'efficacia dei piani - Criterio di applicazione, con nota di R. TAMIOZZO, 559.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Termine inizio espropriazione e lavori - Prefissione - Obbligatorietà, con nota di R. TAMIOZZO, 560.
- Termini - Datazione specifica - Non occorre - Riferimento ad eventi non esattamente determinabili temporalmente - Necessità di individuazione del limite massimo per l'esecuzione dell'opera - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 560.

FALLIMENTO

- Somme versate a titolo di indennità di anzianità - Deducibilità al passivo - Sussiste, 547.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Appello - Vizi del primo grado - Censurabilità in appello - Esclusione, 564.
- Controinteressato - Requisizione di azienda - Gestore provvisorio e custode - Controinteressato in sede di impugnativa dell'atto di requisizione - Esclusione, 563.
- Giudicato - Contraddittorio - Inosservanza - Effetti, 563.
- Giudicato - Ottemperanza - Poteri-doveri della P.A. - Reiterazione, correzione e replica di provvedimenti annullati - Ammissibilità, 562.
- Ottemperanza al giudicato - Nomina di un commissario « ad acta » a carico di un Comune disposto da organo dello Stato - Violazione della competenza regionale di controllo sugli enti locali - Insussistenza, con nota di F. FAVARA, 492.
- Ricorso - Cessazione della materia del contendere - Presupposti - Sostituzione dell'atto impugnato con altro atto - Irrilevanza in ordine ai motivi del ricorso - Effetti, 557.
- Ricorso - Cessazione della materia del contendere - Presupposti - Sostituzione integrale dell'atto impugnato con altro atto - Diversità nella motivazione - Irrilevanza, 557.

IMPIEGO PUBBLICO

- Benefici combattentistici ex l. 336/70 - Concessione di qualifica e classe superiore, 565.

- Dispensa dal servizio - Erronea e difettosa partecipazione della assegnazione del termine per produrre le osservazioni - Effetti, 557.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Accessioni - Presunzione di trasferimento - Esclusione - Atto di data certa col mezzo della registrazione - Necessità, 570.

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Deduzione di passività - Debiti cambiari - Annotazione su libri di commercio obbligatori - Necessità - Annotazione su registri sussidiari - Insufficienza, 571.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Condono - Inosservanza di formalità - Art. 11 terzo comma d.l. 5 novembre 1973, n. 660 - Pagamento dell'imposta - Esclusione, 567.

ISTRUZIONE PUBBLICA

- Istruzione professionale - Distinzione della istruzione non professionale - Corsi preordinati all'esercizio del commercio - Istituzione, riconoscimento e organizzazione - E attribuzione regionale, 505.

LAVORO

- Assunzione di personale in agricoltura senza le richieste all'Ufficio di collocamento - Sanzioni amministrative - Ingiunzione - Opposizioni, 546.
- Atto formale di nomina - Accezione rigoristica - Necessità - Non sussiste, 547.
- Contratto di lavoro a tempo - Contratto a fattura - Volontà dell'ente di inserire il dipendente nella propria organizzazione - Sussiste, 548.
- Rapporto di pubblico impiego - Ente pubblico - Rinvio a norme sostanziali sull'impiego privato - Ammissibilità, 547.
- Sostituzione della P.A. al concessionario decaduto nell'esercizio della impresa - Applicabilità dell'art. 2112 - Sussiste, 547.

- Trasferimento dell'azienda - Mutamento nella titolarità - Permanenza dell'elemento obiettivo, 547.
- Urgente necessità - Indifferibilità delle opere - Carattere obiettivo, 546.

OPERE PUBBLICHE

- Rapporti tra enti pubblici per la realizzazione d'opera pubblica - Finanziamento e delegazione - Responsabilità dell'ente delegante - Limiti, 545.

PIANO DI RICOSTRUZIONE.

- Termine per impugnazione del decreto di approvazione - Decorrenza nei confronti dei proprietari dei beni interessati - Effettiva conoscenza dell'atto - Necessità della espressa menzione nel provvedimento - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 559.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Cassazione - Ricorso incidentale condizionato e ricorso principale - Ordine di esame, 572.
- Comunicazione di cancelleria - Avviso di ricevimento - Necessità, 504.
- Opposizione in sede giurisdizionale ad ingiunzione amministrativa - Disciplina del procedimento - E esclusiva attribuzione statale, 490.

PROCEDIMENTO PENALE

- Competenza territoriale - Esecuzione - Limite temporale - Legittimità costituzionale, 502.

REGIONE

- Agricoltura e foreste - Salvaguardia della flora - E attribuzione regionale, 489.
- Conferimento di titoli abilitanti ad attività commerciali, professionali o artigiane - E attribuzione statale, 505.
- Controllo sostitutivo - Nomina di un commissario « ad acta » a carico di un Comune disposto da organo dello Stato in esecuzione di sentenza del

Consiglio di Stato - Impugnativa per conflitto di attribuzioni del decreto di nomina - Inammissibilità, con nota di F. FAVARA, 492.

- Legge regionale - Approvazione dopo rinvio governativo - Identità del testo della legge - Necessità, con nota di F. FAVARA, 475.
- Norme penali - Abrogazione con legge regionale - Illegittimità costituzionale, 503.

REQUISIZIONE

- Potere del Sindaco - Carattere sussidiario - Presupposti - Limiti, 563.

RICORSI AMMINISTRATIVI

- Parti nel giudizio - Controinteressati - Interesse di mero fatto - Rilevanza, con nota di R. TAMIOZZO, 559.
- Perenzione - Effetti - Natura, 565.
- Perenzione - Termini - Sospensione feriale - Applicabilità, 565.
- Reiterazione di decisione - Ammissibilità - Limiti, 563.
- Soggetti nei confronti dei quali decorre il termine per l'impugnazione - Individuazione - Criteri, con nota di R. TAMIOZZO, 559.

SENTENZA

- Revocazione - Configurabilità dello errore di fatto - Criteri di individuazione, 562.
- Revocazione - Fatto contestato - Preclusione, 562.
- Vizio di ultrapetizione - Estremi, 545.

SICUREZZA PUBBLICA

- Restrizione della libertà personale ad opera dell'autorità di P.S. - Transgressione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale - E costituzionale anche in assenza di flagranza, 488.

SUCCESSIONE

- Successione legittima - Tra fratelli naturali - Esclusione - Legittimità costituzionale, 501.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

20 gennaio 1977, n. 40	<i>pag.</i> 475
20 aprile 1977, n. 64	» 488
12 maggio 1977, n. 72	» 489
12 maggio 1977, n. 73	» 476
12 maggio 1977, n. 75	» 492
12 maggio 1977, n. 76	» 501
12 maggio 1977, n. 77	» 502
12 maggio 1977, n. 79	» 503
30 maggio 1977, n. 88	» 504
30 maggio 1977, n. 89	» 505
30 maggio 1977, n. 90	» 508

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

9 giugno 1977, nella causa 90/76	<i>pag.</i> 511
--	-----------------

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 2 febbraio 1977, n. 469	<i>pag.</i> 545
Sez. I, 30 marzo 1977, n. 1217	» 546
Sez. Un., 26 aprile 1977, n. 1545	» 522
Sez. I, 9 maggio 1977, n. 1778	» 567
Sez. I, 9 maggio 1977, n. 1786	» 547
Sez. I, 11 maggio 1977, n. 1811	» 570
Sez. I, 23 maggio 1977, n. 2133	» 571
Sez. II, 6 giugno 1977, n. 2326	» 572
Sez. Un., 11 giugno 1977, n. 2444	» 538
Sez. Un., 25 giugno 1977, n. 2712	» 541

CORTE D'APPELLO

Roma, Sez. Lav., 3 maggio 1977, n. 3732	<i>pag.</i> 547
---	-----------------

TRIBUNALE

Roma, Sez. I, 14 marzo 1977, n. 2338	<i>pag.</i> 576
--	-----------------

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 1	<i>pag.</i>	555
Sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 3	»	557
Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 115	»	558
Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 117	»	559
Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 121	»	562
Sez. IV, 22 febbraio 1977, n. 146	»	562
Sez. V, 18 gennaio 1977, n. 21	»	563
Sez. V, 28 gennaio 1977, n. 27	»	564
Sez. V, 28 gennaio 1977, n. 37	»	565

PARTE SECONDA
INDICE ANALITICO - ALFABETICO
DELLE CONSULTAZIONI

IMPIEGO PUBBLICO

- Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rapporti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione, 102.
- Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento anteriore alla pronunzia della Corte costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale, 102.
- Pubblico dipendente - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione, 102.
- Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto disconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione, 103.

INCOLUMITA PUBBLICA.

- Sostanze radioattive - Produzione, lavorazione, detenzione - Controlli - Distinzione in categorie - Estensione dei controlli previsti per la cat. B alla cat. A, 103.

ISTRUZIONE

- Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rap-

porti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione, 103.

- Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento della maggior retribuzione dovuta per gli anni accademici anteriori - Alla pronunzia della Corte Costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale, 103.
- Pubblico dipendente - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione, 104.
- Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto disconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione, 104.

OPERE PUBBLICHE

- Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Carezza assoluta di potere, 104.
- Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Conflitto tra amministrazioni statale e comunale - Risoluzione, 104.
- Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Ricorso al T.A.R. da parte dell'amministrazione statale - Esclusione, 105.

- Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Ricorso al T.A.R. da parte dell'appaltatore - Intervento dell'amministrazione statale - Legittimità, 105.

PARTE CIVILE

- Immissione colposa di sostanza inquinante nelle acque marine - Danni risarcibili - Art. 71 cod. navigazione, 105.
- Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Interessi pubblici contrastanti - Prevalenza, 105.
- Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili art. 71 cod. navigazione, 105.

PROCEDIMENTO PENALE

- Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili, 106.

PRODUZIONE E SCAMBI

- Sostanze radioattive - Produzione, lavorazione, detenzione - Controlli - Distinzione in categorie - Estensione dei controlli previsti per la cat. B alla cat. A, 106.

PRESCRIZIONE

- Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rapporti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione, 106.
- Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento della maggior retribuzione dovuta per gli anni accademici anteriori - Alla pronuncia della Corte Costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale, 107.

- Pubblico dipendente - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritario che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione, 107.

- Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto sconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione, 107.

PREVIDENZA E ASSISTENZA

- Dipendenti F.S. - Assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro - Controversie concernenti il grado di invalidità - Giurisdizione dell'A.G.O., 107.

REGIONI

- Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni statali - Piani di ricostruzione - Competenza residua dello Stato - Espropriazione per P.U. - Legge sulla casa - Applicabilità, 108.
- Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni - Statali - Piani di ricostruzione - Limiti, 108.
- Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Trasferimento delle funzioni alle Regioni - Conflitto di attribuzioni, 108.

RESPONSABILITÀ CIVILE

- Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili - Art. 71 cod. navigazione, 108.

RICORSI AMMINISTRATIVI

- « Giurisdizione domestica » ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento di esclusione dal concorso di referendum, 109.

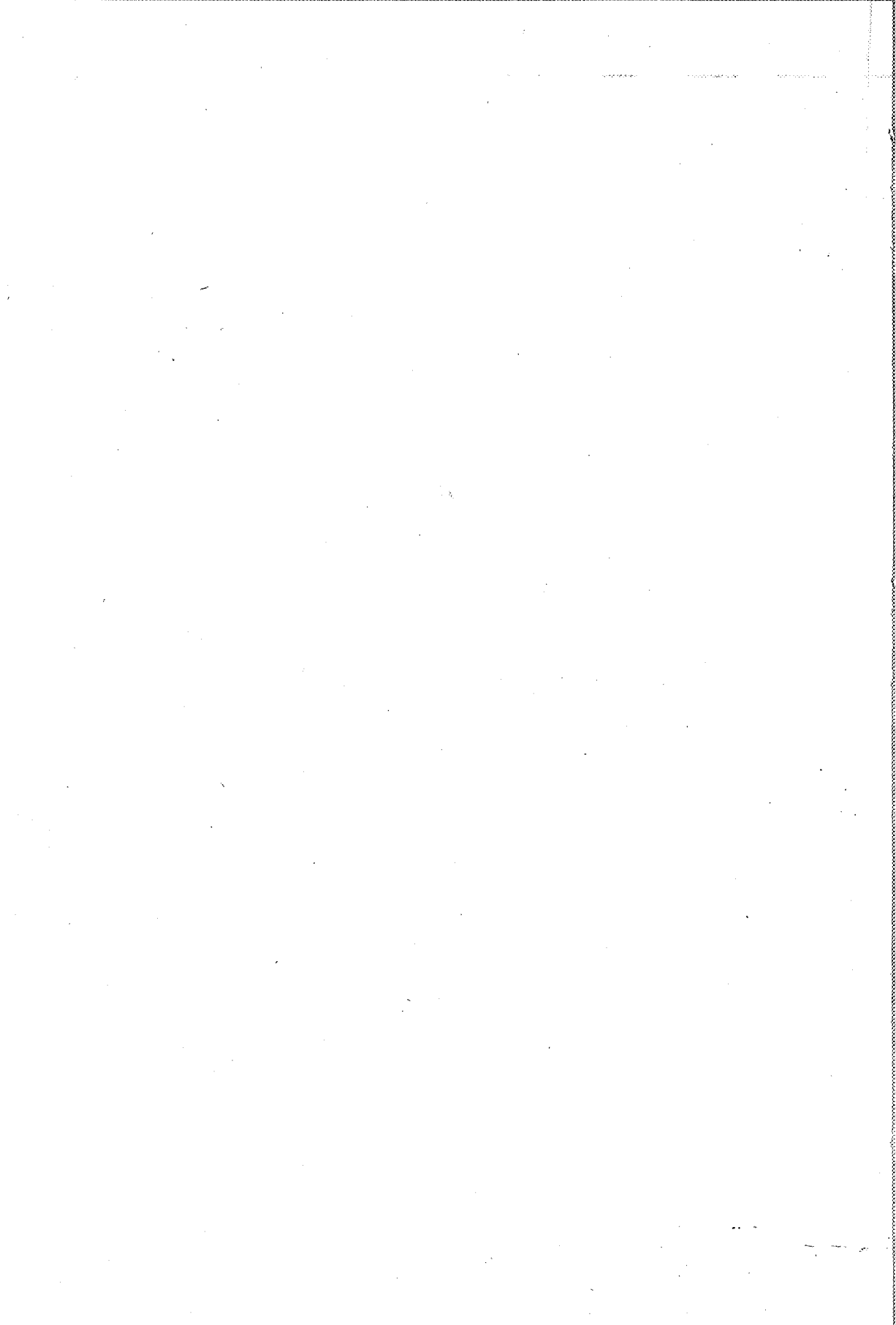
RICOSTRUZIONE

- Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni statali - Piani di ricostruzione - Competenza residua dello Stato - Espropriazione per P.U. - Legge sulla casa - Applicabilità, 109.
- Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni - Statali - Piani di ricostruzione - Limiti, 109.
- Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Conflitto di interessi pubblici - Modi di risoluzione, 109.
- Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Interessi pubblici contrastanti - Prevalenza, 109.
- Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Trasferimento delle funzioni alle regioni - Conflitto di attribuzioni, 110.

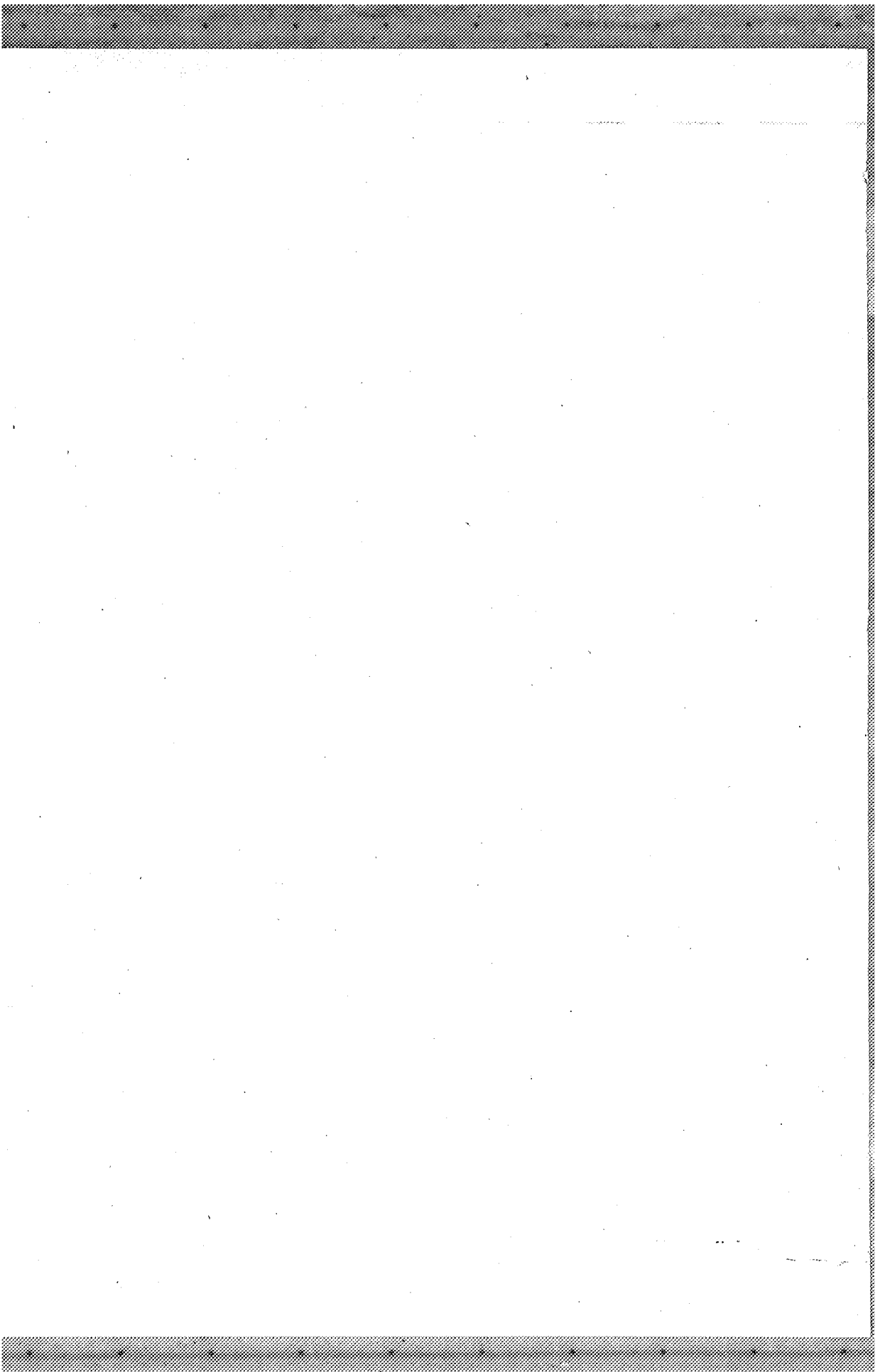
LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

I) <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	pag.	93
II) <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	»	93
III) <i>Questioni proposte</i>	»	93



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I

CORTE COSTITUZIONALE, 20 gennaio 1977, n. 40 - Pres. Rossi - Rel. Crisafulli - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti) e Regione Umbria (avv. De Anna).

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzione fra Stato e Regione - Promulgazione di legge regionale - È atto idoneo a provocare il conflitto.
(Cost., art. 134).

Regione - Legge regionale - Approvazione dopo rinvio governativo - Identità del testo della legge - Necessità.
(Cost., art. 127).

Anche l'atto di promulgazione delle leggi (nella specie, si è trattato di legge regionale) è — come l'atto amministrativo (concreto, o normativo, o generale), come l'atto di controllo e come la pronuncia giurisdizionale o l'atto connesso all'esercizio della giurisdizione — atto idoneo a provocare l'insorgere del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, senza che per ciò venga meno la distinzione tra giudizio sulle leggi (anche per vizi della promulgazione) e giudizio (in sede di conflitto) sull'atto promulgativo distintamente considerato (1).

Un Consiglio regionale «approva di nuovo» (art. 127 Cost.) un disegno di legge, in seconda lettura dopo un rinvio del Governo, solo quando il testo riapprovato è identico a quello che aveva formato oggetto della prima deliberazione, senza che ad esso sia apportata modificazione alcuna. Allorché invece al testo una qualsiasi modifica (anche non sostanziale anche non incisiva, anche non collegata ai motivi del rinvio) è apportata, si ha una delibera legislativa «nuova» e diversa, e quindi può nuovamente essere esercitato il potere di rinvio e non può procedersi a promulgazione entro i 15 giorni (2).

(1-3) Il conflitto di attribuzione: un rimedio sempre più vitale.

1. - Le due rassegne in rassegna mostrano interessanti sviluppi dell'istituto del conflitto di attribuzione, le cui notevoli potenzialità sono state in complesso non ancora sfruttate appieno.

Nel giudizio deciso dalla sentenza n. 40 si è esaminata la illegittima promulgazione di una legge regionale. Il vizio avrebbe potuto essere rilevato

II

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 73 - Pres. Rossi - Rel. Gionfrida - Regione Sicilia (avv. De Finà) e Presidente Consiglio dei Ministri (non costituita).

Corte dei conti - Sicilia - Legge regionale - Distinzione tra interpretazione e disapplicazione.

(d.lgt. 6 maggio 1948, n. 655, artt. 2 e 6).

Nello svolgimento della funzione di controllo sugli atti amministrativi della Regione siciliana, la Corte dei Conti può interpretare la legge regionale (senza che l'eventuale errore ermeneutico si converta in violazione della sfera di attribuzioni della Regione) ma non può disapplicarla; e una deliberazione della Corte dei Conti che, nella sostanza, assoggetta a controllo una legge regionale deve essere annullata (3).

I

(*Omissis*). — È da disattendere preliminarmente l'eccezione di inammissibilità del conflitto, sollevata dalla difesa della Regione, argomentando dalla asserita natura di «atto costituzionale» o «atto di potere politico» della promulgazione delle leggi, nonché dal rilievo che, a ritenere altrimenti, risulterebbe elusa la disciplina dettata dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione diretta delle leggi regionali.

nell'ambito di un giudizio incidentale sulla illegittimità costituzionale della legge così promulgata; ed invero l'accertamento della illegittimità costituzionale della legge regionale e cioè della volontà normativa dichiarata dalla promulgazione ad opera del Presidente della Giunta regionale, si risolve in una censura anche della promulgazione medesima, che rimane eliminata con la legge promulgata. D'altro canto, forse, il Governo avrebbe potuto esercitare nei 30 giorni il potere di opposizione alla nuova delibera legislativa e di suo rinvio al Consiglio regionale a sensi dell'art. 127 commi primo e terzo cost. anche senza passare attraverso l'annullamento della promulgazione illegittimamente dichiarata e cioè sul presupposto di una sua radicale nullità.

La Corte ha, però, giustamente ritenuto ammissibile (*anche*) il conflitto di attribuzione con riguardo all'«atto promulgativo distintamente considerato», osservando che tale atto ha, di per sé, dato luogo ad una «invasione di competenza» per avere «menomato» il (o anche solo recato turbamento al) predetto potere di opposizione e rinvio spettante al Governo. Ed invero nel procedimento di formazione della legge regionale è inserita una «competenza complementare» dello Stato, che si sostanzia — appunto — nel potere testè menzionato.

V'è di più: il rapporto di complementarità tra attribuzioni regionali ed attribuzione statale si manifesta specificamente in una alternatività tra opposizione governativa e promulgazione regionale. L'osservazione non è solo d'ordine formale: «per quanto il Presidente regionale abbia quella posizione di

Ed invero, quando si sia definita la promulgazione come un'«atto costituzionale» o un atto «di potere politico», nulla ancora si sarebbe detto che valga a differenziarla da ogni altro atto idoneo a dar luogo a conflitti di attribuzione tra Stato e Regione, nessuna distinzione al riguardo essendo fatta dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che è il solo testo di diritto positivo che in qualche modo definisca i conflitti di attribuzione intersoggettivi, come quello di cui alla presente controversia.

Senza prendere qui posizione in astratto sul problema se, come si ritiene da parte della dottrina, persino leggi formali ed atti a queste equiparati possano, in particolari ipotesi, essere all'origine di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, è sufficiente ricordare, mantenendosi entro i limiti del giudizio in oggetto, che — nulla disponendo, come accennato, né la Costituzione né l'art. 39 della citata legge n. 87 — la natura dell'atto, che si affermi invasivo dell'altrui competenza costituzionale, non ha mai assunto, nella giurisprudenza di questa Corte, rilievo determinante ai fini della ammissibilità di conflitti tra Stato e Regioni.

Atti idonei a provocarne l'insorgere sono stati, infatti, ritenuti così concreti provvedimenti amministrativi, come regolamenti ed altri atti generali; così atti di controllo, come pronuncie giurisdizionali od atti connessi con l'esercizio della funzione giurisdizionale (e poi ancora, tra gli atti amministrativi: sia atti definitivi, sia atti preparatori; sia atti formali ed esterni, sia atti interni, purché esplicanti effetti per i terzi, ed anche comportamenti concludenti non estrinsecantisi in atti formali).

indipendenza che gli deriva dal non condividere con altro organo la competenza promulgativa, analogamente al Capo dello Stato, egli, a differenza di questi, non è estraniato dai concreti interessi politici ai quali si coordina l'attività legislativa del Consiglio, ma anzi... è capo dell'amministrazione regionale, espressione della maggioranza al potere.. Ora, a integrare questa intrinseca debolezza della posizione giuridica del Presidente regionale, in ordine alla corretta esplicazione della funzione promulgativa, serve egregiamente l'istituto del veto governativo sulla delibera consiliare» (BARTHOLINI, *La promulgazione*, 1955, 781).

La sottolineata affermazione della Corte costituzionale si basa su altre enunciazioni. Anzitutto, in ordine alla configurazione del potere di promulgazione di legge regionale: questo è stato visto come potere autonomo, il Presidente della Giunta regionale potendo (e dovendo) «decidere... se promulgarla (la delibera legislativa del Consiglio regionale) dopo il decorso di 15 giorni o se attendere sino al trentesimo giorno». Per inciso, si osserva che non è stato esaminato (trattandosi di questione non rilevante ai fini del decidere) in quali casi il Presidente della Regione possa (e debba) rifiutare la promulgazione di una delibera legislativa contrastante con la Costituzione e/o con lo Statuto regionale, ove non sopravvenga l'opposizione del Governo o la proposizione dell'azione dinanzi alla Corte costituzionale (per il raffronto al parallelo, ma non eguale, potere del Presidente della Repubblica per la promulgazione delle leggi statali, si rinvia a BARTHOLINI, *op. cit.*, 779 e segg.;

È perciò indifferente che la promulgazione delle leggi venga configurata — secondo una concezione che può dirsi tradizionale — come atto di funzione esecutiva o che la si consideri inclusa, piuttosto, per attrazione, nel procedimento legislativo, largamente inteso così da comprendere, oltre alla fase costitutiva della deliberazione della volontà legislativa, quella, successiva, diretta a conferirle efficacia esterna nell'ordinamento generale e nei confronti di tutti i soggetti che vi sono sottoposti. Giacché, in entrambe le ipotesi, non si incontrano ostacoli, né di diritto positivo né di ordine logico, a riconoscere la idoneità dell'atto promulgativo a dar luogo a conflitti di attribuzione, quando ne ricorrano, beninteso, le altre condizioni.

E non è vero che, in tal guisa, verrebbe frustrata la distinzione tra giudizio sulle leggi (anche per vizi della promulgazione) e giudizio in sede di conflitto sull'atto promulgativo distintamente considerato, ben potendo darsi il caso (come nella specie) in cui proprio dalla intervenuta promulgazione si assuma risulti menomato un potere costituzionalmente spettante al Governo e la proposizione del conflitto sia l'unico mezzo del quale esso dispone per provocare una decisione di questa Corte che restauri l'ordine delle competenze.

Passando al merito, è opportuno anzitutto riassumere le vicende della controversia su cui la Corte è chiamata a decidere. La legge re-

cfr. anche SPAGNA MUSSO, *il presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, 1961, 82 e segg.; va aggiuntivamente osservato che non è prevista la possibilità di un conflitto di attribuzione tra i poteri della Regione, e cioè per quanto qui interessa, tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale). La configurazione del potere di promulgazione regionale come potere autonomo, e, per certi versi, contrapposto al potere deliberante del Consiglio regionale, trova riscontro nella possibilità di una « distinta considerazione » dell'atto promulgativo; il che conferma la scissione tra atto formativo della volontà legislativa e atto dichiarativo di detta volontà

La « distinta considerazione » dell'atto promulgativo conduce ad evidenziare una seconda enunciazione, peraltro più volte esplicitamente formulata dalla Corte costituzionale: il giudizio sui conflitti, a differenza del giudizio amministrativo, può essere portato su una « frazione », su un « tratto » soltanto dell'attività pubblica (amministrativa, giurisdizionale, o di altro potere) senza necessariamente coinvolgere nella sua interezza tutta l'attività ridotta ad unità della unicità del procedimento e dell'atto produttivo delle modificazioni giuridiche. Ciò rende l'intervento della Corte costituzionale ben più penetrante e pronto di quanto non sia l'intervento del giudice amministrativo, ed inoltre idoneo a « fornire risultati » non ottenibili (o diversi da quelli ottenibili) mediante le ordinarie vie giurisdizionali.

2. - Significativa anche — e forse più — la sentenza n. 73. Com'è noto, con la sentenza 23 novembre 1974, n. 3806, la Corte di Cassazione ha escluso la impugnabilità, dinanzi al Giudice amministrativo, del diniego di visto (atto negativo di controllo) posto in essere dalla Corte dei conti in relazione a provvedimento di Regione a statuto speciale. Detta sentenza — che, forse, analizzata nel profondo, esprime una certa riluttanza ad abbandonare gli schemi di uno stato

gionale sopra menzionata era stata rinviata per nuovo esame al Consiglio della Regione Umbria, perché — ad avviso del Governo — eccedente l'ambito delle materie elencate nell'art. 117 Cost. A tale censura il Governo faceva seguire un rilievo circa la correttezza dei mezzi adottati per far fronte agli oneri finanziari pluriennali derivanti dall'applicazione della legge medesima, senza peraltro farne specifico motivo di censura, così come necessario, secondo i principi affermati da questa Corte nella sent. n. 212 dell'anno 1976, quanto meno ai fini che allora venivano in considerazione.

Nella seduta del 6 marzo 1975 la legge era approvata con la maggioranza assoluta del Consiglio, venendo peraltro modificata nella parte concernente la copertura della spesa, con l'adozione di un sistema diverso da quello originario. Inoltre, la decorrenza degli impegni di spesa autorizzati e della relativa provvista dei mezzi occorrenti per finanziarli veniva fatta « slittare » di un anno, a partire, cioè, dal 1975, anziché dal 1974.

Il 26 marzo il Presidente della Giunta regionale promulgava la legge, precisando che il visto del Commissario del Governo doveva ritenersi tacitamente apposto per mancata impugnazione entro i quindici giorni dalla seconda deliberazione: onde, come già detto, il ricorso per con-

accentrato nel quale gli organi centrali sono, in quanto tali, collocati in posizione di « supremazia », e ad accettare la nuova realtà del regionalismo e del decentramento della giustizia amministrativa — ha lasciato uno « spazio vuoto » impenetrabile alla tutela giurisdizionale, oltre ad avere reso poco funzionale il contraddittorio tra « privato » leso dal comportamento conseguente all'atto negativo di controllo e Regione chiamata a difendere un comportamento che solo formalmente le è imputabile e della cui opportunità politico-amministrativa sovente è tutt'altro che convinta.

Queste disarmonie del sistema sono state avvertite appieno dalla recentissima sentenza 28 maggio 1977, n. 2184 della stessa Corte di Cassazione, in tema di atti negativi delle Commissioni di controllo di cui all'art. 125, comma primo, Cost. Comunque, la necessità da riempire l'anzidetto « spazio vuoto » è stata avvertita, nella sostanza, anche dalla Corte costituzionale nella sentenza della quale si tratta.

In essa, la Corte costituzionale non si è limitata ad un sindacato *ab extrinseco* dell'atto sottoposto al suo sindacato (appunto un diniego di visto della Corte dei conti, atto recentemente ritenuto dalla stessa Corte costituzionale per taluni aspetti simile all'atto giurisdizionale: cfr. *retro*, 25), ma è penetrata nell'intimo tessuto della motivazione della liberazione *sub iudice*, compiendo una analisi non diversa da quella che avrebbe potuto essere compiuta da un giudice sovraordinato.

La Corte costituzionale ha distinto tra « errore del processo ermeneutico », che non darebbe luogo a violazione della sfera di attribuzioni (nella specie, di una Regione, ma analogo discorso potrebbe essere fatto rispetto ai « poteri dello Stato »), e « contestazione di legittimità della legge » operata in una motivazione « solo apparentemente svolta sotto il profilo della interpretazione »; tale « contestazione », equivalendo ad un « controllo », potrebbe invece dar luogo a « lesione di competenze costituzionalmente garantite, quale dalla Re-

flitto di attribuzione proposto dal Governo, che aveva frattanto provveduto altresì, in data 26 marzo, a rinviarla al Consiglio regionale malgrado la promulgazione fattane in quello stesso giorno.

Secondo l'assunto della difesa dello Stato, la legge *de qua*, per effetto delle modificazioni introdotte al testo approvato in prima lettura, era da considerarsi « nuova » e perciò suscettibile, entro trenta giorni dalla seconda approvazione, di ulteriore rinvio all'organo regionale deliberante: l'intervenuta promulgazione dopo il minor termine di quindici giorni avrebbe pertanto illegittimamente inciso su una competenza costituzionale del Governo, impedendogli di esercitare efficacemente il potere di rinvio, a norma del terzo comma dell'art. 127 della Costituzione.

Secondo l'assunto della difesa della Regione, per contro, le modifiche apportate al testo originario non sarebbero tali da rendere « nuova » la legge, che avrebbe quindi dovuto considerarsi riapprovata « integralmente », ai sensi dell'art. 127, ultimo comma, Cost. (e con la maggioranza ivi prescritta per tale ipotesi) e conseguentemente soggetta soltanto ad eventuale impugnazione entro quindici giorni: di guisa che legittimamente, scaduto questo termine senza che alcuna impugnazione fosse stata proposta, il Presidente della Regione avrebbe proceduto alla promulgazione.

gione lamentata». La distinzione tra « errore del processo ermeneutico » e « contestazione (ovviamente non proclamata ma dissimulata) della legittimità di una legge » appare assai sottile sul piano concettuale ed assai difficile sul piano concreto: al limite, può tradursi in una « ricostruzione », mediante indizi, delle intenzioni soggettive degli autori dell'atto *sub iudice*.

Se, poi, si considera che la distinzione anzidetta può essere applicata a molti atti (si pensi non solo agli atti di controllo delle Commissioni e dei Comitati di cui agli artt. 125 primo comma e 130 Cost., ma anche, ad esempio, alle sentenze che disattendono per manifesta infondatezza una eccezione di legittimità costituzionale dedotta in via incidentale in un giudizio), non può non rilevarsi la notevole importanza dell'indirizzo tracciato dalla Corte costituzionale.

Indirizzo che conduce a rilevare un vizio che nella sostanza è e rimane una violazione di legge, in esito però ad una indagine simile a quella cui si ricorre per rilevare l'eccesso di potere; e ciò nei riguardi di atti non « amministrativi », quali l'atto di controllo della Corte dei Conti, e — deve ritenersi — anche l'atto giurisdizionale e in genere l'atto di diritto pubblico diverso dall'atto amministrativo. Del resto, esattamente è stato osservato « come, convivendo il vizio d'incompetenza degli atti amministrativi accanto a quello d'illegittimità e di eccesso di potere, si facciano sentire in relazione ad esso le esigenze della delimitazione; viceversa nel campo dei conflitti costituzionali, dove l'incompetenza, o meglio l'invasione di competenza, costituisce l'unico motivo di ricorso, si avvertono le esigenze dell'ampliamento della sua portata » (SORRENTINO F., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Riv. trim. dir. pub., 1967, 720; cfr. anche GUARINO, *Competenza, incompetenza, invasione di competenza*, Giur. compl. cass. civ., 1950, III, 808 seg.; CUOCOLO, *Osservazioni sui conflitti di attribuzione e sulla partecipazione del Presidente regionale siciliano al Consiglio dei Ministri*, Giur. cost., 1963, 1233 seg.).

Nei suoi termini essenziali, il problema è, dunque, di stabilire se una legge regionale, rinviata al Consiglio per nuovo esame e da questo riapprovata a maggioranza assoluta, della quale una parte sia stata confermata disattendendo le censure governative ed altra parte modificata, sia qualificabile come la stessa legge approvata « di nuovo », secondo la formula dell'ultimo comma dell'art. 127 Cost., e quindi non più suscettibile di rinvio. Ed in proposito osserva la Corte che il ripetersi nella prassi a poca distanza di tempo di equivoci e contestazioni ed il persistere di gravi dubbi dottrinali convincono della necessità che, al di là degli aspetti particolari che possono presentare i singoli casi di specie, il problema riceva una soluzione netta e lineare, che dia immediata certezza a tutti gli operatori interessati quanto agli obblighi ed alle facoltà che ad essi rispettivamente competono.

Il Presidente del Consiglio regionale, infatti, dev'essere prontamente in grado di conoscere come comportarsi in sede di proclamazione del risultato della votazione avente ad oggetto un disegno di legge in seconda deliberazione a seguito di rinvio, posto che, qualora il testo ne sia rimasto del tutto immutato e la maggioranza assoluta non sia stata raggiunta, la legge non potrebbe dichiararsi approvata, e se invece fosse data per approvata sarebbe censurabile per contrasto con l'art. 127 Cost.

Di qui dovrebbe pervenirsi alla conclusione che, nel giudizio sui conflitti di attribuzione, non vi sono atti sottoposti a sindacato non pieno e perciò « privilegiati ». In questo quadro, l'esclusione degli « errori del processo ermeneutico » appare un « riguardo » nei confronti degli organismi giurisdizionali (e comunque non amministrativi), il quale potrebbe col tempo divenire solo formale, essendo arduo giustificare un diverso trattamento a secondo che le violazioni di legge siano consapevoli (potrebbe dirsi « dolose ») o meno.

Comunque, per valutare il cammino già percorso dalla Corte costituzionale è sufficiente confrontare la sentenza n. 73 in rassegna con le sentenze 26 gennaio 1957, n. 20 (in *Giur. cost.*, 1957, 346) e 19 dicembre 1966, n. 121 (in questa *Rassegna*, 1966, 1205) della stessa Corte, entrambe ancorate ad un concetto tradizionale di competenza, intesa semplicemente come esistenza di un potere in capo ad un organo o ad un ente (senza considerazione dei modi di esercizio del potere invasivi di competenze altrui).

* * *

3. - Le due sentenze in rassegna confermano che la difesa dell'attribuzione non è soggetta a limitazioni, e che il conflitto è strumento di tutela piena; ed infatti la portata dell'art. 134 Cost. non potrebbe essere ridotta da una legge ordinaria.

Per cogliere appieno il ruolo del conflitto di attribuzione nel sistema dei rimedi di giustizia (in senso lato) pare opportuno evidenziare come ciò che caratterizza tale conflitto sia non tanto la specificità del *vizio* (dell'atto impugnato) deducibile, e cioè la « invasione di competenza », quanto invece lo speciale *oggetto del giudizio*, e cioè una attribuzione riconosciuta dalla Costituzione o da leggi costituzionali o di rilievo costituzionale. Non va dimenticato che, mentre la declaratoria della competenza non può mancare (e quindi costituisce l'essen-

(sent. nn. 153 e 235 del 1976). Dal canto suo il Presidente della Regione deve essere messo in grado di decidere sollecitamente se promulgarla dopo il decorso di quindici giorni o se attendere sino al trentesimo giorno; e lo stesso Governo della Repubblica, ove ritenga di opporsi all'entrata in vigore della legge precludendone la promulgazione, se gli incomba l'onere di impugnarla davanti alla Corte (o davanti alle Camere per contrasto di interessi) entro il primo termine, ovvero di rinviarla ulteriormente al Consiglio entro quello di trenta giorni. Ma qualsiasi distinzione tra modifiche sostanziali e non; tra modifiche più o meno incisive; come pure tra modifiche collegate ai motivi del rinvio, e modifiche ulteriori e diverse, si rivela, all'atto pratico, estremamente difficile e fonte di incertezze. Ed invero:

A) L'atto di rinvio non è formalmente tipizzato dalla legge, potendo perciò accadere (come in fatto è accaduto nella specie) che una modifica sia introdotta aderendo a rilievi governativi, non concretanti però (ai sensi della ricordata sent. n. 212 del 1976) vere e proprie censure, sorgendo allora il dubbio se una modifica siffatta sia da considerare « in accoglimento » del rinvio.

B) Di solito, l'atto di rinvio non contiene proposte specifiche, limitandosi ad enunciare i vizi ravvisati nella delibera legislativa regionale, sicché è ben possibile che il Consiglio regionale abbia dinanzi a sé la scelta tra più modi per conformarsi alle censure governative e che, nel procedervi, incorra in nuovi vizi di legittimità costituzionale o di merito.

ziale del giudizio), la pronuncia eliminativa dell'atto viziato è solo eventuale (e quindi non essenziale); ed è noto che la Corte costituzionale ha giustamente ritenuto di poter annullare l'atto invasivo anche sulla base di motivi diversi da quelli dedotti, anche se non ne sia stato domandato l'annullamento, e persino quando l'atto stesso è stato in essere dal soggetto che ha assunto l'iniziativa del conflitto di attribuzione (Corte cost., 28 novembre 1972 n. 164, in questa *Rassegna*, 1973, 30).

La necessità di superare la nozione di « incompetenza » utilizzata dalla giurisprudenza amministrativa ha attirato l'attenzione sulle differenze tra « incompetenza » e « invasione di competenza », allontanandola da quello che è il momento centrale del giudizio sul conflitto di competenza. Si è così osservato che l'invasione di competenza è « concetto essenzialmente relazionale », nel senso che « non esiste con riferimento esclusivo ad un determinato atto, com'è per l'illegittimità in genere, ma postula, oltre a un vizio dell'atto, anche la sua idoneità a turbare... interessi di un soggetto diverso dal soggetto agente »; per la invasione di competenza « la lesione è un elemento intrinseco e necessario », mentre per la incompetenza sarebbe « elemento estrinseco e accidentale » (SORRENTINO F., *op. cit.*, 727; cfr. anche DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza costituzionale*, *Giur. cost.*, 1975, 630). Osservazione questa non del tutto convincente: anche i vizi di illegittimità dell'atto amministrativo rilevano in quanto « lesivi » di un interesse legittimo o di un diritto soggettivo, e quindi anche essi potrebbero forse essere configurati come « concetti relazionali » rispetto alla lesione di dette situazioni soggettive. Se si « mette a fuoco », anziché l'assenza di competenza nel soggetto autore dell'atto, l'effetto invasivo prodotto

C) Può darsi altresì che le modifiche introdotte al testo precedente ne rendano, a giudizio del Consiglio, necessarie delle altre, concernenti disposizioni alle quali l'atto di rinvio non aveva (e non poteva avere) riferimento: nel qual caso, sarebbe dubbio se modifiche consequenziali del genere siano da attrarre o meno tra quelle « in accoglimento » delle censure del Governo.

Ciò premesso, l'unica soluzione che dia sempre pratica certezza è quella più strettamente aderente al testo e alla *ratio* dell'art. 127, ultimo comma, Cost.: che ricollega l'esigenza della maggioranza assoluta e il decorso del termine di quindici giorni per la promulgazione o per l'eventuale ricorso governativo al dato, di agevole e sicura verifica, che la legge sia stata approvata « di nuovo »: vale a dire, nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio.

Letteralmente, infatti, quando l'art. 127 usa l'espressione « ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo », non può che riferirsi a quella determinata legge, già in precedenza approvata, senza che vi sia apporata modificazione alcuna; mentre, logicamente, la norma si giustifica considerando che, in tanto è richiesta la maggioranza assoluta ed in tanto viene aperto l'adito alla impugnazione, in quanto il Consiglio regionale abbia inteso limitarsi a confermare la propria anteriore deliberazione, resistendo al rinvio.

Le conclusioni sopra esposte si allineano, d'altronde, in perfetta simmetria con quanto disposto — sia pure a livello di legislazione ordinaria — dall'art. 48 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, con riferimento

dall'atto sulla competenza spettante ad altro soggetto, in realtà si sposta l'indagine dal vizio dell'atto alla situazione soggettiva « lesa », o — se si preferisce — « menomata », dall'atto viziato.

A ben vedere, allorché si asserisce che « la lesione è un elemento intrinseco » alla nozione di « invasione di competenza », si compie una operazione concettuale di aggancio dello specifico oggetto del giudizio sul conflitto di attribuzione, al vizio dell'atto eventualmente sottoposto, esso pure, a tale giudizio.

Nel processo amministrativo, la situazione soggettiva tutelata giuoca un suo ruolo autonomo e distinto, come dato legittimante al ricorso, e inoltre rilevante per il sussistere dell'interesse a ricorrere; oggetto del giudizio può quindi rimanere l'atto, considerato nella sua obbiettività. Di qui discende che anche i vizi dell'atto possono essere conosciuti nella loro obbiettività, e senza una congiunta considerazione della loro « lesività ». Siffatta scissione per così dire tecnica dei momenti del giudizio nel processo amministrativo non deve però indurre a « credere troppo » alla separazione tra sindacato sull'atto e tutela della situazione soggettiva, essendo palese come le esigenze di tutela condizionino ed orientino il predetto sindacato.

Nel giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione, la legittimazione a ricorrere ed a resistere è riconosciuta allo Stato e alle Regioni (o Province di Trento e Bolzano) *ex lege*, e cioè direttamente da disposizioni costituzionali; lo « interesse » di tali soggetti non ha quindi ragione di operare come dato legittimante (per l'ammissibilità del ricorso proposto in via d'azione da una

all'ipotesi (sotto molteplici aspetti analoga) delle conseguenze del rinvio (anche qui, « per... riesame »: art. 47) delle deliberazioni non legislative regionali, per motivi di merito: nel senso precisamente che, « ove il Consiglio regionale confermi senza modificare, a maggioranza assoluta (...) la deliberazione al cui riesame sia stato inviato dalla Commissione di controllo (...), la deliberazione diviene esecutiva se non venga annullata nel termine di venti giorni per vizi di legittimità » (si veda anche, nello stesso ordine di idee, per il controllo di merito sugli atti degli enti locali minori, il successivo art. 60, ultimo comma). E sono altresì coerenti con il principio, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, della necessaria corrispondenza dei motivi di rinvio delle leggi regionali con quelli adottati nell'eventuale successivo ricorso, « in modo da consentire al Consiglio regionale una consapevole deliberazione e al Governo di valutare, tenuto conto di siffatta manifestazione di volontà, se sia opportuno promuovere la questione di legittimità costituzionale » (sent. n. 123 del 1975), o quella di merito davanti alle Camere.

È poi ovvio che, qualora il Consiglio regionale abbia modificato la legge rinviatagli per conformarsi, e realmente conformandosi, ai rilievi prospettati con l'atto di rinvio, senza incorrere in nuovi vizi, il Governo non avrà alcun interesse a disporre un nuovo rinvio, di tal che, decorsi i trenta giorni, la legge sarà promulgata, pubblicata ed entrerà in vigore.

Regione contro una legge statale, si richiede la sussistenza di un interesse della Regione ricorrente, ma si precisa trattarsi di un interesse solo processuale: cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, 1974, 72). Ciò può avere indotto ad accentuare il profilo « relazionale » del vizio dell'atto eventualmente *sub iudice*, ossia a incorporare in tale vizio il momento della lesività dell'atto (e di riflesso del vizio di cui esso sia affetto). È questa però operazione concettuale alquanto deformante (anche se, di per sé, non erronea).

In realtà, come si è detto, al centro di ogni discorso sul conflitto di attribuzione deve essere collocato il *quid* reso dall'art. 134 Cost. *justiciable*, e cioè tutelabile, alla stregua di situazione giuridica soggettiva, mediante il conferimento di un potere di « azione » a individuate entità soggettive.

Naturalmente, l'attribuzione non è in tal modo divenuta bene della vita, entità oggettiva assegnata da norme materiali a un singolo soggetto; essa rimane aggregato meramente ideale di potestà (*rectius*, di funzioni) previste da norme strumentali o sulla produzione giuridica. Tuttavia, ciascuno di siffatti aggregati risulta affidato ad una entità soggettiva (come, del resto, la giurisdizione e la competenza per il singolo ufficio giudiziario) e, una volta così individualizzato, può costituire oggetto di un accertamento giudiziale (cfr. in tal senso, *L'Avvocatura dello Stato nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Studi per il centenario*, 1976, 489).

In questo quadro, appare consentito esprimere riserve in relazione al brano della menzionata sentenza 28 maggio 1977 n. 2184 della Corte di Cassazione, ove si afferma che la sperimentabilità della tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo contro l'atto negativo di controllo da parte dell'ente controllato « non può ritenersi esclusa o preclusa, rispetto all'atto negativo di controllo, dal fatto che l'ente controllato sia la Regione e cioè dalla sperimentabilità, da parte di tale ente, rispetto allo stesso atto, del conflitto di attribuzioni; si tratta,

Discende altresì da quanto precede che, ove la legge regionale sia stata modificata in seconda deliberazione, anche se con la maggioranza assoluta, il Governo non può impugnarla, ma soltanto rinviarla per nuovo esame al Consiglio.

Alla stregua delle considerazioni dianzi svolte con specifico riguardo all'applicazione dell'art. 127, ultimo comma, Cost., poiché il Consiglio regionale, in sede di seconda deliberazione, ha innovato alla legge in oggetto relativamente alle disposizioni di carattere finanziario, deve riconoscersi che il Presidente della Regione non aveva il potere di promulgarla senza attendere il decorso del termine di trenta giorni per un eventuale ulteriore rinvio.

A norma dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'atto promulgativo deve quindi essere annullato, consentendosi così al rinvio disposto, in pari data, dal Governo di avere il suo corso regolare.

p. q. m.

dichiara che non spettava al Presidente della Regione Umbria procedere alla promulgazione della legge regionale 26 marzo 1975, n. 22, recante provvidenze in favore delle cooperative di produzione, lavoro e di trasporto, prima che fossero decorsi trenta giorni dalla deliberazione consiliare del 6 marzo 1975, ed in conseguenza annulla la promulgazione medesima.

invero, di rimedi che operano su piani diversi, giacché col primo è dato anche alla Regione far valere la mera invalidità dell'atto di controllo in sé considerato, laddove col secondo è dato alla sola Regione far valere il turbamento arrecato dall'atto di controllo alla sfera ad essa costituzionalmente garantita». Dire che si è in presenza di rimedi che «operano su piani diversi» di per sé ha scarso significato, specie se tale diversità di «piani» è vista come diversità tra vizi deducibili e porta alla conclusione del sussistere della giurisdizione amministrativa in quanto il vizio dedotto sarebbe, come ritenuto dalla sentenza testé menzionata, «un errore di giudizio, dunque una violazione di legge».

Giudizio amministrativo, giudizio ordinario, e giudizio sul conflitto di attribuzione operano su piani diversi perché diverso è il compito a ciascuno di essi assegnato. Il giudizio amministrativo si è venuto storicamente modellando sul presupposto di una separazione e persino della configurabilità di una contrapposizione, nella società prima che nell'ordinamento, tra interesse pubblico affidato alla cura dell'autorità amministrativa ed interesse «personale» e particolare del «privato»; e tale giudizio rimane così modellato anche allorché non un privato ma un ente pubblico assume il ruolo del ricorrente. La proposizione del conflitto di attribuzione (e similmente di un conflitto di competenza tra giudici) non è — quanto meno in via immediata e diretta — mezzo di tutela di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma è esercizio di funzione pubblica per la corretta applicazione di norme (costituzionali o di rilievo costituzionale) per la produzione giuridica, ed è la prima — in ordine logico — manifestazione delle attribuzioni da dette norme riconosciute.

FRANCO FAVARA

II

(*Omissis*). — Con vari decreti, il Presidente della Regione siciliana determinava (con decorrenza 1° luglio 1970), ai sensi degli artt. 75 e 85 della legge regionale 1971, n. 7, lo stato economico di dipendenti regionali e di dipendenti statali inquadrati nei ruoli regionali, tenendo conto, con la stessa decorrenza, (anche) dei benefici di cui ai decreti statali n. 1077 e 1079 del 1970 emanati in virtù della legge di delega 1968 n. 249.

Successivamente, con proprio atto n. 59 del 23 marzo 1971, la Giunta della stessa Regione — considerato che la decorrenza della normativa sull'inquadramento del personale regionale era stata determinata in coincidenza con la data di decorrenza delle disposizioni dei decreti delegati 1077 e 1079 e che, proprio per tale coincidenza, la legge regionale (n. 7 del 1971) si poneva « in rapporto di priorità ed alternativa » rispetto a quella statale — deliberava, conseguentemente, che dovessero essere ritirati tutti i provvedimenti già eventualmente adottati che avessero tenuto conto cumulativamente delle disposizioni regionali e statuali menzionate.

Con nuova delibera n. 155 del 1973, la Giunta invitava, poi, l'Assessore competente a « procedere alla revoca dei decreti già adottati concernenti l'attribuzione al personale della Regione dei benefici previsti dai d.P.R. 1970 n. 1077 e 1079 ».

Seguiva a ciò una mozione dell'Assemblea regionale del 17 luglio 1973 e la presentazione di un disegno di legge « Norme interpretative della legge 23 marzo 1971, n. 7 sull'ordinamento degli uffici e del personale della amministrazione regionale ».

Il disegno diveniva legge della Regione n. 45 del 7 dicembre 1973: a termini della quale « per il combinato disposto degli artt. 75, 86, 87 e 90 della legge regionale n. 7 ai dipendenti della Regione ed a quelli dello Stato transitati nei ruoli regionali non si applicano perché incompatibili le disposizioni dei decreti legislativi emanati ai sensi della legge 1968 n. 249 ».

Richiamandosi a detta legge, appunto, la Presidenza della Giunta regionale annullava, quindi, i provvedimenti (di inquadramento del proprio personale) già adottati, per la parte relativa alla « applicazione cumulativa » dei benefici discendenti dalla normativa statutale.

In sede di registrazione, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana negava, però, il visto ai decreti presidenziali di annullamento predetti: sul rilievo che il giudizio di incompatibilità, fra normativa regionale e statutale, quale formulato dalla menzionata legge 1973 n. 45 non poteva, in realtà, incidere su rapporti (come quelli cui si riferivano i decreti in questione) sorti anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana — alle quali il Presidente di tale Regione aveva riproposto l'esame dei suddetti

provvedimenti, ai sensi degli artt. 2 e 6 del d.lgt. 6 maggio 1948, n. 655, nella parte non dichiarata incostituzionale dalla sentenza di questa Corte n. 121 del 1966 — hanno ritenuto di non poter procedere ad un riesame della fondatezza delle cause per le quali la Sezione di controllo aveva rifiutato il visto, ma di doversi limitare ad accertare l'eventuale cessazione di tali cause o l'eventuale sussistenza di motivi non prospettati dall'Amministrazione all'Organo di controllo; e sotto tale profilo, hanno confermato la deliberazione della Sezione di controllo.

Contro il diniego di visto della Sezione di controllo (confermato dalle Sezioni riunite della Corte stessa) ricorre, dunque, sostanzialmente la Regione Sicilia, per conflitto di attribuzione.

Sostiene, infatti, la ricorrente che l'organo statutale — disconoscendo il carattere interpretativo della legge regionale 1973, n. 45 e la sua retroattività — avrebbe, in pratica, disapplicato la legge stessa e con ciò, « sicuramente esorbitato dal suo potere ed arbitrariamente sacrificato il potere legislativo, amministrativo e di governo della Regione siciliana, in violazione dell'autonomia ad essa riconosciuta dalle norme statutarie (artt. 14 lett. q, 20, 21, 23 cpv.) ».

Il ricorso è fondato.

Non è certo denegabile che, nello svolgimento della funzione di controllo sugli atti amministrativi della Regione siciliana, la (apposita Sezione della) Corte dei conti, possa — in relazione a quella che è la premessa maggiore del sillogismo, che si conclude con il giudizio sulla legittimità o meno dell'atto di controllo — interpretare la normativa regionale, cui l'atto stesso si conformi o riporti: senza che, per ciò, l'eventuale errore del processo ermeneutico si converta in violazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione.

Gli è, però, che nella specie, la Corte dei conti non si è limitata a tale consentita opera di esegesi; giacché, in pratica — invece di interpretare la legge regionale 1973, n. 45 citata in funzione del controllo da svolgere sui decreti del Presidente della Giunta in base ad essa adottati — ha fatto cadere il suo controllo proprio e direttamente sulla legge: derivando, poi, da tale sindacato della norma le conseguenze in ordine alla validità degli atti applicativi.

Ciò è dimostrato dal fatto che l'affermazione della Corte dei conti, motivata del diniego di visto, in ordine al carattere « innovativo e non retroattivo » della legge regionale in parola, non già si correla alla enucleazione di una conforme « volontà » del legislatore regionale (che, anzi, la stessa Corte ammette che la legge intendeva proprio « dirimere le questioni nascenti dalle pretese già avanzate » dal personale regionale, quanto all'applicabilità di benefici previsti dai decreti statuali delegati); sibbene conclude un ragionamento in termini di « possibilità » giuridica. Nel senso che — con la motivazione anzidetta, solo apparentemente svolta

sotto il profilo della interpretazione — la Corte dei conti ha in realtà e in definitiva affermato che al legislatore (nella specie regionale) non potesse riconoscersi la « potestà » di incidere, con la legge in questione, sul diritto anteriormente quesito dai dipendenti della Regione all'applicazione cumulativa (per il periodo considerato) della normativa regionale e di quella statale.

Il che, evidentemente, equivale a contestazione di legittimità della legge regionale.

Ora, proprio l'estensione così attuata del controllo dell'organo statale su atto normativo della Regione (soggetto al diverso regime della impugnazione delle leggi innanzi alla Corte costituzionale) dà conferma della effettività della lesione di competenze costituzionalmente garantite, quale dalla Regione lamentata: in conformità a quanto, in analoga fattispecie, questa Corte già, del resto, ha avuto occasione di ritenere, con sentenza n. 162 del 1976.

p. q. m.

dichiara che non spettava alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana assoggettare al proprio controllo la legge regionale 7 dicembre 1973, n. 45 (« Norme interpretative della legge regionale 23 marzo 1971, n. 7 sull'ordinamento degli uffici e del personale dell'amministrazione regionale »); e, pertanto, *annulla* la deliberazione della detta Sezione di controllo n. 135 del 24 settembre 1974 e di conseguenza la deliberazione confermativa n. 1/75 del 16 aprile 1975 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana.

CORTE COSTITUZIONALE, 20 aprile 1977, n. 64 - Pres. Rossi - Rel. Gionfrida - Coriani ed altro (n. p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti).

Sicurezza pubblica - Restrizione della libertà personale ad opera dell'autorità di P.S. - Trasgressione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale - E costituzionale anche in assenza di flagranza.

(Cost. art. 13; legge 14 ottobre 1974, n. 497, art. 8).

Non contrasta con l'art. 13, comma terzo, Cost., in quanto sussistono i presupposti della tassatività, della eccezionalità, e della necessità e urgenza, l'art. 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 come modificato dall'art. 8 della legge 14 ottobre 1974, n. 497 (nuove norme contro la criminalità), per la parte in cui consente che l'autorità di P.S. proceda all'arresto dei contravventori agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale anche fuori dei casi di flagranza.

(*Omissis*). — Per quanto, in primo luogo, attiene al requisito della tassatività, questa Corte ha già affermato che gli elementi della certezza e

della inequivocità, insiti nel concetto di tassatività, devono ritenersi sussistenti quando la norma precisi le circostanze ricorrendo le quali l'arresto è consentito (sentenza n. 211 del 1975).

Nella specie non è dubbio che tali elementi (di certezza), appunto, ricorrano e che, quindi, la regola di tassatività sia rispettata: in quanto la disposizione impugnata — oltre ad indicare la categoria di persone (quelle sottoposte a sorveglianza speciale), nei cui confronti può essere disposto l'arresto — descrive anche il comportamento che legittima il provvedimento restrittivo della libertà personale, identificabile nel fatto della trasgressione agli specifici obblighi inerenti alla sorveglianza stessa.

Ricorre, poi, indiscutibilmente, nella specie, anche l'estremo della « eccezionalità »: che (contrariamente a quanto assume il pretore di Catania) non può ritenersi contraddetto dalla frequenza e prevedibilità dei fatti di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, non essendo — il significato del termine « eccezionale » — legato alla rarità della fattispecie considerata, bensì al suo porsi al di fuori della regola ordinaria.

Da ultimo, quanto ai presupposti della necessità ed urgenza, va tenuto presente che — come questa Corte già ha precisato (v. sentenza n. 126 del 1972) — è sufficiente, perché i detti estremi siano realizzati, che la situazione contemplata dalla legge sia tale da prospettare come possibile la necessità del provvedimento (il che, del resto, trova un riscontro testuale nel termine « può » adoperato dall'art. 13, comma terzo, della Costituzione): salvo, poi, rimanendo all'autorità di pubblica sicurezza di verificare la ricorrenza in concreto della necessità ed urgenza dell'intervento (in base alla valutazione degli elementi indicati nella sentenza già citata n. 173 del 1971).

Ciò posto in premessa e venendo, quindi, a considerare la specifica situazione descritta nella norma impugnata, deve senz'altro escludersi che, in relazione a questa, sia irragionevole la previsione che possa ricorrere (fuori della flagranza) una situazione di urgenza che renda necessario l'intervento restrittivo della libertà personale: ove si tenga presente che il provvedimento si rivolge a soggetti nei cui confronti già si sono verificate le condizioni di pericolosità sociale per la sottoposizione alla misura della sorveglianza speciale, e che hanno, per di più, contravvenuto agli obblighi relativi — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 72 - Pres. Rossi - Rel. Reale - Regione Marche (avv. Galvani).

Regione - Agricoltura e foreste - Salvaguardia della flora - E attribuzione regionale.

(Cost., art. 117; legge reg. Marche 22 febbraio 1973, n. 6).

Procedimento civile - Opposizione in sede giurisdizionale ad ingiunzione amministrativa - Disciplina del procedimento - È esclusiva attribuzione statale.

(Cost., art. 117; legge reg. Marche 22 febbraio 1973, n. 6, art. 5).

La politica ecologica non potrebbe riuscire proficua se non poggiasse su un'organica programmazione valevole per l'intero territorio nazionale o per gran parte di esso ed attuata mediante interventi spesso eccedenti i singoli ambiti regionali; tuttavia, rimane di competenza regionale la tutela di quella parte dell'ambiente naturale più strettamente collegato con gli interessi dell'agricoltura. Pertanto, non contrasta con l'art. 117 Cost. una legge regionale che non riguarda il paesaggio nella integrale ricchezza dei suoi elementi ma solo salvaguardia la flora intesa come sub-materia rientrante nella materia « agricoltura e foreste » (1).

La disciplina dei procedimenti giudiziari è esclusiva attribuzione statale.

(*Omissis*). — Invero, la legge impugnata non riguarda il paesaggio nella integrale ricchezza dei suoi elementi ma, rivolta com'è a salvaguardare la flora, assicura la protezione della natura, intesa come sub-materia rientrante nella materia « agricoltura e foreste », espressamente contemplata dall'art. 117 Cost. fra quelle per le quali le Regioni a statuto ordinario, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dal rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni, possono emanare norme legislative. Si noti che il divieto di abbattimento non è mai condizionato dalla circostanza che le piante conferiscono in qualche modo, con la loro presenza, alla tutela del paesaggio, come invece dovrebbe essere se la legge regionale si proponesse di tutelare la flora solo quale elemento costitutivo di esso e non già quale elemento del patrimonio naturale in sé considerato.

L'attinenza all'agricoltura della tutela del patrimonio naturale in tutti i suoi elementi costitutivi (e, quindi, anche della flora) è generalmente riconosciuta e trova comunque specifica conferma nell'art. 4 lett. h, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, sul trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di agricoltura e foreste.

Tale disposizione, infatti, pur ribadendo la competenza degli organi statali in ordine agli interventi per la protezione della natura fa espres-

(1) Su riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio, cfr. MERUSI in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, 1975, sub art. 9, 454. Le funzioni amministrative statali per la protezione delle bellezze naturali sono state *delegate* alle regioni dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

samente salvi « gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato ». Il che assicura lo svolgimento di una politica ecologica, che non potrebbe riuscire proficua se non poggiasse sulla base di un'organica programmazione, valevole per l'intero territorio nazionale o per gran parte di esso e attuata mediante interventi spesso eccedenti i singoli ambiti regionali e che risultino atti alla prevenzione di danni provenienti da eventi naturali o dall'opera dell'uomo. Ma, per converso, lascia all'autonomia delle regioni margini sufficienti per la tutela di quella parte dell'ambiente più strettamente collegato con gli interessi dell'agricoltura e foreste e contenuta, mediante interventi settoriali e limitati, entro il territorio di ognuna di esse, come appunto nel caso di specie. A tali concetti ha sostanzialmente già acceduto questa Corte con sentenza n. 142 del 1967.

(*Omissis*). — Orbene, il già richiamato art. 5 della legge regionale denunciata, dopo aver previsto che il verbale di accertamento delle violazioni importanti sanzioni pecuniarie da parte degli organi di cui all'art. 8 è suscettibile, entro quindici giorni dalla notifica, di ricorso alla Giunta regionale (secondo la modifica di cui alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 39), stabilisce, nel penultimo comma, che la sanzione sia applicata dal presidente della Giunta con decreto motivato contenente l'ingiunzione al pagamento della somma. L'ultimo comma — come si è già accennato — dispone, infine, che « si applicano, per l'ingiunzione di cui al comma precedente e per l'esecuzione di essa, le norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato 3 maggio 1967, n. 317, artt. 9 e 13, sostituito alle autorità ivi previste il presidente della Giunta regionale ».

I primi tre commi dell'art. 9 riguardano i requisiti e le modalità di emanazione dell'ingiunzione e terminano con l'affermazione che la stessa costituisce titolo esecutivo. Con che si perviene al momento terminale del procedimento amministrativo che la Regione è legittimata a regolare autonomamente.

I successivi commi del predetto art. 9 hanno invece diverso oggetto poiché riguardano il procedimento di opposizione alla ingiunzione che è di indubbia natura giurisdizionale e riguarda quindi una materia per cui la Regione non ha competenza legislativa. Infatti, come questa Corte ha anche di recente statuito, « spetta solo alla legge dello Stato disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, e nei confronti di tutti, i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (sent. n. 81 del 1976) ».

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del richiamo all'art. 9 della legge n. 317 del 1967 per il giudizio di opposizione all'ingiunzione, che riguarda, ovviamente, anche i già accennati aspetti della disciplina in oggetto e, cioè, l'esenzione dall'imposta di bollo e dalla formalità di registrazione della sentenza. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 75 - Pres. Rossi - Rel. Crisafulli - Regione Emilia Romagna (avv. Roversi Monaco) c. Presidente del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Gozzi).

Regione - Controllo sostitutivo - Nomina di un commissario « ad acta » a carico di un Comune disposto da organo dello Stato in esecuzione di sentenza del Consiglio di Stato - Impugnativa per conflitto di attribuzioni del decreto di nomina - Inammissibilità.

(cost., artt. 117, 118 e 130; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 27, n. 4).

Giustizia amministrativa - Ottemperanza al giudicato - Nomina di un commissario « ad acta » a carico di un Comune disposto da organo dello Stato - Violazione della competenza regionale di controllo sugli enti locali - Insussistenza.

(cost., artt. 117, 118 e 130, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 27, n. 4).

Il provvedimento con il quale l'autorità amministrativa nomina un commissario ad acta in esecuzione dell'ordine ad essa rivolto da una decisione del giudice amministrativo costituisce un atto dovuto e strettamente vincolato; il conflitto di attribuzione per asserita violazione della competenza regionale di controllo deve quindi essere sollevato nei confronti della decisione del giudice amministrativo (1).

Il giudice amministrativo, procedendo, direttamente o indirettamente, alla nomina di un commissario, non si surroga all'organo di controllo, ma pone in essere una attività qualitativamente diversa da quella che quest'ultimo avrebbe istituzionalmente il potere-dovere di esplicare nell'ipotesi di omissione da parte degli enti locali di atti obbligatori per legge. Non è quindi configurabile, in tale attività, una lesione delle competenze regionali, che si svolgono in piani diversi (2).

(Omissis). — 1. - I giudizi promossi con i due ricorsi del Presidente della Regione Emilia-Romagna hanno, per una parte, identico oggetto ed involgono la risoluzione della stessa questione, concernente la spettanza

(1-2) Ottemperanza al giudicato e attribuzioni amministrative regionali.

1. - La sentenza merita particolare segnalazione, in quanto in essa è per la prima volta affrontato il problema della qualificazione costituzionale dell'attività di ottemperanza al giudicato amministrativo. Collegata e, anzi, conseguente a tale qualificazione è la soluzione della particolare questione trattata nei due conflitti di attribuzione, e cioè la collocazione della competenza a porre in essere detta attività rispetto alle competenze amministrative riservate alle autonomie (*rectius*, autarchie) delle Regioni.

La Corte costituzionale ha anzitutto osservato che « *il dissenso tra le parti non verte... sul potere del Consiglio di Stato... di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti nei confronti di un giudicato, per realizzarne concretamente l'esecu-*

del potere di nominare un commissario *ad acta* per l'esecuzione del giudicato, allorché il Consiglio di Stato, pronunciandosi in sede di giudizio di ottemperanza a norma dell'art. 27, n. 4, del testo unico r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, non disponga direttamente sostituendo la propria decisione al provvedimento cui la Pubblica Amministrazione sia tenuta in forza del giudicato.

I giudizi, congiuntamente discussi alla pubblica udienza, vanno pertanto decisi con unica sentenza.

2. - Come riferito in narrativa, con il primo ricorso la Regione solleva conflitto di attribuzione per l'invasione della propria sfera di competenza costituzionale, che sarebbe stata determinata dal decreto 23 novembre 1974, con il quale il Prefetto di Forlì, in esecuzione della decisione emessa dal Consiglio di Stato, Sezione V, il 22 marzo 1974, ai sensi dell'art. 27, n. 4, del testo unico citato, ha nominato un commissario, per provvedere, in luogo e vece dell'amministrazione del Comune di Riccione, inadempiente rispetto al giudicato amministrativo, sul rilascio di una licenza edilizia. Va ricordato che la menzionata decisione venne pronunciata anche nei confronti dello stesso Prefetto, essendosi questi in un primo tempo rifiutato, adducendo la propria incompetenza, di procedere

zione, assicurando ai soggetti interessati il conseguimento effettivo delle *utilità* da quello ad essi derivanti»: questa frase più che enunciare un pacifico assioma, tende ad accantonare alcune questioni delicate (non ultima quella relativa al punto se il « conseguimento delle utilità » per il soggetto « interessato » sia o meno il reale « prodotto » del processo amministrativo).

Sul problema individuato in apertura della presente nota, la Corte costituzionale ha mantenuto un atteggiamento cauto. Essa si è limitata ad affermare che il Giudice amministrativo, nel procedere « direttamente o indirettamente » alla nomina di un commissario *ad acta*, « pone in essere una *attività qualitativamente diversa* » da quella che potrebbe essere posta in essere da un organo amministrativo istituzionalmente competente ad esercitare poteri sostitutivi; che « il provvedimento con il quale l'autorità amministrativa nomina un commissario *ad acta* in esecuzione dell'ordine ad essa rivolto » dal Giudice è « atto dovuto e strettamente vincolato »; che « l'attività del commissario, pur essendo *praticamente la medesima* che avrebbe potuto essere prestata dall'amministrazione... *ne differisce tuttavia giuridicamente* » in quanto « legata ad uno stretto nesso di strumentalità » all'ordine contenuto nella decisione del Giudice amministrativo.

La Corte *non ha qualificato* come giurisdizionale l'attività del commissario; ed ha persino evitato di qualificare esplicitamente come giurisdizionale la nomina del commissario direttamente ad opera del Giudice amministrativo.

Cionondimeno, la Corte ha affermato — ed è questo il nocciolo della pronuncia — che l'attività sostitutiva per l'esecuzione di un giudicato in materia di competenza regionale « potrà essere come non essere » affidata ad un organo facente capo all'amministrazione regionale competente in via ordinaria, « senza che in questa seconda ipotesi (ossia nella ipotesi che sia affidata ad una autorità non regionale ma statale) sia configurabile una lesione di competenze regionali ». Questa affermazione si baserebbe sulla considerazione che « nell'esercizio dei poteri *giurisdizionali* » per l'esecuzione del giudicato, al Giudice amministrativo « non sarebbe possibile disconoscere... una prudente discrezionalità ».

alla nomina del commissario, già prescrittagli dalla precedente decisione del 26 aprile 1972, n. 767, anch'essa adottata a conclusione di un giudizio di ottemperanza anteriormente promosso contro il Comune di Riccione.

La difesa dello Stato eccepisce pregiudizialmente l'inammissibilità del conflitto, per essere l'atto del Prefetto mera esecuzione della decisione giurisdizionale, la quale, a sua volta, essendosi pronunciata *ex professo* sul punto della competenza, di cui era controversia nel secondo dei giudizi di ottemperanza poc'anzi rammentati, potrebbe semmai essere incorsa in un errore *in iudicando*, ma non per questo sarebbe configurabile quale atto idoneo a dar luogo a conflitto di attribuzione.

3. - L'eccezione è fondata, con le precisazioni ed entro i limiti di cui subito appresso.

È certo, anzitutto, che il provvedimento con il quale l'autorità amministrativa nomina un commissario *ad acta* in esecuzione dell'ordine ad essa rivolto da una decisione del giudice amministrativo costituisce un atto dovuto e strettamente vincolato (salvo che quanto alla scelta della persona da nominare) ed è perciò alla decisione che così abbia disposto

Secondo la sentenza che si è così analizzata, ai poteri sostitutivi della amministrazione (se del caso regionale) competente in via ordinaria, *si affiancherebbe* una serie di poteri straordinari (per la nomina del commissario e per il compimento degli atti necessari ad assicurare l'esecuzione del giudicato) in qualche modo connessi alla giurisdizione. Questi (ultimi) poteri potrebbero essere conferiti *ope iudicis* senza riguardo alcuno per il riparto, costituzionalmente garantito, tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali.

* * *

2. - Felicemente è stato scritto (NIGRO, *La giustizia amministrativa*, 1976, 265) che il giudizio amministrativo è solo una « parentesi » nel continuo dell'attività amministrativa. Conclusosi il giudizio con una pronuncia innovativa-eliminativa di un « tratto » dell'attività amministrativa ritenuto affetto da illegittimità (effetto di annullamento prodotto direttamente dall'atto-sentenza), la parola è restituita all'amministrazione che torna ad esercitare i normali poteri ad essa attribuiti; essa è tenuta ad osservare, oltre le prescrizioni dettate dalle leggi e dalle fonti secondarie, anche i limiti *negativi* posti dal giudicato amministrativo (effetto preclusivo circa le modalità di cosiddetta « riproduzione » dell'atto, effetto esso pure prodotto dall'atto-sentenza).

L'esistenza di detti limiti costituisce una peculiarità dell'attività di riproduzione dell'atto; altra peculiarità deriva da ciò che l'amministrazione è tenuta ad operare senza tener conto dello *jus superveniens* entrato in vigore dopo un certo momento (che la giurisprudenza tende a far coincidere con il giorno della notificazione della pronuncia amministrativa cui deve ottemperarsi), e perciò eventualmente anche in difformità dai sopravvenuti indirizzi politico-amministrativi.

Tali peculiarità tuttavia non conducono a configurare l'attività di riproduzione dell'atto come attività giurisdizionale di esecuzione; l'attività *de qua*, sia essa posta in essere dall'organo amministrativo competente in via ordinaria, sia essa invece posta in essere da organo gerarchicamente sopraordinato (in seguito ad avocazione) o da organo esercente poteri di controllo sostitutivo, rimane

che deve farsi risalire l'asserita invasione della sfera di competenza regionale. D'altro canto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 66 del 1964, nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale o da atti comunque inerenti all'esercizio di funzioni giurisdizionali, che si assumano invasivi di competenze costituzionalmente garantite alle Regioni. Né varrebbe invocare, come fa la difesa dello Stato, il « precedente » rappresentato dalla sentenza n. 289 del 1974, che aveva riferimento ad un caso di specie diverso da quello in oggetto, nel quale ultimo è proprio il contenuto della pronuncia del Consiglio di Stato che si risolverebbe, secondo la prospettazione del ricorso, nel negare una competenza che la Regione ritiene di sua spettanza a norma dell'art. 130 Cost. e dell'art. 59 della legge n. 62 del 10 febbraio 1953.

Nel caso oggi sottoposto all'esame della Corte, la negazione della competenza regionale e l'opposta affermazione della discrezionalità del Consiglio di Stato nella nomina del commissario si rinvengono, anzi, già

attività amministrativa a tutti gli effetti. Contro il provvedimento emesso in esito all'attività di riproduzione dell'atto, è proponibile ricorso giurisdizionale introduttivo di un normale giudizio « di cognizione », mentre il ricorso per inottemperanza è riservato a contrastare atti o comportamenti con larga approssimazione denominabili di *non facere* (comportamento di mera inerzia, atto di esplicito rifiuto di ottemperare, atto « macroscopicamente elusivo » o comunque equipollente al rifiuto di ottemperanza).

* * *

3. - Di contro, attività giurisdizionale è quella posta in essere *direttamente* dal Giudice amministrativo nell'ambito di un giudizio di ottemperanza. Com'è noto, per esplicito precetto costituzionale (art. 113 ult. comma Cost.), i giudici possono *soltanto* « annullare » e cioè *eliminare* l'atto dell'amministrazione, e non possono « sostituire » a tale atto una loro pronuncia (come esplicitamente affermato nella sentenza Corte cost., 12 maggio 1977, n. 75, pubblicata essa pure in questo fascicolo); per il che — sia detto per inciso — appare assai dubbia la legittimità costituzionale dell'art. 27 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e degli artt. 2 (lettera a), 7 comma primo e 28 comma terzo della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, in quanto al Giudice amministrativo, nei casi di giurisdizione « anche nel merito », si riconosca — come da più parti (ma non da tutti) si riconosce — non solo una maggiore ampiezza di poteri istruttori ma anche un potere di « riforma » e cioè di sostituzione dell'atto amministrativo.

Ciò affermato in linea di principio, un discorso a parte va fatto per il giudizio di ottemperanza, che frequentemente viene distaccato dalle altre controversie di cui all'art. 27 testé citato e viene considerato quale processo non di cognizione ma « di esecuzione » (con assimilazione — peraltro inesatta — ai procedimenti previsti dal terzo libro del cod. proc. civ.). La garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi risulterebbe incompleta (di « esigenza di completamento della tutela giurisdizionale in fase esecutiva » parla ripetutamente la decisione Cons. Stato, Ad. plen., 9 marzo 1973 n. 1, in *Cons. Stato*, 1973, I, 351), se non fosse

nella prima decisione, del 26 aprile 1972, alla quale il Prefetto, come rammentato, non aveva ritenuto di prestare esecuzione; per essere poi ribadite nella successiva decisione del 1974, che ha respinto motivatamente l'eccezione di incompetenza sollevata dal Prefetto medesimo. Di guisa che, in linea di principio, è quella più antica pronuncia (della quale, peraltro, non risulta, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, in quale momento il Presidente della Regione abbia avuto conoscenza) che avrebbe determinato l'asserita invasione della competenza della Regione.

Sta di fatto, comunque, che nemmeno la decisione successiva è stata impugnata, poiché il ricorso, pur criticandone e contestandone la motivazione, fa esclusivo riferimento, così nelle premesse come nelle conclusioni, al decreto del Prefetto, del quale soltanto si chiede l'annullamento, conseguenziale alla richiesta declaratoria di incompetenza dello stesso. Ora, l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, prescrive che il ricorso debba « specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza » e del quale questa Corte, ove lo riconosca viziato da incompetenza, deve, a norma del precedente art. 38, disporre l'annulla-

consentita all'apparato giudiziario la « gestione », ove necessario anche diretta, della esecuzione delle proprie decisioni, al fine di assicurarne la « effettività » (alla stessa esigenza risponde l'art. 109 Cost.): non pare perciò contrastare con l'art. 113 ult. comma Cost. l'attribuzione ad un Giudice del potere di « sostituzione » dell'amministrazione inadempiente all'obbligo di conformarsi al giudicato. In presenza di un giudicato, il rifiuto di ottemperare o l'inerzia (o l'inadempienza equipollente a rifiuto) dell'amministrazione è evento che confluisce nella fattispecie costitutiva di un ulteriore potere giurisdizionale, e cioè che espande l'ambito di imperio della giurisdizione.

La decisione del Giudice che « sostituisce » l'atto amministrativo « dovuto » ma non « prodotto » dall'amministrazione rimasta inerte o inadempiente (e tale sostituzione, com'è noto, può aversi in assenza di discrezionalità amministrativa, e cioè per un atto vincolato: cfr. Cass. 20 marzo 1957, n. 957, e numerose decisioni conformi del Consiglio di Stato) è pur sempre atto giurisdizionale, nella forma e nella sostanza; così come sentenza e non contratto è la pronuncia emessa in forza dell'art. 2932 cod. civ. Tale atto *non* è imputato all'organo o ente attributario della competenza amministrativa in via ordinaria, *non* è espressione di un potere amministrativo, e *non* sottostà al regime giuridico degli atti amministrativi; esso rimane imputato all'organo giurisdizionale e trae dalla *jurisdictio* la sua autorità, anche se gli effetti giuridici sostanziali sono *grosso modo* equivalenti (ma non identici) a quelli che sarebbero derivati dall'atto amministrativo sostituito e ricadono sull'organo o ente attributario dell'ordinaria competenza amministrativa.

Parimenti giurisdizionale, come esplicitamente affermato nella sentenza in rassegna, è la decisione con la quale il Giudice (ad esempio, perché vi sono momenti di discrezionalità amministrativa) nomina — egli stesso — un commissario *ad acta*, e cioè attribuisce ad una persona fisica individuata l'esercizio di specifici poteri (che per il momento si denominano genericamente) pubblici, secondo « direttive » date dallo stesso Giudice nella sentenza rimasta ineseguita e/o nella sentenza resa in esito al giudizio di ottemperanza.

Com'è ovvio, avverso la decisione giurisdizionale che sostituisce l'atto amministrativo o che nomina un commissario *ad acta* non è proponibile un ordinario ricorso giurisdizionale.

mento. E nel ricorso, l'atto invasivo, del quale perciò si chiede l'annullamento, viene unicamente individuato, come si è detto, nel decreto del Prefetto, e non nell'una o nell'altra delle decisioni emesse dal Consiglio di Stato, che a quello facevano obbligo di procedere alla nomina del commissario.

Il primo ricorso deve pertanto dichiararsi inammissibile.

4. - Il secondo ricorso denuncia, invece, quali atti invasivi della competenza regionale, tanto, ed in primo luogo, la decisione del Consiglio di Stato 4 dicembre 1974 (è la n. 613 della V sezione), con la quale si mandava al Ministro per i lavori pubblici di nominare un commissario, per provvedere, in luogo e vece dell'amministrazione del Comune di Riccione, sul rilascio di una licenza edilizia, quanto in linea accessoria e consequenziale, il decreto 24 giugno 1975, con il quale il Ministro aveva proceduto alla nomina; e di entrambi gli atti si chiede l'annullamento. — (*Omissis*).

5. - Nel merito, il dissenso tra le parti non verte sulla competenza della Regione, e per essa del comitato di controllo sugli enti locali, ad

* * *

4. - Rimane da qualificare — ed è questo il punto che maggiormente interessa — l'attività posta in essere dal commissario *ad acta*. Sono anzitutto prospettabili due contrapposte configurazioni. Secondo la prima, l'attività, in esame sarebbe imputabile, essa pure, all'organo giurisdizionale: il commissario agirebbe quale ufficio ausiliario del Giudice e più precisamente quale ufficio esecutivo sostanzialmente facente capo alla giurisdizione, e porrebbe in essere atti non impugnabili alla stregua di normali atti amministrativi, salva la possibilità per la parte interessata (e tale potrebbe essere anche l'amministrazione) di tornare dinanzi al Giudice amministrativo con il procedimento camerale previsto per il giudizio di ottemperanza, se il commissario avesse a rimanere inerte o a rifiutare l'esecuzione o a porre in essere atti di *non esatta* esecuzione del giudicato. Per la seconda configurazione, invece, l'attività posta in essere dal commissario sarebbe imputabile all'organo amministrativo o all'ente rimasto inerte o comunque non ottemperante: il commissario agirebbe in sostituzione di tale organo o ente, e porrebbe in essere atti impugnabili solo dal « privato » con il normale ricorso giurisdizionale introduttivo di un giudizio di cognizione (all'amministrazione rimarrebbero i poteri di autotutela), salva la proponibilità del ricorso per inottemperanza soltanto nei casi in cui il commissario avesse a rimanere inerte o a rifiutare l'esecuzione o a porre in essere un atto *elusivo* o equipollente al rifiuto di ottemperanza.

Una risposta per così dire intermedia potrebbe inoltre essere data, distinguendosi tra l'ipotesi di affidamento ad un commissario di compiti meramente esecutivi di un deliberato sostitutivo di attività amministrativa vincolata già compiutamente formulato nella pronuncia del Giudice (ad esempio, la formazione di un titolo di spesa per importo determinato) e l'ipotesi in cui si affidi al commissario il compito di fare scelte discrezionali o valutazioni tecnico-discrezionali.

In linea di principio la seconda delle prospettate configurazioni appare la più coerente al sistema ed ai principi dell'ordinamento; essa è del resto, anche conforme all'orientamento della giurisprudenza amministrativa che — sia pure

esercitare il cosiddetto controllo sostitutivo in ordine agli atti di questi ultimi; né, d'altro canto, sul potere del Consiglio di Stato (ed ora dei tribunali amministrativi regionali) di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti nei confronti di un giudicato, per realizzarne concretamente l'esecuzione, assicurando ai soggetti interessati il conseguimento effettivo delle utilità da quello ad essi derivanti.

Il punto in controversia è soltanto se, allorché il giudice amministrativo, adito in sede di giudizio di ottemperanza, ritenendo di non potersi sostituire direttamente all'amministrazione, disponga la nomina di un commissario per porre in essere le attività necessarie allo scopo di adeguare la situazione di fatto alla situazione di diritto quale risultante dal giudicato, debba farne obbligo al comitato regionale di controllo, come assume la Regione, ovvero possa rivolgersi ad altro organo amministrativo che reputi idoneo, come sostiene per contro la difesa dello Stato. Ad accogliere la prima alternativa, facendone applicazione alla specie, la decisione del Consiglio di Stato, che demandava al Ministro dei lavori pubblici, anziché al comitato regionale di controllo, la nomina del com-

senza avere avuto occasione di approfondimenti — ha ripetutamente parlato di attività commissariale « in sostituzione dell'autorità comunale » o « in sostituzione dell'amministrazione inadempiente ».

Ed invero, deve escludersi che un'attività caratterizzata da momenti di discrezionalità amministrativa o da valutazioni tecnico-discrezionale possa essere riferita alla giurisdizione, e cioè compiuta senza assunzione di responsabilità politiche civili e amministrative ed, eventualmente, in difformità dagli indirizzi politici dell'autorità attributaria del potere in via ordinaria. Né appare consentito ridurre l'attività commissariale a mera esecuzione di precetti enunciati da decisioni giurisdizionali. D'altro canto, imputare detta attività alla giurisdizione condurrebbe a negare la tutela giurisdizionale ai « privati » terzi che dall'attività stessa avessero ad essere lesi; considerazione quest'ultima che vale anche per l'attività vincolata.

Quanto qui si sostiene trova conferma in una considerazione d'ordine processuale. Come si è accennato, ove l'attività commissariale fosse imputata all'organo giurisdizionale dovrebbe necessariamente prevedersi una immediata supervisione di detto organo sull'operato del commissario, e quindi dovrebbe estendersi l'ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza in modo da consentire il controllo sulla esatta rispondenza di detto operato alle indicazioni del Giudice. Il giudizio di ottemperanza verrebbe portato non più sul *non facere* (ad esempio, sulla mancata nomina del funzionario da parte del Prefetto, Cons. Stato, V, 3 giugno 1970 n. 476), ma su quanto fatto dal commissario; conclusione questa inaccettabile, posto che detto giudizio non può essere esteso oltre i limiti ad esso assegnati dalla legge.

* * *

5. - Una volta qualificata l'attività commissariale come attività amministrativa si pongono alcuni problemi. Anzitutto, quello affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza in rassegna. Quando tutte le competenze amministrative erano attribuite allo Stato o ad enti che ad esso facevano capo, era del tutto naturale che i poteri commissariali venissero affidati ad una persona

missario al Comune di Riccione (da scegliere tra i funzionari del Provveditorato alle opere pubbliche di Bologna), avrebbe invaso una competenza costituzionalmente spettante alla Regione, così come, per l'appunto, si afferma nel ricorso.

Ma, a ben guardare, la tesi della Regione muove da un equivoco circa la natura ed il fondamento dell'attività svolta dal giudice amministrativo nell'ipotesi considerata. Giacché il giudice amministrativo, sia che sostituisca la propria decisione all'omesso provvedimento della pubblica amministrazione, che vi era tenuta in forza del giudicato formatosi nei suoi confronti, come più spesso suole accadere quando si tratti di atto vincolato; sia che ingiunga alla amministrazione medesima di provvedere essa stessa, entro un termine all'uopo prefissatole e con le modalità specificate in sentenza; sia infine che disponga la nomina di un commissario per l'ipotesi che il termine abbia a decorrere infruttuosamente, esplica sempre attività di carattere giurisdizionale (« decide pronunciando anche in merito », come si esprime l'art. 27, comma primo, del citato testo unico del 1924, riferendosi testualmente al Consiglio di Stato « in sede giurisdizionale »). Né fa differenza, sotto questo aspetto, quanto all'ipotesi ora da ultimo prospettata, che la nomina del commissario sia

fisica in ragione della sua preposizione ad un ufficio statale (per solito, il Prefetto competente per territorio). Ciò è parso non più naturale dopo che le attribuzioni amministrative sono state ripartite da norme costituzionali tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale avrebbe potuto minimizzare (o, più propriamente, eludere) la questione sollevata con il ricorso della Regione Emilia-Romagna; a tal fine avrebbe forse potuto osservarsi che il commissario è organo (seppur straordinario) dell'ente per cui agisce, che scarsa rilevanza assume l'essere la persona fisica commissario stata individuata e prescelta in ragione della sua preposizione ad un ufficio statale (anziché regionale), e che quindi nessun turbamento v'è nel riparto delle attribuzioni.

La Corte ha invece seguito — ed opportunamente — una strada diversa, ed ha ravvisato nell'attività commissariale una funzione « qualitativamente diversa » e nel commissario un « ufficio » non pienamente immedesimato all'ente per cui agisce. È così rimasta aperta la questione se per la preposizione a siffatto « ufficio » debba tenersi conto del riparto delle attribuzioni amministrative tra Stato e Regioni; questione che la Corte ha risolto ritagliando un — seppur limitato e « straordinario » — ambito di attribuzioni (come si è detto, amministrative) connesse con la giurisdizione, in quanto tali non *riservate* alle Regioni ancorché inerenti a taluna delle materie di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

La soluzione reperita dalla Corte costituzionale appare aderente all'ordinamento costituzionale e merita di essere condivisa. Quella esigenza di « completamento della tutela giurisdizionale » e — in termini più generali — di completezza ed effettività della giurisdizione, che è stata sottolineata nella menzionata decisione 9 marzo 1973 n. 1 della Adunanza plenaria, impone di attribuire allo Stato, con la totalità delle attribuzioni giurisdizionali, anche i poteri amministrativi necessari per pervenire al risultato dell'ottemperanza al giudicato da parte di tutti gli enti autarchici; lo Stato (non distinguendosi tra Stato - giurisdizione e Stato - amministrazione) deve essere messo in grado di ottenere tale risultato

operata dal giudice amministrativo direttamente, ovvero attraverso l'interposizione di un organo amministrativo (come nella specie che forma oggetto del presente giudizio), poiché in tal caso a quest'ultimo viene semplicemente demandata la scelta della persona, e non già conferito il potere di agire in via sostitutiva per mezzo di un « suo » commissario, come si verifica invece quando sia l'organo di controllo, di propria iniziativa, ad inviare un commissario *ad acta* presso amministrazioni sottoposte alla sua vigilanza.

Procedendo, pertanto, direttamente o indirettamente, alla nomina di un commissario, il giudice amministrativo non si surroga all'organo di controllo, ma pone in essere un'attività qualitativamente diversa da quella che quest'ultimo avrebbe istituzionalmente il potere-dovere di esplicare nell'ipotesi di omissione da parte degli enti locali di atti obbligatori per legge, tra i quali rientrano bensì, ma senza esaurirne la specie, quelli da adottare per conformarsi ad un giudicato: potere-dovere che, comunque, preesiste alla pronuncia emessa nel giudizio di ottemperanza ed è da questa indipendente. Ed a sua volta, l'attività del commissario, pur essendo, praticamente, la medesima che avrebbe dovuto essere prestata

nei riguardi delle Regioni, le quali perciò non possono invocare le autarchie costituzionalmente garantite, e nei riguardi degli enti locali minori, senza dover passare attraverso la più o meno volenterosa collaborazione delle Regioni.

La pronuncia della Corte costituzionale rende possibile ed auspicabile far corrispondere alla funzione oggi affidata a commissari di volta in volta nominati, una struttura istituzionale adeguata; ciò al fine di rendere meno incerta l'attività amministrativa successiva al giudizio di ottemperanza.

Così, *de jure condendo*, potrebbe essere disposto — ad esempio dalla « legge sulla procedura » preannunciata dall'art. 19 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 — che la competenza a porre in essere l'attività amministrativa successiva al giudizio di ottemperanza è attribuita: al Prefetto, se trattasi di attività da imputarsi ad ente locale provinciale o infraprovinciale o ad organo periferico a competenza provinciale dello Stato o di ente parastatale; al Commissario del Governo, se trattasi di attività da imputarsi ad ente regionale o pararegionale o ad organo periferico a competenza regionale dello Stato o di ente parastatale; e al Direttore generale degli affari generali di ciascun Ministero, se trattasi di attività da imputarsi al Ministero stesso o agli organi centrali degli enti da esso vigilati o controllati.

* * *

6. - La proposta previsione di uffici amministrativi istituzionalmente competenti a collaborare con la giurisdizione per l'ottemperanza ai giudicati risolverebbe un altro problema che deve ritenersi tuttora aperto. La nomina di un commissario *ad acta* da parte del Giudice amministrativo è accompagnata da una pronuncia (essa pure giurisdizionale) attributiva dell'incarico — che è anche funzione amministrativa e quindi, per sua natura, potere-dovere — di compiere l'attività necessaria per pervenire al risultato dell'ottemperanza; tale pronuncia sovente è formulata come una sorta di « ordine » dato ad un funzionario dell'amministrazione statale, individuato ed investito *ratione officii*. Inoltre, com'è noto, frequentemente il Giudice amministrativo dà (ad esempio ad un Prefetto, ad un Ministro, e in qualche caso persino al Ragioniere generale dello Stato)

dall'amministrazione, o in ipotesi da un commissario *ad acta* inviato dall'organo di controllo, ne differisce tuttavia giuridicamente, perché si fonda sull'ordine contenuto nella decisione del giudice amministrativo, alla quale è legata da uno stretto nesso di strumentalità.

Discende da quanto premesso che al giudice amministrativo non sarebbe possibile disconoscere, nell'esercizio dei poteri giurisdizionali attribuitigli dall'art. 27, n. 4, del testo unico n. 1054 del 1924, una prudente discrezionalità, sia nel determinarsi per l'uno o per l'altro mezzo di esecuzione del giudicato, sia nella scelta (eventuale) del commissario ovvero dell'organo al quale demandarla: che, potrà essere come non essere, secondo le circostanze, l'organo di controllo, senza che, in questa seconda ipotesi, sia configurabile una lesione di competenze regionali, svolgentisi su piani diversi.

anche l'«incarico-ordine» di provvedere alla scelta e alla nomina del commissario *ad acta*.

Può accadere — ed è accaduto — che il destinatario di siffatte pronunce ritenga di non essere tenuto a dare ad esse seguito e comunque si astenga dal provvedere nel senso atteso. E tale atteggiamento può anche risultare giustificato: i poteri amministrativi sono «tipici», e perciò un pubblico funzionario non può emanare (e *a fortiori* non può essere costretto a emanare) atti che non sono espressione di un potere attribuitogli dalla legge.

Il Consiglio di Stato (nella decisione V, 22 marzo 1974, n. 271, in *Cons. Stato*, 1974, I, 470, menzionata nella sentenza in esame, e — si noti — emessa in esito a procedimento camerale *ex art. 27, n. 4*) ha affermato che il funzionario amministrativo verrebbe «investito di tale potere dall'ordine impartito dalla decisione» del Giudice. Tale affermazione tuttavia ha basi normative assai fragili: ed invero appare molto dubbio che un potere-dovere di porre in essere atti amministrativi possa essere «costituito» da una pronuncia giurisdizionale, senza il supporto di un qualche specifico dato normativo.

Sicché, *de jure condito*, un dovere di porre in essere l'attività richiesta dal Giudice amministrativo sembra possa essere ravvisato solo a carico dei funzionari investiti dalla legge di poteri di sovraordinazione gerarchica, o quanto meno di vigilanza, sull'autorità competente in via ordinaria per l'attività stessa.

FRANCO FAVARA

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 76 - *Pres. Rossi - Rel.*

Amadei - Caruso (avv. Lombardi Comite) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti).

Successione - Successione legittima - Tra fratelli naturali - Esclusione - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3 e 30; cod. civ., artt. 570 e 586).

L'art. 30 Cost. si riferisce unicamente ai rapporti tra genitori e figli nati fuori del matrimonio, e non anche ai rapporti tra figli (naturali e

legittimi, o naturali tra loro): non è quindi fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 570 e 586 cod. civ. (1).

(1) La motivazione della sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1977, I, 1345.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 77 - Pres. Rossi - Rel. Oggetti - Quarta (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti).

Procedimento penale - Competenza territoriale - Eccezione - Limite temporale - Legittimità costituzionale.

(Cost., art. 25; c.p.p., artt. 43 e 439).

Non contrasta con l'art. 25 Cost. il limite temporale alla proposizione della eccezione di incompetenza territoriale (o alla rilevabilità d'ufficio di detta incompetenza).

(*Omissis*). — Ciò posto, e passando ad esaminare la censura di cui all'ordinanza di rinvio, deve osservarsi che il giudice *a quo* lamenta anzitutto l'illegittimità della limitazione prevista dall'art. 43 cod. proc. pen. riguardo alla possibilità di far rilevare l'incompetenza per territorio, affermando che sarebbe in contrasto con la garanzia del giudice naturale, in quanto farebbe dipendere dal comportamento della parte l'osservanza dei criteri dettati dalla legge e, quindi, l'osservanza della garanzia suddetta, che si identificerebbe appunto nell'istituto processuale della competenza, tanto funzionale che territoriale.

Ma, al riguardo, deve osservarsi che il principio sancito dall'art. 25 Cost., secondo l'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza di questa Corte, tutela essenzialmente l'esigenza che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una garanzia rigorosa della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio, attraverso la precostituzione per legge del giudice in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie.

La censurata limitazione non contrasta in alcun modo con il contenuto del precetto costituzionale come sopra precisato, poiché restano pur sempre chiaramente determinati in anticipo i criteri in base ai quali la competenza deve essere stabilita in modo da dare all'interessato la certezza circa il giudice che lo deve giudicare, ed è previsto il controllo *ex officio* del giudice al riguardo. Se è imposta una disciplina particolarmente rigorosa per la proposizione dell'eccezione di incompetenza territoriale, al fine che le violazioni dei criteri stessi possano essere rilevate, ciò corrisponde alla già lusingata peculiare natura della competenza in

esame, per cui il legislatore ha ritenuto, nella sua discrezionalità, di limitare la possibilità di rilevarne i vizi a vantaggio dell'interesse all'ordine ed alla speditezza del processo, in ciò del resto equiparando la materia della competenza per territorio alle altre, pure elencate nell'art. 439 cod. proc. pen. che debbono essere trattate preliminarmente subito dopo le formalità di apertura del dibattito, sempre avendo di mira la cennata primaria esigenza processuale. D'altra parte, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. nn. 1 del 1965, 139 del 1971, 174 del 1975) la presenza di contrapposti interessi processuali giustifica norme che razionalmente consentano lo spostamento di competenza nei limiti in cui ciò valga a tutelare, come nella specie, il contemperamento dei detti interessi. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1977, n. 79 - Pres. Rossi - Rel. Reale - Regione Toscana (avv. Cheli).

Regione - Norme penali - Abrogazione con legge regionale - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 25 e 117; legge reg. Toscana, 4 luglio 1974, n. 35, art. 55).

Contrasta con gli artt. 25 e 117 Cost. l'art. 55 della legge reg. toscana 4 luglio 1974, n. 35 (regolamentazione dell'attività venatoria) nella parte in cui, disponendo che cessano di avere applicazione le norme statali in materia di caccia ad eccezione di quelle espressamente richiamate dalla legge stessa, non esclude dall'effetto abrogativo le norme di legge statali aventi natura penale (1).

(*Omissis*). — Con legge 4 luglio 1974, n. 35 (recante disposizioni sulla difesa della fauna e la regolamentazione della attività venatoria) la Regione Toscana ha introdotto una nuova disciplina della caccia, ristrutturando completamente il settore secondo principi che si discostano sotto vari aspetti da quelli cui si ispira il t.u. delle leggi statali sulla caccia di cui al r.d. 5 giugno 1939, n. 1016. In particolare, le sanzioni sono tutte, salvo alcune, di altra fonte espressamente richiamate, di dichiarato carattere amministrativo anziché penale (come quelle previste dal t.u.) e l'art. 55, che costituisce oggetto di impugnazione nel presente giudizio, dispone testualmente che « cessano di avere applicazione tutte le norme di leggi statali in materia di caccia ad eccezione di quelle richiamate dalla presente legge ».

I giudici *a quibus* muovono dalla comune premessa che il riferimento alla legislazione statale contenuto nel predetto art. 55 sia comprensivo di

(1) La motivazione della sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1977, I, 1341, ove nota con richiami della giurisprudenza costituzionale e di dottrina.

quella penale e prospettano il dubbio che la Regione Toscana, così disponendo, abbia violato gli artt. 3, 25, secondo comma, 70, 117 e 118 Cost., per aver oltrepassato i limiti posti alla sua competenza legislativa e creato, inoltre, ingiustificate disparità di trattamento rispetto ad identiche trasgressioni verificatesi in altra parte del territorio nazionale. Per il pretore di Borgo S. Lorenzo — infine — la norma denunciata violerebbe anche la garanzia costituzionale del giudice naturale (art. 25 comma primo Cost.) in quanto essa comporterebbe la sottrazione al giudice precostituito per legge statale. — (*Omissis*).

Se così va interpretata la disposizione denunciata appare evidente in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117 Cost. la fondatezza della questione sollevata.

La fonte del potere sanzionatorio penale non può risiedere che nella legislazione dello Stato. Muovendo da tale premessa questa Corte ha costantemente escluso, fin dalla sentenza n. 3 del 1956, che, per il solo fatto di avere autonoma potestà normativa in determinate materie, le Regioni, anche a statuto speciale, dispongano del potere sia di introdurre, sia di rimuovere o variare con proprie leggi norme penali nelle materie stesse (sent. n. 21 e 51 del 1957, 68 del 1963, 26 del 1966).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 maggio 1977, n. 88 - Pres. Rossi - Rel. Amadei - I.N.A.I.L. (avv. Flamini).

Procedimento civile - Comunicazione di cancelleria - Avviso di ricevimento - Necessità.

(Cost., artt. 3 e 24; c.p.c. art. 136 e disp. att. art. 45).

Esiste una netta distinzione tra notificazione e comunicazione avendo la prima — a differenza della seconda — come elemento qualificante la necessaria intermediazione dell'ufficiale giudiziario. Gli artt. 136 c.p.c. e 45 disp. att. c.p.c. non contrastano con gli artt. 3 e 24 Cost., posto che la giurisprudenza ordinaria ha affermato la necessità dell'attestazione del ricevimento della comunicazione di cancelleria quando il giorno del compimento della comunicazione è assunto come dies a quo della decorrenza di termini perentori (1).

(*Omissis*). — Le comunicazioni non hanno per regola l'effetto che hanno normalmente le notificazioni di segnare il momento per la decorrenza dei termini. Esiste tuttavia una serie di casi in cui il giorno del

(1) La sentenza è pubblicata integralmente in *Foro it.*, 1977, I, 1331, ove nota di richiami della giurisprudenza della Corte di cassazione alla quale si allude in motivazione.

compimento della comunicazione è assunto come *dies a quo* per la decorrenza di termini perentori: termine per la proposizione del regolamento di competenza (art. 47, secondo comma); termine per la proposizione di reclamo avverso la ordinanza pronunciata fuori udienza (articolo 78); termine per il reclamo avverso l'ordinanza di estinzione del processo di cognizione (art. 308) ecc.

Orbene, per siffatte comunicazioni, la Corte di cassazione, con giurisprudenza ormai consolidata, ha ritenuto che qualunque sia il modo (quindi anche il servizio postale) al quale il cancelliere ricorra per dare alle parti le comunicazioni prescritte dalla legge o dal giudice, si rende sempre necessario, quando dalla data di comunicazione decorre il termine per una impugnazione, che si conosca il giorno in cui la notizia è pervenuta al destinatario. Ed ha fissato il principio per cui, ove il biglietto di comunicazione (art. 45 disp. att. c.p.c.) sia stato rimesso per posta a mezzo raccomandata, non basti a dimostrazione del suo perfezionamento la sola inserzione in fascicolo della ricevuta della raccomandata, ma sia necessaria la attestazione del ricevimento che potrebbe esser data da un certificato tratto dal duplicato dell'avviso di ricevimento che rilascia la amministrazione postale a norma dell'art. 157 del r.d. 18 aprile 1940, n. 689, certificato che può essere richiesto, sempre secondo la Corte di cassazione, oltre che dal mittente, anche dal destinatario. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 maggio 1977, n. 89 - Pres. Rossi - Rel. Gionfrida - Regione Emilia-Romagna (avv. Galgano), Regione Toscana (avv. Cheli), Regione Lombardia (avv. Pototschnig), e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti).

Istruzione pubblica - Istruzione professionale - Distinzione dalla istruzione non professionale - Corsi preordinati all'esercizio del commercio - Istituzione, riconoscimento e organizzazione - È attribuzione regionale.

(Cost., artt. 117 e 118; l. 11 giugno 1971, n. 462, artt. 5 e 6).

Regione - Conferimento di titoli abilitanti ad attività commerciali, professionali o artigiane - È attribuzione statale.

(Cost., artt. 117 e 118).

Ai fini della determinazione dei limiti della materia «istruzione professionale» è rilevante il concetto di essa presente al legislatore ordinario all'atto del trasferimento alle Regioni delle funzioni relative. La istruzione professionale si caratterizza per la diretta sua finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie per l'immediato esercizio di attività

tecnico-pratiche, mentre la istruzione non professionale ha come scopo prevalente la complessiva formazione della personalità. Pertanto, rientra nella materia « istruzione professionale » la regolamentazione dei corsi previsti dalla legge 11 giugno 1971, n. 462 (sulla disciplina del commercio).

Rimane peraltro di competenza statale la fase della valutazione del risultato della frequenza dei corsi stessi, dal momento che tale valutazione è abilitante all'esercizio del commercio nell'intero territorio dello Stato (1).

(*Omissis*). — Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia sollevano — come in narrativa detto — conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro per l'Industria e Commercio in data 26 maggio 1975, che stabilisce « condizioni per il riconoscimento dei corsi professionali previsti dagli artt. 5, n. 3, e 6, n. 3, della legge 11 giugno 1971, n. 462, sulla disciplina del commercio ».

Motivo fondamentale a tutti i ricorsi è la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, che ha trasferito alle Regioni a Statuto ordinario « le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di istruzione artigiana e professionale ». — (*Omissis*).

(*Omissis*). — Occorre, invero, considerare la portata della « materia » in argomento, avendo riguardo al concetto di « istruzione professionale », quale presente al legislatore all'atto del trasferimento alle Regioni delle funzioni relative, in adempimento del precetto costituzionale.

Il nucleo essenziale di tale concetto emerge, con sufficiente chiarezza, dal dibattito sviluppatosi in sede dottrinale e nelle varie occasioni di progettazioni normative.

In sostanza, deve ritenersi che l'istruzione in parola superi l'ambito del concetto comunemente accolto in precedenza, in quanto ora si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche, anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri.

E sotto tale profilo si distingue dalla istruzione in senso lato, attinentemente all'ordinamento scolastico e — tranne le limitate e transitorie competenze regionali ex art. 4 d.P.R. 1972, n. 10 — di competenza statale; la quale, pur se impartisce conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha come scopo la complessiva formazione della personalità.

(1) La Corte è decisamente orientata nel senso di riservare allo Stato (cfr. anche art. 33 comma quinto Cost.) la disciplina legislativa e le funzioni amministrative in tema di formazione dei titoli di studio e di abilitazione all'esercizio di professioni, di arti e mestieri, e dell'attività commerciale. Nello stesso senso ora l'art. 35 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Tale, dunque, essendo la portata della materia « istruzione professionale » di competenza regionale, è evidente come non possa considerarsi ad essa estranea la regolamentazione dei corsi *ex lege* 1971, n. 426; i quali, appunto, non risultano rivolti ad una formazione culturale di tipo generale, sibbene a fornire precisamente quelle cognizioni tecnico-pratiche (come le conoscenze merceologiche) necessarie per l'esercizio dell'attività di commerciante.

Sotto altro profilo, non rileva, poi, che i corsi suddetti si rivolgano a « soggetti che sono imprenditori autonomi »: giacché la tesi, sostenuta dalla Avvocatura dello Stato, che vuole accolta, dal decreto di trasferimento 1972, n. 10, menzionato, una nozione restrittiva della « istruzione professionale », nel senso che sia riferibile ai soli lavoratori dipendenti, è smentita dalle disposizioni del decreto stesso che testualmente attribuiscono alle Regioni « ogni altra funzione in ordine alla formazione ed addestramento professionale » (art. 1 lett. *h*) e comunque non includono, tra le competenze mantenute ferme allo Stato (art. 7), la disciplina della formazione professionale degli esercenti di commercio.

Un limite alla competenza delle Regioni relativamente alla regolamentazione dei corsi di che si discute, tuttavia, sussiste; ed attiene precisamente alla fase della valutazione del risultato della frequenza ai corsi stessi.

Tale valutazione, infatti, pur ponendosi come momento terminale del procedimento formativo, esorbita dall'ambito della istruzione professionale (analogamente a quanto è stato ritenuto per l'accertamento di idoneità che conclude il tirocinio di conduttori di generatori di vapore: cfr. sentenza Corte 1975, n. 216), inserendosi, con carattere di diretta strumentalità, nell'ambito, invece, di materia non compresa nell'art. 117 della Costituzione: in particolare, nella specie, nella materia del « commercio », di competenza statale.

Ciò in quanto la verifica dell'esito di positiva frequenza ai corsi anzidetti si risolve nella attribuzione di un titolo, che (al pari del superamento dell'esame presso le Camere di Commercio di cui al n. 1 degli stessi artt. 5 e 6 della legge n. 426 del 1971) abilita — per la via mediata dell'iscrizione nel registro (che non comporta, per altro, ulteriori controlli) — all'esercizio dell'attività commerciale nell'intero territorio dello Stato.

Consegue dalle premesse innanzi poste che il decreto ministeriale in discussione — in quanto, appunto (con la riserva allo Stato del potere di riconoscimento dei corsi per esercenti il commercio e la diretta disciplina della relativa organizzazione) incide sulla materia della « istruzione professionale » di cui all'art. 117 della Costituzione — debba essere annullato.

Eccezione fatta per le disposizioni che esorbitano dalla materia sopradetta, per inserirsi in quella del « commercio »: quali sono, appunto, la

disposizione, contenuta nell'art. 5, concernente la composizione della commissione che deve procedere al colloquio finale con il candidato, e quella contenuta nell'art. 2, relativa alla previa comunicazione del programma di svolgimento dei corsi — con la facoltà del Ministro di chiederne modifiche od integrazioni — la quale rende possibile allo Stato di controllare preventivamente che le materie di insegnamento, che spetta alle Regioni stabilire, siano, per quel che si è in precedenza precisato, « idonee al conseguimento della qualificazione professionale ».

Ciò vale, per altro, limitatamente alla Regione Lombardia; la quale, dopo l'attuato trasferimento *ex d.P.R.* 1972, n. 10, citato, ha concretamente legiferato nella materia della istruzione artigiana e professionale, anche per quanto attiene ai corsi *de quibus*.

Nei confronti delle altre Regioni, che non hanno ancora esercitato la potestà normativa, il decreto impugnato continua, invece, a spiegare i suoi effetti, tranne che per il capoverso dell'art. 1, concernente il potere amministrativo di istituzione e riconoscimento dei corsi in oggetto: in relazione al quale la competenza dell'organo regionale si sostituisce a quella dell'organo statale (indipendentemente dall'emanazione di leggi, da parte della Regione) per effetto del trasferimento di funzioni operato dal d.P.R. n. 10 del 1972 citato. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 maggio 1977, n. 90 - Pres. Rossi - Rel. Oggioni - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti) e Regione Campania (avv. Spagnuolo Vigorita).

Comune - Convocazione straordinaria del Consiglio comunale - Competenza del Prefetto - Sussiste.

(Cost., art. 128; r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 124; l. 10 febbraio 1953, n. 62, artt. 56 e 59).

I comuni sono parti dell'ordinamento generale dello Stato. Al Prefetto spetta il potere — proprio e non in via di controllo sostitutivo — di convocazione straordinaria del Consiglio comunale; tale potere è compatibile con l'attuale assetto decentrato della pubblica amministrazione (1).

(*Omissis*). — La Corte è chiamata a decidere in merito a conflitto di attribuzione, sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei

(1) La Corte costituzionale ha nuovamente ribadito che i comuni sono enti « satelliti » dello Stato e non delle Regioni, sebbene ad « un organo della Regione » sia attribuito di « esercitare il controllo sugli atti » (art. 130 Cost.), alla legge regionale siano riservate l'istituzione di nuovi comuni e la notifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (art. 133 Cost.), e sia previsto come normale che i comuni svolgano attività amministrative nella veste di delegatari delle Regioni (art. 118 ult. comma Cost.).

confronti della Presidenza della Regione Campania. Il conflitto trae origine dalla statuizione adottata il 14 febbraio 1975 dalla Sezione di controllo istituita presso detta Regione, con la quale statuizione risulta annullata la delibera del Consiglio comunale di Battipaglia di nomina del Sindaco e della Giunta, delibera avvenuta a seguito di precisa istanza sollecitatoria da parte del Prefetto. Poiché l'annullamento risulta disposto « per difetto di convocazione » e, cioè, per asserito difetto del potere prefettizio di convocazione del Consiglio, potere che spetterebbe, invece, ad essa Sezione di controllo, la Presidenza del Consiglio sostenendo, al contrario, la competenza del Prefetto, denuncia la situazione conflittuale che da quanto sopra deriva.

I motivi di conflitto sono fondati.

Va ricordato che con la legge comunale e provinciale del 1865 (T.U. 20 marzo 1865, n. 2248) era stabilito che nessuna riunione straordinaria del Consiglio comunale potesse aver luogo senza apposito provvedimento del Prefetto, a richiesta della Giunta o di una terza parte dei Consiglieri, salvo il caso in cui il Prefetto ritenesse di ordinare d'ufficio la riunione stessa.

Successivamente, con il T.U. 10 febbraio 1889, n. 5921 fu apportata al riguardo una notevole innovazione, stabilendosi che le riunioni straordinarie del Consiglio potessero aver luogo, alternativamente, per determinazione del Sindaco, per deliberazione della Giunta, per richiesta di un terzo dei Consiglieri, ovvero per decreto del Prefetto. Con ciò il legislatore del tempo ha previsto al riguardo una serie di possibili fonti concorrenti d'iniziativa, nell'intento di apprestare gli strumenti idonei a garantire il tempestivo funzionamento dell'organo collegiale e, di riflesso, il corretto funzionamento del sistema democratico a livello locale.

Dette disposizioni sono state integralmente trasfuse nell'art. 124 del T.U. della legge comunale e provinciale del 1915 (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148) confermato in vigore da successive disposizioni integrative ed espressamente richiamato, nel caso, dal Prefetto di Salerno nel suo decreto.

Tale iniziativa del Prefetto, pur nell'attuale assetto decentrato della pubblica amministrazione e nella accresciuta dimensione delle autonomie locali, è giustificata come strumento di intervento per la tutela di interessi pubblici, come sono quelli attinenti allo stimolo e all'attuazione del regolare funzionamento del Consiglio comunale, lasciando tuttavia libero l'organo collegiale locale quanto al contenuto delle deliberazioni di sua competenza.

In proposito, va ricordata la sentenza di questa Corte n. 164 del 1972 con la quale, nel dichiarare di spettanza dello Stato il potere di nomina di commissari per la reggenza di amministrazioni comunali incapaci di funzionare, si è considerato, in riferimento all'art. 128 Cost., che i Comuni rivestono tradizionalmente la figura di parti dell'ordinamento ge-

nerale dello Stato, al quale « deve rimanere riservata l'intera loro disciplina organizzativa e funzionale, come espressione di un potere politico di sovranità ».

La Regione Campania ha contestato, come già esposto, il potere prefettizio di convocazione del Consiglio comunale, assumendo che, trattandosi di esercizio di potere sostitutivo, questo rientrerebbe nella competenza della Regione. La Regione ha inteso con ciò rapportarsi agli artt. 56 e 50, ultimo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 sul funzionamento degli organi regionali, secondo cui il potere di controllo sostitutivo sugli atti dei Comuni, già attribuito al Prefetto, è deferito alle apposite Sezioni di controllo: nonché ha inteso riferirsi alla legge regionale 4 marzo 1972, n. 4 in tutte le articolazioni relative alla materia dei controlli sugli Enti locali.

La Corte non ritiene, nel caso, applicabili i criteri che regolano il controllo sostitutivo.

A parte la differenza concettuale tra controllo sugli atti e controllo sugli organi, come già delineata nella sentenza n. 164 del 1972, può bensì parlarsi di controllo sostitutivo ove si tratti di sostituzione che faccia seguito ad una situazione di inerzia concernente l'esercizio di poteri, discrezionali o vincolati, ma comunque facenti capo direttamente al soggetto sostituito. Invece, nella specie, il Prefetto ha fatto uso, in una situazione di grave difficoltà di funzionamento dell'organo comunale, di un potere che gli è proprio, come sopra si è detto, in linea concorrente con gli altri soggetti cui è demandata una parallela facoltà di iniziativa. — (*Omissis*).

p. q. m.

dichiara la competenza del Prefetto a promuovere la convocazione in via straordinaria del Consiglio comunale per provvedere alla elezione del Sindaco e degli Assessori. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 9 giugno 1977,
nella causa 90/76 - *Pres. Kutscher - Rel. Donner - Avv. Gen. Reischl* -
Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Mi-
lano nella causa S.r.l. Ufficio H. Van Ameyde (avv. Icautet) c. U.C.I.
(avv. Stolfi). Interv.: Governo italiano (ag. Maresca avv. Stato Mar-
zано), Governo Belga e Commissione delle Comunità europee (ag. Mar-
chini-Carnia).

**Comunità europee - Ravvicinamento delle legislazioni - Circolazione di
veicoli a motore - Responsabilità civile - Assicurazione obbligatoria -
Veicoli esteri in temporanea circolazione nello Stato - Sistema della
« carta verde » - Controllo alle frontiere - Atti delle istituzioni comu-
nitarie intese ad abolirlo - Autorizzazione a provvedimenti normativi
nazionali o accordi in contrasto con norme del Trattato - Esclusione.**

(Trattato CEE, artt. 100 e 102; direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166; raccoman-
dazione della Commissione 15 aprile 1973, n. 185; decisione della Commissione 6 feb-
braio 1974, n. 166).

**Comunità europee - Concorrenza - Assicurazione obbligatoria della re-
sponsabilità civile - Provvedimenti normativi nazionali o accordi tra
uffici - Responsabilità esclusiva dell'ufficio nazionale - Ricorso a « loss
adjusters » per la mera liquidazione dei sinistri - Possibilità - Con-
trasto di provvedimenti e accordi con regole di concorrenza - Esclu-
sione.**

(L. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 6; d.m., 26 maggio 1971; trattato CEE, artt. 85, 86,
90, n. 1).

**Comunità europee - Concorrenza - Assicurazione obbligatoria della re-
sponsabilità civile - Decisioni e pratiche concordate - Effetti - Esclu-
sione dal mercato di imprese di « loss adjusters » - Regole di con-
correnza - Violazione.**

(Trattato CEE, artt. 85, 86 e 90).

**Comunità europee - Libera circolazione delle persone e dei servizi - Assi-
curazione obbligatoria della responsabilità civile - Riserva ad ufficio
nazionale della decisione definitiva sull'indennizzo - Violazione del
diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi in danno
di imprese di « loss adjusters » - Esclusione.**

(Trattato CEE, artt. 7, 52 e 59).

*La direttiva n. 72/166/C.E.E. del Consiglio del 24 aprile 1972, la racco-
mandazione 73/185/C.E.E. della Commissione del 15 maggio 1973 e la de-*

cisione n. 74/166/C.E.E. della Commissione del 6 febbraio 1974, miranti ad abolire il controllo della carta verde alle frontiere degli Stati membri, non vanno interpretate nel senso che autorizzino provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici nazionali d'assicurazione o loro membri che risultino incompatibili con le norme del Trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (1).

Un provvedimento normativo nazionale o un accordo tra uffici nazionali istituiti nell'ambito del sistema della carta verde che attribuisca all'ufficio nazionale la responsabilità esclusiva della liquidazione dei danni provocati nel territorio dello Stato membro interessato da veicoli stranieri assicurati all'estero, ma che non pregiudichi la possibilità per l'ufficio nazionale od i suoi membri di far ricorso alle imprese di mera liquidazione di sinistri per conto degli assicuratori (loss adjusters), nel senso della gestione ed istruzione dei reclami, non è incompatibile con il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 85 e 86 del Trattato (2).

Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale o pratiche concordate dei suoi membri che mirino o siano atti ad emarginare le imprese di mera liquidazione di sinistri per conto degli assicuratori, potrebbero, eventualmente, incorrere nel divieto posto dall'art. 85, e, se l'ufficio nazionale fruisce d'una posizione dominante, nel divieto posto dall'art. 90 del Trattato in collegamento con l'art. 86 (3).

Una disciplina giuridica o un comportamento che riservino all'ufficio nazionale d'uno Stato membro o ai suoi soci o alle compagnie d'assicurazione ivi stabilite la decisione finale circa l'indennizzo per i danneggiati da incidenti provocati, sul territorio di tale Stato, da veicoli abitualmente stazionati in un altro Stato membro non violano il divieto di discriminazione posto dagli artt. 52 e 59 del Trattato (4).

(1-4) Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia ha sostanzialmente condiviso le soluzioni proposte dal Governo italiano, le cui osservazioni sono qui di seguito riprodotte.

Carta verde e prestazione dei servizi dei « loss adjusters »

(Omissis) — 1. - Ai fini delle presenti osservazioni non è necessario ricordare i precedenti di fatto della vertenza pendente dinanzi al giudice nazionale e le questioni di diritto in discussione tra le parti in causa.

Tali precedenti e tali questioni risultano infatti già evidenziati nella lineare ed analitica esposizione contenuta nel provvedimento di rinvio, con richiamo alla Raccomandazione 25 gennaio 1949, n. 5 del Sottocomitato dei trasporti su strada della Commissione economica per l'Europa dell'O.N.U. (con la quale si posero le basi del sistema della c.d. carta verde, prevedendosi, tra l'altro, che « dans chaque pays les assureurs créeront une organisation centrale reconnue par le gouvernement »), alla Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 per l'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile in materia di autoveicoli (con annesso nel quale si prevedeva la circolazione dei veicoli stranieri, al n. 2 dell'art. 2, « à la condition qu'un Bureau, reconnu à cette fin par le Gouvernement, assume lui-même à l'égard des personnes lésées la charge de réparer, conformément à la loi nationale, les dommages causés par ces

(*Omissis*). — Con ordinanza 29 aprile 1976, pervenuta in cancelleria il 27 settembre 1976, il Tribunale Civile e Penale di Milano ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato C.E.E., quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva n. 72/166/C.E.E. del Consiglio del 24 aprile 1972 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (*G.U.* 2 maggio 1972, n. L 103, pag. 2), della raccomandazione (C.E.E.) n. 73/185 della Commissione del 15 maggio 1973 (*G.U.* 16 luglio 1973, n. L 194, pag. 13), della decisione n. 74/166/C.E.E. della Commissione del 6 febbraio 1974 (*G.U.* 30 marzo 1974, n. L 87, pag. 14), nonché degli artt. 7, 52, 59, 85, 86 e 90 del Trattato.

Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone un'impresa di « loss-adjusters », attrice nella causa principale, all'Ufficio Centrale Italiano di Assistenza Assicurativa Automobilisti

véhicules »), alla Convention-type inter-bureaux predisposta a Londra nel 1952 ed alla convenzione integrativa stipulata il 16 ottobre 1972 (in aderenza a quanto disposto con l'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio CEE 24 aprile 1972, n. 166), ed alle disposizioni adottate in argomento dalle Istituzioni comunitarie (raccomandazione della Commissione 21 giugno 1968, n. 289, direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166, raccomandazione della Commissione 6 febbraio 1974, n. 165, e decisione della Commissione 6 febbraio 1974, n. 166).

Alle indicazioni contenute nel provvedimento di rinvio è quindi sufficiente aggiungere che la Repubblica Italiana, firmataria della Convenzione di Strasburgo e che ha recepito i principi di tale Accordo con la legge 24 dicembre 1969, n. 990 ed il d.m. 26 maggio 1971 (*G.U.* 4 giugno 1971, n. 141), ha dato concreto seguito alle disposizioni comunitarie integrando la propria normativa interna (già coerente con i principi enunciati con la direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166) con i decreti ministeriali 12 ottobre 1972 (*G.U.* 23 ottobre 1972, n. 276 e 26 ottobre 1972, n. 280), 28 giugno 1973 (*G.U.* 10 luglio 1973, n. 174), 11 dicembre 1973 (*G.U.* 7 febbraio 1974, n. 36, pag. 889 e pag. 890), e 15 maggio 1974 (*G.U.* 15 giugno 1974, n. 155).

Può essere utile precisare, inoltre, che dopo la convenzione integrativa del 16 ottobre 1972 ricordata dal giudice del rinvio gli uffici nazionali di assicurazione hanno stipulato l'ulteriore convenzione complementare del 12 dicembre 1973 (alla quale fanno appunto riferimento le decisioni della Commissione del 6 febbraio 1974) ed altra convenzione in data 22 aprile 1974, e che oltre alla decisione 6 febbraio 1974, n. 166 (relativa alla circolazione degli autoveicoli che stazionano abitualmente nel territorio europeo degli Stati membri) la Commissione ha adottato anche una seconda decisione 6 febbraio 1974, n. 167 (relativa agli autoveicoli provenienti dalla Svezia, dalla Finlandia, dalla Norvegia, dall'Austria, e dalla Svizzera) ed una terza decisione 13 dicembre 1974, numero 23/75 (relativa agli autoveicoli provenienti dall'Ungheria, dalla Repubblica democratica tedesca e dalla Cecoslovacchia).

2. - Il semplice esame delle norme internazionali, comunitarie e nazionali sopra ricordate consente di rilevare la portata e le finalità del sistema istituito con il certificato internazionale di assicurazione (c.d. carta verde), e consente in particolare di avvertire che tale sistema (al quale sono attualmente inte-

in Circolazione Internazionale, in prosieguo U.C.I., convenuto nella causa principale, e nella quale l'attrice chiede al giudice nazionale di dichiarare illegittima la pretesa dell'U.C.I. di affidare l'istruzione e la liquidazione dei sinistri causati da veicoli assicurati all'estero alle sole compagnie d'assicurazione che siano socie dell'U.C.I. stesso e, in conseguenza, di dichiarare illecito qualsiasi intervento dell'U.C.I. nei confronti di terzi volto a restringere la libera attività dell'attrice ed a sviarne la clientela.

L'U.C.I. è l'ufficio nazionale, riconosciuto dalla legge interna, che raggruppa la totalità o la maggioranza degli assicuratori della responsabilità civile automobilistica operanti in Italia. Esso risponde, nell'ambito del sistema detto della carta verde, dell'indennizzo dei sinistri causati da veicoli stranieri assicurati da compagnie estere, in base ad accordi tra gli uffici nazionali dei paesi aderenti a tale sistema, o addirittura, in seguito ad accordi complementari, dei sinistri causati da veicoli stranieri non assicurati.

Osservazioni generali

Le questioni in esame inducono a premettere due osservazioni di carattere generale concernenti, l'una la portata del termine « liquidare » utilizzato nelle questioni stesse, l'altra lo sviluppo del sistema della carta verde a livello comunitario.

ressati trenta Stati, anche extra-europei) costituisce uno « strumento » utile a garantire la libera circolazione delle persone (e quindi a conseguire uno degli obiettivi specifici del trattato CEE) ed indispensabile, anzi, per la eliminazione dei controlli alle frontiere; e ciò è tanto vero che le Comunità europee hanno avallato e fatto proprio il sistema (già a suo tempo approvato dall'O.E.C.E.) e con espresso richiamo alla convenzione stipulata dagli uffici nazionali di assicurazione il 12 dicembre 1973 (pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 87 del 30 marzo 1974): convenzione che del resto richiama e conferma, espressamente (cfr. art. 3), quanto già convenuto tra le parti contraenti sulla base degli accordi stipulati nei termini della Convenzione-tipo di Londra.

Dal complesso delle norme sopra elencate risulta evidente, inoltre, che premessa condizionante del sistema, in difetto della quale verrebbe meno la *ratio* stessa del meccanismo, è la esigenza che al singolo danneggiato sia garantito il risarcimento dei danni prodotti da veicoli abitualmente stazionanti in altri Stati; e si spiega, quindi, la necessità, avvertita già nella citata raccomandazione 25 gennaio 1949, n. 5 (che è espressamente richiamata nella direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166), che i singoli uffici nazionali di assicurazioni siano riconosciuti dai Governi e siano costituiti dalle imprese assicuratrici di ciascuno Stato (soggette a vigilanza e controlli da parte delle competenti autorità governative, anche per quanto concerne la loro situazione patrimoniale e la loro effettiva solvibilità); così come si spiega e si giustifica l'interesse dei Governi, a tutela dei propri cittadini, al corretto funzionamento del sistema ed all'adempimento degli obblighi imposti al riguardo agli uffici nazionali di assicurazione, per quanto concerne sia la emissione dei certificati internazionali sia le responsabilità assunte per l'attività di gestione dei sinistri.

a) Nel formulare le questioni il giudice nazionale ha affermato che l'attività dei « loss-adjusters » è quella di « liquidare » i sinistri causati da autoveicoli stranieri. Dal fascicolo processuale risulta però che la professione di « loss-adjuster » consiste specialmente nel fornire ad una compagnia d'assicurazione informazioni ampie, precise e complete che le permettano di decidere se il sinistro debba o meno dar luogo ad un risarcimento dei danni e di stabilire l'ammontare del risarcimento, mentre la decisione finale circa il pagamento spetta sempre all'assicuratore. Nei confronti dell'assicuratore il « loss-adjuster » svolge una funzione ausiliaria e non indispensabile, tenuto conto del fatto che l'assicuratore potrebbe provvedere alle medesime incombenze mediante la propria organizzazione. È in questo senso limitato che, ai fini della soluzione delle questioni in esame, occorre intendere il termine « liquidare » riferito alla professione di « loss-adjuster ».

b) Dal fascicolo processuale risulta pure che, in seguito ad una convenzione internazionale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, cui

3. - La validità e la legittimità del sistema (la cui efficienza è fuori di discussione) sono state già verificate dal giudice nazionale con riferimento alle norme di diritto interno, sotto molteplici profili e con riguardo, in particolare, alla disciplina della concorrenza; e può essere utile osservare, a questo proposito, che la normativa nazionale in tema di concorrenza è sostanzialmente coerente con i principi ai quali sono ispirate, in argomento, le norme del trattato CEE.

La parte attrice della causa di merito ha ritenuto peraltro di contestare la compatibilità del regime in discussione con gli artt. 7, 52, 59, 85, 86 e 90 del trattato CEE (e quindi la validità stessa della direttiva e delle decisioni adottate in argomento da Consiglio e dalla Commissione), in quanto impedirebbe alle imprese che si occupano di norma della trattazione e liquidazione di sinistri di svolgere la loro attività relativamente a sinistri causati da veicoli non nazionali.

Il giudice del rinvio, quindi, discutendosi della interpretazione e della validità di norme comunitarie, ha rivolto alla Corte di giustizia vari quesiti, concernenti la interpretazione della normativa comunitaria derivata, la compatibilità con le norme del trattato CEE del sistema che riserva agli uffici nazionali di assicurazione l'attività di liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali e la legittimità delle disposizioni comunitarie che tale sistema hanno convalidato.

4. - Ad un globale commento di tali quesiti, appare opportuno premettere talune precisazioni, concernenti, rispettivamente, la funzione svolta dagli uffici nazionali di assicurazione e la effettiva pretesa vantata dalla parte attrice della causa di merito.

Quanto alla funzione svolta dagli uffici nazionali, di evidente interesse pubblico e che ciascuno Stato potrebbe in ipotesi riservare alla propria competenza e svolgere a mezzo di propri organi (cfr., in particolare, art. 4, lettera o, della Convenzione-tipo di Londra), va tenuto presente, anzitutto, che tali uffici nazionali, anche quando provvedano alla liquidazione dei sinistri a mezzo di mandatari, ed anche quando tale mandatario sia quello stesso che l'assicuratore estero abbia eventualmente chiesto di far incaricare della trattazione della pratica, sono e rimangono in ogni caso gli unici responsabili nei

aderiscono tutti gli Stati membri della Comunità, vecchi e nuovi, l'Italia ha adottato il regime dell'assicurazione obbligatoria in materia di responsabilità civile per gli autoveicoli e l'U.C.I. si assume direttamente, in base tanto alla legislazione nazionale quanto ad una rete di accordi bilaterali, l'impegno di liquidare i danni relativi a qualsiasi sinistro causato in Italia da un veicolo straniero il cui guidatore sia munito di carta verde.

Secondo l'art. 6 della legge italiana 24 dicembre 1969, n. 990, i veicoli immatricolati o registrati negli Stati esteri, che circolino temporaneamente in territorio italiano, devono essere assicurati ai sensi della predetta legge. Tale obbligo si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso d'un certificato internazionale d'assicurazione rilasciato dal competente organismo straniero, detto « ufficio emittente », ed attestate l'esistenza d'una assicurazione di responsabilità civile per i danni causati dal veicolo, purché il certificato sia accettato dall'U.C.I., organismo riconosciuto a tal fine con decreto del Ministero dell'Industria 26 maggio 1971.

Gli accordi tra uffici, parte integrante del sistema della carta verde, dispongono che, se un incidente dà luogo ad un reclamo contro l'assicurato, l'ufficio del paese in cui l'incidente s'è verificato, detto « ufficio

confronti degli Stati e gli unici garanti dei diritti del danneggiato ed obbligati al risarcimento a questi dovuto per i danni causati dalla circolazione di veicoli non nazionali: danni al cui definitivo regolamento sono tenuti a provvedere, come risulta dagli accordi in argomento intervenuti, sotto la propria responsabilità e che sono oltretutto obbligati a risarcire, con spesa della quale non potranno ottenere rimborso e che rimane quindi a loro carico, anche nel caso in cui il veicolo che ha prodotto il danno risulti poi non coperto di assicurazione.

Va tenuto presente, inoltre, che la gestione dei sinistri causati dai veicoli non nazionali non costituisce per gli uffici nazionali un'attività lucrativa che in quanto tale si siano voluti riservare, ma esprime in effetti il contenuto di un onere che ciascun ufficio nazionale si è assunto, con rischio e responsabilità (ed in corrispondenza dell'analogo onere imposto agli altri uffici nazionali), come contropartita dei vantaggi in tal modo garantiti agli assicurati del proprio Paese che si rechino all'estero.

Va tenuto presente, infine, che le imprese di assicurazione incaricate dagli uffici nazionali di provvedere alla trattazione e liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali (e che sono e restano mandatarie degli uffici nazionali, e non certo dell'assicuratore estero, anche quando l'incarico della liquidazione sia loro conferito su richiesta del « membre du Bureau émetteur ») sono in ogni caso libere di rivolgersi per la liquidazione del sinistro anche ad imprese private, non assicuratrici, la cui attività abbia ad oggetto la trattazione dei sinistri, alla sola condizione (imposta dal fatto che gli uffici nazionali possono e sono tenuti a rispondere dell'attività dei loro membri, ma non certo di quella di terzi) che gli uffici privati provvedano alla istruzione e liquidazione del sinistro in nome e per conto dell'impresa assicuratrice che li ha incaricati e che gli atti relativi al concordamento del risarcimento dovuto, in particolare, siano intestati all'impresa assicuratrice associata all'ufficio nazionale gestore; e solo in tal modo, invero, al danneggiato è di fatto garantito (anche quando

gestore », istruisce e definisce il reclamo come se avesse rilasciato esso stesso la polizza. Qualora l'ufficio emittente, che ha rilasciato ad un suo consociato un certificato che quest'ultimo ha consegnato all'assicurato, disponga nel paese dell'ufficio gestore d'una organizzazione costituita allo scopo d'effettuare operazioni di assicurazione automobilistica, l'ufficio gestore, se ne è richiesto, lascia a tale membro la gestione e la definizione del reclamo.

Per contro, solo in forza d'una clausola facoltativa (n. 4(b) dell'accordo tra uffici) l'ufficio emittente può chiedere all'ufficio gestore di affidare la trattazione e la definizione dei sinistri ad un corrispondente designato che, in base alla suddetta clausola, può essere:

I) o un membro dell'ufficio gestore;

II) o un'organizzazione stabilita nel paese dell'ufficio gestore per effettuarvi le operazioni d'assicurazione contro il rischio automobilistico o altri rischi;

III) oppure un'organizzazione con sede nel paese dell'ufficio gestore e specializzata nella liquidazione dei sinistri per conto degli assicuratori.

abbia trattato con un ufficio privato non autorizzato all'esercizio di attività assicuratrice, che si occupi della sola attività di liquidazione dei sinistri, e che può ovviamente essere sprovvisto di propri capitali) l'effettivo pagamento dell'indennizzo concordato.

Tali premesse consentono di intendere, con particolare immediatezza, perché la possibilità di indicazione, da parte dell'assicuratore estero, del soggetto da incaricare della liquidazione del sinistro sia stata prevista con clausola soltanto « facoltativa » (art. 4, lettera *b*, della Convenzione-tipo); perché tale designazione debba comunque avvenire sempre tramite l'ufficio nazionale emittente dell'impresa assicuratrice estera e sia in ogni caso condizionata all'accettazione dell'ufficio gestore; perché il rapporto di mandato si costituisca, anche in tal caso, sempre e soltanto tra l'ufficio nazionale gestore e l'organismo designato, e con facoltà dell'ufficio nazionale gestore, « a tout moment, et sans être tenu de justifier sa décision », di revocare il mandato; e perché la *ratio* stessa del sistema imponga di individuare negli uffici nazionali gestori gli esclusivi responsabili nei confronti dei danneggiati dalla circolazione di veicoli non nazionali.

Le stesse premesse spiegano, inoltre, perché di tanti uffici nazionali di assicurazione soltanto quattro (Belgio, Francia, Inghilterra, ed Irlanda) abbiano accettato l'intera clausola facoltativa di cui all'art. 4, lettera *b*, della Convenzione-tipo (oltretutto secondo valutazione consentita e coerente con le rispettive normative nazionali), e soltanto sei (Austria, Danimarca, Germania, Italia, Lussemburgo ed Olanda) l'abbiamo accettata limitatamente al punto (I) l'Olanda anche per gli altri punti ma solo con la condizione della reciprocità), mentre gli uffici nazionali degli altri Stati interessati, ed anche di quelli menzionati nelle disposizioni comunitarie, non hanno accettato in alcuna parte la clausola facoltativa; ed anche tale precisazione in fatto sembra rilevante ai fini in esame, specialmente quando si consideri che anche nei casi di integrale accettazione della clausola in questione esclusivi mandanti degli organismi eventualmente indicati restano in ogni caso gli uffici gestori (che possono sempre

Anche quando l'ufficio gestore ha accettato la clausola facoltativa, il corrispondente designato rimane responsabile della trattazione dei reclami nei confronti dell'ufficio gestore, in quanto agente di tale ufficio debitamente fornito di mandato, e deve tener conto delle istruzioni, sia generali, sia specifiche, ricevute dall'ufficio gestore.

A livello comunitario, la direttiva n. 72/166/C.E.E. del Consiglio del 24 aprile 1972 riguarda sia il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli, sia il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità. Essa intende inoltre facilitare la libera circolazione delle merci e delle persone mediante la soppressione del controllo della carta verde alle frontiere intracomunitarie per i veicoli abitualmente stazionati in uno Stato membro che entrino nel territorio di un altro Stato membro. In base al sesto considerando della direttiva, questo

revocare l'incarico), e che il punto (I) della lettera *b* (che prevede la possibilità di chiedere che la trattazione e liquidazione del sinistro siano affidate ad « un membre du Bureau gestionnaire ») non costituisce in effetti alcuna deroga al sistema, sia perché gli uffici nazionali già di norma si avvalgono, per la loro attività di gestione, dei loro membri, sia perché quando una impresa assicuratrice chieda che la pratica sia trattata da una propria rappresentanza all'estero (ed è in questo caso che sussiste, in pratica, un interesse ad una particolare designazione) l'ipotesi prevista dalla lettera *b*, punto (I) viene in realtà a coincidere con quella contemplata (con clausola obbligatoria, e non facoltativa) alla lettera *a* dell'art. 4, dato che anche le imprese assicuratrici estere sono membri « du Bureau gestionnaire » (si che è la lettera *a* e non la lettera *b*, punto (I) ad essere in concreto applicata).

In definitiva, tutto il sistema è fondato sulla funzione di pubblico interesse svolta dagli uffici nazionali di assicurazione e sulla garanzia che è a loro mezzo assicurata ai danneggiati da veicoli non nazionali, con rischio, responsabilità ed obbligo di risarcimento a loro esclusivo carico.

Tale esclusiva responsabilità verrebbe ad essere compromessa se qualsiasi imprenditore potesse assumersi competente alla trattazione ed alla liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali.

Verrebbe meno, di conseguenza, la garanzia di risarcimento per i danneggiati, ed i vari Stati, ovviamente interessati alla tutela dei propri cittadini, sarebbero costretti a ripristinare alle frontiere i controlli dell'assicurazione della responsabilità civile per i veicoli non nazionali, proprio quei controlli, cioè, che soltanto con la instaurazione del sistema sopra commentato è stato possibile eliminare.

5. - Come si è sopra accennato, talune precisazioni preliminari sono opportune anche per quanto concerne la effettiva portata della pretesa vantata dalla parte attrice della causa di merito, quale risulta dal provvedimento di rinvio pregiudiziale.

Accade talora che le imprese assicuratrici « straniere », interessate direttamente dal danneggiato (presumibilmente ignaro della possibilità di rivolgersi all'ufficio gestore del proprio Paese e degli obblighi da tale ufficio assunti in suo favore), incarichino singoli uffici privati, non autorizzati all'esercizio delle assicurazioni di responsabilità civile autoveicoli, e privi di propri capitali, di prendere contatto con il danneggiato per provvedere alla trattazione ed alla liquidazione del sinistro.

scopo si può realizzare grazie ad un accordo fra i sei uffici nazionali d'assicurazione con il quale ciascun ufficio nazionale garantisca, alle condizioni fissate dalle leggi nazionali, l'indennizzo dei danni risarcibili causati sul suo territorio da un veicolo, assicurato o meno, abitualmente stazionato in un altro Stato membro.

Con la raccomandazione n. 73/185/C.E.E. del 15 maggio 1973 la Commissione, considerando che gli Stati membri originari avevano adottato od erano in procinto di adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del 24 aprile 1972, stabiliva, all'art. 1, quanto segue:

« A decorrere dal 1° luglio 1973, ogni Stato membro fondatore si astiene dall'effettuare il controllo dell'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di veicoli quando questi stazionino abitualmente sul territorio europeo di un altro Stato membro fondatore e non siano stati oggetto della notifica di cui all'art. 4, lettera b), della direttiva del Consiglio del 24 aprile 1972 ».

Tale prassi, del tutto analoga a quella alla quale era necessario ricorrere prima della instaurazione del sistema sopra commentato, è ovviamente in contrasto con gli obblighi assunti dagli assicuratori quali membri degli uffici nazionali emittenti; ma tale inadempimento è in effetti rilevante nei soli rapporti contrattuali costituiti tra gli uffici nazionali; e se il danneggiato viene effettivamente e prontamente risarcito, l'ufficio nazionale gestore non viene nemmeno a conoscenza dell'accaduto (nessuna denuncia di sinistro né alcuna domanda di risarcimento essendo stata ad esso indirizzata), e non avrebbe oltretutto interesse a dolersene, proprio perché la gestione dei sinistri causati da veicoli non nazionali si risolve, come si è sopra rilevato, in un onere a suo carico.

Il lato patologico della situazione viene peraltro in evidenza, in tutta la sua rilevanza, quando il danneggiato, dopo aver concordato il risarcimento dovutogli e dopo aver sottoscritto la c.d. « quietanza » (che viene secondo prassi rilasciata senza che alcun effettivo pagamento sia effettuato e che oltretutto non è impegnativa né per l'ufficio mandatario né per l'assicuratore mandante), non riceve in effetti, a mesi di distanza, alcun indennizzo (o perché l'impresa assicuratrice interessata non ha trovato di sua convenienza la liquidazione concordata dall'ufficio mandatario, o per difficoltà nella rimessa all'estero dei necessari fondi, o per qualsiasi altra ragione comunque estranea alla volontà ed alle iniziative del danneggiato).

L'avente diritto al risarcimento si rivolge in questo caso all'ufficio nazionale effettivamente obbligato nei suoi confronti in base alla normativa nazionale e comunitaria; e tale ufficio gestore è ovviamente tenuto ad indennizzare il danneggiato, sulla base degli atti che gli sono forniti (eventualmente tramite lo stesso ufficio privato inizialmente interessato dall'assicuratore) dall'ufficio nazionale emittente: atti che sono naturalmente trasmessi, quando la convenzione con l'ufficio gestore competente non contempla la possibilità di cui alla lettera b, punto (III), della convenzione tipo, senza richiesta di far definire il sinistro da terzi estranei al sistema concordato, e quindi con implicita revoca del mandato conferito all'ufficio privato inizialmente interessato dall'assicuratore.

Può anche accadere, inoltre, che una richiesta in tal senso (anche indipendentemente dall'eventuale diretto rapporto di mandato, tra assicuratore ed ufficio privato, al quale si è sopra accennato) sia invece in concreto avanzata dall'ufficio nazionale emittente; ed è evidente che l'ufficio gestore sarà o no tenuto

Con la decisione n. 74/166/C.E.E. del 6 febbraio 1974 la Commissione, considerando che il 12 dicembre 1973 gli uffici nazionali di assicurazione dei nove Stati membri avevano stipulato un accordo conforme alla predetta direttiva, disponeva quanto segue:

« Dal 15 maggio 1974, ogni Stato membro si astiene dall'effettuare un controllo dell'assicurazione di responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, che stazionano abitualmente nel territorio europeo di un altro Stato membro, e come previsto nella convenzione stipulata dagli uffici nazionali di assicurazione il 12 dicembre 1973 ».

Lo scopo della direttiva in questione di facilitare la libera circolazione delle merci e delle persone è stato così raggiunto grazie agli accordi ed alla decisione sopra menzionati.

a dar seguito a tale designazione (e quindi vincolato o no nella scelta del *proprio* mandatario) a seconda della convenzione stipulata con l'ufficio nazionale emittente, ed in particolare a seconda che abbia o no accettato la clausola di cui all'art. 4, lettera *b*, punto (III) della Convenzione-tipo.

Nell'ambito di tali premesse va quindi considerata la pretesa vantata dalla parte attrice della causa di merito, la domanda rivolta cioè, per quanto consta dal provvedimento di rinvio (pag. 10), a far « dichiarare illecita ed illegittima la pretesa dell'U.C.I. di vedere svolta l'attività di trattazione e liquidazione di sinistri (ed in particolare di sinistri automobilistici su incarico delle compagnie di assicurazione presso cui le persone in tali sinistri coinvolte sono assicurate) unicamente dalle compagnie di assicurazione che sono membri della stessa convenuta s.r.l. U.C.I.; dichiarare di conseguenza illecito ed illegittimo ogni intervento dell'U.C.I. presso terzi volto a limitare la libera attività dell'attrice e a sviarne la clientela ».

Dal provvedimento di rinvio, ed in particolare dalle considerazioni svolte dal giudice nazionale con riferimento alla normativa di diritto interno, sembra doversi invero desumere che la parte attrice della causa principale contesti in radice la compatibilità con il diritto comunitario del sistema che ha consentito di eliminare il controllo alle frontiere dei certificati di assicurazione, rivendicando a ciascuna impresa che si occupi della trattazione e liquidazione di sinistri il diritto di provvedere, pur senza assumere alcuna responsabilità nei confronti del danneggiato, alla trattazione e liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali.

A tale radicale contestazione la parte attrice deve essere stata indotta, evidentemente, dalla ovvia impossibilità (efficacemente dimostrata dal giudice nazionale) di vincolare gli uffici nazionali nella scelta dei propri mandatarî, dalla ovvia impossibilità, cioè, di sostenere che gli uffici nazionali gestori, obbligati a rispondere di determinate prestazioni, possano essere costretti ad avvalersi come propri mandatarî di soggetti scelti da altri, e del cui operato non siano tenuti o comunque non possano rispondere; e non è certamente necessaria una particolare dimostrazione (oltretutto già implicitamente fornita dal giudice nazionale) per avvertire che la scelta di un mandatario, in base al principio dell'autonomia negoziale e della libera determinazione della volontà contrattuale (principio riconosciuto anche dalla rigida disciplina anti-trust nord-americana), è necessariamente riservata al mandante, e che ad una predeterminata designazione può essere il mandante tenuto (e comunque non nei confronti del soggetto da nominare mandatario) nel solo caso in cui si sia in tal senso liberamente o volontariamente obbligato verso il terzo, al quale tale designazione sia stata

Sulla prima questione

Con la prima questione si chiede se la direttiva, la raccomandazione e la decisione succitate vadano interpretate nel senso che esse autorizzano provvedimenti normativi nazionali, accordi, decisioni e pratiche concordate tra gli uffici nazionali di assicurazione, oppure un comportamento di ogni singolo ufficio nazionale o delle imprese ad esso associate, aventi per oggetto o per effetto di restringere l'attività dei « loss-adjusters » nel settore della liquidazione dei sinistri causati da veicoli stranieri.

Non si può pensare che la direttiva, la raccomandazione e la decisione succitate, avendo, come sopra illustrato, lo scopo d'eliminare il controllo della carta verde alle frontiere tra gli Stati membri, autoriz-

quindi contrattualmente consentita (come è previsto, appunto, dall'art. 4, lettera *b*, della Convenzione-tipo, oltretutto con le già segnalate riserve e condizioni).

6. - Con riguardo alle considerazioni finora svolte vanno quindi esaminati, ad avviso del Governo italiano, i quesiti rivolti dal giudice nazionale.

Nelle valutazioni in argomento necessarie va inoltre tenuto presente, in particolare:

a) che la necessità di un riconoscimento governativo degli uffici nazionali di assicurazione risulta già a suo tempo avvertita sia nella Raccomandazione 25 gennaio 1949, n. 5 del Sottocomitato dei trasporti stradali della Commissione economica per l'Europa dell'O.N.U. (cfr. n. 1, lettera *a*; v. pure n. 2 e 3, e art. 14, terzo comma, della Convenzione-tipo), sia nella Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 (cfr. art. 7, n. 2, e art. 8, e art. 1, ultimo periodo, e art. 2, n. 2, dell'allegato I);

b) che la stessa definizione di « ufficio nazionale d'assicurazione », quale risulta dall'art. 1, n. 3, della direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166, contempla il raggruppamento di « imprese di assicurazione che hanno ottenuto in uno Stato l'autorizzazione ad esercitare il ramo "responsabilità civile auto-veicoli" »;

c) che l'efficacia della direttiva del Consiglio risulta espressamente condizionata, nella premessa che in tal modo possa essere realizzata « la soppressione del controllo della "carta verde" per i veicoli stazionanti abitualmente in uno Stato membro e che entrano nel territorio di un altro Stato membro » (cfr. settimo considerando), ed anche per quanto concerne i veicoli di paesi terzi (cfr. ultimo considerando e art. 7, n. 2), alla conclusione di « un accordo tra i nove uffici nazionali di assicurazione ai sensi del quale ogni ufficio nazionale si renda *garante*, alle condizioni stabilite dalla propria legislazione, per la definizione dei sinistri sopravvenuti nel suo territorio e provocati dalla circolazione dei veicoli stazionanti abitualmente sul territorio di un altro Stato membro indipendentemente dal fatto che siano assicurati o no » (cfr. art. 2, n. 2, nel testo modificato con la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 430 e rettificato in G.U.C.E. n. L 75 del 23 marzo 1973);

d) che a norma dell'art. 6, secondo comma, della legge italiana 24 dicembre 1969, n. 990, e secondo previsione coerente con quanto sarebbe stato poi disposto con la direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166 (la cui attuazione

zino provvedimenti normativi nazionali o accordi tra uffici nazionali d'assicurazione, o loro membri, incompatibili con le norme del Trattato in materia di concorrenza, di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. A maggior ragione è da escludere ch'esse autorizzino eventuali accordi o pratiche concordate tra uffici nazionali d'assicurazione o eventuali comportamenti dei suddetti uffici che siano incompatibili con tali norme del Trattato.

Sulla seconda questione

Con la seconda questione si chiede se le regole di concorrenza poste dagli artt. 85, 86 e 90 del Trattato vietino ogni provvedimento normativo nazionale, ogni accordo tra uffici ed ogni decisione o pratica concordata

non ha infatti richiesto, in Italia, specifici provvedimenti legislativi), « l'obbligo di assicurazione si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso di un certificato internazionale di assicurazione rilasciato da apposito ente costituito all'estero, che attesti l'esistenza di una assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dal veicolo o dal natante, a condizione che il certificato risulti accettato da un corrispondente ente costituito in Italia presso il quale l'assicurato si intende domiciliato, che si assuma di provvedere, nei limiti e nelle forme stabilite dalla presente legge, alla liquidazione dei danni causati nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, garantendone il pagamento agli aventi diritto e sia, a tale effetto, riconosciuto dal ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ».

7. - Quanto ai quesiti rivolti con il provvedimento di rinvio, e che possono essere unitariamente commentati, sembra doversi anzitutto rilevare che le domande proposte dal giudice nazionale, così come formulate, sono in effetti viziate da un equivoco di fondo, sulla natura stessa dell'attività imprenditoriale della quale si discute.

Nel dubitare che l'attività di liquidazione dei sinistri causati da veicoli non nazionali possa essere legittimamente « riservata » alle imprese di assicurazione che costituiscono l'ufficio nazionale gestore, invero, il giudice nazionale sembra non aver tenuto presente che l'attività di liquidazione dei sinistri, proprio perché « ausiliaria » di quella assicurativa (e tale qualificazione è più volte sottolineata nel provvedimento di rinvio), è già per sua natura propria delle imprese di assicurazione, e in tanto può essere svolta da altri, infatti, in quanto ne siano incaricati dalle imprese assicuratrici; ed è evidente che se tutte le imprese di assicurazione si avvalsero di proprie rappresentanze all'estero o di propri uffici e di proprio personale per l'attività di liquidazione dei sinistri (e non soltanto quelle imprese che tale criterio di norma adottano) nessuno spazio residuerebbe per l'attività degli uffici privati che si occupano, in nome e per conto delle imprese assicuratrici, della « mera liquidazione dei sinistri », né alcuno potrebbe dolersene; così come nessuna fondata pretesa alla continuazione dell'attività di mandatario potrebbe evidentemente vantare il singolo ufficio che fosse stato incaricato da una impresa di assicurazione della liquidazione di taluni sinistri, qualora l'assicuratore si avvallesse poi del proprio personale o di terzi per la trattazione di altre pratiche di liquidazione.

Nella formulazione dei quesiti non appare adeguatamente considerato, inoltre, che l'attività di « mera liquidazione dei sinistri » può essere liberamente

che siano tali da escludere i « loss-adjusters » dalla liquidazione dei danni causati da veicoli non nazionali, anche quando i suddetti « loss-adjusters » siano designati dagli assicuratori del responsabile del sinistro operanti nel paese d'origine.

È opportuno trattare separatamente i provvedimenti nazionali e gli accordi tra uffici, da una parte, e le decisioni e pratiche concordate, dall'altra parte.

Provvedimenti normativi nazionali e accordi tra uffici

Il sistema della carta verde, riconosciuto e perfezionato dal diritto comunitario, si propone di agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci tutelando al tempo stesso l'interesse delle persone danneg-

esercitata, non solo per i sinistri causati da veicoli nazionali, ma anche per i sinistri causati da veicoli non nazionali, alla sola condizione, già sopra motivata e giustificata, che l'impegno di provvedere al pagamento in favore del danneggiato sia assunto in nome, per conto, e con « quietanza » di una impresa assicuratrice del cui operato l'ufficio nazionale di assicurazione debba e possa in concreto rispondere.

La questione di fondo in discussione risulta invece centrata, nella formulazione dei quesiti, nella parte in cui viene sottolineata la competenza degli uffici nazionali gestori « anche quando esse (e cioè le imprese di mera liquidazione) siano designate dalle imprese assicuratrici del veicolo danneggiato operanti nel paese di origine ».

Con tale impostazione peraltro, e proprio per la già evidenziata impossibilità di negare agli uffici nazionali di assicurazione il diritto di concordare, nella loro autonomia negoziale, il criterio di scelta di (eventuali) mandatarî, è la funzione stessa degli uffici gestori che viene ad essere messa in discussione; ed è di tale funzione, quindi, che si chiede in effetti la verifica nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

8. - In concreto, ed esclusa *a priori* la pertinenza stessa del riferimento all'art. 7 del trattato CEE (nessuna discriminazione essendo invero ipotizzabile, nella specie, a seconda della nazionalità degli interessati), va rilevato anzitutto che il regime istituito, o più esattamente avallato dalla direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166 non può assumersi incompatibile con gli artt. 52 e 59 del trattato CEE, dato che nessuna restrizione ne deriva, sotto il profilo considerato da tali disposizioni, in danno delle imprese che si occupano, su incarico delle compagnie assicuratrici, della istruzione, trattazione, e liquidazione dei sinistri automobilistici.

Queste imprese possono infatti liberamente stabilirsi sul territorio di un altro Stato membro e fornirvi le proprie prestazioni in perfetta parità di condizioni con le analoghe imprese nazionali, *anche* per quanto concerne l'attività di liquidazione relativa a sinistri causati da veicoli non nazionali.

Anche il richiamo agli artt. 52 e 59 del trattato CEE (così come quello all'art. 7) va del resto riconosciuto privo di rilevanza ai fini in esame, quando si consideri che la parte attrice della causa principale è un'impresa italiana che esercita la sua attività in Italia, e non un'impresa di altro Stato membro rispetto alla quale possa discutersi di restrizioni alla libertà di stabilimento o alla libera

giate da un incidente mediante la creazione, in ciascun paese aderente, d'un ufficio nazionale formato dalle compagnie d'assicurazione, ciascuna delle quali è soggetta a particolari controlli e deve fornire le garanzie richieste dalle leggi nazionali. Un provvedimento nazionale che riservi in tal modo alle sole compagnie d'assicurazione la liquidazione dei sinistri provocati da veicoli esteri, nel senso di decisione finale circa l'indennizzo ai danneggiati, realizza uno degli obiettivi del sistema della carta verde. Attribuendo all'ufficio nazionale formato da compagnie d'assicurazione il diritto esclusivo di liquidare direttamente i sinistri nel senso sopra indicato o di affidarne la liquidazione ad uno dei suoi soci, lo Stato membro non pone in essere alcun provvedimento contrario alle norme del Trattato, ed in particolare all'art. 90 in collegamento con gli artt. 85 e 86, purché la suddetta esclusiva non leda la libertà dell'assicuratore

prestazione di servizi, nel senso ed ai fini considerati dagli artt. 52 e 59 del Trattato.

9. - La garanzia assunta dagli uffici nazionali di assicurazione nei confronti dei cittadini danneggiati da veicoli non nazionali, il conseguenziale *obbligo* di gestione dei relativi sinistri, e l'incidenza con cui tale garanzia e tale obbligo possono in fatto riflettersi, nei limiti già sopra commentati, quanto alla instaurazione di diretti rapporti tra l'assicuratore estero e l'agenzia di liquidazione sinistri (nazionale o estera) non sono inoltre, ad avviso del Governo italiano, in contrasto con i principi sulla concorrenza enunciati nel trattato CEE.

Nello stesso provvedimento di rinvio risulta espressamente segnalato, in argomento, che la Commissione delle Comunità europee è stata già investita della questione, su denuncia presentata a norma dell'art. 3, n. 2, lettera *b*, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 (pratica n. IV/29013).

Anche se la pendenza della relativa procedura può non escludere, in via di principio, la competenza dei giudici nazionali, sarebbe stato forse opportuno, quindi, disporre la sospensione del procedimento della causa principale, secondo iniziativa già in analoga occasione riconosciuta legittima (Corte di giustizia, 30 gennaio 1974, nella causa 127/73, SABAM, *Racc.*, 51, punto 31); e ciò anche in considerazione della competenza riservata in argomento alla Commissione delle Comunità europee, ed alla discrezionalità dei provvedimenti che può adottare per le deroghe consentite dall'art. 85, n. 3, del trattato CEE e dagli artt. 6 e seguenti del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 (cfr., in argomento: Corte di giustizia, 23 ottobre 1974, nella causa 17/74, Transocean Marine Paint, *Racc.*, 1063, punto 16).

Quanto all'art. 85 del trattato CEE, comunque, ed anche a prescindere dalla stessa difficoltà di ravvisare gli estremi di « accordi », « decisioni » o « pratiche concordate » (ai fini considerati dalla norma) relativamente a convenzioni concernenti, come si è sottolineato, l'assunzione di obblighi e di oneri e non l'attribuzione di diritti, deve essere anzitutto accertato se la fattispecie in esame possa essere ricondotta nell'ambito di operatività della norma, deve essere verificato, cioè, se ricorrano in concreto le *due* condizioni richieste dalla norma; e tale indagine non sembra possa risolversi, invero, in senso positivo.

Il divieto in discussione richiede infatti, *in primis*, che le intese « possano pregiudicare il commercio tra Stati membri », e quindi una condizione nella specie non ipotizzabile, dato che nessun pregiudizio deriva alle relazioni commerciali tra gli Stati membri, ovviamente, dal fatto che nella gestione dei sinistri

incaricato della liquidazione di far ricorso, per l'istruzione del sinistro, ad un'altra impresa, non facente parte dell'ufficio, specializzata in tale settore.

Secondo l'attrice nella causa principale, il rifiuto dell'ufficio italiano di includere negli accordi da esso stipulati la clausola facoltativa, con la conseguenza che ai membri degli uffici stranieri è stata tolta la possibilità di scegliere come corrispondente in Italia, per la gestione e la definizione dei reclami, un'organizzazione del tipo indicato alla lett. (b) (III) della suddetta clausola, costituisce una decisione d'una associazione d'impresе assicuratrici, vietata dall'art. 85, n. 1, del Trattato.

Di fronte ad una legislazione nazionale che riservi l'attività assicurativa, ivi compresa la decisione circa l'indennizzo ai danneggiati, ai soli assicuratori, l'adozione della clausola facoltativa consentirebbe all'assi-

causati da veicoli non nazionali sia provveduto, nell'ambito territoriale di ciascuno degli Stati membri (e nei confronti di danneggiati nello stesso Stato residenti), da parte degli uffici nazionali di assicurazione: rilievo la cui validità non può certo negarsi quando si consideri che gli scambi commerciali tra gli Stati membri non sono in alcuna misura influenzati o alterati a seconda che le agenzie di liquidazione provvedano in proprio o su incarico degli uffici nazionali di assicurazione (o dei membri mandatari).

Difetta inoltre, nella specie, anche la seconda condizione prevista dall'art. 85 del Trattato, che vieta le intese solo se ed in quanto « abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ».

Le convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali di assicurazione e la normativa nazionale e comunitaria al riguardo adottata hanno infatti lo scopo di garantire i diritti dei danneggiati nei casi di sinistri causati da veicoli non nazionali (oltretutto al fine di eliminare i controlli alle frontiere ed agevolare la concreta attuazione del principio sulla libertà di circolazione), e non certo quello di influire sulla concorrenza; né alcun « effetto » in tal senso ne deriva in concreto, che possa assumersi illecitamente conseguito, dato che l'attività delle agenzie di liquidazioni sinistri è già per sua natura condizionata al conferimento di mandato da parte delle imprese assicuratrici, e che tali imprese possono liberamente accordarsi in ordine alle modalità da seguire per il regolamento e la definizione dei rapporti contrattuali con i propri assicurati.

Già in via di principio, del resto, di concorrenza potrebbe discutersi, nella specie, se gli uffici nazionali di assicurazione e le agenzie aventi ad oggetto della propria attività imprenditoriale la « mera liquidazione dei sinistri » si trovassero ad operare sul mercato a parità di condizioni e secondo analoga situazione nei confronti dei danneggiati.

Sarebbe cioè necessario, per discutere di concorrenza, che, anche le agenzie private di liquidazione fossero *direttamente responsabili* nei confronti dei danneggiati, *legittimate* nei giudizi da questi eventualmente promossi dinanzi ai giudici nazionali, obbligati *in proprio* al risarcimento dei danni, tenute a provvedere con *propri* capitali, e *responsabili* anche dei danni prodotti da veicoli non assicurati.

Tale parità di condizioni, invece, ovviamente non sussiste; ed appare allora singolare la pretesa di dedurre violazione delle regole di concorrenza e di garantirsi, senza alcun rischio né responsabilità (né alcun pericolo di versare somme

curatore straniero di aggirare tale legislazione per mezzo d'un « loss-adjuster ». Inoltre, qualora la legislazione nazionale precisi che la responsabilità nei confronti dei danneggiati incombe sempre all'ufficio gestore, il lasciare la gestione e la definizione d'un reclamo ad un'organizzazione che non faccia parte del suddetto ufficio e non eserciti attività assicurativa contrasterebbe con la suddetta legislazione. Viceversa, l'accordo tra uffici non esclude in alcun modo la collaborazione dei « loss-adjusters », nell'ambito della loro tipica attività ausiliaria, alla liquidazione dei sinistri provocati da veicoli stranieri.

Di conseguenza, il predetto accordo non contravviene, sotto questo aspetto, né all'art. 85, né all'art. 86 del Trattato.

Un provvedimento nazionale o un accordo tra gli uffici nazionali istituiti nell'ambito del sistema della carta verde che dichiarino l'ufficio nazionale unico responsabile della liquidazione dei sinistri causati nel

per danni causati da veicoli non assicurati), la possibilità di utili, specialmente quando si consideri che gli uffici nazionali di assicurazioni non traggono invece alcun utile dalla gestione dei sinistri che sono obbligati a definire, e che il concordato rimborso delle spese di gestione, oltre a comprendere, ovviamente, anche i compensi dovuti proprio alle agenzie di liquidazione alle quali gli uffici gestori o i loro mandatari di norma si rivolgono per la trattazione dei sinistri, non coprono certo, altrettanto ovviamente, gli oneri che gli uffici gestori ed i loro membri si assumono per i danni causati dai veicoli non assicurati.

10. - Perché possa assumersi vietata dall'art. 85 del trattato CEE, comunque, un'intesa deve risultare tale da « apparire ragionevolmente probabile » che ne sia ostacolata la concorrenza « in una parte rilevante del mercato », tale cioè che possa « seriamente nuocere alla concorrenza », « in modo sensibile » ed « in misura rilevante » e « non trascurabile » (Corte di giustizia, 30 giugno 1966, nella causa 56/65, *Technique Minière*, *Racc.*, 262 v. pag. 281; 9 luglio 1969, nella causa 5/69, *Völk*, *Racc.*, 295, v. punti 5/6; 18 febbraio 1971, nella causa 40/70, *Sirena*, *Racc.*, 69, v. punti 13 e 15; in analogo senso v. pure per l'art. 86 del trattato CEE: Corte di giustizia, 8 giugno 1971, nella causa 78/70, *Deutsche Grammophon*, *Racc.*, 488, v. punti 15/16; 16 dicembre 1975, nelle cause 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 111/73, 113-114/73, *Suiker Unie*, *Racc.* 1663, v. punti 196 e 601).

E quindi sufficiente, ai fini in esame, tener presente che nel 1974, ad esempio, su 5.070.624 sinistri denunciati, soltanto 9.140 (di cui solo 6.817 concernenti veicoli immatricolati in altri Stati membri) sono stati denunciati all'ufficio nazionale di assicurazione italiano (parte convenuta nella causa principale), e che anche per i 6.817 sinistri in questa sede rilevanti (pari allo 0,13% del totale) la trattazione e liquidazione nei confronti del danneggiato, affidate dall'ufficio gestore ai propri membri, sono state in effetti curate, oltretutto, proprio dalle agenzie private di liquidazione sinistri (incaricate da quelle imprese assicuratrici che di esse normalmente si avvalgono).

Va inoltre tenuto presente, sempre nella prospettiva in esame, che « i presupposti per l'applicazione del divieto di cui all'art. 85 si devono valutare con riferimento al contesto concreto nel quale l'accordo si situa », considerandosi cioè il « contesto economico e normativo » nel quale gli accordi sono destinati a produrre i propri effetti (Corte di giustizia, 12 dicembre 1967, nella causa 23/67, *De Haecht*, *Racc.*, 480, v. pag. 489; 6 maggio 1971, nella causa 1/71, *Cadillon*, *Racc.*,

territorio dello Stato membro interessato da veicoli assicurati all'estero, ma che lasci intatta la possibilità per l'ufficio nazionale od i suoi membri di far ricorso alle imprese di mera liquidazione dei sinistri per conto degli assicuratori (intendendosi qui « liquidazione » nel senso di gestione ed istruzione dei reclami), non è incompatibile con il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 85 e 86 del Trattato.

Decisioni e pratiche concordate

Dal momento che una legislazione nazionale del tipo testè considerato non viola le regole di concorrenza del Trattato, l'ufficio gestore, rifiutando in ossequio a detta legislazione di accettare l'intera clausola

351, v. punti 7/8; 11 luglio 1974, nella causa 8/74, *Dassonville*, *Racc.* 837, v. punto 13; 26 novembre 1975, nella causa 73/74, *Papiers Peints*, *Racc.*, 1491, v. punto 27; 16 dicembre 1975, nelle cause 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 111/73, 113-114/73, *Suiker Unie*, *Racc.*, 1666, v. punto 548); ed assumono quindi rilievo, a questo proposito, le varie considerazioni sopra svolte sul carattere ausiliario, per sua natura, dell'attività esercitata dalle agenzie di liquidazione sinistri, sulle esigenze imposte dalle norme sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli, e sulle finalità perseguite dalla normativa nazionale e comunitaria in argomento intervenuta.

Tali brevi considerazioni sembrano già sufficienti ad escludere la ravvisabilità, nella specie, degli estremi dell'intesa vietata dall'art. 85 del trattato CEE.

Può essere utile aggiungere, tuttavia, che se anche a diversa soluzione dovesse invece pervenirsi, e potesse affermarsi la ricorrenza di entrambe le condizioni richieste dalla norma comunitaria, sarebbe, in ogni caso da ravvisare, nella specie, una delle deroghe consentite dall'art. 85, n. 3, del trattato CEE, tanto più che tale deroga, se in ipotesi necessaria, sarebbe necessariamente implicita nelle norme adottate in argomento dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, e nel fatto stesso che il sistema sopra commentato è stato espressamente inserito, con *esplicito* richiamo alla convenzione inter-bureaux del 12 dicembre 1973 (che richiama e conferma le precedenti convenzioni) nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Tale conclusione sarebbe comunque imposta, infatti, dalla considerazione che il complesso delle norme contrattuali, nazionali e comunitarie intervenute nella materia rappresenta in effetti, come si è già sopra evidenziato, lo *strumento* necessario ed indispensabile per consentire la eliminazione di controllo alle frontiere, e quindi per conseguire uno degli obiettivi primari del trattato CEE; e se taluni inconvenienti o restrizioni se ne dovessero ammettere in ipotesi derivanti, tali inconvenienti o restrizioni sarebbero da riconoscere perciò giustificati in vista del fine perseguito, in quanto non eliminabili senza pregiudizio dell'intero sistema, e senza che si riproponga, quindi, la esigenza di ripristinare i controlli alle frontiere (cfr. in argomento, per utili spunti: Corte di giustizia, 24 ottobre 1973, nella causa 5/73, *Balkan*, *Racc.*, 1901, sulla legittimità e gli scopi del sistema degli importi compensativi; v. punto 29, secondo periodo).

11. - Analoghe considerazioni valgono anche ad escludere che il complesso di norme in discussione sia incompatibile con i diritti attribuiti ai singoli dall'art. 86 del trattato CEE.

Anche a proposito di tale disposizione, invero, può essere anzitutto rilevato che il comportamento in essa considerato risulta vietato « nella misura in cui

facoltativa, ed in particolare d'accettarne il punto (b) (III), non ha agito in contrasto con gli artt. 85 e 86 del Trattato. Del resto, né una simile legislazione né la mancata accettazione della clausola facoltativa impediscono all'ufficio gestore od ai suoi membri di chiedere, ove la reputino necessaria, la collaborazione d'un « loss-adjuster » nell'esercizio della sua normale attività ausiliaria che è la gestione e l'istruzione dei sinistri.

Una decisione o un comportamento d'un ufficio nazionale oppure pratiche concordate dei suoi membri, che abbiano per oggetto o possano avere per effetto di emarginare le imprese che esercitano per conto degli assicuratori un'attività di mera liquidazione dei sinistri, nel senso ristretto già illustrato, potrebbero, eventualmente, risultare vietati dal-

possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri », e quindi in vista ed in ragione di un pregiudizio che invece nella specie in esame, come si è sopra osservato, non è nemmeno ipotizzabile.

Né sembra, del resto, che una differente valutazione possa assumersi imposta dalla interpretazione che risulta già fornita, nella sede competente, della riprodotta espressione (Corte di giustizia, 6 marzo 1974, nelle cause 6/73 e 7/73, I.C.I. e Commercial Solvents Corporation, *Racc.*, 223, e *Rass. Avv. Stato*, 1974, I, 569, con nota di richiami).

Già appare non agevole, invero, attribuire alla indicata *limitazione* un'autonomia portata ed un concreto contenuto, se intesa come rivolta soltanto a « delimitare la sfera d'applicazione delle norme comunitarie in rapporto alle leggi nazionali ».

L'affermazione di principio, certamente suggestiva, ed efficacemente motivata (per il riferimento, in particolare agli artt. 2 e 3, lett. f, del Trattato), sembra doversi comunque intendere (specialmente quando si consideri che un pregiudizio degli scambi tra Stati membri risulta in quella occasione in concreto ravvisata) in relazione alla specie in discussione nelle due cause cui la sentenza si riferisce, e quindi in vista dell'affermata esigenza di non limitare il divieto « unicamente alle attività economiche e commerciali dirette a rifornire gli Stati membri » e di valutare perciò il comportamento delle imprese « senza necessità di distinguere fra merce prodotta per il consumo comunitario e merce da esportare nei paesi terzi » (confronta punti 31 e 32 della sentenza); e risulta invero espressamente affermato, in altra occasione, che « in effetti, l'attuazione della concorrenza causata da un determinato accordo ricade sotto il divieto dell'art. 85 nella misura in cui può incidere sul commercio fra Stati membri, *mentre in caso contrario non ne è colpita* (Corte di giustizia, 30 giugno 1966, nella causa 56/65, *Technique Minière*, *Racc.*, 262, v. pag. 281).

Inducono del resto ad intendere in tal senso la decisione sopra ricordata (e cioè a ritenere che per la operatività del divieto in discussione occorre pur sempre che risultino in qualche misura pregiudicate le relazioni commerciali) sia il contesto tutto della motivazione, sia la *ratio* stessa dell'art. 86 del trattato CEE, individuata nella stessa decisione nello scopo di « colpire tanto le pratiche atte a danneggiare direttamente i consumatori, quanto quelle che ledono i loro interessi in forma indiretta, falsando le condizioni di effettiva concorrenza, previste dal citato art. 3, lettera f »: *ratio* e finalità la cui rilevanza risultano in tutta la loro evidenza, nella specie in esame, quando si consideri che gli accordi e la normativa ora in discussione sono rivolti proprio a garantire una più efficace tutela dei « consumatori » e valgono proprio ad evitare gli inconvenienti

l'art. 85 e, nell'ipotesi d'una posizione dominante dell'ufficio nazionale, dall'art. 90 del Trattato in collegamento con l'art. 86.

È compito del giudice nazionale accertare se sussistano le condizioni per l'applicazione di tali divieti.

Sulla terza questione

Con la terza questione si chiede se gli artt. 7, 52 e 59 del Trattato vietino ogni provvedimento normativo nazionale e ogni comportamento che direttamente o indirettamente abbiano per effetto di impedire, in uno Stato membro, ad un « loss-adjuster » stabilito in tale Stato, l'effe-

che in loro danno si verificavano con il previgente sistema (quello, cioè, che la parte attrice della causa principale vorrebbe veder ripristinato).

Quanto alla effettiva portata ed operatività degli artt. 85 e 86 del trattato CEE occorre tener presenti, del resto, anche le numerose altre sentenze rese dalla Corte di giustizia in tema di concorrenza.

L'analitico esame di tali decisioni consente infatti di rilevare che le regole della concorrenza stabilite dal Trattato sono venute in discussione sempre a proposito della esigenza di eliminare gli ostacoli negli scambi intracomunitari, di impedire divieti di importazione, di evitare la separazione o l'isolamento dei mercati, di garantire la corretta formazione dei prezzi, e di tutelare i diritti dei consumatori, e quindi sempre con riguardo all'eventuale pregiudizio arrecato alle relazioni commerciali, e comunque in vista di finalità che non sono invece compromesse nella specie in esame (cfr., per tutte: Corte di giustizia, 30 giugno 1966, nella causa 56/65, *Technique Minière, Racc.*, 262; 12 dicembre 1967, nella causa 23/67, *De Haecht, Racc.*, 480, v. pag. 490; 9 luglio 1969, nella causa 5/69, *Völk, Racc.*, 295; 18 febbraio 1971, nella causa 40/70, *Sirena, Racc.*, 69; 6 maggio 1971, nella causa 1/71, *Cadillon, Racc.* 351; 25 novembre 1971, nella causa 22/71, *Beguelin, Racc.*, 950; 14 luglio 1972, nella causa 48/69, *I.C.I., Racc.*, 621; 11 luglio 1974, nella causa 8/74, *Dassonville, Racc.*, 838; 15 maggio 1975, nella causa 71/74, *Nederlandse Vereniging Voor Fruit, Racc.*, 563; 26 novembre 1975, nella causa 73/74, *Papiers Peints, Racc.* 1491; 16 dicembre 1975, nelle cause 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 111/73, 113-114/73, *Suiker Unie, Racc.*, 1666, v. punti 193, 194 e 305; 3 febbraio 1976, nella causa 63/75, *Fonderies Roubais, Racc.*, 111); ed ulteriori utili elementi è possibile desumere, ai fini in esame, anche dal solo raffronto della fattispecie in discussione con quelle in cui l'art. 86 del trattato CEE (applicato in sede amministrativa, per la prima volta, solo nel 1971, in danno della GEMA e della Continental Can) è stato riconosciuto in concreto rilevante (cfr., ad esempio, da ultimo: Corte di giustizia, 13 novembre 1975, nella causa 26/75, *General Motors, Racc.*, 1367).

12. - Se anche dovesse ammettersi l'astratta riconducibilità della specie nell'ambito di operatività dell'art. 86 del trattato CEE, inoltre, sarebbe comunque da verificare, in concreto, se il sistema sopra commentato possa assumersi vietato dalla norma; ed anche tale indagine sembra doversi risolvere in senso negativo, in base a considerazioni analoghe a quelle già sopra svolte a proposito dell'art. 85 del Trattato.

Anche per discutere di « posizione dominante » (e sempre che una tale situazione sia ipotizzabile relativamente alla funzione svolta dagli uffici nazionali di

tivo esercizio della sua attività, quand'anche il provvedimento o il comportamento riguardino un ufficio nazionale d'assicurazione secondo la definizione della direttiva n. 72/166/C.E.E.

Mentre l'art. 7 del Trattato è una norma che vieta in generale ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, gli artt. 52 e 59 garantiscono l'applicazione di tale divieto nei rispettivi specifici settori del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Ne consegue che una disciplina compatibile con gli artt. 52 e 59 risulta anche conforme all'art. 7.

Gli artt. 52 e 59 proibiscono direttamente qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Per essere vietata dai suddetti articoli, è sufficiente che una discriminazione derivi da una disciplina, di qualsiasi na-

assicurazione) deve potersi ravvisare, invero, una concreta incidenza « sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo » (art. 86, primo comma, del Trattato; in argomento cfr. le sentenze già sopra citate e, in dottrina: DRAETTA, in *Commentario CEE*, 1965, vol. II, pagg. 639 e segg.); così come occorre considerare il « contesto economico e normativo » nell'ambito del quale le convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali di assicurazioni e le norme che ne regolano l'attività sono destinate ad esplicare effetti; e rimarrebbe sempre da chiarire, oltretutto, in base a quale criterio possa discutersi, avuto anche riguardo ai principi enunciati nella già citata sentenza c.d. degli zuccheri (v. punti 399 e 473/489), di « sfruttamento » e di « abuso » relativamente alla funzione che gli uffici nazionali gestori sono chiamati per legge ad assolvere.

13. - Non può non essere considerato, infine, che se anche volessero ravvisarsi, nella specie in esame, una intesa o un abusivo sfruttamento di una posizione dominante in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato CEE, assumerebbe in ogni caso rilievo, per giustificare il complesso di norme contrattuali, nazionali e normative in discussione, l'art. 90, n. 2, del Trattato, secondo cui le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale « sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata ».

Con riguardo a quanto sopra osservato sulla funzione svolta dagli uffici nazionali gestori si ritiene infatti che tali uffici, quale che sia la veste giuridica adottata, possano essere qualificati come « imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale »; e ciò specialmente quando si consideri che le prestazioni fornite (e nel testo tedesco il termine « gestione », « gestion », e « beheer » è reso proprio con « leistung ») sono imposte da specifiche norme, nazionali e comunitarie, e che « scopo della limitata eccezione dell'art. 90, par. 2, che fa seguito al rigoroso divieto disposto dal par. 1, è di salvaguardare certe fondamentali esigenze di carattere economico, che potrebbero essere messe in pericolo da un'applicazione troppo severa delle norme del Trattato (specialmente di quelle sulla concorrenza) » (PAPPALARDO, in *Commentario CEE*, 1965, vol. II, pag. 692; sulla portata dell'art. 90 del trattato CEE cfr., in particolare Corte di giustizia, 27 marzo 1974, nella causa 127/73, BRT, *Racc.*, 313; e 30 aprile 1974, nella causa 155/73, Sacchi, *Racc.*, 409, e *Rass. Avv. Stato*, 1974, I, 1347).

14. - Non sembra possa dubitarsi, in definitiva, della validità della normativa comunitaria derivata discussa nella causa di merito, né della compatibilità con

tura, volta a regolare, in modo collettivo, l'esercizio dell'attività considerata. In tal caso appare irrilevante che la discriminazione tragga origine da atti della pubblica autorità o, al contrario, da atti degli uffici nazionali d'assicurazione, cioè degli uffici che rispondono alla definizione fornita dalla direttiva n. 72/166/C.E.E.

Tuttavia, il fatto di riservare a compagnie d'assicurazione o ad un simile ufficio nazionale, stabiliti nel paese in cui si verifica un incidente provocato da un veicolo abitualmente stazionato in un altro Stato membro, la decisione concernente l'indennizzo al danneggiato, non costituisce una discriminazione ai sensi degli artt. 52 e 59 se l'esclusione d'altre categorie di imprese non è effettuata in base al criterio della nazionalità.

Una disciplina giuridica o un comportamento che abbiano per effetto di riservare all'ufficio nazionale di uno Stato membro o ai suoi soci o

le norme del trattato CEE delle convenzioni stipulate tra gli uffici nazionali di assicurazione; e tale conclusione consente di prescindere dagli ulteriori profili di indagine impliciti nella portata stessa dei quesiti proposti dal giudice nazionale, quale quello relativo alla possibilità di ritenere che avverso la direttiva del Consiglio e le decisioni della Commissione, se lesive dei diritti che la parte attrice della causa di merito assume in suo favore derivanti dagli artt. 52, 59, 85, e 86 del Trattato CEE avrebbe dovuto la parte interessata proporre tempestivo ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo e terzo comma, del Trattato, senza possibilità di rimettere in discussione la validità, in sede di interpretazione pregiudiziale, per « vizio di legittimità quivi compreso il difetto di motivazione e l'osservanza delle forme sostanziali ».

15. - Si propone pertanto di affermare, in diritto, che il sistema instaurato con le convenzioni stipulate dagli uffici nazionali di assicurazioni e con la direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166 (in ragione dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di autoveicoli, a tutela e garanzia dei cittadini danneggiati dalla circolazione di veicoli non nazionali, ed al fine di consentire la eliminazione del controllo alle frontiere sul certificato internazionale di assicurazione) non è in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato CEE.

A commento finale di tale proposta, e ad integrazione di quanto altro già sopra osservato, può essere opportuno ricordare i termini in cui sono state commentate le finalità della direttiva del Consiglio 24 aprile 1972, n. 166, già peraltro evidenziate nei vari considerando del provvedimento.

« Scopo della direttiva — risulta invero rilevato nella VI Relazione generale sull'attività delle Comunità (pag. 77) — è la soppressione, entro il 31 dicembre 1973, del controllo della carta verde di assicurazione sia alle frontiere interne che a quelle esterne della Comunità per i veicoli immatricolati nei paesi membri. Tale soppressione presuppone che l'assicurazione della responsabilità civile per gli autoveicoli, esistente in tutti i paesi membri, copra anche i danni subiti nel territorio degli altri Stati membri. Gli uffici nazionali di assicurazione si sono impegnati il 16 ottobre 1972 a liquidare, alle condizioni stabilite dalla propria legislazione nazionale, i sinistri verificatisi nel territorio di loro competenza e causati da autoveicoli stazionanti abitualmente nel territorio di un altro Stato membro e a rimborsare agli uffici di assicurazione degli altri Stati membri le somme da questi pagate per tali indennizzi.

alle compagnie d'assicurazione ivi stabilite la decisione finale circa il risarcimento spettante ai danneggiati da incidenti causati, sul territorio di tale Stato, da veicoli abitualmente stazionati in un altro Stato membro, non violano il divieto di discriminazione posto dagli artt. 52 e 59 del Trattato. — (*Omissis*).

« In futuro — conclude in argomento la Relazione — le persone lese da un autoveicolo immatricolato in un altro Stato membro non dovranno più promuovere un'azione per il risarcimento dei danni all'estero, ma potranno direttamente chiedere ed ottenere il risarcimento dei danni nel loro paese. La soppressione del controllo della carta verde di assicurazione costituisce un'agevolazione notevole per una gran parte della popolazione. Essa rappresenta un nuovo passo verso la realizzazione della libera circolazione nel Mercato comune ».

A. M.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 26 aprile 1977, n. 1545 - Pres. Caporaso - Est. Moscone - P. M. Del Grosso (diff.) - Ministero per il commercio estero (avv. Stato Braguglia) c. Società Immobiliare Agricola - S.I.A. s.a.s. (avv. Andreini e Marchesini).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio discrezionale - « Petitum » sostanziale.

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio discrezionale - Distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo - Qualificazione della situazione soggettiva - Riferimento ai criteri dell'ordinamento italiano - Natura comunitaria della norma attributiva - Irrilevanza.

Comunità europee - Corte di giustizia - Interpretazione di atti delle istituzioni della Comunità - Giurisdizione nazionale di ultimo grado - Punto pregiudiziale non controverso - Obbligo di rimessione alla Corte - Insussistenza.

(Trattato CEE, art. 117, commi primo e terzo).

Comunità europee - Organizzazioni comuni di mercato - Carni bovine - Autorizzazione all'importazione in deroga a misure di salvaguardia - Assegnazione di contingenti - Disciplina dell'accesso alle quote rimesse agli Stati membri - Posizione soggettiva attribuita agli importatori dalla norma comunitaria - Interesse legittimo - Domanda di risarcimento danni da rifiuto di licenza - Carezza assoluta di giurisdizione.

(Regolamento della Commissione, 30 aprile 1975, n. 1209; d.m. 23 maggio 1975).

La sussistenza o meno della giurisdizione del giudice ordinario a conoscere di una domanda proposta dal privato nei confronti della P.A.

dipende dalla sostanziale natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo della posizione giuridica soggettiva fatta valere (1).

Anche quando la posizione giuridica soggettiva fatta valere dal privato in confronto della P.A. è attribuita da norma comunitaria avente diretta ed immediata efficacia obbligatoria, la individuazione del giudice giurisdizionalmente competente a garantirne la tutela e della natura di questa va operata in base all'ordinamento giuridico nazionale degli Stati membri (2).

In sede di regolamento preventivo di giurisdizione, la Corte di cassazione non è tenuta a sottoporre alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee una domanda di interpretazione della norma comunitaria attribuitiva della posizione giuridica soggettiva fatta valere nel giudizio di merito, quante volte non vi sia controversia né insorga dubbio sull'attribuzione della posizione giuridica soggettiva o sulle caratteristiche e portata di tale attribuzione (3).

Dal regolamento della Commissione della Comunità Europea n. 1209 del 30 aprile 1975 — che autorizzava temporaneamente l'Italia e la Germania a rilasciare titoli di importazione per un numero determinato di vitelli maschi o giovani bovini destinati all'ingrasso, disciplinava modalità, termini e condizioni per le domande ed il rilascio dei titoli e rimetteva agli Stati membri interessati di prendere i provvedimenti più opportuni per garantire agli importatori il libero accesso alla quota-parte assegnata — è stata attribuita al privato una posizione giuridica soggettiva che, secondo l'ordine interno italiano, non può qualificarsi come diritto soggettivo perfetto a partecipare all'importazione dei capi disponibili,

(1-2) Nello stesso senso, cfr., da ultimo, Cass., sez. un., 14 marzo 1977, n. 1009, *Giust. civ.* 1977, I, 738, nonché Cass., sez. un., 10 marzo 1976, n. 814, in questa *Rassegna* 1977, I, 89.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. la sentenza 19 dicembre 1968 nella causa 13/68 Salgoil, in *Foro it.* 1969, IV, 156 e *Giust. civ.* 1969, I, 557 con nota di BERRI, *Il divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri della Comunità Economica Europea in un giudizio incidentale di interpretazione a norma dell'art. 177 del Trattato C.E.E., promosso da un giudice italiano*; e, per un diverso aspetto, attinente alla individuazione della norma regolatrice della responsabilità della P.A. per fatto in lesione di situazione giuridica attribuita da norma comunitaria, la sentenza 22 gennaio 1976 nella causa 60/75 Russo, in questa *Rassegna* 1976, I, 36 con nota di MARZANO, *Interventi dello Stato sul mercato nazionale e responsabilità nei confronti dei singoli per attività in contrasto con la normativa comunitaria*.

Sulla distinzione fra problema di qualificazione della norma come di immediata applicazione e qualificazione secondo il diritto interno delle situazioni soggettive attribuite dalla normativa comunitaria, cfr. DI CIOMMO, *La elaborazione giurisprudenziale del diritto comunitario*, in questa *Rassegna* 1974, I, 57 e 68 ss.

(3) Nello stesso senso, cfr. Cass. 6 ottobre 1972, n. 2896, *Foro pad.* 1973, I, 107, *Giur. cost.* 1972, 831 e *Giust. civ.* 1973, I, 66.

ma come un diritto fiavole ab origine, la cui espansione a diritto soggettivo era condizionata al rilascio di un titolo di importazione, per ottenere il quale il privato vantava un interesse legittimo. La domanda di risarcimento dei danni proposta contro la P.A. per illegittimo diniego del titolo di importazione dà luogo ad un caso di difetto di giurisdizione del giudice ordinario per carenza assoluta di giurisdizione (4).

(*Omissis*). — Il Ministero ricorrente osserva che la questione di giurisdizione dipende dalla qualificazione come diritto soggettivo ovvero come interesse legittimo della posizione soggettiva fatta valere dalla S.I.A. e che tale qualificazione non va rimessa alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee a norma dell'art. 177 del trattato di Roma, ma spetta unicamente al giudice italiano. Ciò premesso, assume che l'autorizzazione all'importazione di un certo quantitativo di vitelli o giovani bovini, concessa col regolamento n. 1209/75 a due Stati membri, era diretta a soddisfare il loro interesse pubblico all'approvvigionamento di animali destinati all'ingrasso e che, quindi, la tutela degli importatori, attraverso i quali si realizzava tale interesse, risultava subordinata e strumentale, ed era limitata al controllo di legittimità sul modo di

Sulla portata ed i limiti dell'obbligo del giudice nazionale di ultima istanza di sottoporre alla Corte di giustizia la domanda di interpretazione, cfr., ancora, Cass., sez. un., 22 aprile 1976, n. 1445, in questa *Rassegna* 1976, I, 378 e Corte giust. europea 27 marzo 1963, nelle cause 28, 29 e 30/62, *Giust. civ.* 1963, I, 1225 con nota di BERRI, *Sull'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'art. 177 del Trattato C.E.E.*: decisioni che hanno escluso l'obbligo, salva restando la facoltà prevista dall'art. 177 comma secondo, di riproporre all'esame della Corte una questione da questa già decisa. L'avvenuto deferimento della stessa questione nel medesimo giudizio da parte del giudice di ultima istanza è stato poi considerato potersi porre come limite alla facoltà di deferimento da parte del giudice di grado inferiore: Corte giust. europea 12 febbraio 1974, nella causa 146/73 Soc. Rheinmühlen Düsseldorf, in questa *Rassegna* 1974, I, 86 e in motivazione, 100.

Sui limiti della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia in relazione all'oggetto, cfr. Cass., sez. un., 9 luglio 1976, n. 2595, in questa *Rassegna* 1976, I, 737 e *Giust. civ.* 1976, IV, 110 ed ivi la requisitoria del P.G. BERRI, *Limiti di applicazione dell'art. 177 del Trattato C.E.E.*

(4) La qualificazione della situazione soggettiva come interesse legittimo discende pianamente dal riconoscimento dell'esistenza, alla base dell'autorizzazione comunitaria, di un interesse pubblico collettivo, nonché dallo spazio fatto dalla normativa di livello comunitario all'esercizio da parte degli Stati membri di poteri discrezionali.

In tema di giurisdizione in materia di provvedimenti autorizzatori, cfr. GIANNINI M.S. e PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, *Encicl. del diritto*, Milano, 1970, XIX, 229 ss. e 276.

esercizio da parte dell'Amministrazione del potere conferitole con l'autorizzazione comunitaria. L'art. 2 n. 1 del regolamento n. 1209/75 delegava bensì gli Stati membri interessati a emettere i provvedimenti più opportuni per garantire agli importatori il libero accesso alla quota-parte loro assegnata, ma una simile garanzia non poteva non essere subordinata al perseguimento, mediante siffatti provvedimenti, dell'interesse pubblico a cui l'autorizzazione comunitaria era diretta, essendo impossibile soddisfare le richieste di tutti gli importatori. D'altra parte, agli Stati membri interessati doveva ritenersi attribuito un potere discrezionale nell'assegnazione delle quote d'importazione, giacché, stante l'anzidetta impossibilità, occorreva fare delle scelte, per le quali il regolamento comunitario non dettava una disciplina né imponeva doveri di condotta ad essi Stati, ma li delegava a prendere i provvedimenti più opportuni per contemperare l'interesse pubblico all'importazione con quelli privati degli importatori, al che l'Italia aveva provveduto col D.M. 23 maggio 1975 (in G.U. n. 136 del 24 maggio 1975).

La resistente S.I.A. ribatte che la qualificazione della posizione soggettiva sostanzialmente attribuita ai singoli dal regolamento n. 1209/75, dalla quale dipende la determinazione del nostro ordinamento interno del giudice competente a tutelare tale posizione e del tipo di tutela, implica la necessità dell'interpretazione della detta norma, al fine di stabilirne il contenuto e la portata. Aggiunge che il regolamento numero 1209/75 pur essendo essenzialmente inteso a perseguire un pubblico interesse, riconosceva però agli interessi dei singoli operatori una posizione autonoma, direttamente tutelata e sottratta al potere discrezionale delle amministrazioni statali, consistente nella possibilità, della quale essa era stata illecitamente privata, di partecipare alla ripartizione del contingente d'importazione.

Il ricorso del Ministero per il commercio con l'estero è in sostanza meritevole d'accoglimento.

La risoluzione della presente controversia postula i seguenti principi fondamentali, sulla cui dimostrazione sarebbe superfluo soffermarsi, stante la giurisprudenza al riguardo di questa Corte di Cassazione, della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, alla quale peraltro entrambe le parti aderiscono più o meno esplicitamente. Anzitutto, la sussistenza o meno della giurisdizione del giudice ordinario, a conoscere di una domanda proposta dal privato nei confronti della pubblica amministrazione dipende dalla sostanziale natura di diritto soggettivo o d'interesse legittimo della posizione giuridica soggettiva da lui fatta valere. Inoltre, ove la posizione soggettiva di cui si tratta risulti attribuita al privato da una norma comunitaria avente diretta e immediata efficacia obbligatoria, in quanto completa di contenuto dispositivo (nonostante l'eventuale necessità di norme interne

meramente esecutive), l'accertamento del giudice giurisdizionalmente competente a garantire la tutela spettante a tale posizione, nonché di quale debba essere questa tutela, va fatto in base all'ordinamento giuridico nazionale degli Stati membri, onde, nel caso dell'Italia, occorre all'uopo stabilire se la posizione soggettiva *de qua* debba qualificarsi come diritto soggettivo o come interesse legittimo secondo il nostro ordinamento interno, che solo tra tutti quelli degli Stati membri conosce una distinzione siffatta. Infine, quando queste Sezioni Unite devono procedere alla detta qualificazione per emettere una pronuncia in materia di giurisdizione, sono tenute a rivolgersi preventivamente alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee esclusivamente nel caso che ricorra in senso tecnico una questione d'interpretazione della norma comunitaria attributiva della posizione giuridica soggettiva fatta valere nel giudizio di merito.

Ora, nella specie, non ricorre affatto in senso tecnico una questione d'interpretazione del regolamento comunitario n. 1209/75, giacché, a ben guardare, non si controverte fra le parti e non vi sono ragionevoli motivi di dubbio né in ordine all'attribuzione da parte di esso di una posizione giuridica soggettiva a tutti gli importatori della Comunità, né in ordine alle caratteristiche e alla portata di tale attribuzione: onde queste Sezioni Unite dispongono senz'altro di tutti gli elementi necessari per poter procedere alla qualificazione loro demandata. Invero, mentre è pacifico che la norma comunitaria subordinava la possibilità di importare vitelli e giovani bovini destinati all'ingrasso, entro i limiti dei contingenti stabiliti, a che gli Stati membri interessati (Italia e Repubblica Federale Tedesca) rilasciassero titoli d'importazione a coloro che ne facessero domanda con determinate modalità, lo stesso Ministero per il commercio con l'estero riconosce che l'art. 2 n. 1 prevedeva una situazione di vantaggio per tutti gli importatori della Comunità, imponendo ai detti Stati di prendere « i provvedimenti più opportuni per garantire agli importatori il libero accesso alla quota-parte loro assegnata, qualunque sia il loro luogo di stabilimento nella Comunità ». Da parte sua, la S.I.A., non contesta l'assunto del Ministero per il commercio con l'estero, secondo cui nel conferimento del potere di emettere tali provvedimenti era insito anche quello di procedere a scelte per ripartire i contingenti fra gli aspiranti importatori, qualora, com'era prevedibile e come in effetti accadde in Italia, le domande superassero per numero di capi complessivamente richiesti il numero di capi disponibile. Né la S.I.A. contesta altresì l'altro assunto della controparte, secondo cui l'autorizzazione a importare una certa quantità di animali, in deroga alle vigenti misure comunitarie di salvaguardia, venne data a due Stati membri principalmente allo scopo di soddisfare interessi pubblici collettivi, non solo generali dell'intera Comunità, ma anche particolari dei detti Stati: il che invero risulta dal

terzo e quarto « considerando » della premessa al regolamento n. 1209/75, in cui tra l'altro si dice che tali Stati vennero scelti in quanto tradizionalmente importatori di giovani bovini idonei all'ingrasso.

Così stando le cose e qualificando secondo l'ordine interno italiano la posizione giuridica soggettiva prevista dalla norma comunitaria, non si può non affermare che al privato era attribuito non già un diritto soggettivo perfetto di partecipare all'importazione dei capi disponibili, ma un diritto fievole *ab origine*, la cui espansione a diritto soggettivo era condizionata al rilascio di un titolo d'importazione, per ottenere il quale egli poteva soltanto vantare un interesse legittimo. Infatti, il rilascio da parte dello Stato italiano del titolo anzidetto presentava tutte le caratteristiche di una vera e propria autorizzazione amministrativa, in quanto era destinato a rimuovere volta per volta i limiti posti dalla norma comunitaria al concreto esercizio da parte del privato del diritto, a lui attribuito in via meramente potenziale, di effettuare importazioni, e in quanto doveva avvenire previo accertamento che ne ricorressero i presupposti e le condizioni e previo anche un apprezzamento discrezionale della situazione: quanto meno qualora le domande di titoli d'importazione superassero per numero di capi complessivamente richiesti quello massimo consentito all'Italia. Riguardo a quest'ultimo caso, infatti, la norma comunitaria non solo non disciplinava come andassero temperati fra loro i contrapposti interessi degli aspiranti importatori, ma attribuiva sicuramente allo Stato italiano anche il potere di valutare in qual modo tale contemperamento risultasse più conveniente ed opportuno per il soddisfacimento degli interessi pubblici collettivi di carattere interno, in vista dei quali esso (al pari della Repubblica Federale Tedesca) era stato scelto fra gli altri Stati membri.

Se così è, ne deriva che l'eventuale illegittimità del comportamento della Pubblica Amministrazione, dapprima nell'emettere il d.m. 23 maggio 1975, con cui tra l'altro si stabiliva una posizione (...) (1) degli allevatori e da cooperative agricole, e poi col provvedere in conformità in un determinato caso concreto, avrebbe dovuto essere fatta valere davanti al giudice amministrativo. Né consentiva, comunque, di proporre una domanda di risarcimento di danni da chi ritenesse lesò il proprio interesse legittimo a seguito del diniego di un titolo d'importazione, trattandosi di danni non giuridicamente tutelabili, in quanto provocati, appunto, dalla lesione di un mero interesse legittimo. Nella specie, pertanto, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda proposta dalla S.I.A. davanti al Conciliatore di Roma, per carenza assoluta di giurisdizione al riguardo. — (*Omissis*).

(1) Manca qui nel testo della sentenza una parte del periodo, che può essere così completato: ...di preferenza per le domande presentate da associazioni....

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 11 giugno 1977, n. 2444 - Pres. Caporaso - Rel. Granata - P. M. Gambogi (concl. conf.) Simonetti in Dario Amelia (avv. Miceli) c. Ministero Pubblica Istruzione (avv. Stato Baccari).

Competenza e giurisdizione - Questione di costituzionalità esaminata in modo approfondito e non contenuto nei limiti della manifesta infondatezza dal giudice di merito - Difetto di giurisdizione: esclusione.

Rispetto all'intensità e profondità con cui il giudice ordinario o speciale esamina la questione di costituzionalità della norma di cui è chiamato a fare applicazione deve escludersi — quando la relativa indagine si concluda con una statuizione di manifesta infondatezza — che possa configurarsi un problema di misura della giurisdizione da esso esercitata.

Motivi della decisione

1. — La Corte dei Conti, con la decisione impugnata, ha respinto nel merito la domanda dell'attuale ricorrente in base ad una interpretazione delle leggi 19 giugno 1970, n. 370 e 24 maggio 1970, n. 336 contraria a quella dalla medesima proposta, previa dichiarazione di manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale sollevata in ordine alle norme così interpretate.

Con l'unico motivo di ricorso, la Simonetti deduce che con la menzionata decisione la Corte dei Conti, anziché limitarsi ad una deliberazione « prima facie » della questione di costituzionalità, contenuta nei limiti della « manifesta infondatezza », avrebbe invece compiuto una approfondita e esaustiva analisi degli addotti motivi di incostituzionalità, « tradottasi in un sostanziale giudizio di legittimità costituzionale delle

Con l'interessante sentenza qui sopra pubblicata, le Sezioni Unite hanno opportunamente specificato che l'esame dell'eccezione di costituzionalità da parte del giudice di merito può variare in « intensità » nella sua misura d'esercizio solo quando conduca ad una valutazione di « manifesta infondatezza ».

Viceversa muterebbe il « tipo » di potere esercitato ove il giudice di merito investisse il « momento precettivo » della norma considerata (pronuncia positiva dell'illegittimità costituzionale riversata in via esclusiva alla Corte costituzionale).

norme in contestazione», così invadendo la sfera di cognizione riservata alla Corte Costituzionale dall'art. 134, comma primo, Cost., e quindi incorrendo nel difetto di giurisdizione lamentato.

2. — Oppone l'Amministrazione resistente la inammissibilità del ricorso sotto un duplice profilo: perché con esso si chiederebbe alle Sezioni Unite di sostituirsi al giudice *de quo* nel sollevare la questione di costituzionalità delle norme regolatrici del rapporto dedotto in causa; perché, inoltre, il vizio prospettato non sarebbe in astratto configurabile come difetto di giurisdizione.

3. — Sotto il primo profilo la eccezione di inammissibilità è infondata.

Vero è che nelle conclusioni rassegnate con il ricorso, la Simonetti chiede a questa Corte Suprema, oltre che di «cassare la impugnata sentenza», anche di «emettere i provvedimenti consequenziali per il giudizio sulla dedotta illegittimità costituzionale della «normativa impugnata». E deve riconoscersi che la seconda proposizione potrebbe, nella sua lateralità, essere intesa come rivolta a sollecitare la diretta deliberazione, in questa sede, della questione di costituzionalità, al fine di valutare la necessità di investire, o meno, la Corte Costituzionale. Il che ovviamente esulerebbe dall'ambito del sindacato esperibile dalle Sezioni Unite, queste potendo — quando investite, come nel caso, del controllo limitato alla mera esistenza del potere giurisdizionale esercitato dal giudice speciale — porsi questioni di legittimità costituzionale solo delle norme attributive di quel potere, e non anche delle norme concernenti la disciplina del rapporto sostanziale, sul quale tale giurisdizione è stata esercitata (Cass. S.U. 21 febbraio 1974, n. 495; Cass. S.U. ord. nn. 129-134 del 25 marzo 1974).

Tuttavia il testo del ricorso univocamente esprime la denuncia, appunto, di un vizio attinente alla giurisdizione del giudice *a quo* per avere esso conosciuto *funditus* ciò che avrebbe dovuto deliberare solo *prima facie*, così incorrendo in una duplice violazione delle regole sull'attribuzione e sul riparto della giurisdizione: quella di avere esercitato un potere di cui era privo (la cognizione *funditus*) e quella di avere per contro omesso di esercitare il potere di cui era investito (la deliberazione *prima facie*). Ed in questa prospettiva la conclusione della ricorrente, appare del tutto in linea con la natura ed i limiti della particolare impugnazione nel caso consentita ed è quindi ammissibile (Cass. S.U. 2 febbraio 1976, n. 327), in quanto essa assume il significato di una domanda di cassazione senza rinvio relativamente alla statuizione (illegittimamente) resa e di cassazione con rinvio relativamente a quella (altrettanto illegittimamente) omessa, idonea in quest'ultima parte a reinvestire il giudice *a quo* del potere-dovere di pronunciarsi sulla questione di costituzionalità nei meri limiti della «manifesta infondatezza» e di adottare

i provvedimenti di rimessione alla Corte Costituzionale consequenziali all'eventuale negazione di essa.

4. — Né dell'ammissibilità del ricorso può dubitarsi, almeno alla stregua della giurisprudenza di queste Sezioni Unite, sul riflesso che la usurpazione da parte di un giudice ordinario o speciale di competenze spettanti alla Corte Costituzionale concreterebbe — attesa la indubbia appartenenza dell'uno e dell'altra a « poteri » certamente diversi, quand'anche si ammetta che l'attività della seconda possa qualificarsi in tutto o in parte giurisdizionale con valore omogeneo a quella del primo — non una questione di giurisdizione, ma un conflitto di attribuzioni (in principio configurabile anche in relazione agli atti giurisdizionali: Corte Cost. 27 dicembre 1974, n. 289 e 30 dicembre 1972, n. 211).

Già in precedenti arresti, infatti, sono stati ritenuti ammissibili ricorsi alle Sezioni Unite per ragioni di giurisdizione in relazione ad asserite esorbitanze di organi giurisdizionali rispetto alla sfera di competenza della Corte Costituzionale, riconoscendosi altresì che il vizio dell'atto potenzialmente costitutivo del conflitto di attribuzioni tra diversi poteri dello Stato possa essere fatto valere dal privato interessato (terzo rispetto alle figure soggettive pubbliche portatrici dei poteri in conflitto) come vizio di quello stesso atto, considerato nella effettività della sua incidenza anche sulla di lui sfera di interessi giuridicamente protetti (Cass. S.U. 13 dicembre 1973, n. 3379 e 10 novembre 1973, n. 2966).

5. — L'eccezione di inammissibilità è invece fondata sotto il secondo profilo.

Alla stregua dell'ordinamento positivo (legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, comma secondo), il giudice ordinario o speciale è indubbiamente tenuto a contenere la valutazione concernente la legittimità costituzionale della norma applicanda nei limiti della « manifesta infondatezza », dovendo, ove tale questione gli appaia « non manifestamente infondata », rimetterne l'esame e la decisione alla Corte Costituzionale (Cass. S.U. citate ordinanze nn. 129-134 del 25 marzo 1974).

La circostanza, peraltro, che l'inosservanza di tale regola sostanzialmente una violazione di legge, emendabile dal giudice dell'impugnazione quando investito di competenza a conoscere tale tipo di vizio, non significa pure che essa ridondi in difetto di giurisdizione.

Invero, la eventuale esorbitanza — nel momento logico della valutazione — dal sindacato « prima facie » di « manifesta infondatezza » della questione di legittimità attiene non alla identità ed all'ambito del potere giurisdizionale spettante al giudice ordinario o speciale, ma unicamente al modo del suo esercizio.

Sul piano qualitativo, l'indagine che si arresta alle soglie della « manifesta infondatezza » e quella che esaurisce, invece, *funditum*, la verifica della legittimità costituzionale di una data norma positiva non sono di-

verse, variando soltanto la dimensione quantitativa dello stesso modello di giudizio logico-giuridico: muta, cioè, non il « tipo » di potere esercitato, ma unicamente la « intensità » del suo esercizio. Sempre che, naturalmente, l'esorbitanza concerna, ripetesi, il solo momento valutativo, mentre diversa potrebbe dover essere la conclusione quando l'esorbitanza investisse, invece, anch' il momento precettivo (conducendo, ad esempio, ad una pronuncia affermativa della illegittimità, sicuramente riservata dall'ordinamento in via esclusiva alla Corte Costituzionale).

6. — Deve pertanto escludersi che rispetto alla intensità e profondità, con cui il giudice ordinario o speciale esamini la questione di costituzionalità della norma di cui è chiamato a fare applicazione, possa configurarsi — quando la relativa indagine comunque si concluda con una statuizione di manifesta infondatezza — un problema di (misura della) giurisdizione da esso esercitata.

Onde nella specie il ricorso è inammissibile, in quanto rivolto a denunciare un (preteso) vizio della decisione impugnata non riconducibile in principio all'ambito della giurisdizione del giudice speciale che l'ha emessa. Ed in conformità va statuito, con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 giugno 1977, n. 2712 - Pres. Danzi - Rel. Vela - P. M. Del Grosso (concl. conf.) - Ministero Pubblica Istruzione (avv. Stato Sernicola) c. Jannone Antonio (avv. Prosperetti) e Vitali Renzo (avv. ti Lombardi e Paleani).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Impiego pubblico - Annullamento di atto nella fase di costituzione o in corso di rapporto: effetti.

(r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 26 e segg.).

Se vanno proposte al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, le questioni derivanti dal rapporto di impiego pubblico, ossia le questioni delle quali il rapporto predetto costituisca il presupposto, il momento discriminatore fra giurisdizione generale di legittimità e giurisdizione esclusiva va individuato nella presenza o meno di un atto di nomina non impugnato; fino a quando questo non esista, oppure sia in contestazione, cosicché si discuta sulla possibilità, per il privato di ottenerlo (in tale generica previsione dovendosi includere la impugnazione di tutte le fasi del concorso e di altre operazioni preordinate alla nomina) non v'è materia che per la giurisdizione degli interessi: peraltro se ad esso si sia provveduto dalla P. A. e non se ne impugni da alcuno la legit-

timità, il rapporto di impiego non solo è costituito, ma si pone alla base di ogni questione fra amministrazione e cittadino e ciò basta per radicare la giurisdizione esclusiva.

(*Omissis*). — Sostengono le ricorrenti, che il Consiglio di Stato, accertando il duplice diritto del prof. Iannone a conseguire gli effetti economici di un servizio non prestato e ad ottenere il conferimento dell'incarico per gli anni successivi, ha violato gli artt. 26 e segg. del testo unico approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, perché si è pronunciato in materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di interessi legittimi preesistenti all'instaurazione del rapporto di impiego, e quindi a doppio titolo sottratta alla sua giurisdizione.

Infatti, esse affermano, la situazione ripristinata dall'annullamento è diversa a seconda che l'atto colpito sia stato emanato nella fase di costituzione, o nel corso del rapporto. Il privato che ottiene, a seguito di impugnazione innanzi al giudice amministrativo, l'annullamento del rifiuto di nomina, oppostogli dall'amministrazione, non consegue, per ciò stesso, il diritto ad essere assunto in servizio e viene a trovarsi in una posizione di aspettativa, suscettibile di soddisfazione unicamente e completamente con l'attribuzione del posto. Conseguentemente, se gli si riconoscessero dei benefici in considerazione del tempo intanto trascorso, si renderebbe l'amministrazione responsabile del comportamento tenuto prima della instaurazione del rapporto di impiego. Allorché quest'ultimo, invece, sia già in corso, l'annullamento del provvedimento illegittimo lo rende automaticamente di nuovo operante in tutti i suoi aspetti e quindi produce il ripristino dei diritti dell'impiegato, sui quali si estende la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il ricorso non è fondato.

L'acuta argomentazione che ne costituisce il nucleo impone di precisare, anzitutto, che l'effetto dell'annullamento è unico, sia la pronuncia emessa d'ufficio, o su ricorso amministrativo, o, infine, su ricorso giurisdizionale e consiste sempre e soltanto nell'eliminazione dell'atto illegittimo, oppure, secondo alcuni, della rilevanza di esso. A sua volta, tale eliminazione rende inevitabile il ripristino della situazione anteriore all'emanazione dell'atto illegittimo, a parte l'incidenza, su di essa, di fatti irrversibili, o di fatti sopravvenuti. Se, dunque, dopo l'annullamento il rapporto subirà ulteriori modificazioni, queste saranno necessariamente da ascrivere ad altri provvedimenti che l'amministrazione, vi fosse o meno tenuta, abbia adottato in luogo di quello annullato (la distinzione è chiaramente posta, con riguardo alle pronunce giurisdizionali, dal-

La sentenza contiene alcune puntualizzazioni su temi non nuovi, ma suscettibili di riesame nel caso di specie per la particolare ed interessante prospettiva del ricorso.

l'art. 45 del testo unico sul Consiglio di Stato e dall'art. 26, secondo comma, della legge sui tribunali amministrativi; con riguardo alle decisioni dei ricorsi amministrativi, dall'art. 5 legge 24 novembre 1971, n. 1199). Cosicché, se e fino a quando tali atti resteranno fermi, è da essi e non dalla (esaurita) vicenda dell'annullamento che bisognerà procedere per impostare correttamente ogni problema derivante dal rapporto che ne è stato costituito, modificato o estinto.

Di qui la necessità di distinguere, nella specie, gli effetti del duplice annullamento, pronunciato dal Ministero della Pubblica Istruzione il 16 gennaio 1973, del diniego di nomina del prof. Iannone e della nomina di altro docente, dagli effetti del conferimento dell'incarico al suddetto professore, decretato dal Rettore dell'Università di Perugia il 22 febbraio successivo.

L'annullamento riportò gli aspiranti all'insegnamento nell'identica posizione in cui si trovavano quando l'illegittimo primo provvedimento del rettore non era stato ancora emanato, posizione che esattamente l'Avvocatura dello Stato qualifica come interesse. Il secondo provvedimento del Rettore superò, invece, tale situazione, costituendo un rapporto di impiego fra l'amministrazione e Iannone. E poiché esso non fu impugnato né dall'Amministrazione, né dall'altro docente, mentre il prof. Iannone se ne dolse solo perché limitativo degli effetti che secondo lui avrebbe dovuto produrre, è evidente che quando il Consiglio fu chiamato a pronunciarsi su tale doglianza, quel rapporto erasi incontestabilmente instaurato e l'oggetto della controversia non investiva l'atto di nomina nella sua esistenza, ma, proprio perché questa non era più in discussione, le sue conseguenze.

E allora la soluzione del problema di giurisdizione (che è l'unico del quale ci si possa occupare in questa sede) è agevole.

Se vanno proposte al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, le questioni derivanti dal rapporto di impiego pubblico, ossia le questioni delle quali il rapporto predetto costituisca il presupposto, il momento discriminatore fra giurisdizione generale di legittimità e giurisdizione esclusiva va individuato nella presenza o meno di un atto di nomina non impugnato.

Fino a quando questo non esista, oppure sia in contestazione, cosicché si discuta sulla possibilità, per il privato, di ottenerlo — in tale generica previsione dovendosi includere la impugnazione di tutte le fasi del concorso e di altre operazioni preordinate alla nomina — non v'è materia che per la giurisdizione degli interessi. Ma se ad esso si sia provveduto dall'amministrazione e non se ne impugni da alcuno la legittimità, il rapporto di impiego non solo è costituito, ma si pone alla base di ogni questione fra amministrazione e cittadino e ciò basta per radicare la giurisdizione esclusiva.

Né è dato distinguere, come invece vorrebbe l'Avvocatura erariale, fra gli effetti della nomina, ed escludere che di alcuni di essi possa mai chiedersi l'accertamento in sede di giurisdizione esclusiva. Questa risulta individuata in base alla materia, ossia al rapporto sostanziale unitariamente inteso, e quindi solo ai suoi organi spetta definire in ogni possibile riflesso la reciproca posizione delle parti.

Unica eccezione a questo chiaro criterio, e quindi unica distinzione possibile è, piuttosto, quella (diretta a conservare una parte della giurisdizione ordinaria sui diritti dell'impiegato) fra questioni attinenti a diritti patrimoniali che siano, o meno, rispetto alla pronuncia di illegittimità dell'atto o del provvedimento impugnato, consequenziali, nel senso di cui agli artt. 7, terzo comma, legge n. 1034 del 1971 e 30, secondo comma, testo unico n. 1054 del 1924. Ond'è che vanno proposte al giudice amministrativo le pretese le quali abbiano nel rapporto di impiego origine immediata e diretta e quindi trovino nella pronuncia sul comportamento dell'amministrazione già implicata la valutazione del proprio fondamento, mentre vanno proposte al giudice ordinario le pretese che abbiano una funzione risarcitoria dei danni che quel comportamento avrebbe provocato in aggiunta ai pregiudizi del primo tipo, indipendentemente da essi.

Orbene, siccome l'istanza del prof. Iannone al Consiglio di Stato aveva ad oggetto diritti derivanti direttamente ed immediatamente dal conferimento dell'incarico, nel senso testé chiarito, in quanto tendeva al conseguimento di tutti i vantaggi connessi alla nomina e prescindeva da ogni considerazione sulla colpa dell'amministrazione, solo il giudice « naturale » del pubblico impiego poteva stabilirne il fondamento.

Il ricorso deve pertanto essere rigettato. — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 2 febbraio 1977, n. 469 - Pres. Rossi -
Rel. Virgilio - P. M. Raja (conf.) - Assessorato per i Lavori Pubblici
della Regione Siciliana (avv. dello Stato Azzariti) c. Amministrazione
Provinciale di Messina (avv. Moschella).

Sentenza - Vizio di ultrapetizione - Estremi - (Cod. proc. civ. art. 112).

**Opere pubbliche - Rapporti tra enti pubblici per la realizzazione d'opera
pubblica - Finanziamento e delegazione - Responsabilità dell'ente de-
legante - Limiti.**

Il Giudice può sostituire al titolo della pretesa indicato dalla parte un titolo diverso senza violare il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, purché dalla decisione non derivino effetti sostanziali più ampi di quelli richiesti dalla parte (1).

In caso di delega intersoggettiva per l'esecuzione di un'opera pubblica con onere del finanziamento a carico dell'Amministrazione delegante, l'esercizio del potere di controllo sul legittimo e corretto adempimento dell'incarico spettante al delegante, non costituisce per quest'ultimo fonte di corresponsabilità verso i terzi per i danni provocati dal comportamento tenuto dal delegato (2).

In caso di delega intersoggettiva il delegante può riversare sull'ente delegante tutte le spese relative all'esecuzione dell'opera, comprese quelle

(1-3) La prima massima conferma i principi più volte affermati dal S.C. in ordine ai criteri che determinano il vizio di ultrapetizione ritenendo che tale situazione si verifichi solo allorché da parte del giudice si modifichi il *petitum* e non soltanto il titolo della domanda (in senso conf. fra tante sent. 9 aprile 1975, n. 1305, sent. 24 febbraio 1975, n. 708; sent. 9 gennaio 1975, n. 48).

Anche la seconda e la terza massima ribadiscono principi ormai consolidati nella giurisprudenza del S.C. in tema di cooperazione tra enti pubblici per l'esecuzione di opere di interesse collettivo (v. per riferimenti Cass. 11 luglio 1974, n. 2060, in questa *Rassegna* 1975, I, 156 ove richiami).

Merita tuttavia di essere sottolineata l'affermazione contenuta nella terza massima in cui si conferma che la rivalsa spettante al delegato nei confronti del delegante per il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dell'opera riflette soltanto quelle utili o necessarie e non pure tutte quelle sostenute dallo stesso delegato, a meno che quest'ultimo non dimostri che le altre spese sono conseguenza di un inadempimento del delegante agli impegni derivanti a suo

per l'occupazione d'urgenza e l'espropriazione, ma non quelle derivanti da un comportamento colposo del delegato, a meno che l'ente delegante non si sia reso a sua volta inadempiente all'obbligo di fornire i fondi necessari per il versamento delle indennità dovute (3).

carico dal rapporto di delega e finanziamento. (Conf. Cass. 6 agosto 1975, n. 2988 e Cass. 6 maggio 1972, n. 1395, in questa *Rassegna* 1972, I, 622 ove ulteriori richiami).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 marzo 1977, n. 1217 - Pres. Mirabelli - Rel. Lipari - P.M. Del Grosso (diff.) - Anglani Donato (avv.ti Motzo e Salberini) c. Ministero del Lavoro (avv. Stato Gargiulo).

Lavoro - Assunzione di personale in agricoltura senza le richieste all'Ufficio di collocamento - Sanzioni amministrative - Ingunzione - Opposizioni.

(d.l. 3 gennaio 1970, n. 7; l. 3 maggio 1967, n. 317).

Lavoro - Urgente necessità - Indifferibilità delle opere - Carattere obiettivo.

Il d.l. 3 gennaio 1970, n. 7 (norme sul collocamento dei lavoratori agricoli), nel richiamare, con riferimento alle sanzioni amministrative ivi erogate per l'assunzione di lavoratori senza il tramite dell'Ufficio di Collocamento, le norme di cui alla l. 3 maggio 1967, n. 317, equipara l'azione esperibile avverso i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in applicazione del decreto, a quella ordinaria prevista dall'art. 9 della legge n. 317/1967, che ne definisce la natura giuridica, e ne disciplina i relativi mezzi d'impugnazione (1).

L'urgente necessità che giustifica l'assunzione di manodopera al di fuori del competente Ufficio di Collocamento, non può ridursi al soggettivo convincimento dell'indifferibilità dei lavori, ma postula l'esistenza di requisiti obiettivi e va rapportata allo spatium temporis che richiederebbe il normale avviamento al lavoro tramite gli uffici (2).

(1-2) Con la presente decisione, il S.C. ha consolidato la propria giurisprudenza in merito alla natura dell'opposizione all'ingunzione di pagamento emessa ex art. 20 del d.l. 3 gennaio 1970, n. 7. Cfr. per un'analoga fattispecie, Cass. 9 gennaio 1976, n. 43, *Foro it., Mass.* 1976, 14.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 maggio 1977, n. 1786 - Pres. Mirabelli - Rel. Falcone - P. M. Leo (conf.) - Gestione Commissariale della Ferrovia Penne-Pescara (avv. Stato Carbone) c. Curatela del Fallimento S.p.A. F.F.A. - Ferrovie Elettriche Abruzzesi (avv. Cipollone).

Lavoro - Trasferimento dell'azienda - Mutamento nella titolarità - Permanenza dell'elemento obbiettivo.

(cod. civ., art. 2112).

Lavoro - Sostituzione della p.A. al concessionario decaduto nell'esercizio dell'impresa - Applicabilità dell'art. 2112 - Sussiste.

Fallimento - Somme versate a titolo di indennità di anzianità - Deducibilità al passivo - Sussiste.

Ai fini dell'applicabilità dell'art. 2112 cod. civ. è sufficiente verificare se si sia verificato un mutamento nella titolarità dell'azienda, indipendentemente dallo strumento giuridico adoperato, e ferme restando la struttura, l'organizzazione e l'entità obbiettiva dell'azienda medesima (1).

Anche quando la P. A. prosegua la gestione dal servizio svolto dal concessionario decaduto, si ha acquisto a titolo derivativo dell'organizzazione predisposta dal concessionario, e si realizza la ipotesi di sostituzione di un soggetto ad un altro nell'esercizio di un'impresa, disciplinata dalle norme di cui all'art. 2558 e segg. del cod. civ., e per quanto attiene ai rapporti di lavoro dall'art. 2112 cod. civ. (2).

Saranno pertanto ammissibili al passivo del fallimento del concessionario decaduto le somme versate, a titolo di indennità di anzianità ai dipendenti del medesimo, trattandosi di rapporti che occorre continuare ai fini della prosecuzione del servizio (3).

(1-3) Giurisprudenza costante, anche se la presente costituisce la prima applicazione del principio con riferimento alla insinuazione a passivo dei crediti per somme versate a titolo di indennità di anzianità. Cfr. per riferimenti, Cass. 14 luglio 1972, n. 2410, *Giust. Civ., Mass.* 1972, 1355; e, in dottrina, BARASSI, *Il diritto del lavoro*, Milano 1957, 221.

CORTE D'APPELLO DI ROMA, Sez. Lav., 3 maggio 1977, n. 3732 - Pres. Del Giudice - Est. Pontrandolfi - Università degli Studi di Roma (avv. Stato Freni) c. Li Gotti, G. (avv. Campana).

Lavoro - Atto formale di nomina - Accezione rigoristica - Necessità - Non sussiste.

Lavoro - Rapporto di pubblico impiego - Ente pubblico - Rinvio a norme sostanziali sull'impiego privato - Ammissibilità.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo - Contratto a fattura - Volontà dell'ente di inserire il dipendente nella propria organizzazione - Sussiste.

L'atto formale di nomina, indispensabile per la sussistenza del rapporto di pubblico impiego, non deve essere inteso in senso rigoristico, quale atto unilaterale ed autoritativo avente natura giuridica di ammissione, ma può ben consistere in un atto scritto, dal quale risulti l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'Ente pubblico, dovendosi aver riguardo alla sostanza del rapporto (1).

Il rapporto di pubblico impiego può ben essere regolato dalle norme sostanziali sull'impiego privato, specie quando l'Ente pubblico difetti di un regolamento disciplinante i rapporti con il personale non di ruolo, senza perdere con ciò la sua natura pubblica (2).

Nulla vieta, pertanto, che un atto formale di nomina possa essere ravvisato in un contratto a fattura, o in contratti successivi definiti nel tempo, dovendosi ravvisare in questi, e nelle relative qualifiche (fatturista, contrattista) previste dalla legge, la volontà dell'Ente pubblico di proporre il dipendente all'incarico affidatogli (3).

(Omissis). — Osserva la Corte che appare pregiudiziale, rispetto ad ogni altra questione di rito e di merito trattata nell'atto di gravame dall'appellante Università degli Studi di Roma, la questione della giurisdizione, se, cioè, difetti la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della controversia *de qua*, come ritiene l'appellante, ovvero se sussista tale giurisdizione, come ritenuto dall'impugnata sentenza, sulla quale secondo opinione concorda anche l'appellato Li Gotti.

A risolvere tale questione non interessa in alcun modo il carattere unitario o meno del rapporto vertito tra le parti, carattere che potrebbe riguardare la questione — strettamente di merito — dell'applicazione, al caso di specie, del principio statuito dall'art. 2 della legge 18 aprile 1962, n. 230, principio applicato dal primo giudice, dopo avere risolto in senso

(1-3) La decisione, pur concernendo una fattispecie oggetto di ampio dibattito in giurisprudenza e dottrina, merita di essere segnalata per la pregevole sintesi del problema di sempre più stringente attualità, relativo alla necessità della sussistenza di un « atto formale di nomina » affinché il rapporto di lavoro possa assurgere a rapporto di pubblico impiego, radicando la giurisdizione innanzi al giudice amministrativo.

La decisione riafferma peraltro il principio della irrilevanza, ai fini della qualificazione del rapporto, del modo in cui esso venga disciplinato (normativa pubblica o privata), per ribadire l'assioma dello « inserimento » del dipendente nell'ambito organizzativo dell'Ente.

affermativo la pregiudiziale questione della giurisdizione dell'A.G.O., avendo il detto giudice ritenuto sussistente, nonostante le reiterate assunzioni del Li Gotti da parte dell'Università, intervallate nel tempo, un collegamento fra i diversi periodi di lavoro e, quindi, un solo rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Interessa, invece, a prescindere dalla unitarietà o pluralità di rapporti, stabilire la ricorrenza, nella specie, della figura del lavoro subordinato privato (come ritenuto dal primo giudice) ovvero del pubblico impiego (come ritiene l'appellante); questione che implica la preventiva risoluzione della natura del rapporto e, cioè, se si tratti di lavoro subordinato oppure di lavoro autonomo, posto che il pubblico impiego è un rapporto necessariamente di lavoro subordinato.

Orbene, tenuto conto delle modalità con cui fu espletata l'attività professionale del Li Gotti presso il Centro Ricerche Aerospaziali dell'Università degli Studi di Roma, attività svolta, in vari periodi, dal 1° marzo 1963 al 30 novembre 1971, previa assunzione del Li Gotti dagli organi direttivi di tale Centro, dapprima con un contratto « a fattura » e poi con ripetuti contratti di prestazione d'opera, sembra alla Corte che esattamente il primo giudice abbia ritenuto la sussistenza del lavoro subordinato nelle prestazioni lavorative del Li Gotti, e che sulla natura del rapporto, o dei rapporti, non esista sostanziale contrasto tra le parti; dovendosi rilevare che la stessa Università appellante, sostenendo decisamente la tesi del rapporto di pubblico impiego, ha ammesso implicitamente la natura subordinata delle prestazioni del Li Gotti, ancorché, ma senza molta convinzione, abbia fatto un cenno, nell'atto di gravame, anche alla tesi del rapporto di lavoro autonomo (o di opera professionale senza vincolo di dipendenza).

Ed invero, come esattamente rilevato dal primo giudice nell'impugnata sentenza, la natura subordinata delle prestazioni lavorative del Li Gotti era conclamata da numerosi univoci elementi e, in particolare, dai seguenti: espletamento, da parte del Li Gotti, della sua attività lavorativa presso il Centro Ricerche Aerospaziali dell'Università secondo le di-

Impossibile offrire una panoramica della dottrina e giurisprudenza — legata spesso a minuziose questioni concernenti l'atto di nomina — sviluppatesi in materia.

Basti ricordare l'ancora attuale scritto dell'AZZARITI G. in *Foro it.* 1949, III, 98 ed, in tempi più recenti la monografia del DE FINA G. (*Foro it.* 1972, V, 194) e del SATTÀ F. (*Foro it.* 1972, I, 311), a testimoniare l'erosione del postulato della rigorosa formalità dell'atto di nomina.

In giurisprudenza, per la tesi più rigoristica, può vedersi Cass. SS.UU. 8 gennaio 1975, n. 27, *Foro it.* 1975, I, 570, per la soluzione più ampia ed al passo con i criteri sostanziali inerenti la natura del rapporto, Cass. 25 gennaio 1975, n. 293, *Giust. Civ. Mass.*, 1975, 144.

rettive e gli ordini impartiti dai dirigenti del Centro (prof. Broglio ed altri); mancanza di qualsiasi rischio economico a carico del Li Gotti ed esclusiva utilizzazione, da parte del medesimo, di attrezzature e materiali del Centro o di chi per esso; corresponsione di una retribuzione fissa mensile, in misura predeterminata e costante, degli assegni familiari e della 13^a mensilità, nonché richiamo ripetuto ed esplicito, da parte degli organi direttivi del menzionato Centro e dell'Università di Roma, a fatti ed istituti tipici del lavoro subordinato (stipendio, ferie, indennità di liquidazione, dimissioni dall'impiego, ecc.); assicurazioni I.N.P.S. e I.N.A.I.L.; osservanza di un determinato orario giornaliero di lavoro ed espressa previsione anche del lavoro straordinario da effettuarsi secondo le esigenze del servizio.

Naturalmente, l'accertata natura subordinata delle prestazioni effettuate dal Li Gotti costituita la premessa per la risoluzione della questione del carattere del rapporto, questione da cui dipendeva la risoluzione della questione di giurisdizione: onde si trattava di stabilire se si verteva in materia di rapporto privatistico di lavoro subordinato, devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario, ovvero in materia di rapporto di pubblico impiego, devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Il richiamo del primo giudice al principio, secondo cui non basta che il rapporto venga instaurato con un ente pubblico per potersi parlare di pubblico impiego, è indubbiamente esatto; come, dovendosi escludere la ricorrenza, nella specie, di un rapporto privatistico di lavoro subordinato sotto il profilo della dipendenza del lavoratore da un ente pubblico economico, ai sensi dell'art. 409 n. 4 c.p.c. (nuova formulazione - v. anche l'abrogato art. 429, n. 3 c.p.c.), non essendo un'università statale di studi ente pubblico economico, è altresì esatto il richiamo del primo giudice all'art. 409, n. 5 c.p.c. (nuova formulazione - v. anche l'abrogato art. 429, n. 4 c.p.c.) e al principio, desumibile da tale norma, secondo cui sussiste una generale devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative a rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici e ad altri rapporti di lavoro pubblico, sempreché non siano devoluti dalla legge ad altro giudice. Ed invero, si tratta di individuare quali siano le deroghe alla devoluzione di tali controversie al giudice ordinario, deroghe che, per prevalenti dottrina e giurisprudenza, si risolvono nell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego, la cui cognizione è devoluta per legge al giudice amministrativo, per ritornare alla regola della giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente applicabilità del rito speciale del lavoro di cui alla legge n. 533/1973, quando, invece, il rapporto dell'impiegato con l'ente pubblico non sia costituito mediante il c.d. « atto formale di nomina », finalizzato all'inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente pubblico e nell'ambito dei fini istituzionali di questo, ovvero quando non si tratti di vero rapporto di lavoro subordinato,

sibbene di rapporto contrattuale di lavoro autonomo (o di opera professionale), nel quale ultimo caso, — che si è già escluso in precedenza — difetta del tutto l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente pubblico e si è al di fuori dello stesso concetto di «impiego», pubblico o privato che dir si voglia.

Ciò premesso, se indubbiamente esatti sono i richiami, come sopra fatti dal primo giudice, ai principi e alle norme suindicati, non altrettanto esatta appare alla Corte la conclusione a cui è pervenuto il giudice stesso nell'escludere, nella particolare fattispecie, la figura del rapporto di pubblico impiego, e ciò nel ritenuto, ma erroneo, presupposto della non ricorrenza dell'atto formale di nomina e dell'inserimento del dipendente nella struttura organizzativa dell'ente pubblico e nell'ambito dei compiti istituzionali di questo.

Quanto all'atto di nomina, il primo giudice, richiamata la necessità che si tratta di un atto unilaterale e autoritativo avente natura giuridica di ammissione, ha escluso, nella specie, il predetto atto, e ciò perché il rapporto era stato instaurato e si era svolto in forza di un contratto di prestazione «a fattura» e di successivi contratti di prestazione d'opera, stipulati in posizione paritetica tra le parti.

Egli ha però mostrato di ignorare che quell'atto autoritativo imputabile alla Pubblica Amministrazione, nel quale deve individuarsi l'atto di nomina (Cass. civ., S.U., 21 ottobre 1972, n. 3175), non va considerato in senso rigoristico, e può ben consistere, per giurisprudenza decisamente prevalente, in un atto scritto da cui risulti l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente pubblico e, cioè, nella mera esistenza formale dell'atto indipendentemente da qualificazioni formali e da elementi puramente nominalistici, dovendosi aver riguardo alla sostanza del rapporto (Cons. di Stato, Sez. IV, 24 maggio 1974, n. 200, Severini - C.O.N.I., *Foro amm.*, 1974, I, 2, 586); come può consistere in un qualsiasi atto della Pubblica Amministrazione che, interpretato secondo le regole ermeneutiche, dimostri la volontà dell'ente di costituire un rapporto di pubblico impiego (Cass. civ., S.U., 18 gennaio 1975, n. 222); ovvero in un qualsiasi atto scritto, anche non diretto espressamente a tale fine, che tuttavia esprima la volontà dell'ente di dar vita al rapporto di pubblico impiego, inteso, questo, come rapporto in cui la prestazione d'opera di un determinato soggetto viene utilizzata in modo continuativo con inserimento del lavoratore nella propria organizzazione burocratica (Cass. civ., S.U., 8 gennaio 1974, n. 27).

E ciò a tacere dell'altro orientamento giurisprudenziale, sul quale si potrebbe anche dissentire, ma che a maggior ragione costituirebbe un sostegno alla tesi del rapporto di pubblico impiego, e che risolve il c.d. «atto formale di nomina» in un qualsiasi elemento concludente (es.: ordine di servizio, pagamento di stipendi, concessione di congedi) che,

a prescindere da un provvedimento iniziale di assunzione, faccia presumere la costituzione di un rapporto di pubblico impiego; ovvero in una qualsiasi manifestazione di volontà dell'ente, concretizzata in atti contestuali o successivi all'assunzione e rilevabili anche soltanto ai fini della prova del conferimento dell'incarico (es.: reiterata conferma delle funzioni da parte dell'organo amministrativo dell'ente in sede di approvazione della corrispondente spesa); con il che, come appare evidente, si viene a dare rilievo, più che all'atto scritto, comunque qualificato, al semplice purché inequivocabile comportamento dell'ente pubblico, da cui si possa desumere la sua volontà di avere l'impiegato alle proprie dipendenze (Cass. civ., S.U., 4 marzo 1974, n. 596; Cass. civ., S.U., 21 giugno 1975, n. 2485).

Ond'è che, se appare più convincente l'orientamento che richiede l'atto scritto per la costituzione di un rapporto di pubblico impiego, tale atto va considerato a prescindere da qualificazioni puramente formali e nominalistiche, dato che alla configurazione del rapporto stesso non osterebbe neppure l'enunciazione, nell'atto stesso, del proposito della Pubblica Amministrazione difforme da quello di dar vita al rapporto di pubblico impiego, proposito espresso, ad es., con la clausola « senza rapporto di impiego » (Cass. civ., S.U., 25 gennaio 1975, n. 292), purché, comunque, vi fosse inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente pubblico e nell'ambito dei fini istituzionali di questo.

Ma quel che importa rilevare è che il rapporto di pubblico impiego ben può essere regolato dalle norme sostanziali sull'impiego privato, specie quando, per il personale non di ruolo, manchi un regolamento organico dell'ente, senza con ciò perdere la sua natura pubblica, « data dalla natura istituzionale dell'ente datore di lavoro e dalla strumentalità del rapporto ai fini propri dell'ente stesso » (Cass. civ., S.U., 23 maggio 1969, n. 1811): e ciò ai fini dell'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

Ne deriva che, potendosi prescindere, ai fini dell'atto di nomina, dalle qualificazioni usate e, quindi, anche dallo strumento adottato, nulla vietava che atti di nomina potessero essere ravvisati, nella specie, nel contratto « a fattura », inizialmente stipulato, e nei successivi contratti definiti di prestazioni d'opera, a nulla rilevando che tali tecniche impiegate fossero simili a quelle in voga nel rapporto privatistico di lavoro subordinato: onde ben poteva ammettersi che la « nomina » e la proposizione del Li Gotti all'incarico affidatogli avessero trovato titolo, di volta in volta, nella « fattura » e nel « contratto » e, cioè, in titoli e qualifiche (fatturista, contrattista) previsti dalla legge.

Pertanto, non hanno rilievo, ad escludere il rapporto di pubblico impiego, gli elementi posti in risalto dal primo giudice per negare qualsiasi connotato pubblicistico al rapporto *de quo* e, cioè: la non avvenuta assunzione del Li Gotti tramite concorso pubblico (art. 97 Costit.), dato

che questo poteva ben mancare, specie per la costituzione di un rapporto, si di durata, ma a termine, e riguardante un impiegato non di ruolo; il mancato richiamo, nel contratto di prestazione « a fattura » e in quelli successivi di prestazione d'opera, a norme di carattere legislativo o regolamentare proprie del pubblico impiego; la previsione delle assicurazioni I.N.P.S. e I.N.A.I.L. proprie, ma non in via esclusiva, del rapporto di lavoro privato; la cancellazione nel contratto 21 aprile 1967, redatto su modulo a stampa, di una clausola predisposta che prevedeva l'adeguamento retributivo del dipendente a quello del personale statale, (nella quale ultima circostanza il primo giudice ha ravvisato la volontà dell'ente di sottrarre il rapporto alla disciplina del pubblico impiego); e così via.

Piuttosto, decisivo per la qualificazione del rapporto come di pubblico impiego e tale da qualificare lo stesso atto di nomina, era l'ulteriore elemento rappresentato dall'inserimento dell'impiegato nella struttura organizzativa dell'ente nell'ambito dei compiti istituzionali di questo, elemento che il primo giudice — come ritiene la Corte — ha ingiustamente ed erratamente escluso.

Ed invero, è pacifico in causa che, a seguito dei vari contratti stipulati tra il Centro Ricerche Aerospaziali dell'Università degli Studi di Roma, diretto dal prof. Luigi Broglio, e l'ing. Li Gotti, quest'ultimo svolse un'attività lavorativa avente per oggetto la collaborazione ai lavori di progettazione, affidati al suddetto Centro, e finalizzati alla realizzazione di vari impianti tecnici da installare a bordo della piattaforma galleggiante del missile vettore S. Marco e, comunque, da utilizzare nel poligono di lancio e nell'ambito del progetto S. Marco.

Tanto rilevato, si osserva, anzitutto, che l'inserimento del Li Gotti nella struttura organizzativa del suddetto Centro di ricerche, facente parte dell'Università di Roma, era comprovato dalla sua immissione in una di quelle categorie non di ruolo e diverse da quelle del personale docente, previste e definite come « fatturista » e « contrattista », ciò non pertanto estranee all'organizzazione dell'Università, sia pure nell'ambito del summenzionato Centro.

Inoltre, non potevasi negare che tale inserimento fosse avvenuto per i fini propri dell'ente universitario, onde non può assolutamente considerarsi l'opinione del primo giudice che l'attività lavorativa del Li Gotti esulasse dai compiti istituzionali dell'Università e che la progettazione relativa al « Programma S. Marco », alla quale fu interessato il Li Gotti, non fosse stata indirizzata a finalità pubbliche, ma a finalità eminentemente produttivistiche analoghe a quelle di un qualsiasi altro privato imprenditore. Tutto ciò è sommamente da contestare poiché, in tale modo, si è venuto a negare che fine istituzionale, anche se non esclusivo, di una università di studi possa essere quello della promozione di ricerche, concretizzantesi nella progettazione di opere di progresso scientifico, e si è venuto con ciò ad equiparare l'attività svolta dall'Università

di Roma, tramite il suddetto Centro di Ricerche Aerospaziali, nella progettazione relativa al « Programma S. Marco », a quella svolta da un qualsiasi imprenditore privato mosso da fine di lucro, fine, questo, che era nettamente da escludersi nel caso dell'Università di Roma. Come è da contestare quanto dovrebbe desumersi, sia pure per implicito, dall'impugnata sentenza, e, cioè, che il personale dell'Università, per essere veramente tale, debba essere impegnato a scopi esclusivamente didattici, e non anche a scopi di progettazione e di ricerca.

Ne deriva che, affermato il rapporto di pubblico impiego, in riforma dell'impugnata sentenza, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi sul rapporto dedotto in causa, perché la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 1 - Pres. De Capua - Est. Pignataro - Buratti (avv. Romagnoli) c. Ministero Pubblica Istruzione (avv. Stato Ferri), Silvestri ed altro (n.c.).

Beni culturali e ambientali - Cose di interesse storico e artistico - Notificazione di cose mobili di proprietà privata - Destinatario - Custode giudiziario - Limiti.

Atto amministrativo - Obbligo della motivazione - Natura del provvedimento - Effetti.

Beni culturali e ambientali - Provvedimento di temporanea custodia ex art. 14 l. 1 giugno 1939 n. 1089 - Necessità di una congrua motivazione - Sussiste.

Poiché il vincolo di una cosa mobile di interesse artistico e storico previsto dall'art. 3 della l. 1° giugno 1939, n. 1089, deve essere notificato ai privati proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo della cosa stessa, il provvedimento adottato ai sensi dell'art. 14 della stessa legge per la temporanea custodia dell'opera presso un istituto statale (museo o galleria) per assicurare la custodia ed evitare il deterioramento dell'opera medesima non può essere adottato nei confronti del custode giudiziario di un'opera sequestrata per ordine cautelare del Pretore, ma va notificato direttamente al privato possessore animo domini (1).

(1-3) Brevi cenni in tema di provvedimenti di tutela di beni culturali ex art. 14 legge 1 giugno 1939 n. 1089.

Il caso esaminato nella decisione che si annota riguardava un provvedimento con il quale il Ministro della P.I. (ora Ministro per i beni culturali e ambientali) aveva disposto la temporanea custodia presso la Galleria Nazionale dell'Umbria di Perugia di una statua lignea raffigurante Madonna col Bambino in trono, e quindi di una cosa mobile, intorno alla cui privata proprietà si contendeva e che era stata assoggettata a giudiziale sequestro.

Il provvedimento impugnato risulta adottato ex art. 14 l. 1° giugno 1939, n. 1089; esso era stato preceduto dal provvedimento ministeriale di notifica di interesse artistico e storico particolarmente importante della statua, notifica effettuata direttamente al Soprintendente ai monumenti e gallerie dell'Umbria in qualità di sequestrario giudiziario dell'opera.

L'annullamento del provvedimento cautelare adottato ex art. 14 legge citata è stato collegato dalla Sez. IV alla inefficacia della notifica del vincolo in quanto fatta al semplice detentore-sequestrario giudiziario della cosa e al conseguente difetto di presupposto per l'emanazione dello stesso provvedimento cautelare.

Invero l'art. 3 della legge n. 1089/1939 prevede la notifica del vincolo in forma amministrativa ai *privati proprietari*, possessori o detentori a qualsiasi

Deve essere motivato il provvedimento amministrativo che risulti del tutto incomprensibile, in relazione agli eventi di fatto e alle posizioni giuridiche cui si ricollega, in difetto di sufficiente e idonea motivazione (2).

Non costituisce motivazione congrua e idonea per un provvedimento di temporanea custodia ex art. 14 l. 1° giugno 1939, n. 1089, di un bene

titolo (cfr. Sez. VI, 11 maggio 1960, n. 319, in *Il Consiglio di Stato* 1960, I, 990). Il Soprintendente, nella qualità di sequestratario giudiziario, non è certamente privato detentore, ma — come qualificato nella decisione che si annota — detentore pubblico munere.

E pur vero che vi era controversia sulla proprietà dell'opera; non poteva peraltro escludersi la titolarità dell'*animus possidendi* e quindi la qualifica di possessore in capo al ricorrente, nei cui confronti quindi la notifica del vincolo andava effettuata.

Né in contrario potrebbe addursi la natura del vincolo, che costituisce « un mezzo per qualificare giuridicamente la cosa che ne è oggetto e quindi ha un carattere prevalentemente reale » (cfr. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico*, Padova 1953, 348), per dedurne il corollario che non importa tanto l'indagine, da parte della P.A., circa la particolare qualificazione giuridica dell'*animus* del notificando, quanto, piuttosto e semplicemente, l'accertamento del soggetto che in quel determinato momento (in cui il vincolo viene imposto) si trova in una particolare relazione di fatto con l'oggetto meritevole di tutela.

Non si dimentichi, comunque, che — sia pure per limitati effetti — la notificazione è irrilevante in relazione a certi poteri di intervento dell'Amministrazione su beni di interesse storico e artistico (cfr. ad es. art. 20, 2° comma, l. 1089/1939, che consente all'Amministrazione la facoltà di sospensione di lavori iniziati dai privati contro il disposto degli artt. 18 e 19, indipendentemente dalla circostanza che il bene sia stato o meno oggetto di notifica); trattasi, peraltro, di ipotesi eccezionali, fra le quali non rientra la disciplina cautelare prevista dall'articolo 14, anche se, *de iure condendo*, sarebbe senz'altro auspicabile una modifica legislativa dell'art. 15 che lo allineasse quantomeno alla previsione già contenuta nel richiamato art. 20 (intervento immediato e regolarizzazione del vincolo in un secondo tempo). La attribuzione di una più ampia possibilità di manovra sui beni mobili da parte dei Soprintendenti appare, invero, difficilmente contestabile ove si consideri il notevole margine di rischio (perdita, alienazione, sottrazione, furto, distruzione, falsificazione) cui è sottoposto — anche in tempi brevi, come l'esperienza insegna — il bene mobile di interesse artistico, storico e culturale.

Qualche perplessità suscita, invece, la seconda parte della decisione in rassegna, laddove il provvedimento annullato è stato anche considerato nella sua sostanziale struttura « inesplicabile » per mancanza di idonea e congrua motivazione.

Dall'esame del provvedimento impugnato risulta che in esso vi era l'accenno ad una « vertenza giudiziaria attualmente in corso »; tale accenno ben poteva e doveva considerarsi un semplice richiamo storico, senza peraltro rivestire affatto il carattere di motivazione in senso tecnico (anche se — a nostro sommo avviso — la contesa giudiziaria sulla proprietà ben potrebbe motivare da sola un provvedimento ex art. 14, posto che la presumibile e notoria lungaggine delle vertenze giudiziarie, e in specie di quelle in cui si discute della proprietà di opere di interesse storico e artistico, può sempre costituire possibile ragione di temuto pregiudizio per la conservazione dell'opera, posto che nessuno dei contendenti, che potrebbe vedersi escluso, all'esito della lite, da

storico o artistico vincolato e sottoposto a custodia giudiziaria per ordine cautelare del Pretore, il semplice richiamo alla pendenza di una controversia giudiziaria e alla apodittica e generica affermazione della urgenza di provvedere (3).

ogni diritto sul bene, può ad esempio avere interesse ad accollarsi *medio tempore* gli oneri di conservazione e restauro).

Il provvedimento impugnato conteneva, peraltro, una motivazione esplicita «... a garanzia della conservazione dell'opera e della tutela della destinazione e dei diritti di uso e godimento acquistati dal pubblico, è urgente provvedere alla temporanea custodia della statua presso un pubblico istituto»: dedurre da tale circostanziata enunciazione l'inesplicabilità del provvedimento per mancanza di idonea e congrua motivazione sotto il profilo della urgenza ci sembra invero eccessivo; sia sotto il profilo conservativo (che per le opere lignee costituisce notoriamente un problema scientifico estremamente delicato e difficile e richiede spesso tempi brevissimi di intervento e idonee attrezzature), sia sotto il profilo della destinazione al pubblico godimento il provvedimento appare sufficientemente motivato; né alcuna correlazione, infine, poteva essere posta tra l'«urgenza» (indicata nel provvedimento e direttamente collegata solo alle esigenze di tutela e conservazione richiamate nella motivazione sopra riprodotta) e il regime di custodia giudiziaria cui la statua era sottoposta, considerata la più volte ricordata specifica ed esclusiva finalità di tutela cui è diretto il provvedimento *ex art. 14* (cfr. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma 1952, 342), che non impinge minimamente sulle vicende giuridiche e giudiziarie nelle quali per avventura (o meglio per sua disavventura) l'opera si trovi coinvolta.

RAFFAELE TAMIOZZO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 3 - *Pres.* De Capua - *Est.* Trotta - Montalbano (avv.ti Caroselli, Casales, Provenzani) c. Ministero Finanze (avv. Stato Camerini).

Giustizia amministrativa - Ricorso - Cessazione della materia del contendere - Presupposti - Sostituzione integrale dell'atto impugnato con altro atto - Diversità nella motivazione - Irrilevanza.

Giustizia amministrativa - Ricorso - Cessazione della materia del contendere - Presupposti - Sostituzione dell'atto impugnato con altro atto - Irrilevanza in ordine ai motivi del ricorso - Effetti.

Pubblico impiego - Dispensa dal servizio - Erronea e difettosa partecipazione della assegnazione del termine per produrre le osservazioni - Effetti.

Qualora la pubblica amministrazione adotti un nuovo provvedimento che sostituisca integralmente quello precedentemente impugnato pur essendo anch'esso negativo per il ricorrente e solo diverso nella motiva-

zione, va dichiarata ugualmente la cessazione della materia del contendere (1).

Qualora il nuovo provvedimento adottato dalla p.a. non abbia alcun effetto in ordine ai motivi di ricorso adottati dal ricorrente avverso altro precedente provvedimento, pure negativo, non potrà essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (2).

Qualora si dia al pubblico impiegato comunicazione preventiva della dispensa dal servizio per infermità (provvedimento che peraltro dovrà essere adottato solo in un secondo tempo), con preavviso che lo stesso interessato verrà inviato a produrre entro un dato termine le proprie osservazioni, tale erronea e difettosa partecipazione dell'assegnazione del termine deve essere equiparata alla mancanza della comunicazione prevista dall'art. 129, 3° comma, t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, con conseguente illegittimità dello stesso provvedimento di dispensa dal servizio per infermità (3).

(1-3) La decisione si allinea alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di cessazione della materia del contendere (cfr. ad es. Sez. VI, 25 settembre 1974, n. 265 in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1057; Sez. IV, 4 dicembre 1974, n. 900, *ivi*, 1974, I, 1592; in dottrina cfr. GALTIERI C., *La cessazione della materia del contendere davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali*, in *Il Consiglio di Stato* 1974, II, 1187, con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 115 - Pres. De Capua - Est. Giovannini - Soc. Cantieri riuniti dell'Adriatico (avv. Dimini, Riancouti e Biamonti) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Ciardulli).

Contratti di guerra - Liquidazione e sistemazione - Giurisdizione amministrativa sulle controversie di sistemazione - Sussiste.

Contratti di guerra - Natura discrezionale dell'attività di sistemazione - Applicabilità del principio di uniformità di trattamento - Effetti.

Atto amministrativo - Difetto di motivazione - Allegazioni difensive dell'Amministrazione in giudizio - Non sono idonee ad integrare la motivazione.

Ai sensi dell'art. 5 decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, il Commissariato per la liquidazione e sistemazione dei contratti di guerra è investito di due compiti specifici: a) liquidazione delle somme dovute in dipendenza dei contratti; b) sistemazione in senso stretto dei contratti medesimi; solo le controversie relative al secondo di tali compiti rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, poiché la sistemazione strictu sensu comporta la necessità di adottare libere scelte circa il

nuovo e più conveniente assetto del rapporto negoziale, configurando così l'esercizio di una potestà tipicamente amministrativo-discrezionale (1).

La natura discrezionale dell'attività di sistemazione dei contratti di guerra comporta la necessità del rispetto del principio della uniformità di trattamento nel senso che, qualora sia stato seguito un certo indirizzo in materia di lavori eseguiti per ordine dei tedeschi dopo l'8 settembre 1943 su precedenti commesse italiane e sia stata riconosciuta la prosecuzione delle commesse nei limiti della differenza fra importi dovuti e somme corrisposte dai tedeschi, è sempre necessario motivare le ragioni che determinino un criterio di sistemazione del contratto diverso da quello seguito per prassi (2).

La carenza di motivazione del provvedimento impugnato non può essere eliminata con le allegazioni difensive dell'Amministrazione in sede giurisdizionale amministrativa (3).

(1-3) Ha confermato la giurisdizione dell'A.G.O. sulle azioni relative alla liquidazione e agli indennizzi di cui alla lett. e) art. 5 decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, Sez. IV 31 gennaio 1970, n. 50 in *Il Consiglio di Stato* 1970, I, 27; cfr. anche Sez. IV 10 ottobre 1969, n. 497, *ivi*, 1969, I, 1531; Sez. IV, 11 dicembre 1968, n. 762, *ivi*, 1968, I, 2026.

L'ultima massima conferma una giurisprudenza consolidata (cfr. fra le tante Sez. IV, 28 ottobre 1975, n. 926, *ivi*, 1975, I, 1093; Sez. V, 29 gennaio 1976, n. 154, *ivi*, 1976, I, 70; T.A.R. Lazio II Sez. 9 aprile 1975, n. 117, in *I Tribunali Amministrativi Regionali* 1975, I, 1109).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 117 - *Pres. De Capua - Est. Giovannini - Lucentini ed altri (avv. Virga e Fidenzio) c. Ministero Lavori pubblici (avv. Stato Azzariti) e Comune di Marsala (avv. Giacalone).*

Ricorso giurisdizionale - Soggetti nei confronti dei quali decorre il termine per l'impugnazione - Individuazione - Criteri.

Piano di ricostruzione - Termine per impugnazione del decreto di approvazione - Decorrenza nei confronti dei proprietari dei beni interessati - Effettiva conoscenza dell'atto - Necessità della espressa menzione nel provvedimento - Non sussiste.

Ricorso giurisdizionale - Parti nel giudizio - Controinteressati - Interesse di mero fatto - Rilevanza.

Edilizia e urbanistica - Piano di ricostruzione - Approvazione del progetto lavori - Impugnativa - Evocazione o intervento in giudizio del Comune interessato.

Edilizia e urbanistica - Piano di ricostruzione - Attuazione - Ultrattività dell'efficacia dei piani - Criterio di applicazione.

Espropriazione per pubblica utilità - Termini - Datazione specifica - Non occorre - Riferimento ad eventi non esattamente determinabili temporalmente - Necessità di individuazione del limite massimo per l'esecuzione dell'opera - Sussiste.

Espropriazione per pubblica utilità - Termine inizio espropriazione e lavori - Prefissione - Obbligatorietà.

Edilizia e urbanistica - Aree assoggettate a piano di ricostruzione - Scelta - Censura sulla legittimità della scelta dedotta in sede di impugnazione di atti esecutivi - Preclusione.

Al fine di individuare i soggetti nei confronti dei quali è prevista la decorrenza del termine per l'impugnazione dalla notificazione, comunicazione o effettiva conoscenza dell'atto non basta far riferimento ai soggetti che l'atto stesso elenca nominativamente, ma si deve aver riguardo ai reali destinatari diretti dell'atto medesimo (1).

È alla data di effettiva presa conoscenza del decreto di approvazione del progetto dei lavori per un piano di ricostruzione, indipendentemente dalla menzione nel medesimo e indipendentemente, altresì, dalla pubblicazione per estratto nella « Gazzetta Ufficiale », che deve farsi riferimento ai fini della computabilità del termine per l'impugnativa da parte dei proprietari dei beni sui quali incide il decreto medesimo (2).

Per poter partecipare ad un giudizio amministrativo è sufficiente essere portatori di un interesse anche di solo fatto al mantenimento in vita del provvedimento impugnato da altri, non essendo necessario essere veri e propri controinteressati nel senso specificato dagli artt. 36, secondo comma, T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 e 7 R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (3).

Posto che il centro abitato del Comune contemplato dal piano di ricostruzione è direttamente interessato ai relativi provvedimenti di approvazione del progetto lavori per l'attuazione del piano medesimo è pienamente ammissibile la partecipazione al giudizio sull'impugnativa di detti provvedimenti del Comune che sia stato evocato in giudizio o che vi sia intervenuto spontaneamente, e ciò in quanto, in ogni caso, il Comune è sempre portatore quantomeno di un interesse di fatto nel giudizio medesimo (4).

Poiché a norma dell'art. 1, terzo comma, l. 21 dicembre 1955, n. 1357 (che trova applicazione anche ai comuni che pur privi di piani regolatori

(1-8) Sulla decorrenza del termine per l'impugnazione del decreto di approvazione ex artt. 36, 1° comma, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e 1 r.d. 17 agosto 1907, n. 642 cfr. Sez. I, 31 ottobre 1975, n. 1128; csi 12 dicembre 1970, n. 559 in *Il Consiglio di Stato* 1970, I, 2356; Sez. V, 28 febbraio 1964, n. 300, *ivi* 1964, I, 309.

La particolare ampiezza della partecipazione al giudizio amministrativo di terzi portatori di interessi anche di mero fatto al mantenimento del provvedimento impugnato nella forma dell'intervento *ad opponendum* trova riscontro consolidato in sede giurisprudenziale (cfr. Sez. IV, 11 giugno 1974, n. 210, *ivi*,

generali risultino inclusi o comunque da includere negli elenchi dell'art. 8, secondo comma, della legge citata) i piani di ricostruzione avrebbero mantenuto efficacia — anche se scaduti — fino alla entrata in vigore dei nuovi piani regolatori generali, è legittimo per tali comuni il provvedimento di approvazione del progetto dei lavori per l'attuazione di un piano di ricostruzione già scaduto qualora al momento di emanazione di detto provvedimento il nuovo piano regolatore del comune non risulti ancora entrato in vigore (5).

Poiché i termini iniziali per le espropriazioni di pubblica utilità e per i relativi lavori, previsti dall'art. 13, l. 25 giugno 1865, n. 2359, possono venir fissati sia con datazione specifica sia con riferimento al verificarsi di determinati eventi, ferma comunque la necessità che risulti sempre certo a priori il limite massimo di tempo per l'esecuzione dell'opera, resta preclusa la possibilità di ancorare l'inizio delle espropriazioni entro un certo tempo dalla data di comunicazione della registrazione del decreto di approvazione del progetto alla Corte dei Conti e l'inizio dei lavori entro un certo tempo dalla consegna, non essendo gli eventi cui i termini in parola sono così ancorati suscettibili per loro stessa natura di poter essere collocati in momenti esattamente precisabili a priori (6).

Sussiste pur sempre l'obbligatorietà della indicazione dei termini iniziali per le espropriazioni e per i lavori (indicazione rilevante per certi fini), pur non essendo preclusa all'Amministrazione la possibilità di pronunciare l'esproprio e far intraprendere comunque i lavori anche se i termini suddetti risultino decorsi (7).

1974, I, 354; Sez. VI, 6 marzo 1973, n. 78, *ivi*, 1973, I, 466; Sez. VI 23 maggio 1972, n. 265, *ivi*, 1972, I, 1142; Sez. VI, 21 aprile 1972, n. 152, *ivi*, 1972, I, 699).

Circa la individuazione dei Comuni per i quali i piani di ricostruzione, anche se scaduti, avrebbero continuato ad avere efficacia fino all'entrata in vigore dei nuovi piani regolatori generali da formare a termine della legge urbanistica la decisione in rassegna fa espresso richiamo, in sede di motivazione, al contrasto giurisprudenziale sorto in passato fra la Sez. IV (secondo cui fra detti Comuni erano da ricomprendere solo quelli già dotati di un piano regolatore generale fin da prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica; cfr. Sez. IV, 28 giugno 1966, n. 561, *ivi*, 1966, I, 1184) e la Sez. V, secondo cui erano invece da ricomprendere nella categoria anche i Comuni i quali fossero inclusi o da includere negli elenchi di cui all'art. 8, 2° comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (cfr. Sez. V, 7 aprile 1967, n. 240 *ivi*, 1967, I, 673; 30 agosto 1967, n. 1020, *ivi*, 1967, I, 1629; 10 ottobre 1967, n. 1088, *ivi*, 1967, I, 1805; 6 febbraio 1968, n. 25, *ivi*, 1968, I, 192; 28 febbraio 1969, n. 145, *ivi*, 1969, I, 166; 25 gennaio 1974, n. 34, *ivi*, 1974, I, 72). La soluzione accolta dalla Sez. V, che ha trovato ulteriore conferma anche presso la Suprema Corte di Cassazione (cfr. Cass. Sez. II, 12 novembre 1975, n. 3810, in *Giustizia civ.* 1976, I, 245), viene ora recepita anche dalla IV Sezione.

Sulle condizioni richieste per la riferibilità del termine iniziale di effettuazione delle espropriazioni e dei lavori al verificarsi di dati eventi (certezza *a priori* del limite massimo di tempo per l'esecuzione dell'opera) cfr. Sez. IV, 4 aprile 1962, n. 313, *ivi*, 1962, I, 671; Sez. IV, 14 febbraio 1962, n. 188, *ivi*, 1962, I,

Non è ammissibile la censura sulla legittimità della scelta di aree da assoggettare a piani di ricostruzione qualora tale censura sia dedotta in sede di impugnazione di atti meramente esecutivi del piano (8).

225; Csi 14 maggio 1970, n. 353, *ivi*, 1970, I, 1195; Sez. IV, 24 aprile 1963, n. 273, *ivi*, 1963, I, 541.

Sull'ultima massima, anch'essa espressione di un principio consolidato da parte del Consiglio di Stato cfr. Sez. IV, 13 luglio 1976, n. 593, *ivi*, 1976, I, 753; Ad. Pl. 25 febbraio 1975, n. 2, *ivi*, 1975, I, 85; Sez. IV, 30 luglio 1969, n. 405, *ivi*, 1969, I, 1188; *contra* Cass. SS.UU. 29 aprile 1969, n. 1374, *ivi*, 1970, II, 110.

R. T.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 febbraio 1977, n. 121 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Trotta - Soc. Montecatini Edison (avv. Cervello e Sorrentino) c. Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Siconolfi).

Sentenza - Revocazione - Configurabilità dell'errore di fatto - Criteri di individuazione.

Sentenza - Revocazione - Fatto contestato - Preclusione.

Per potersi configurare l'errore di fatto che può essere posto a base di un giudizio di revocazione è necessario prospettare una falsa percezione di elementi probatori acquisiti al processo, non già meri errori di ragionamento del giudice incidenti sulla valutazione delle risultanze processuali e sulla congruità ed esattezza della decisione (1).

Non può essere posto a fondamento di una domanda di revocazione per errore di fatto la circostanza che, in quanto oggetto di specifica contestazione fra le parti, abbia costituito un punto fondamentale della revocanda decisione (2).

(1-2) Decisione che conferma principi consolidati e pienamente da condividere.

Sulla revocazione, in genere, cfr. Sez. IV, 19 novembre 1974, n. 850, Sez. VI, 22 novembre 1974, n. 370 e Sez. IV, 17 dicembre 1974, n. 1061, in questa *Rassegna* 1975, I, 374, 375 e 376 con nota di commento.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 22 febbraio 1977, n. 146 - *Pres.* (ff.) Melito - *Est.* Carbone - Coop. edil. Mutilati ed invalidi di guerra « Medaglia d'oro Luigi Masi » (avv. Scarnati e Gaeta) c. Ministero lavori pubblici (avv. Stato Onufrio) e Bizzarri (avv. Lubrano).

Giurisdizione amministrativa - Giudicato - Ottemperanza - Poteri-doveri della P.A. - Reiterazione, correzione e replica di provvedimenti annullati - Ammissibilità.

Giurisdizione amministrativa - Giudicato - Contraddittorio - Inosservanza - Effetti.**Ricorso gerarchico - Reiterazione di decisione - Ammissibilità - Limiti.**

In presenza di un giudicato amministrativo non sono escluse per l'Amministrazione, ai fini della ottemperanza al medesimo, la reiterazione, correzione o replica dei provvedimenti annullati, permanendo fra i poteri-doveri dell'Amministrazione la possibilità di riprendere, annullare e completare procedimenti amministrativi, restando unicamente preclusa la possibilità di riprodurre provvedimenti e ripercorrere procedimenti che riproducono integralmente gli stessi vizi e le stesse illegittimità censurate in sede di giudicato amministrativo, e di contraddire conseguentemente il giudicato stesso nella sua essenza specifica (1).

Qualora sia stato pronunciato in sede di giudizio amministrativo l'annullamento di una decisione su ricorso gerarchico della Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica per violazione del principio del contraddittorio, ben potrà la Commissione stessa disporre che il predetto ricorso gerarchico venga notificato al controinteressato, con ciò integrando così il contraddittorio in precedenza non rispettato (2).

Qualora una decisione su ricorso gerarchico improprio sia stata annullata in sede giurisdizionale per mero error in procedendo, del tutto legittimamente tale decisione potrà essere reiterata ove sia stato sanato il vizio di procedimento nel quale l'autorità decidente era in precedenza incorsa (2).

(1-2) Sugli adempimenti della P.A. in sede di esecuzione di giudicato e sugli effetti della nuova normativa *medio tempore* intervenuta cfr. Sez. VI, 13 luglio 1976, n. 297 in *Il Consiglio di Stato* 1976, I, 858.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 18 gennaio 1977, n. 21 - Pres. Di Pace - Est. Cossu - Comune di Sondrio (avv. Pandolfi e Salvucci) c. Fallimento Cotonificio Delice Fossati (avv. Palladino) - Appello T.A.R. Lombardia 30 luglio 1975 n. 211: conferma.

Giustizia amministrativa - Controinteressato - Requisizione di azienda - Gestore provvisorio e custode - Controinteressato in sede di impugnativa dell'atto di requisizione - Esclusione.

Requisizione - Potere del Sindaco - Carattere sussidiario - Presupposti - Limiti.

Giustizia amministrativa - Appello - Vizi del primo grado - Censurabilità in appello - Esclusione.

In sede di impugnazione di un provvedimento di requisizione di un'azienda, i soggetti incaricati della gestione provvisoria e della custodia non possono considerarsi controinteressati al ricorso, non essendo quest'ultimo diretto specificamente a contestare la legittimità della investitura all'incarico ai medesimi affidato (1).

Posta la natura sussidiaria del potere di ordinanza del Sindaco in tema di requisizione, detto potere sussiste e va esercitato solo qualora l'urgenza di provvedere non possa in ogni caso consentire un tempestivo intervento del Prefetto (2).

Il Consiglio di Stato in grado di appello può rilevare solo vizi della fase processuale di secondo grado laddove resta preclusa la rilevabilità di vizi della fase precedente (quale la supposta violazione del diritto di difesa) ove non risulti proposta apposita e tempestiva censura; tale censura è, pertanto, inammissibile perché tardiva, se essa venga proposta solo nella memoria difensiva prima della discussione dell'appello (3).

(1-3) In tema di requisizione cfr. Sez. V, 26 maggio 1972, n. 398, in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 1014; Sez. IV, 25 febbraio 1975, n. 208, *ivi*, 1975, I, 110; Sez. V, 24 giugno 1976, n. 983, *ivi*, 1976, I, 781, quest'ultima in corso di pubblicazione anche nella presente *Rassegna* con nota di commento.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 28 gennaio 1977, n. 27 - Pres. Roehrsen - Est. Pranzetti - Cassa di risparmio di Torino (avv. Conforti e Contaldi) c. Istituto bancario italiano e Comune di San Mauro Torinese (avv. Bellini e Toesca) - Appello, T.A.R. Piemonte 8 aprile 1975 n. 120 in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, 1975, I, 1222: conferma.

Contratti pubblici - Aggiudicazione - Asta pubblica e licitazione privata - Tipicità delle forme - Necessità.

Contratti pubblici - Aggiudicazione - Licitazione privata - Individuazione.

Contratti pubblici - Aggiudicazione - Trattativa privata - Modalità.

Contratti pubblici - Aggiudicazione - Trattativa privata - Possibilità di autolimitazioni per la P.A. - Sussiste.

A differenza del sistema della trattativa privata, nel quale l'Amministrazione dispone della massima libertà di forme e della più ampia discrezionalità, l'asta pubblica e la licitazione privata rappresentano si-

stemi che non consentono forme atipiche, ma che debbono rispettare specifici connotati formali (1).

Per potersi configurare la licitazione privata è necessario che vengano rigorosamente osservati i modi e termini per legge stabiliti, non risultando sufficiente la sola esistenza di una gara informale in presenza della quale non può pertanto ritenersi sussistere la licitazione (2).

Qualora si adotti il sistema della trattativa privata non è precluso alla Amministrazione di scegliere il contraente previo esperimento di una gara informale fra i soggetti invitati secondo il prudente apprezzamento dell'Amministrazione stessa, senza il ricorso alla procedura rigorosamente predeterminata per la licitazione privata (3).

Premesso che la trattativa privata costituisce sistema residuale oltre quello dell'asta pubblica e della licitazione privata, entrambe caratterizzate da una procedura formale rigorosamente definita, e ferme la massima libertà formale e la più ampia discrezionalità dell'Amministrazione in sede di trattativa privata, non è esclusa la possibilità di una autolimitazione da parte della stessa P.A., mediante la imposizione di condizioni procedurali al cui rispetto sia tenuto il medesimo organo pubblico e la cui violazione possa essere censurata in sede di sindacato di legittimità (4).

(1-4) Sulla licitazione privata cfr. Sez. VI, 3 marzo 1954, n. 124, in *Il Consiglio di Stato* 1954, I, 293; Sez. V, 20 gennaio 1956, n. 9, *ivi*, 1956, I, 21; Sez. VI, 27 ottobre 1970, n. 694, *ivi*, 1970, I, 1774; sulla trattativa privata cfr. Ad. Pl. 28 gennaio 1961, n. 3, *ivi*, 1961, I, 8; Sez. IV, 12 luglio 1967, n. 299, *ivi*, 1967, I, 1131; Sez. VI, 6 dicembre 1974, n. 408, *ivi*, 1974, I, 1697.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 28 gennaio 1977, n. 37 - *Pres. Di Pace - Est. Catalozzi - Settonce* (avv. Scassellati, Sforzolini e Valdina) c. Riuniti Spedali S. Maria della Misericordia e S. Nicolò degli incurabili di Perugia (avv. Scoca).

Ricorso giurisdizionale - Perenzione - Effetti - Natura.

Ricorso giurisdizionale - Perenzione - Termini - Sospensione feriale - Applicabilità.

Impiego pubblico - Benefici combattentistici ex l. 336/1970 - Concessione di qualifica e classe superiore.

Considerato che per effetto della perenzione collegata alla inerzia delle parti, si determina l'estinzione ipso iure del processo amministrativo, la natura dell'istituto medesimo della perenzione deve ritenersi squi-

sitamente processuale, senza che essa possa interferire sulle posizioni sostanziali adottate in giudizio (1).

Poiché il termine biennale di perenzione dei ricorsi in sede di giurisdizione amministrativa ha carattere processuale, esso va computato escludendo i periodi compresi fra il 1° agosto e il 15 settembre di ciascun anno (2).

Per la concessione ai pubblici dipendenti che si trovino nelle condizioni previste dall'art. 2, secondo comma, l. 24 maggio 1970, n. 336 (ex combattenti o assimilati) l'art. 3, primo comma, l. 9 ottobre 1971, n. 824, richiede la sola astratta possibilità della attribuzione al dipendente della qualifica o classe di stipendio superiore, senza che alcun rilievo possa assumere lo strumento tecnico (promozione per anzianità senza demerito, promozione per merito comparativo, etc.) preordinato alla attribuzione medesima (3).

(1-3) Massima pienamente da condividere; gioverà sottolineare quanto esattamente precisato in motivazione e cioè: a) che appare del tutto irrilevante la circostanza che il termine di perenzione abbia durata di gran lunga maggiore rispetto a quella di altri termini processuali del giudizio amministrativo; b) che un altro termine piuttosto ampio, quello annuale per impugnare le sentenze dell'A.G.O., per consolidata giurisprudenza del Supremo Collegio (cfr. ad es. Sez. II, 19 dicembre 1975, n. 4194 in *Giustizia Civile Mass.* 1975, 1970 con richiami giurisprudenziali) ricade anch'esso — come è noto — nella disciplina della sospensione.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 maggio 1977, n. 1778 - Pres. Caporaso - Est. Granata - P. M. Del Grosso (diff.) - Bagnasco (avv. Guerra) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Abignente).

Imposta generale sull'entrata - Condono - Inosservanza di formalità - Art. 11 terzo comma d.l. 5 novembre 1973 n. 660 - Pagamento dell'imposta - Esclusione.

(d.l. 7 novembre 1973, n. 660 convertito con l. 19 dicembre 1973, n. 823, art. 11; l. 19 giugno 1940, n. 762, artt. 13, 30 e 31; reg. 26 gennaio 1940, n. 10, art. 16).

L'inosservanza di formalità relative all'imposta sull'entrata, di cui all'art. 11, terzo comma, del d.l. 7 novembre 1973, n. 660, convertito con modificazioni con legge 19 dicembre 1973, n. 823, deve intendersi sanata senza pagamento del tributo (1).

(*Omissis*). — Deve essere preliminarmente esaminata la questione, dibattuta tra le parti, dell'applicabilità del condono in base alla disposizione di legge invocata dai ricorrenti, giacché la risoluzione di tale questione può determinare l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 11 della succitata legge 19 dicembre 1973 n. 823.

L'art. 8 di tale legge, mentre sancisce, con il primo comma, che per le violazioni in materia di imposta generale sull'entrata, anche se defi-

(1) La decisione non può essere condivisa. Il terzo comma dell'art. 11 del provvedimento di condono dispone che è sanata l'inosservanza delle formalità relative al tributo di cui ai commi precedenti, cioè all'imposta sull'entrata che per i detti due commi resta dovuta secondo le norme ordinarie.

L'osservanza di formalità, sanata per effetto del condono, non può riguardare ogni adempimento che si integra nel presupposto dell'imposizione, ma solo quegli adempimenti meramente formali che non sono influenti sul tributo. La questione si incentra sui passaggi di merci in sospeso, in conto deposito, a scopo di lavorazione e per tramite di ausiliari del commercio che, entro certi limiti e quando siano diligentemente osservate preventivamente le condizioni imposte, non danno luogo ad entrata imponibile (art. 13, l. 19 giugno 1940, n. 762; art. 16-30, reg. 26 gennaio 1940, n. 10). Le « formalità » imposte, o talune di esse, non sempre sono veramente delle formalità; sono anche il mezzo con il quale si assicura che i trasferimenti di merci siano veramente di carattere interno e come tali non soggetti all'imposta, in deroga alla regola generale. Di conseguenza se, ad esempio, non risulta preventivamente costituito il rapporto di commissione, si ha un ordinario passaggio di merci tra soggetti estranei che non può diventare successivamente, nemmeno in sede di condono, passaggio a mezzo di commissionario; non cade in questione una « formalità » ma il

nitivamente accertate, non si fa luogo al versamento delle soprattasse, delle pene pecuniarie e delle altre sanzioni non penali non ancora corrisposte, subordinatamente al versamento dell'imposta dovuta, e, con il secondo comma, che per le violazioni non ancora accertate non si applicano le soprattasse, le pene pecuniarie e le altre sanzioni non penali se il contribuente dichiara al competente ufficio l'ammontare complessivo delle entrate non assoggettate al tributo e versa la relativa imposta, stabilisce, con il terzo comma, che « è sanata l'inosservanza delle formalità relative al tributo di cui ai commi precedenti ».

Orbene, i titolari della ditta « Bagnasco », muovendo dalla considerazione che ad essi in effetti è stata soltanto addebitata (come emerge dai provvedimenti amministrativi e dalla pronuncia della Corte d'Appello) la mera inosservanza di una prescrizione formale, concernente la registrazione delle operazioni di consegna e restituzione delle merci, hanno chiesto, che, in applicazione del suindicato terzo comma, si applichi il condono sia per il tributo che per la pena pecuniaria, con esonero dal pagamento di qualsiasi somma.

L'Amministrazione finanziaria, come si è detto, si oppone a tale pretesa.

Essa sostiene che le ipotesi in cui il contribuente è comunque tenuto al pagamento dell'imposta, già accertata (come nella specie) o in corso di accertamento, sono regolate dai primi due commi dell'articolo in esame (che prevedono il solo abbuono delle pene pecuniarie, previo pagamento del tributo) e che pertanto il terzo comma dello stesso articolo non può che riferirsi alle sole ipotesi di violazioni formali della legge

presupposto dell'obbligazione. In tal caso l'imposta resta dovuta anche in sede di condono a norma del primo e del secondo comma dell'art. 11, né potrebbe la norma di condono dichiarando sanata l'inosservanza modificare radicalmente *nella sostanza* l'oggetto dell'obbligazione.

Tuttavia non tutte le condizioni imposte dal regolamento sono essenziali e inerenti al presupposto; alcune sono veramente « formalità » sanabili *ex post* che non influiscono sull'obbligazione.

Il criterio distintivo tra condizioni essenziali e mere formalità si ricava dall'art. 31 della legge e dall'art. 30 del regolamento: quando siano osservate le norme sulla registrazione sui libri o sulla costituzione del rapporto di intermediazione o comunque risulti la funzione ausiliaria, se non è osservata qualcuna delle altre norme si applica la pena pecuniaria ridotta « senza ripetizione di imposta ». Sono evidentemente queste vere e proprie formalità, non implicanti pagamento di imposta, quelle che il terzo comma dell'art. 11 dichiara sanate ai soli fini delle soprattasse.

Questa conclusione è riconfermata dall'interpretazione complessiva dell'art. 11. I benefici del condono in materia di I.G.E. concernono le sanzioni e gli atti accessori e mai l'imposta che resta integralmente dovuta a differenza degli altri tributi che subiscono riduzioni; sarebbe pertanto poco credibile che il terzo comma dell'art. 11 abbia inteso escludere totalmente l'obbligazione per l'imposta.

tributaria che non determinano applicazione d'imposta e non rientrano quindi nelle previsioni precedenti.

Ma tale assunto non può essere condiviso, dovendosi invece ritenere che il detto terzo comma è diretto a disciplinare tutte le ipotesi di pretese fiscali che scaturiscono dalla « inosservanza di formalità », quali che siano gli effetti che la legge tributaria fa scaturire dalle singole inosservanze.

Questa interpretazione, infatti, trova conforto, in primo luogo, in elementi di ordine letterale, desumibili dal tenore e dal significato proprio delle espressioni adoperate.

Invero, la locuzione « è sanata l'inosservanza delle formalità » significa sostanzialmente che tale inosservanza, considerata nella sua obiettività, deve considerarsi insussistente e che pertanto restano caducati, in conseguenza della disposta sanatoria, tutti gli effetti che da essa derivavano, e cioè non soltanto l'applicabilità di pene pecuniarie o altre sanzioni ma anche (in mancanza di specifica esclusione) la imposizione di un tributo principale.

Sempre sul piano letterale, non può farsi a meno di considerare che se il legislatore avesse inteso, come l'Amministrazione sostiene, riferirsi, nel terzo comma, a una circoscritta categoria di inosservanze formali ovvero limitare il beneficio del condono ad alcune soltanto delle obbligazioni tributarie derivanti dalle dette inosservanze avrebbe fatto ricorso ad appropriate specificazioni, mediante adozione di formule analoghe a quelle impiegate nei primi due commi dello stesso articolo.

Ma la suenunciata interpretazione è confortata anche da elementi di ordine logico, rapportabili alla « ratio » della norma in esame, diretta evidentemente ad assicurare, rispetto alle ipotesi contemplate nei commi precedenti, un trattamento preferenziale.

Difatti, nel sistema normativo dell'imposta generale sull'entrata erano previste, accanto alle normali ipotesi di effettivo accertamento di entrate imponibili (che comportavano l'applicazione del tributo ed anche, per l'omissione o il ritardo del pagamento, di una pena pecuniaria), particolari casi di inosservanza di prescrizioni formali che determinavano, in materia di merci trasferite per tramite di ausiliari ed intermediari, di merci « in conto sospeso » di depositi a custodia, di prestiti di consumo, di merci non conformi all'ordinazione, di beni destinati all'esportazione ed anche (come nella specie) di merci in conto lavorazione, una presunzione di esistenza di entrata imponibile e comportavano quindi l'assoggettamento del contribuente alle medesime obbligazioni tributarie previste per le ipotesi di accertamento effettivo.

Orbene, risulta manifesto che rispetto alle ipotesi di accertamento effettivo, la posizione dei contribuenti che si erano resi responsabili, soltanto, di violazione di prescrizioni formali risultava meritevole di particolare considerazione, sicché è legittimo rapportare a tale specifica

«ratio» il più benevolo trattamento ad essi riservato con l'esonero completo degli obblighi tributari, principali ed accessori, derivanti dalle violazioni stesse ed imposti, attraverso un sistema di presunzioni, per ragioni di politica fiscale.

Per le considerazioni suesposte deve riconoscersi che ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della l. 19 dicembre 1973 n. 823 sono interamente condonate l'imposta e la pena pecuniaria che formano oggetto della presente controversia, con conseguente declaratoria di estinzione del processo e compensazione delle spese dell'intero giudizio, va, pure, disposta la restituzione del deposito ai ricorrenti. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 maggio 1977, n. 1811 - Pres. Rossi - Est. Zappulli - P.M. Antoci (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Marzano) c. Giordano.

Imposta di registro - Accessioni - Presunzione di trasferimento - Esclusione - Atto di data certa col mezzo della registrazione - Necessità.
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 47).

Poiché per evitare il normale effetto della accessione è sempre necessario un atto scritto con il quale si concede il diritto di inedificare, la prova della appartenenza al compratore o a terzi delle costruzioni può essere data solo con quell'atto, che abbia acquisito data certa col mezzo della registrazione, che ha impedito il normale effetto dell'accessione e mai con atti equipollenti, se pure di indiscussa validità probatoria (1).

(1) La decisione sopra riportata riafferma con tutto rigore la generale validità del principio contenuto nell'art. 47 dell'abrogata legge di registro e ne illustra ampiamente le ragioni. La necessità dell'atto che abbia acquistato data certa col mezzo della registrazione si giustifica non tanto come garanzia probatoria del fatto (che su tale piano potrebbero esistere validi equipollenti) ma come impossibilità di ammettere l'esistenza di un negozio traslativo del diritto di superficie che non sia stato registrato. In sostanza quando si tassa il trasferimento del solo suolo separatamente dalle costruzioni, necessariamente si presuppongono gli effetti di un precedente atto traslativo, e ciò non può farsi se quell'atto non è stato registrato. Di conseguenza la norma dell'art. 47 non fa che un'applicazione specifica di un principio generale quando vieta che si dia rilevanza ad un negozio non risultante da atto registrato.

L'art. 47, tuttavia, non mira soltanto allo scopo di assicurare che la imposta di registro sull'atto di costruzione del diritto *ad aedificandum* sia in qualche modo corrisposta, ma esige che quell'atto abbia anteriormente prodotto l'effetto reale di impedire l'accessione (v. Cass. 18 aprile 1974, n. 1057 e relativa annotazione, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1236).

Su questa premessa non possono mai ammettersi equipollenti dell'atto registrato come prove (non del fatto) ma del negozio di costituzione del diritto di edificare sul suolo altrui. Sul punto la pronuncia ora intervenuta dovrebbe valere a correggere alcune deviazioni. (Cass. 21 giugno 1974, n. 1850, *ivi*, 1974, I, 1245).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 maggio 1977, n. 2133 - Pres. Novelli - Est. Zappulli - P.M. Pandolfelli - Ministero delle Finanze (avv. Stato Sacchetto) c. Abondanno.

Imposta di successione - Deduzione di passività - Debiti cambiari - Annotazione su libri di commercio obbligatori - Necessità - Annotazione su registri sussidiari - Insufficienza.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 2370, art. 45).

Ai fini della detrazione dei debiti cambiari dell'asse ereditario, l'annotazione sui libri di commercio obbligatori regolarmente tenuti è necessaria e insostituibile; non è pertanto sufficiente l'annotazione su libri sussidiari (1).

(1) Decisione da condividere pienamente; cfr. *Relazione Avv. Stato*, 1970-75, II. 850.

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE E APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 6 giugno 1977, n. 2326 - Pres. Ferrati - Est. Corasaniti - P. G. Ferraiuolo (conf.) - Impresa Antonnicola (avv. C. Carbone) c. A.N.A.S. (avv. Stato Del Greco).

Procedimento civile - Cassazione - Ricorso incidentale condizionato e ricorso principale - Ordine di esame.
(cod. civ., art. 371).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Impreviste difficoltà di esecuzione - Disciplina - Clausola di deroga - Effetti - Mutamento del tipo contrattuale - Esclusione - Allargamento dell'alea normale - Interpretazione della clausola - Criteri.
(cod. proc. civ., art. 1664, comma secondo).

All'esame del ricorso incidentale condizionato deve passarsi solo se il ricorso principale appaia fondato: ciò, almeno nei casi in cui l'accoglimento del ricorso incidentale non importerebbe immediatamente per il ricorrente una decisione più favorevole di quella adottata con la sentenza impugnata, ma solo il riesame della causa (1).

La clausola del bando di appalto-concorso, costituente parte integrante del contratto, che, in deroga all'art. 1664 cod. civ., escluda il diritto ad ulteriore compenso per le difficoltà impreviste incontrate nell'esecu-

(1) Sul ricorso incidentale condizionato (interesse, onere di proporlo, contenuto e condizioni di ammissibilità, limiti in cui la volontà del resistente rileva nel senso di modificare l'ordine logico delle questioni devolute), cfr. Cass. 27 luglio 1976, n. 2988, *Giust. civ.* 1976, I, 1751.

A partire da Cass. 7 luglio 1972, n. 2254 (richiamata in motivazione, ma non pronunciata dalle Sezioni unite come ricorda invece l'estensore, con singolare lapsus dovuto forse all'adesione prestata alla sentenza dalla successiva giurisprudenza) in *Foro it.* 1973, I, 493, *Giust. civ.* 1973, I, 515 e *Riv. dir. proc.* 1974, 161 con nota adesiva di AGRATI MIGLIO, *A proposito della subordinazione necessaria» del ricorso incidentale del vincitore*, l'indirizzo giurisprudenziale affatto prevalente è nel senso che il ricorso incidentale, che verta su questioni pregiudiziali o preliminari non rilevabili di ufficio su cui la parte vittoriosa sia rimasta teoricamente soccombente, va considerato come condizionato all'accoglimento del ricorso principale anche in difetto di espresso condizionamento e va perciò esaminato solo dopo che il ricorso principale sia stato riconosciuto in tutto o in parte infondato (Cass. 7 febbraio 1975, n. 476, *Giust. civ. Mass.* 1975, 227; Cass. 8 gennaio 1974, n. 50, *ivi*, 1974, 26; Cass. 28 settembre 1973, n. 2446, *ibidem*, 1973, 1287).

zione dell'opera, non implica alterazione della struttura ovvero della funzione dell'appalto nel senso di renderlo aleatorio, in quanto dà luogo solo ad un ulteriore allargamento del rischio proprio del tipo di contratto, senza che il rischio, pur così allargato, esorbiti dall'alea normale: la interpretazione di tale clausola non postula di conseguenza un particolare rigore d'indagine circa la volontà delle parti (2).

(*Omissis*). — *Svolgimento del processo.* - L'impresa Sante Antonnicola convenne in giudizio davanti al Tribunale di Roma l'A.N.A.S. Espose che l'Azienda convenuta aveva affidato in appalto ad essa istante i lavori di costruzione di una variante per l'eliminazione della viziosità plano-altimetrica in corrispondenza del valico di Fassano di Vico fra le progressive Km. 3+600 e 3+450 della strada statale 66, per un dato prezzo complessivo a corpo; che nel corso dei lavori essa istante aveva iscritto negli atti contabili quattro distinte riserve per un dato ammontare; che l'Azienda aveva respinto le dette riserve ed aveva dichiarato di escludere la competenza arbitrale ai sensi dell'art. 47 del Capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063. Chiese pertanto che il Tribunale accertasse il diritto di essa istante a conseguire il risarcimento dei danni ed il compenso dei maggiori oneri incontrati nell'esecuzione dei lavori per difficoltà estranee all'originaria rappresentazione delle parti e condannasse l'Azienda convenuta a pagare ad essa istante una data somma a questo titolo. — (*Omissis*).

In senso contrario, però, cfr. Cass. sez. un., 15 aprile 1976 n. 1333, *Giust. civ.* 1976, I, 1046, che ha esaminato per primo il ricorso incidentale (in concreto non condizionato) e ciò in considerazione della sua priorità logica, poi passando all'esame ed al rigetto del ricorso principale come di quello condizionato.

La dottrina sull'argomento trovasi richiamata in *Giust. civ.* 1975, I, 814, nella annotazione redazionale a Cass. 12 ottobre 1974 n. 2817.

(2) Dal contesto della decisione appare che questa abbia riguardo ad un caso in cui veniva in applicazione il comma secondo dell'art. 1664 cod. civ., anziché il comma primo (come è scritto invece nella parte finale della sentenza).

Presupposti nella specie non controversi della decisione sono evidentemente la applicabilità dell'art. 1664, comma 2, cod. civ. anche agli appalti di opere pubbliche, la indifferenza al riguardo dell'esser il corrispettivo fissato a *forfait*, la natura dispositiva della norma.

La decisione, distinguendo tra estensione convenzionale dell'ambito dell'alea normale e contratto aleatorio per volontà delle parti (su cui cfr. NICOLÒ, *Alea, Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, I, 1024 e 1026 ss.), ha affermato in sostanza che la volontà delle parti può indirizzarsi alla sola deroga della disciplina posta dall'art. 1664 e che questa deroga non passa, come per la risoluzione da eccessiva onerosità (art. 1467 cod. civ.), per il medio della configurazione del contratto come aleatorio. Con la ulteriore conseguenza che non sorge una questione di diritto attinente alla qualificazione giuridica del contratto posto in essere dalle parti, ma solo una questione di merito, attinente alla ricostruzione della volontà delle parti nel senso che resti o no addossato all'appaltatore il rischio delle sopravvenienze onerose imprevedute. In questo senso la sentenza in rassegna appare seguire un ordine concettuale diverso da quello

Il tribunale dichiarò improponibile la domanda per decadenza derivata da tardività dell'iscrizione delle riserve, ritenendo che l'onere dell'iscrizione tempestiva delle medesime sussiste anche per gli appalti a *forfait*, come quelli di cui si tratta, e non solo per gli appalti a misura.

La Corte d'appello di Roma rigettò il gravame dell'appaltatore soccombente ritenendo: 1) che l'onere dell'iscrizione tempestiva non ricorre nel caso di appalto a *forfait*, sicché sotto tale aspetto la domanda non poteva considerarsi improponibile; 2) che peraltro la improponibilità delle riserve (e quindi della domanda) discendeva dall'art. 4 del bando di appalto, con cui era stata esclusa ogni variazione del prezzo d'appalto in relazione a qualsiasi aumento di spesa nell'esecuzione delle fondazioni e di qualsiasi altro lavoro, così imprimendosi al contratto d'appalto un carattere aleatorio con conseguente implicabilità sia del primo che del secondo comma dell'art. 1664 c.c.

L'impresa Sante Antonnicola ha proposto ricorso per cassazione.

L'A.N.A.S. resiste con controricorso, col quale ha proposto ricorso incidentale condizionato.

Motivi della decisione. - Vanno anzitutto riuniti, ex art. 335 c.p.c., il ricorso principale dell'impresa Sante Antonnicola ed il ricorso incidentale dell'A.N.A.S., proposti entrambi contro la medesima sentenza.

in precedenza seguito da Cass. 11 dicembre 1956 n. 4403, *Giust. civ.* 1957, I, 425 e Cass. 10 agosto 1950 n. 2479, *Giur. it.* 1951, I, 1, 730 con osservazione di BOSELLI, centrate per contro sulla qualificazione del contratto come oneroso.

Per la interpretazione delle clausole di rinuncia alla revisione del prezzo in caso di sopravvenute impreviste difficoltà, cfr. RUBINO, *Appalto, Commentario del codice civile a cura di Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1967, sub art. 1664, n. 6, pag. 192.

Sull'applicabilità dell'art. 1664, comma 2, cod. civ. agli appalti di opere pubbliche, cfr. le osservazioni svolte nella *Relaz. Avv. Gen.* 1971-1975, III, n. 380, pag. 246 ss.: alla giurisprudenza ivi richiamata addè Cass. 15 aprile 1976 n. 1337, in questa *Rassegna* 1976, I, 619.

Sulla questione se la norma sia applicabile anche agli appalti a *forfait*, cfr. in senso affermativo, Lodo arbitr. 15 novembre 1967 n. 86, *Arb. appalti* 1968, 266 e *Giust. civ. Rep.* 1969, *opere pubbliche*, 136, richiamata in CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1976, n. 339, pag. 487 unitamente a Cass. 23 novembre 1971 n. 3398, *Foro it.* 1972, I, 2207, che però non ha riguardo ad un caso di appalto a *forfait*; nello stesso senso, in dottrina, RUBINO, *Appalto, cit.*, sub art. 1657, n. 2, pag. 95.

Diverso aspetto del problema, quello se dalla pattuizione di un compenso a *forfait* possa desumersi la volontà delle parti di derogare alla disciplina dell'art. 1664 cod. civ., che, se si ammette l'applicabilità della norma anche a questi appalti, andrebbe risolto nel senso che l'esser stato il prezzo così determinato possa costituire uno degli elementi, ma non il solo in base al quale operare tale valutazione: sull'argomento, cfr., con riguardo peraltro all'art. 1664 comma 1, Cass. 22 febbraio 1974 n. 529, *Giust. civ. Mass.* 1974, 251; App. Torino 28 maggio 1957, *Giust. civ. Rep.* 1957, *appalto*, 39.

Va preso in esame per primo il ricorso principale, ancorché col ricorso incidentale condizionato si sollevi una questione (sussistenza per l'appaltatore dell'onere di tempestiva iscrizione delle riserve anche nel caso di appalto a *forfait*) risolta (negativamente e quindi) in senso sfavorevole al ricorrente incidentale, che ha priorità logica rispetto a quella risolta, in senso a lui favorevole, con la decisione conclusiva del giudizio.

Le Sezioni Unite di questa Corte Suprema, con la sentenza n. 2254 del 1972, hanno affermato che (sempre) deve esaminarsi per primo il ricorso principale, salvo a passare all'esame del ricorso incidentale condizionato solo se quello appaia fondato, perché ciò risponde (sempre) all'interesse del ricorrente incidentale. Ai fini della presente decisione è sufficiente ritenere che ciò deve avvenire certamente (almeno) nei casi nei quali, come nel caso di specie, l'accoglimento del ricorso incidentale, se questo fosse esaminato per primo, non importerebbe senz'altro, cioè immediatamente, una decisione più favorevole per il ricorrente di quella adottata con la sentenza impugnata, ma solo un riesame della causa.

Il ricorso principale non è fondato. Pur prospettando la violazione di norme di ermeneutica contrattuale e dell'art. 1664 cpv. c.c. e la inadeguatezza della motivazione, esso investe in realtà la decisione di merito come risultato obbiettivo dell'interpretazione della volontà contrattuale nel senso che una apposita clausola del bando di appalto-concorso, costituente parte integrante del contratto, escludeva, in deroga all'art. 1664 capoverso c.c., il diritto ad ulteriore compenso per le difficoltà impreviste incontrate nell'esecuzione dell'opera. Al riguardo sostiene in sostanza il ricorrente che l'indagine sulla portata precettiva del negozio esige una particolare cautela in relazione al carattere commutativo del contratto d'appalto ed alla correlativa necessità di maggior rigore nell'accertamento di un particolare intento delle parti volto, così come avrebbe avvisato la Corte del merito, a rendere aleatorio il contratto nel caso concreto. Ma tale assunto non può essere condiviso. Il contratto d'appalto, pur non essendo aleatorio, importa per se stesso, da un lato in relazione all'inevitabile decorso di un apprezzabile lasso di tempo dalla conclusione alla esecuzione di esso ed in relazione alla diretta esposizione di esso all'incidenza delle condizioni di mercato, dall'altro in relazione al sempre possibile divario fra difficoltà di esecuzione previste e difficoltà di esecuzione incontrate, l'assunzione da parte dell'appaltatore di un rischio economico particolarmente ampio, rischio che peraltro rientra nell'alea normale di quel tipo di contratto e le cui conseguenze sono solo in parte attenuate dalle disposizioni contenute rispettivamente nel primo e nel secondo comma dell'art. 1664 c.c. È chiaro perciò che non implica alterazione della struttura ovvero della funzione dell'appalto nel senso di renderlo aleatorio (la locuzione della sentenza impugnata *in parte qua* è mera inesattezza rettificabile mediante correzione ai sensi dell'art. 384 cpv. c.p.c.), ma solo un ulteriore allargamento del rischio

senza che questo, pur così ulteriormente allargato, esorbiti dall'alea normale — né postula di conseguenza un particolare rigore d'indagine circa la volontà delle parti — una clausola diretta a rendere inoperante il temperamento di cui all'art. 1664, primo comma (*rectius*, secondo - n.d.r), c.c., disposizione alla quale la stessa ricorrente principale riconduce le pretese a suo tempo avanzate.

Rigettandosi il ricorso principale, il ricorso incidentale condizionato rimane assorbito. — (*Omissis*).

TRIBUNALE DI ROMA, Sez. I, 14 marzo 1977, n. 2338 - *Pres. ed Est. Vitali* - Soc. p. a. Ingg. Provera e Carrassi (avv. Pallottino e Paoletti) c. Amministrazione dei lavori pubblici (avv. Stato Marzano).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Richieste dell'appaltatore di maggiori compensi - Contestazione della pretesa nel merito - Rinuncia implicita alla decadenza per tardività della riserva - Ammissibilità.
(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 54, 64 e 89; cod. civ., art. 2968).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Difettosa progettazione - Onere dell'appaltatore di rilevarla - Condizioni.

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale Il.pp. del 1895 - Ritardi nei pagamenti - Disciplina - Illegittimità per contrasto con art. 3 Cost. - Esclusione.
(d.m. 28 maggio 1895, art. 40; cost., art. 3).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Ritardi nei pagamenti - Disciplina - Applicabilità - Limiti - Dolo o colpa grave dell'Amministrazione - Eliminazione di difetti dell'opera da parte dell'appaltatore - Ritardo nel collaudo - Colpa - Esclusione.
(d.m. 28 maggio 1895, art. 40).

La rinuncia a valersi dell'eccezione di decadenza per tardiva formulazione di riserve negli appalti di opere pubbliche può desumersi dal comportamento processuale dell'Amministrazione, che dimostri di voler discutere nel merito la pretesa dedotta nella riserva (1).

L'appaltatore di opera pubblica che, ad opera eseguita, sottoscrive il contratto di appalto accettandone le condizioni, i prezzi unitari ed il

(1) Sull'ammissibilità della rinuncia a far valere la decadenza in cui l'appaltatore sia incorso per aver formulato le riserve tardivamente, cfr. Cass. 5 gennaio 1976, n. 8, in questa *Rassegna* 1976, I, 124; Cass. 17 ottobre 1975, n. 3374, *ivi*, 1975, I, 912; Cass. 29 ottobre 1973, n. 2809, *ibidem*, 1973, I, 1191 con nota critica di MARZANO, *Sulla rinuncia a valersi della decadenza in tema di pubblici appalti*; Cass. 12 marzo 1973, n. 677, *Foro it.* 1973, I, 2107, *Giust. civ.* 1974, I, 141 e in questa *Rassegna* 1973, I, 458; Cass. 28 ottobre 1965, n. 2290, *Foro it.* 1966, I, 666.

prezzo complessivo, non ha diritto a maggiori compensi a fronte di spese poi incontrate per eliminare difetti dell'opera peraltro realizzata secondo il progetto predisposto dal committente se, pur potendolo, abbia ommesso di rilevare che la realizzazione dell'opera a regola d'arte implicava necessariamente, ancorché il progetto non ne facesse menzione, accorgimenti ommessi in fase esecutiva (in particolare l'uso di un sistema di fissaggio delle lastre di cristallo utilizzate per costituire le invetriate dell'Aerostazione di Fiumicino, idoneo ad evitarne la rottura). Invero, anche l'appaltatore di opera pubblica, se conserva nel corso del rapporto l'autonomia di gestione e di esecuzione dell'opera che gli deriva dalla natura del contratto, è tenuto alla verifica del progetto predisposto dal committente e ad adibire in tale verifica la diligenza e perizia necessarie (2).

La disposizione contenuta nell'art. 40 del D.M. 28 maggio 1895 non è illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost. (3).

Se i limiti della corresponsione di interessi ed indennizzi risultanti dal capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici vengono meno nell'ipotesi in cui i ritardi nel compimento degli atti dovuti e nel pagamento delle somme di spettanza dell'appaltatore siano imputabili a dolo o colpa grave dell'Amministrazione e dei suoi funzionari, una colpa siffatta non è rinvenibile nel comportamento dell'Amministrazione, che sospenda i pagamenti e soprasseda alle operazioni di collaudo durante il tempo impiegato dall'impresa appaltante per accertare definitivamente le cause del vizio che l'opera eseguita presenti e per apprestare e porre in esecuzione i rimedi tecnici idonei ad eliminarlo, rendendo l'opera perfetta e collaudabile (4).

(Omissis). — Restano dunque da trattare, in questa sede, la prima, la seconda, la terza e la quarta riserva, e la sesta, nei limiti sopra indicati.

(2) La soluzione del caso è stata raggiunta dal tribunale muovendo da consolidati principi, di costante applicazione nel campo degli appalti privati, in tema di responsabilità dell'appaltatore per i vizi dell'opera nell'ipotesi in cui gli stessi vizi siano già insiti nel progetto predisposto dal committente.

In dottrina, sul punto, cfr. RUBINO, *Dell'appalto*, in *Commentario di Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1967, pag. 47 ss.; in giurisprudenza, *sull'obbligo di verifica del progetto da parte dell'appaltatore*, Cass. 11 aprile 1975, n. 1378, *Giust. civ. Mass.* 1975, 628; Cass. 20 luglio 1971, n. 2343, *ivi*, 1971, 1274; *sul connesso onere di denuncia dei difetti del progetto e di sospensione dei lavori*, Cass. 21 ottobre 1974, n. 2985, *Giust. civ. Mass.* 1974, 1318; *sulla diligenza e perizia richieste all'appaltatore*, Cass. 3 giugno 1975, n. 2214, *Giust. civ. Mass.* 1975, 1021; *sulla riduzione dell'appaltatore a nudus minister come limite della responsabilità*, Cass. 3 giugno 1975, n. 2214, *cit.*; Cass. 5 maggio 1975, n. 1738, *Giust. civ. Mass.* 1975, 790; Cass. 21 marzo 1973, n. 800, *Foro amm.* 1974, I, 1, 42; Cass. 4 gennaio 1966, n. 53, *Riv. giur. edil.* 1966, I, 731.

Relativamente alla prima riserva l'Amministrazione ha eccepito la decadenza dell'impresa, per tardività della iscrizione nei libri contabili. La eccezione è stata sollevata per la prima volta con la comparsa conclusionale del 25 novembre 1976, dopo dieci anni di lite e dopo che la causa era già stata una volta spedita in decisione. Reputa il Collegio che l'Amministrazione abbia a suo tempo inteso di rinunciare alla eccezione, dimostrando, con il suo comportamento extraprocessuale e processuale, di voler affrontare nel merito la questione.

La riserva dev'essere disattesa. Come s'è detto, essa riguarda il mancato allibramento della fornitura e posa in opera di profilato in plastica per il fissaggio delle vetrate. Assume l'impresa che le debba essere pagata separatamente la fornitura e la posa in opera di una partita di profilato ad H in plastica trasparente, delle dimensioni di mm. 16 x 25, interposto in senso orizzontale fra le grandi lastre di cristallo delle vetrate sui fianchi e sulla fronte dell'Aerostazione.

La indispensabilità del profilato è stata posta in evidenza, fra gli altri, dal consulente tecnico dell'ufficio, il quale ha rilevato che il contatto diretto fra loro delle lastre sovrapposte avrebbe determinato, per l'azione del vento e le vibrazioni di motori, uno sfregamento dei bordi, con il conseguente smussamento degli spigoli, la riduzione dei punti di appoggio e la rottura dei cristalli.

L'art. 19 del contratto prevedeva la fornitura e la posa in opera di cristalli « completi di ogni materiale di fissaggio e di ogni magistero ». I prezzi non avrebbero subito mutamenti « sia per il tipo di montaggio scelto sia per le lastre sovrapposte e collabenti » e si riferivano « a lastre rese perfettamente e permanentemente solidali con gli infissi con tutti gli oneri per materiali e mano d'opera necessari ».

La circostanza che l'atto fu sottoscritto dopo la esecuzione dei lavori rende più significativa e pregnante la espressione negoziale della volontà

In tema di appalti pubblici, con riguardo alla responsabilità dell'appaltatore per danni arrecati a terzi omettendo la necessaria verifica del progetto predisposto dal committente, cfr. Cass. 3 giugno 1967, n. 4218, *Foro amm.* 1967, I, 1, 533.

Sull'argomento, cfr. altresì, CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1976, n. 576, pag. 858 ss.

(3-4) Sulla terza massima non consta dell'esistenza di precedenti in termini.

Sulla prima parte della quarta massima, cfr. Cass. 23 novembre 1974 n. 3800, *Giust. civ. Mass.* 1974, 1636; Cass. 19 novembre 1973, n. 3089, *Foro it.* 1974, I, 3105 e in questa *Rassegna* 1973, I, 1194 con nota di MARZANO, *Il ritardo dei pagamenti nell'appalto di opera pubblica*; Cass. 13 maggio 1971, n. 1384, *Foro amm.* 1972, I, 1, 48, *Giust. civ.* 1971, I, 1780 e *Arb. e app.* 1971, 31.

Sulla seconda parte della massima, per riferimenti, cfr., in tema di appalti privati, Cass. 8 luglio 1971, n. 2181, *Giust. civ. Mass.* 1971, 1186, secondo la quale fino a quando non siano eliminati i vizi e le difformità dell'opera, il credito dell'appaltatore non è esigibile e non possono perciò decorrere a suo favore gli interessi sulle somme dovute.

dell'impresa, la quale, accettando le condizioni del contratto, i prezzi unitari e l'ammontare complessivo di questo, aveva già considerato (o avrebbe dovuto considerare) quali accorgimenti tecnici si rendevano necessari perché il risultato dell'appalto fosse raggiunto a regola d'arte, in relazione all'ampiezza e allo spessore delle lastre e alle particolari condizioni ambientali in cui queste si trovavano a svolgere la loro funzione.

Nel presentare all'Amministrazione dei lavori pubblici uno studio su alcuni problemi relativi alle pareti dell'Aerostazione, l'impresa così si esprimeva: « L'aerostazione dell'aeroporto intercontinentale di Fiumicino è costituita da un corpo centrale rettangolare e da due moli che si sviluppano sul prolungamento di uno dei suoi lati maggiori.

« Le pareti sono interamente vetrate, la copertura lo è parzialmente.

« Trattasi quindi di un edificio in cui le superfici perimetrali perdono la loro funzione tradizionale per acquistarne un'altra tecnicamente più seducente. E cioè l'utilizzazione della energia solare per il riscaldamento invernale degli ambienti e per l'illuminazione di essi con luce prevalentemente naturale.

« Le pareti dovranno quindi essere trasparenti a tale energia e corredate da schermi che possano escluderla nei mesi caldi o nei giorni particolarmente luminosi.

« E ancora, non dovranno permettere la formazione di condensa sulla loro superficie, dovranno avere una ragionevole attenuazione acustica e dovranno resistere alle normali sollecitazioni statiche ed eventualmente dinamiche ».

Già nell'ottobre del 1959 (v. la documentazione prodotta dall'impresa) questa era a conoscenza del fatto che, avendo l'Amministrazione disatteso la sua proposta di utilizzare vetrate in Thermopane (« Il Thermopane è una vetrata prefabbricata, costituita da due cristalli saldati lungo il perimetro su un distanziatore in metallo, che delimita una intercapedine contenente aria secca »), si sarebbero dovuti applicare normali cristalli dello spessore da mm. 7 a 8 e dell'ampiezza di mq. 9,30.

Anche ad un profano non può non apparire evidente la necessità che, ai fini della esecuzione dell'opera a regola d'arte, tra le lastre, di peso e di ampiezza così rilevanti, messe in opera in un edificio soggetto di continuo alle sollecitazioni del vento e alle vibrazioni dei motori, fosse interposto un corpo separatore ed isolante. Maggiormente tale necessità dovette essere avvertita dall'impresa, nell'esercizio della sua attività professionale (art. 1176 cod. civ.), che, pertanto, quando sottoscrisse l'atto del 7 luglio 1960, non poté ignorare che nel prezzo per la fornitura e posa in opera dei cristalli erano comprese, fra gli altri materiali e magisteri occorrenti per la buona riuscita dell'appalto, anche la fornitura e

la posa in opera dei profilati speciali, in grado di separare i cristalli tra loro.

Dall'epoca dei lavori, nel corso di alcuni anni, si verificarono alcuni fatti di rottura e di lesione dei cristalli, con grave allarme per la incolumità delle persone presenti nell'aerostazione e molte perplessità circa la bontà dei risultati dell'appalto. Avvennero rotture di cristalli il 2-3 febbraio 1960 (1 cristallo), il 23 settembre 1960 (1 cristallo), il 3 febbraio 1961 (1 cristallo), il 5 aprile 1962 (3 cristalli), il 7 novembre 1962 (1 cristallo), il 18 novembre 1962 (2 cristalli): furono accertate lesioni di cristalli l'8 ottobre 1960, il 10 marzo 1961 e il 7 marzo 1963.

Tali episodi ripetuti e reiterati nel tempo, in effetti costituirono denuncia della esistenza di un vizio nella esecuzione dell'appalto, non potendo certo essere riferibili nel loro insieme a cause naturali di forza maggiore, di natura occasionale od eccezionale. Perché l'opera appaltata (avuto riguardo alla funzione della copertura ed al pericolo rappresentato dalla rottura delle lastre e dalla caduta dei frammenti) potesse dirsi eseguita a perfetta regola d'arte, si sarebbe dovuto escludere in modo assoluto, salvi i casi eccezionali, la possibilità di lesioni o di frantumazioni.

Le riserve nn. 2, 3 e 4 dell'impresa si riferiscono al rimborso delle spese e al compenso dovuti per la sostituzione del cristallo andato in frantumi il 2-3 febbraio 1960; per la sostituzione di un altro cristallo lesionato (verbale dell'8 ottobre 1960); per la sostituzione di altri cristalli lesionati (verbale del 10 marzo 1961).

Le parti, ed il consulente tecnico dell'ufficio, concordano nell'individuare la causa efficiente delle rotture e delle lesioni dei cristalli nelle forti raffiche di vento che soffiano sulla piana di Fiumicino. Dagli elementi di giudizio presenti in atti, fra gli altri indicati dai consulenti dell'ufficio e dell'amministrazione, si trae che l'aerostazione sorge in una zona particolarmente ventosa, sia perché priva di ripari all'intorno, naturali o artificiali, sia perché situata in prossimità del mare; che a causa della inusitata ampiezza delle lastre di copertura, e del loro peso, le raffiche di vento ne provocano l'oscillazione e, poi, in caso di concordanza del periodo di oscillazione e del ritmo delle raffiche, il lesionamento e la rottura; che, più in particolare, le oscillazioni erano determinate dal fatto che le lastre erano appoggiate ai due montanti verticali, in modo che i loro lembi orizzontali erano insufficientemente trattenuti (sempre tenuto conto dell'ampiezza delle superfici); che il rimedio fu trovato, di accordo fra le parti, con l'inserimento di traverse di irrigidimento, in profilato di alluminio anodizzato, tali da attenuare od escludere le oscillazioni provocate dalle raffiche di vento; che il rimedio si rivelò efficacissimo, perché dopo l'applicazione delle traverse, nei primi mesi del 1963, da parte dell'impresa, non si verificarono ulteriori inconvenienti.

Poiché la progettazione dei lavori fu approntata dall'amministrazione committente, la quale stabilì l'ampiezza e lo spessore delle lastre, e non tenne conto del suggerimento dell'impresa di utilizzare lastre di Thermo-pane, questa assume che la responsabilità dei lesionamenti e delle rotture sarebbe da ascrivere esclusivamente all'amministrazione medesima, con l'obbligo di risarcimento dei danni cagionati.

Sono noti i principi che vigono nella materia, elaborati dalla dottrina prevalente e più autorevole. È stato ritenuto che se il progetto viziato sia stato predisposto dal committente, nei suoi confronti, oltre il tecnico che lo ha effettivamente redatto, è responsabile anche l'appaltatore, se questi si sia avveduto del difetto, ed abbia omesso di dare tempestivamente notizia di ciò alla controparte, sospendendo, se del caso, l'esecuzione dell'appalto.

Se l'appaltatore non si sia avveduto del difetto insito nel progetto portato dal committente, è pure prospettabile una sua colpa, quand'egli per il grado di diligenza e di perizia al quale, in relazione alla professione esercitata, era tenuto, avrebbe dovuto accorgersi della deficienza e darne avvertimento alla controparte. La diligenza dell'appaltatore, in proposito, esige che egli esamini il progetto criticamente, al fine di accertare in esso la sussistenza di eventuali manchevolezze. Riguardo alla perizia alla quale l'appaltatore è pure tenuto, è da considerare che questa, con riferimento al grado medio della tecnica e dell'arte, deve essere valutata con maggiore o minor rigore, a seconda di alcuni coefficienti di graduazione, come l'ammontare del prezzo dell'appalto, la stima che l'appaltatore gode nell'ambiente professionale, l'importanza dell'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore (cfr. Cass. 20 luglio 1971, n. 2343).

Per quanto concerne la colpa del committente, nel portare un progetto viziato (redatto da lui stesso o da altri), è da ritenere che egli, di norma, non può essere giudicato responsabile d'inadempienza nei confronti dell'appaltatore: tale colpa, infatti, come è stato detto, « si presenta... solo come un rapporto di causalità con quei vizi, e non anche come modo e titolo della violazione di un obbligo »: se mai potrebbe prospettarsi la tesi che la colpa del committente, sotto un profilo esclusivamente causale, varrebbe ad escludere quella dell'appaltatore (ove questa sussista), ai sensi dell'art. 1227 cod. civ.

Ma è da negare che tale precetto sia applicabile alla ipotesi in esame, sia ritenendo che la colpa dell'appaltatore, che insorge in momento successivo alla condotta del committente, si pone quale fatto interruttivo fra questa e l'evento dannoso, sia considerando che la colpa dell'appaltatore « consiste nel non avere posto riparo alla colpa del committente, nel non averne impedito le conseguenze dannose, sicché presuppone necessariamente quest'ultima, e il compensarla con essa sarebbe contraddittorio... ».

È altresì da precisare che questi principi hanno valore sin tanto che l'appaltatore conservi l'autonomia di gestione e di esecuzione dell'opera che gli deriva dalla natura del contratto, e perdono efficacia quando l'appaltatore divenga il *nudus minister* del committente. Tali principi non sono derogati dall'essere l'appalto stipulato con una pubblica amministrazione, perché anche in questa ipotesi è proprio della figura dell'appaltatore di assumere una obbligazione di risultato, « con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio » (art. 1655 cod. civ.).

Facendo applicazione di questi criteri al caso di specie, non si può dubitare, intanto, che il contratto posto in essere dalle parti, nonostante la intitolazione della scrittura « atto di cottimo fiduciario », avesse natura di appalto. Con esso, infatti, l'impresa assumeva l'obbligo della fornitura e della posa in opera dei cristalli ecc. per gli infissi dell'aerostazione di Fiumicino, al prezzo complessivo di L. 160.000.000, ridotto dello 0,13%, e si impegnava ad eseguire l'opera con l'osservanza delle migliori regole, delle norme tecniche dei capitoli e delle prescrizioni della direzione dei lavori, in modo che il risultato fosse fornito a perfetta regola d'arte. I prezzi unitari venivano accettati dall'appaltatore in base a calcoli di sua convenienza, a tutto suo rischio; il tempo fissato per la esecuzione era di cinque mesi, dalla consegna dei lavori (2 gennaio 1960); l'appaltatore doveva servirsi della propria organizzazione imprenditoriale per quanto potesse occorrere.

Dovendo fornire l'opera a perfetta regola d'arte (art. 19 della scrittura), l'impresa era tenuta ad avvedersi del difetto insito nella progettazione, con riferimento alle condizioni ambientali, ai particolari criteri di copertura dell'aerostazione, alla natura (cristalli non temperati), allo spessore, al peso, all'ampiezza delle lastre. Era tenuta ad avvedersi del difetto, quando l'amministrazione disattese il suggerimento di applicare lastre di Thermopane, nell'ottobre del 1959, per la importanza dell'opera commissionata, per la delicatezza dei problemi tecnici da affrontare e da risolvere, evidenti anche all'occhio del profano, per la notorietà e il prestigio della stessa impresa.

Questa, come s'è detto, fece eseguire a suo tempo un approfondito studio sui possibili modi della copertura e invetriate dell'aerostazione, e furono trattati partitamente gli argomenti relativi ai requisiti che tale copertura avrebbe dovuto possedere per costituire un efficace mezzo isolante dagli eccessi di luce, di calore, di rumore. Non fu affrontato, invece, il problema concernente la resistenza della copertura alle normali sollecitazioni statiche e dinamiche. Ci si limitò a ricordare che la verifica di stabilità delle opere vetrarie va effettuata con i normali metodi che derivano dalla teoria dell'elasticità e che, rispetto ai normali cristalli ed al materiale Sécurit, le lastre in Thermopane hanno una capacità di resistenza decisamente superiore.

Sia nella ipotesi, dunque, che l'impresa non si sia avveduta del difetto della progettazione e dei vizi che avrebbero compromesso la bontà dell'opera, omettendo studi, accertamenti e sperimentazioni e quant'altro necessario per stabilire, in relazione alla forza dei venti sulla piana di Fiumicino, nel corso dell'anno, il grado di resistenza dei cristalli di cui s'è detto, sia nella ipotesi che, pur essendosi avveduta di quei difetti e vizi, l'impresa abbia mancato di darne tempestivo avviso all'amministrazione, in attesa di istruzioni integrative del progetto e sospendendo, se del caso, la esecuzione dell'opera, la sua responsabilità sarebbe comunque piena e, per le ragioni sopra ricordate, non potrebbe essere riversata sul committente. L'impresa non ha dimostrato, né chiesto di dimostrare, di aver dato a suo tempo avviso all'amministrazione del difetto di progettazione e dei vizi che ne sarebbero derivati.

Quanto alla sesta riserva, va ricordato che i lavori furono ultimati il 1° giugno 1960 e, quindi, subito dopo avrebbe dovuto essere emesso l'ultimo certificato di acconto, per L. 10.260.000; che la visita di collaudo avrebbe dovuto essere eseguita entro il 1° marzo 1961, e subito dopo avrebbe dovuto essere pagata la rata di saldo di L. 9.689.028, e liberata la fideiussione (artt. 8 e 9 della scrittura). Invece, l'ultimo certificato di acconto fu emesso il 4 maggio 1963, le operazioni di collaudo, si conclusero il 4 aprile 1964, la rata di saldo fu pagata il 7 luglio 1964, la fideiussione fu liberata il 17 giugno 1964.

Per l'art. 40 del capitolato generale approvato con D.M. 28 maggio 1895, applicabile nella specie per essere stato il contratto formato nel 1960; non competono alla impresa interessi o indennizzi. Le parti concordano sull'applicabilità del testo del 1895 e sul fatto che l'art. 40 escluderebbe il diritto dell'impresa a pretendere alcunché per i titoli sopra indicati. Infatti, il certificato per il pagamento dell'ultima rata di acconto fu emesso il 4 maggio 1963, e il certificato di collaudo il 30 aprile 1964, in pendenza delle riserve formulate dall'appaltatore, sicché non vi fu decorso dei termini per il pagamento degli interessi.

Ma assume l'impresa che l'art. 40 sarebbe illegittimo, perché in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, « stante il diverso trattamento riservato — nelle medesime condizioni di sofferenza di un credito — agli appaltatori di opere pubbliche commesse dalle Amministrazioni statali, per le quali dovrebbe valere quella limitazione temporale di decorrenza, rispetto agli appaltatori aggiudicatari di opere commesse da altre Amministrazioni statali cui non siano applicabili quelle norme capitolari, o da altri Enti pubblici, diversi dallo Stato, pei quali ultimi quelle norme non trovano applicazione pel non sussistere del presupposto cui esse fanno capo: la registrazione della Corte dei Conti ».

La natura del provvedimento impugnato (decreto ministeriale contenente disposizioni di carattere regolamentare) consentirebbe la disappli-

cazione dell'art. 40, in quanto illegittimo, senza il ricorso ad un giudizio incidentale di costituzionalità. I decreti ministeriali e i regolamenti non sono leggi in senso formale, né atti aventi forza di legge (atti, cioè, emanati dal Governo con l'efficacia della legge in senso formale nelle due ipotesi dei decreti delegati e dei decreti legge - artt. 76 e 77 Cost.). Essi hanno natura di leggi in senso soltanto materiale; costituiscono sì fonte di diritti in quanto pongono norme giuridiche, ma hanno l'efficacia propria degli atti amministrativi generali, condizionata dalle leggi formali, cui non possono né derogare né essere contrari. V., in tema, Corte Cost. 10 luglio 1974, n. 225; Corte Cost. 10 luglio 1974, n. 227; Corte Cost. 24 giugno 1961, n. 38; Corte Cost. 17 aprile 1957, n. 54; Cass. 29 marzo 1973, n. 870; Cass. 27 giugno 1966, n. 1668; Cass. 10 novembre 1961, n. 2617; Cass. 16 febbraio 1959, n. 473; Cass. 12 novembre 1958, n. 3699; Cass. 10 maggio 1957, n. 1645.

Non ritiene tuttavia il Tribunale che il citato articolo 40 contrasti in alcun modo con la Costituzione e, in particolare, con l'art. 3 di essa. La circostanza che il legislatore abbia inteso salvaguardare con più intenso grado di tutela gli interessi dell'amministrazione dello Stato nell'ipotesi in cui si tratti della esecuzione di opere che rientrano nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici, si spiega, e si giustifica, agevolmente quando si consideri che il detto Ministero ha necessità, per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, di avere frequentissimi rapporti negoziali con appaltatori ed imprese, anche per la realizzazione di opere di grandissimo rilievo. Appare evidente, allora, la esigenza che tali rapporti siano disciplinati sulla base di un rigorosissimo schema di contratto che valga ad assicurare la esecuzione a perfetta regola d'arte dei lavori commessi e, nel contempo, ad evitare che nelle more degli accertamenti, resi opportuni o necessari dalle circostanze, relativi all'operato dell'appaltatore e dipendenti dall'organizzazione burocratica del Ministero, maturino interessi e indennizzi.

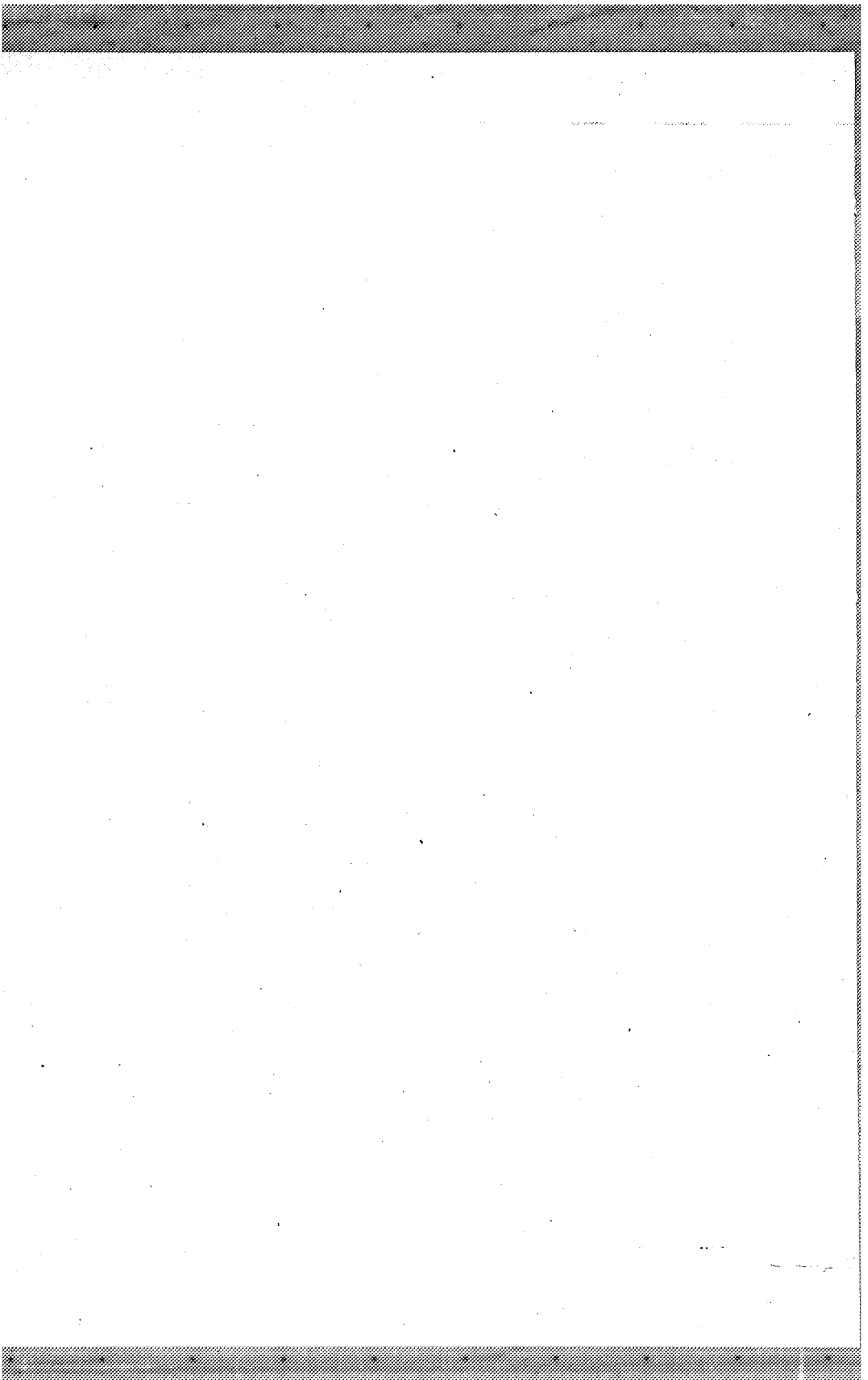
Peraltro, con l'art. 5 del contratto l'impresa accettò, assieme a tutta la normativa del capitolato generale del 1895, anche le regole limitative dell'art. 40.

È senz'altro da riconoscere, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, richiamato dall'impresa, che i limiti della corresponsione di interessi e indennizzi vengono meno nella ipotesi in cui i ritardi nel compimento degli atti dovuti e nel pagamento delle somme di spettanza dell'appaltatore siano imputabili a dolo o a colpa grave dell'amministrazione e dei suoi funzionari (cfr. Cass. 27 agosto 1966, n. 2285; Cass. 13 maggio 1971, n. 1384; Cass. 19 novembre 1973, n. 3089). Ma nella specie non vi è da dubitare che l'amministrazione, nel sospendere i pagamenti e nell'indugiare nel dar corso alle operazioni di collaudo, abbia inteso soltanto tutelare i suoi diritti, durante il tempo impiegato dall'impresa per

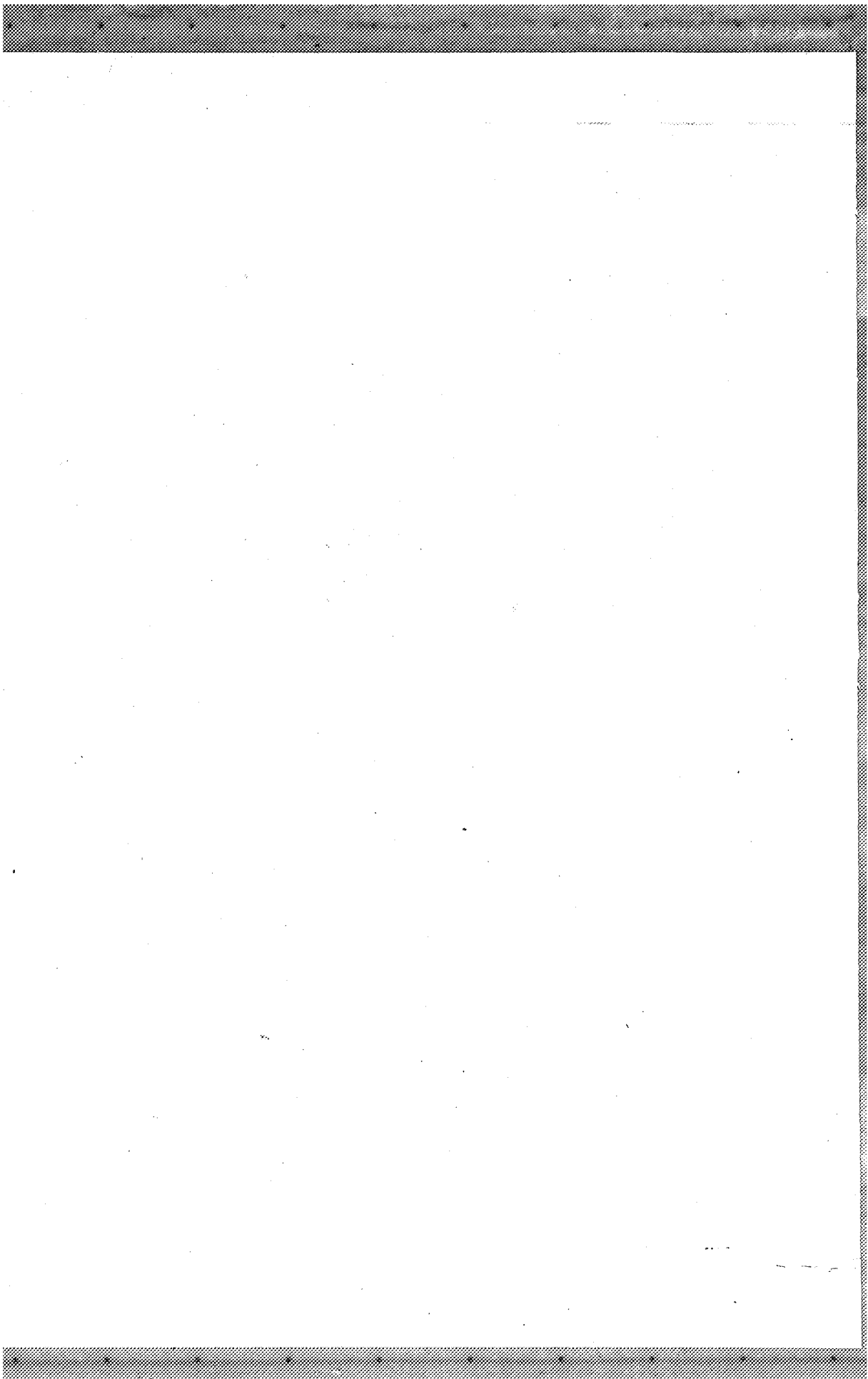
accertare definitivamente le cause del vizio e per apprestare e porre in esecuzione i rimedi tecnici idonei ad eliminarlo, rendendo l'opera perfetta e collaudabile.

Come è noto, solo nei primi mesi del 1963 furono applicate le sbarre di irrigidimento, sicché l'amministrazione, atteso ancora qualche tempo per essere certa del buon esito del mezzo impiegato, dette inizio alla visita di collaudo nell'ottobre di quell'anno, concludendola nell'aprile successivo. Le operazioni di collaudo si conclusero il 4 aprile 1964. Non può ravvisarvi alcun elemento di colpa nel comportamento dell'amministrazione.

Le spese del giudizio gravano l'impresa, che soccombe. — (*Omissis*).



PARTE SECONDA



LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

R.d. 29 giugno 1939, n. 1127, art. 25, primo comma, nella parte in cui non riconosce la facoltà dell'inventore e del datore di lavoro di adire l'autorità giudiziaria ordinaria.

Sentenza 14 luglio 1977, n. 127, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 138.

legge reg. Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5, art. 18, secondo comma, limitatamente alla parte in cui prescrive che le cause di ineleggibilità previste nell'art. 18, n. 3 nel testo modificato dalla legge regionale Trentino-Alto Adige 14 agosto 1967, n. 15 hanno effetto se gli interessati della convalida delle elezioni, abbiano fatto venir meno tali cause di ineleggibilità dopo l'ultimo giorno utile per il deposito delle candidature.

Sentenza 14 luglio 1977, n. 129, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Legge 18 marzo 1958, n. 311, art. 33 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1977, n. 128, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 25 gennaio 1962, n. 20, artt. 16 e 27 (artt. 3, primo comma, 25, primo comma, e 102, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 4 luglio 1977, n. 125, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 26 gennaio 1962, n. 16 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1977, n. 128, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 9 gennaio 1963, n. 9 e dell'art. 6 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1977, n. 126, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1434, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1977, n. 126, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

III - QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 1284, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 23 marzo 1977, n. 309, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

codice di procedura civile, art. 56 (artt. 24 e 28 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 31 gennaio 1977, n. 289, *G.U.* 24 agosto 1977, n. 230.

codice di procedura civile, art. 648, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Genova, ordinanza 18 gennaio 1977, n. 277, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

codice penale, art. 2, terzo comma (artt. 3, 13, 27, della Costituzione).

Corte d'appello di Napoli, ordinanza 4 marzo 1977, n. 317, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

codice penale, art. 376 (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Grosseto, ordinanza 23 marzo 1977, n. 296, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

codice penale, art. 513 cpv., n. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 12 aprile 1977, n. 310, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

codice penale, art. 570, primo comma (art. 29, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 15 marzo 1977, n. 278, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

codice di procedura penale, art. 102 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Terracina, ordinanza 20 aprile 1977, n. 264, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

codice di procedura penale, art. 108 (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 11 marzo 1977, n. 282, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

codice di procedura penale, art. 137, prima e ultima parte (artt. 3 e 6 della Costituzione).

Tribunale di Trieste, ordinanza 8 marzo 1977, n. 260, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

codice di procedura penale, art. 618 (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 3 marzo 1977, n. 308, *G.U.* 10 agosto 1977, n. 218.

codice penale militare di pace, art. 260, secondo comma (artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di La Spezia, ordinanza 2 marzo 1977, n. 256, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, art. 378 (artt. 3 e 112 della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 20 aprile 1977, n. 301, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

reg. 2 luglio 1913, n. 172 (regolamento sul Consiglio di Presidenza della Corte dei conti) (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, 108, secondo comma, e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825, art. 6, secondo comma (art. 52, secondo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 14 gennaio 1977, n. 259, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 57 (art. 3 della Costituzione).

Corte di appello di Roma, ordinanza 11 gennaio 1977, n. 298, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 e seguenti (artt. 3, 9, 117 e 128 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 29 aprile 1977, n. 283, *G.U.* 10 agosto 1977, n. 218.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 156 (artt. 3 e 49 della Costituzione).

Tribunale di Pordenone, ordinanza 26 aprile 1977, n. 246, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 21 marzo 1933, n. 161, art. 2 (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 60, penultimo e ultimo comma (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, 108, secondo comma, 3 e 24 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 7, penultimo ed ultimo comma (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

Corte dei conti, sezioni riunite, ordinanza 11 maggio 1977, n. 315, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

r.d. 5 giugno 1939, n. 1016 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 25 ottobre 1976, n. 263, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

Pretore di Legnano, ordinanza 29 aprile 1977, n. 302, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 19 giugno 1940, n. 762, art. 52, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Corte di appello di Roma, ordinanza 11 gennaio 1977, n. 298, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45, 51 e 66, n. 5 (artt. 3, 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 5 maggio 1977, n. 295, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

Tribunale di Ascoli Piceno, ordinanze (tre) 1° dicembre 1975, nn. 270, 271, 272, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 17 agosto 1972, n. 1150, art. 41, lettera b) (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Busto Arsizio, ordinanza 21 aprile 1977, n. 304, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

Pretore di Gallarate, ordinanza 15 aprile 1977, n. 275, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

d.l. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 303, art. 2 (artt. 3 e 52 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 12 aprile 1977, n. 265, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

d.l. 5 maggio 1948, n. 589, art. 4, secondo comma (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 3 gennaio 1951, n. 27 (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Ascoli Piceno, ordinanze (due) 1° dicembre 1975, nn. 271 e 272, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 21 marzo 1953, n. 161, artt. 2, 8 e 9 (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, 108, secondo comma, 3 e 24 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 19 marzo 1955, n. 160, artt. 10 e 15 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 4 marzo 1977, n. 287, *G.U.* 10 agosto 1977, n. 218.

d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 146 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 14 aprile 1977, n. 294, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 4 marzo 1958, n. 174, art. 8 (art. 3, primo comma, della Costituzione).
Commissione tributaria di secondo grado di Ravenna, ordinanza 2 marzo 1977, n. 245, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 18 dicembre 1960, n. 1561, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 14 aprile 1977, n. 262, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 20 dicembre 1961, n. 1345, artt. 10, secondo comma, 11, ultimo comma, e 13, primo e secondo comma (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, 108, secondo comma, e 24 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

Corte dei conti, sezioni riunite, ordinanza 11 maggio 1977, n. 315, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

legge 12 giugno 1962, n. 567, art. 7 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Casale Monferrato, ordinanza 13 aprile 1977, n. 320, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge reg. Friuli-Venezia Giulia 3 febbraio 1964, n. 3, art. 3 (art. 5, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 3 dicembre 1976, n. 280, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, n. 24 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Treviso, ordinanza 8 marzo 1977, n. 286, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 22 (artt. 3 e 38, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Bari, ordinanza 22 aprile 1977, n. 285, *G.U.* 10 agosto 1977, n. 218.

legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 11 (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanze 28 marzo 1977, n. 266, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 12 dicembre 1966, n. 1078, art. 5 (artt. 3, 42 e 51 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 3 dicembre 1976, n. 280, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 13 luglio 1976, n. 583, art. 22 (art. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 5 gennaio 1977, n. 297, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 2 agosto 1967, n. 799, (artt. 3 della Costituzione).

Pretore di San Valentino in Abruzzo inferiore, ordinanza 7 febbraio 1977, n. 258, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

Tribunale di Siracusa, ordinanza 17 febbraio 1977, n. 252, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

Tribunale di Enna, ordinanza 2 marzo 1977, n. 243, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 18 marzo 1968, n. 249, artt. da 45 a 50 (artt. 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 3 febbraio 1977, n. 305, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 20 marzo 1968, n. 369, art. unico (art. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 5 gennaio 1977, n. 297, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 13 ottobre 1969, n. 691, art. 3 (artt. 100, ultimo comma, 101, secondo comma, 108, secondo comma e 24 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 6 maggio 1977, n. 292, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 22 (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Bergamo, ordinanza 23 aprile 1977, n. 290, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 28 ottobre 1970, n. 775, artt. 7 e 20 (artt. 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 3 febbraio 1977, n. 305, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

Tribunale di Milano, ordinanza 31 marzo 1977, n. 306, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 30 dicembre 1970, n. 1239, art. 11, lettere f e g (art. 11 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 16 maggio 1977, n. 312, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6 (artt. 2, 3, 5, 36, 52, 53, 81, 97, 114, 117, 118, 119, 128 della Costituzione).

Pretore di Brescia ordinanza 14 aprile 1977, n. 294, *G.U.* 31 agosto 1977, n. 237.

Tribunale di Torino, ordinanza 17 gennaio 1977, n. 314, *G.U.* 24 agosto 1977, n. 230).

Pretore di Siena, ordinanza 8 aprile 1977, n. 273, *G.U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge 22 ottobre 1971, n. 865 (artt. 3, 24, 42, 53, 64, terzo comma e 72 della Costituzione).

Corte d'appello di Cagliari, ordinanza 11 marzo 1977, n. 268, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

Corte d'appello di Catanzaro, ordinanza 19 aprile 1977, n. 279, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

d.P.R. 26 settembre 1972, n. 642 artt. 1, 2, 17 e 19 (artt. 2, 3, 24, 10, 11 e 103 della Costituzione).

Pretore di Abbiategrasso, ordinanza 15 luglio 1976, n. 299, *G.U.* 24 agosto 1977, n. 230.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58, quarto comma e 48 (artt. 3 e 77, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Isernia, ordinanze (due) 25 novembre 1976, n. 254, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44 (artt. 76 e 77 e 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Chiavari, ordinanza 12 aprile 1977, n. 267, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193 e ordinanza 15 marzo 1977, n. 255, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6 (artt. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Perugia, ordinanza 12 gennaio 1977, n. 269, *G.U.* 20 luglio 1977, n. 198.

d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (artt. 3, 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 5 maggio 1977, n. 205, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 11 agosto 1973, n. 533, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 14 aprile 1977, n. 245, *G.U.* 24 agosto 1977, n. 230.

legge reg. Lombardia 2 dicembre 1973, n. 56, artt. 2 e 4 (artt. 117 e 119 della Costituzione).

Pretore di Vigevano, ordinanza 21 aprile 1977, n. 300, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 20 dicembre 1973, n. 831, artt. 16, 17, 18 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 11 maggio 1977, n. 315, *G.U.* 15 luglio 1977, n. 193.

d.l. 2 marzo 1974, n. 30, art. 3, terzo comma, (art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Locri, ordinanza 26 ottobre 1976, n. 257, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 14 agosto 1974, n. 391, art. unico (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, ordinanza 3 marzo 1977, n. 288, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4, secondo comma (art. 13 terzo comma, 17, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 30 novembre 1976, n. 247, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

Giudice istruttore del Tribunale di Milano, ordinanza 2 aprile 1977, n. 251, *G.U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 31 (art. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 5 gennaio 1977, n. 297, *G.U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 22 luglio 1975, n. 319, art. 9 (artt. 3, 4 e 38 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 6 maggio 1976, n. 274, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 48, terzo comma (art. 25, secondo comma, 3 e 27, terzo comma della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 18 aprile 1977, n. 281, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 10 dicembre 1975, n. 724, art. 1 e segg. (artt. 3 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 5 maggio 1977, n. 295, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge reg. Puglia 28 giugno 1976, n. 16, artt. 5 e 15 (artt. 97, 117, 118, 121 e 128 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 23 febbraio 1977, n. 284, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 8 ottobre 1976, n. 689, art. 2, ultimo comma (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 15 aprile 1977, n. 261, *G. U.* 13 luglio 1977, n. 190 e ordinanza 26 aprile 1977, n. 276, *G. U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 23 dicembre 1976, n. 863, art. 21 penultimo comma (art. 3 e 35 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 15 aprile 1977, n. 261, *G. U.* 13 luglio 1977, n. 190 e ordinanza 26 aprile 1977 n. 276, *G. U.* 20 luglio 1977, n. 198.

legge 12 gennaio 1977, n. 1, art. 4 (artt. 3, primo comma, e cpv. 27, terzo comma, 2 e 3 cpv. e 111 della Costituzione).

Sezione di sorveglianza della corte d'appello di Napoli, ordinanza 15 marzo 1977, n. 293, *G. U.* 24 agosto 1977, n. 230.

legge reg. Campania 2 giugno 1977 (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri ricorso depositato il 30 giugno 1977, n. 16, *G. U.* 13 luglio 1977, n. 190.

legge reg. ric. 9 giugno 1977, n. 36, art. 3 (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato 24 giugno 1977, n. 15, *G. U.* 6 luglio 1977, n. 183.

legge reg. siciliana 9 giugno 1977, n. 180, (art. 3 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 24 giugno 1977, n. 14 *G. U.* 6 luglio 1977, n. 133.

legge reg. Campania 16 giugno 1977 (artt. 81, quarto comma, 117 e 119 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 16 luglio 1977, n. 17, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge 29 giugno 1977, n. 349, artt. 1, 4, 5 e 6 (artt. 4 e 6 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Presidente della giunta regionale del Trentino-Alto Adige, ricorso depositato il 5 agosto 1977, n. 20, *G. U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge 29 giugno 1977, n. 349, artt. 1, 4, quarto comma, 5, primo comma, 6, secondo comma, e 8, terzo comma (artt. 8 e 9 dello statuto speciale per Bolzano).

Presidente della provincia autonoma di Bolzano, ricorso depositato il 5 agosto 1977, n. 21, *G. U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge reg. siciliana 7 luglio 1977, n. 283/A (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 22 luglio 1977, n. 18, *G. U.* 27 luglio 1977, n. 205.

legge reg. Siciliana 20 luglio 1977 (artt. 14 e 17 dello statuto speciale per la Sicilia).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 5 agosto 1977, n. 19, *G. U.* 31 agosto 1977, n. 237.

legge reg. Toscana 26 luglio 1977 (artt. 3 e 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 23 agosto 1977, n. 22, *G. U.* 31 agosto 1977, n. 237.

CONSULTAZIONI

IMPIEGO PUBBLICO

Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rapporti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione - (art. 136 cost. - art. 25 secondo comma d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25 terzo comma d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749).

Secondo la dichiarazione di legittimità costituzionale di una norma alla stregua della quale sono stati disciplinati dei rapporti già « esauriti » al momento della pubblicazione della decisione della Corte costituzionale (come gli incarichi per insegnamento universitario relativi a pregressi anni accademici) consente il riesame e la rivalutazione dei rapporti medesimi ove in ordine ad essi non risulti operante un fatto giuridico, diretto o indiretto, di preclusione (n. 826).

Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento anteriore alla pronunzia della Corte costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale - (art. 25 comma secondo d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25 comma terzo d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 - art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295).

Se, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 secondo e terzo comma del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749, che disciplinava il trattamento economico dei professori universitari incaricati nel caso di cumulo di impieghi, gli stessi professori possono pretendere anche per i precedenti anni accademici la maggior retribuzione derivante dall'applicazione dell'art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 (che disciplina in via generale il trattamento economico del pubblico dipendente nei casi di cumulo di impieghi consentito) salvo il limite della prescrizione biennale di cui all'art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, numero 295 (n. 828).

Pubblico dipendente - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione - (art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295).

Se, qualora le pretese economiche del pubblico dipendente (nella specie professore universitario incaricato) trovino base in norme di legge che fissano, direttamente o indirettamente, una determinata retribuzione, di talchè l'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto di pubblico impiego (nella specie atto di conferimento dell'incarico di insegnamento) svolga, per tale verso una funzione meramente esplicativa della misura della retribuzione, sussista l'onere di una tempestiva impugnativa di detto atto autoritativo ovvero le pretese medesime rimangono semplicemente assoggettate al termine di prescrizione (n. 829).

Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto sconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione (art. 2934 c.c. - art. 2964 c.c.).

Se il vizio di illegittimità costituzionale di una norma di legge incida sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto sconosciuto o limitato dalla norma medesima ovvero sulla decorrenza del termine di decadenza eventualmente previsto per far valere detto diritto (n. 827).

INCOLUMITA PUBBLICA

Sostanze radioattive - Produzione, lavorazione, detenzione - Controlli - Distinzione in categorie - Estensione dei controlli previsti per la cat. B alla cat. A (legge 31 dicembre 1962, n. 1860, art. 14 - d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, artt. 1 e 32 - d.m. 15 giugno 1966).

Se, in pendenza di emanazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 1 del d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185 (emesso in attuazione della delega conferita dall'art. 14 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860), decreto mediante il quale verranno determinate, per le attività di produzione, lavorazione e detenzione delle sostanze radioattive naturali o artificiali, le quantità di radioattività soggette alle prescrizioni dettate con la legge delegata, i controlli previsti dal d.P.R. n. 185/64 cit. nei confronti degli esercizi commerciali di sostanze radioattive inquadabili, ai sensi dell'art. 32 dello stesso d.P.R. n. 185 e del d.m. 15 giugno 1966, nella cat. B possano essere estesi anche nei confronti degli esercizi commerciali inquadabili nella cat. A (n. 2).

ISTRUZIONE

Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rapporti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione (art. 136 Cost. - art. 25, secondo comma, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25, terzo comma, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749).

Se la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma alla stregua della quale sono stati disciplinati dei rapporti già « esauriti » al momento della pubblicazione della decisione della Corte Costituzionale (come gli incarichi per insegnamento universitario relativi a pregressi anni accademici) consenta il riesame e la rivalutazione dei rapporti medesimi ove in ordine ad essi non risulti operante un fatto giuridico, diretto o indiretto, di preclusione (n. 45).

Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento della maggior retribuzione dovuta per gli anni accademici anteriori - Alla pronunzia della Corte Costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale (art. 25, comma secondo, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25, comma terzo, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 - art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295).

Se, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 secondo e terzo comma del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749, che disciplinava il trattamento economico dei professori universitari incaricati nel caso di cumulo di

impieghi, gli stessi professori possono pretendere anche per i precedenti anni accademici la maggior retribuzione derivante dall'applicazione dell'art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 (che disciplina in via generale il trattamento economico del pubblico dipendente nei casi di cumulo di impieghi consentito) salvo il limite della prescrizione biennale di cui all'art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 47).

Pubblico dipendente - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione (art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295).

Se, qualora le pretese economiche del pubblico dipendente (nella specie professore universitario incaricato) trovino base in norme di legge che fissano, direttamente o indirettamente, una determinata retribuzione, di talché l'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto di pubblico impiego (nella specie atto di conferimento dell'incarico di insegnamento) svolga, per tale verso una funzione meramente esplicativa della misura della retribuzione, sussista l'onere di una tempestiva impugnativa di detto atto autoritativo ovvero le pretese medesime rimangono semplicemente assoggettate al termine di prescrizione (n. 48).

Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto sconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione (art. 2934 c.c. - art. 2964 c.c.).

Se il vizio di illegittimità costituzionale di una norma di legge incida sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto sconosciuto o limitato dalla norma medesima ovvero sulla decorrenza del termine di decadenza eventualmente previsto per far valere detto diritto (n. 46).

OPERE PUBBLICHE

Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Carenza assoluta di potere (art. 32 legge 17 agosto 1942, n. 1150 - art. 31 legge 17 agosto 1942, n. 1150 - art. 10 legge 6 agosto 1967, n. 765).

Se, in caso di costruzione su terreno demaniale eseguita dallo Stato senza che il comune sia stato preventivamente « sentito » in ordine all'assenza di contrasti con le prescrizioni urbanistiche (ex art. 31 legge 17 agosto 1942, n. 1150 come modificato dall'art. 10 legge 6 agosto 1967, n. 765), l'ordinanza di sospensione dei lavori emanata dal sindaco debba ritenersi improduttiva di effetti in quanto emanata in carenza di potere (n. 150).

Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Conflitto tra amministrazioni statale e comunale - Risoluzione (art. 6 r.d. 3 marzo 1934, n. 383 - art. 32 legge 17 agosto 1942, n. 1150 - art. 31 legge 17 agosto 1942, n. 150 - art. 10 legge 6 agosto 1967, n. 765).

Se in caso di conflitto di amministrazione tra un organo dello Stato e l'amministrazione comunale (per invasione da parte di quest'ultima della sfera di competenza del primo, attraverso l'emanazione di un'ordinanza di sospensione dei lavori di costruzione di un'opera statale su terreno demaniale) lo strumento diretto di soluzione debba individuarsi nell'esercizio del potere generale di annullamento attribuito al governo dall'art. 6 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (n. 151).

Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Ricorso al T.A.R. da parte dell'amministrazione statale - Esclusione (artt. 31, 32 legge 17 agosto 1942, n. 1150 - art. 10 legge 6 agosto 1967, n. 765).

Se in caso di conflitto di amministrazione tra un organo dello Stato e l'amministrazione comunale (per invasione da parte di quest'ultima della sfera di competenza della prima attraverso l'emanazione di un'ordinanza di sospensione dei lavori di costruzione di un'opera statale su terreno demaniale) l'amministrazione statale possa ricorrere al T.A.R. (n. 152).

Opera pubblica statale su terreno demaniale - Ordinanza sindacale di sospensione dei lavori - Ricorso al T.A.R. da parte dell'appaltatore - Intervento dell'amministrazione statale - Legittimità (art. 22, comma secondo, legge 6 dicembre 1971, n. 1034 - artt. 31, 32 legge 17 agosto 1942, n. 1150 - art. 10 legge c agosto 1967, n. 765).

Se nel caso in cui il privato appaltatore della costruzione di un'opera statale su terreno demaniale abbia proposto ricorso al T.A.R. avverso l'ordinanza del sindaco che ordina la sospensione dei lavori, l'amministrazione statale appaltante possa intervenire nel giudizio a tutela dell'interesse a che l'appaltatore adempia agli obblighi derivanti dal contratto di appalto (e non già a tutela della sua sfera di attribuzioni) (n. 153).

PARTE CIVILE

Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili - art. 71 cod. navigazione (art. 15 legge 14 luglio 1965, n. 963).

Se il reato contravvenzionale di cui all'art. 71 cod. navigazione (divieto di getto di materiali nei porti) nel caso di immissione colposa, diretta o indiretta, di sostanze inquinanti nelle acque marine, possa comportare come conseguenza immediata e diretta del fatto quegli stessi danni (risarcibili) che costituiscono la vera e propria violazione del bene protetto dall'art. 15 della legge 14 luglio 1965, n. 963 (che punisce a titoli di dolo il danno alle risorse biologiche dell'acqua marina) e quindi possa per tale verso giustificare la costituzione di parte civile del Ministero della Marina Mercantile (n. 15).

Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Interessi pubblici contrastanti - Prevalenza (r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 9 - legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 16, quarto comma - d.l. 1° aprile 1971, n. 119, artt. 4 e 5 - cod. civ. art. 828, secondo comma).

Se la destinazione all'interesse pubblico di un immobile prevista in un piano particolareggiato di ricostruzione (nella specie: quello del centro storico del comune di Tuscania) prevalga sulla destinazione a servizio pubblico (nella specie: sede di ufficio postale) imposta all'immobile stesso dall'amministrazione (n. 11).

PORTI

Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili art. 71 cod. navigazione - art. 15, legge 14 luglio 1965, n. 963).

Se il reato contravvenzionale di cui all'art. 71 cod. navigazione (divieto di getto di materiali nei porti) nel caso di immissione colposa, diretta o indiretta, di sostanze inquinanti nelle acque marine, possa comportare come conseguenza

immediata e diretta del fatto quegli stessi danni (risarcibili) che costituiscono la vera e propria violazione del bene protetto dall'art. 15 della legge 14 luglio 1965, n. 962 (che punisce a titoli di dolo il danno alle risorse biologiche dell'acqua marina) e quindi possa per tale verso giustificare la costituzione di parte civile del Ministero della Marina Mercantile (n. 21).

PROCEDIMENTO PENALE

Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili (art. 17 cod. navigazione - art. 15, legge 14 luglio 1965, n. 963).

Se il reato contravvenzionale di cui all'art. 71 cod. navigazione (divieto di getto di materiali nei porti) nel caso di immissione colposa, diretta o indiretta, di sostanze inquinanti nelle acque marine, possa comportare come conseguenza immediata e diretta del fatto quegli stessi danni (risarcibili) che costituiscono la vera e propria violazione del bene protetto dall'art. 15 della legge 14 luglio 1965, n. 963 (che punisce a titoli di dolo il danno alle risorse biologiche dell'acqua marina) e quindi possa per tale verso giustificare la costituzione di parte civile del Ministero della Marina Mercantile (n. 24).

PRODUZIONE E SCAMBI

Sostanze radioattive - Produzione, lavorazione, detenzione - Controlli - Distinzione in categorie - Estensione dei controlli previsti per la cat. B alla cat. A (legge 31 dicembre 1962, n. 1860, art. 14 - d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, artt. 1 e 32 - d.m. 15 giugno 1966).

Se, in pendenza di emanazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 1 del d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185 (emesso in attuazione della delega conferita dall'art. 14 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860), decreto mediante il quale verranno determinate, per le attività di produzione, lavorazione e detenzione delle sostanze radioattive naturali o artificiali, le quantità di radioattività soggette alle prescrizioni dettate con la legge delegata, i controlli previsti dal d.P.R. n. 185/64 cit. nei confronti degli esercizi commerciali di sostanze radioattive inquadabili, ai sensi dell'art. 32 dello stesso d.P.R. n. 185 e del d.m. 15 giugno 1966, nella cat. B possano essere estesi anche nei confronti degli esercizi commerciali inquadabili nella cat. A (n. 2).

PRESCRIZIONE

Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti - Rapporti « esauriti » e rapporti per i quali opera un fatto giuridico di preclusione (art. 136 Cost. - art. 25, secondo comma, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25, terzo comma, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749).

Se la dichiarazione di legittimità costituzionale di una norma alla stregua della quale sono stati disciplinati dei rapporti già « esauriti » al momento della pubblicazione della decisione della Corte Costituzionale (come gli incarichi per insegnamento universitario relativi a pregressi anni accademici) consenta il riesame e la rivalutazione dei rapporti medesimi ove in ordine ad essi non risulti operante un fatto giuridico, diretto o indiretto, di preclusione (n. 92).

Professori universitari incaricati - Disciplina del trattamento economico per cumulo di impieghi - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa di cui ai commi secondo e terzo del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - Pretesa di pagamento della maggior retribuzione dovuta per gli anni accademici anteriori - Alla pronunzia della Corte Costituzionale - Ammissibilità - Limite della prescrizione biennale (art. 25, comma secondo, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 25, comma terzo, d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749 - art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 - art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, art. 295).

Se, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 secondo e terzo comma del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749, che disciplinava il trattamento economico dei professori universitari incaricati nel caso di cumulo di impieghi, gli stessi professori possono pretendere anche per i precedenti anni accademici la maggior retribuzione derivante dall'applicazione dell'art. 99 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960 (che disciplinava in via generale il trattamento economico del pubblico dipendente nei casi di cumulo di impieghi consentito) salvo il limite della prescrizione biennale di cui all'art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 94).

Pubblico dipendente. - Pretesa a maggior retribuzione che trae fondamento di norma di legge - Onere della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto esplicando la misura della retribuzione - Esclusione (art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295).

Se, qualora le pretese economiche del pubblico dipendente (nella specie professore universitario incaricato) trovino base in norme di legge che fissano, direttamente o indirettamente, una determinata retribuzione, di talché l'atto autoritativo che costituisce o disciplina il rapporto di pubblico impiego (nella specie atto di conferimento dell'incarico di insegnamento) svolga, per tale verso una funzione meramente esplicativa della misura della retribuzione, sussista l'onere di una tempestiva impugnativa di detto atto autoritativo ovvero le pretese medesime rimangono semplicemente assoggettate al termine di prescrizione (n. 95).

Vizio di illegittimità costituzionale di norma di legge - Incidenze sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto disconosciuto o limitato dalla norma ovvero sul termine di decadenza per l'esercizio del diritto - Esclusione (articolo 2934 c.c. - art. 2964 c.c.).

Se il vizio di illegittimità costituzionale di una norma di legge incida sulla decorrenza del termine di prescrizione del diritto disconosciuto o limitato dalla norma medesima ovvero sulla decorrenza del termine di decadenza eventualmente previsto per far valere detto diritto (n. 93).

PREVIDENZA E ASSISTENZA

Dipendenti F.S. - Assicurazione obbligatoria infortuni sul lavoro - Controversie concernenti il grado di invalidità - Giurisdizione dell'A.G.O. (cod. proc. civ., artt. 442 e 444 - legge 11 agosto 1973, n. 533, art. 1 - r.d. 10 gennaio 1938, n. 1054, artt. 1 e 6 - r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 - d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1125).

Se rientrino nella competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria ordinaria, e in particolare del pretore quale giudice del lavoro secondo le previsioni degli artt. 442 e 444 cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 agosto 1973, n. 533, ovvero in quella esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico impiego le controversie dirette all'accertamento del grado di

invalidità permanente da infortunio sul lavoro promosse da dipendenti dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato contro la stessa azienda quale assicuratrice obbligatoria per gli infortuni sul lavoro ai sensi dell'art. 1 del r.d. 10 gennaio 1938, n. 1054 (n. 116).

REGIONI

Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni statali - Piani di ricostruzione - Competenza residua dello Stato - Espropriazione per P.U. - Legge sulla casa - Applicabilità - (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 13, lett. B); l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e ss.).

Se per la parte di competenza in materia di attuazione dei piani di ricostruzione, che sia eventualmente residua allo Stato ai termini dell'art. 13, lett. B) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, le espropriazioni per pubblica utilità all'uopo necessarie siano soggette alla nuova disciplina introdotta con gli artt. 9 e ss. della c.d. legge sulla casa (l. 22 ottobre 1971, n. 865) (n. 229).

Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni - Statali - Piani di ricostruzione - Limiti - (l. 27 ottobre 1951, n. 1402; art. 15, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; art. 13, lett. B).

Se la competenza attribuita all'Amministrazione dei LL.PP. in materia di attuazione dei piani di ricostruzione con l'art. 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sia stata delegata, e in quali limiti, alle regioni a statuto ordinario in virtù dell'art. 13, lett. B) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (n. 228).

Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Trasferimento delle funzioni alle Regioni - Conflitto di attribuzioni - (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 16, quarto comma; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 91).

Se, per effetto dell'avvenuto trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica dallo Stato alle Regioni, operato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, possa profilarsi conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in relazione al contrasto di interessi tra la dichiarazione di pubblica utilità insita nella approvazione di un piano particolareggiato di ricostruzione, ancorché già emanata in precedenza dagli organi dello Stato, e la destinazione in atto a pubblico servizio dell'immobile compreso nel piano particolareggiato e destinato ad essere espropriando (n. 231).

RESPONSABILITÀ CIVILE

Immissione colposa di sostanze inquinanti nelle acque marine - Danni risarcibili - Art. 71 cod. navigazione (art. 15 l. 14 luglio 1965, n. 963).

Se il reato contravvenzionale di cui all'art. 71 cod. navigazione (divieto di getto di materiali nei porti), nel caso di immissione colposa, diretta o indiretta, di sostanze inquinanti nelle acque marine, possa comportare come conseguenza immediata e diretta del fatto quegli stessi danni (risarcibili) che costituiscono la vera e propria violazione del bene protetto dall'art. 15 della l. 14 luglio 1965, n. 963 (che punisce a titoli di dolo il danno alle risorse biologiche dell'acqua marina) e quindi possa per tale verso giustificare la costituzione di parte civile del Ministero della Marina Mercantile (n. 282).

RICORSI AMMINISTRATIVI

« *Giurisdizione domestica* » ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento di esclusione dal concorso di referendario - (r.d. 12 ottobre 1933, n. 1364, art. 8; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 65).

Se sia ammissibile ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento di esclusione dal concorso a posti di referendario della Corte dei Conti ovvero se la competenza giurisdizionale in materia, ai sensi dell'art. 65 t.u. approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, rientri nella c.d. « giurisdizione domestica » della stessa Corte (n. 36).

RICOSTRUZIONE

Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni statali - Piani di ricostruzione - Competenza residua dello Stato - Espropriazione per P.U. - Legge sulla casa - Applicabilità - (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 13, lett. B; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e ss.).

Se per la parte di competenza in materia di attuazione dei piani di ricostruzione, che sia eventualmente residuata allo Stato ai termini dell'art. 13, lett. B) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, le espropriazioni per pubblica utilità all'uopo necessarie siano soggette alla nuova disciplina introdotta con gli artt. 9 e ss. della c.d. legge sulla casa (l. 22 ottobre 1971, n. 865) (n. 27).

Rapporti tra Stato e Regione - Delega di funzioni - Statali - Piani di ricostruzione - Limiti - (l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 15; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 13, lett. B).

Se la competenza attribuita all'Amministrazione dei LL.PP. in materia di attuazione dei piani di ricostruzione con l'art. 15 della l. 27 ottobre 1951, n. 1402, sia stata delegata, e in quali limiti, alle Regioni a statuto ordinario in virtù dell'art. 13, lett. B) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (n. 26).

Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Conflitto di interessi pubblici - Modi di risoluzione - (l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 16, 4° comma; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 9; r.d. 14 marzo 1901, n. 466, art. 8; l. 24 dicembre 1925, n. 2285, art. 3).

Se insorgendo contrasto, in relazione ad uno stesso immobile, tra l'interesse pubblico inerente alla dichiarazione di pubblica utilità prevista da un piano particolareggiato di ricostruzione e quello dato dalla destinazione a servizio pubblico dello stesso immobile, tale conflitto sia risolvibile in sede contenziosa con l'impugnativa giurisdizionale del piano ovvero debba essere risolto con l'accordo delle Amministrazioni dello Stato interessate o, in mancanza di accordo dal Consiglio dei Ministri in base all'art. 8 del r.d. 14 marzo 1901, n. 466 o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1925, n. 2285 (n. 29).

Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Interessi pubblici contrastanti - Prevalenza - (r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 9; l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 16, 4° comma; d.l. 1° aprile 1971, n. 119, artt. 4 e 5; cod. civ. art. 828, secondo comma).

Se la destinazione all'interesse pubblico di un immobile prevista in un piano particolareggiato di ricostruzione (nella specie: quello del centro storico del Comune di Tuscania) prevalga sulla destinazione a servizio pubblico (nella specie: sede di ufficio postale) imposta all'immobile stesso dall'amministrazione (n. 28).

Urbanistica - Ricostruzione - Piano particolareggiato - Immobile destinato a pubblico servizio statale - Trasferimento delle funzioni alle regioni - Conflitto di attribuzioni (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1150, art. 16, 4° comma; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 9).

Se, per effetto dell'avvenuto trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica dallo Stato alle Regioni, operato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, possa profilarsi conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in relazione al contrasto di interessi tra la dichiarazione di pubblica utilità insita nell'approvazione di un piano particolareggiato di ricostruzione, ancorché già emanata in precedenza dagli organi dello Stato, e la destinazione in atto a pubblico servizio dell'immobile compreso nel piano particolareggiato e destinato ad essere espropriando (n. 30).