

ANNO XXXVII - N. 4-5

LUGLIO - OTTOBRE 1985

RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

ROMA 1985

ABBONAMENTI ANNO 1985

ANNO..... L. **33.350**
UN NUMERO SEPARATO..... » **6.100**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:
ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
Direzione Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma
c/c postale n. 387001

Stampato in Italia - Printed in Italy

Autorizzazione Tribunale di Roma - Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

(7219072) Roma, 1985 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara)	pag. 521
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 548
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo)	» 576
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Paolo Cosentino e Anna Cenerini)	» 596
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura degli avvocati Raffaele Tamiozzo e G.P. Polizzi)	» 618
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile)	» 649
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria)	» 669
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avvocati Paolo di Tarsia di Belmonte e Nicola Bruni)	» 678

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

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	» 137
------------------------------------	-------

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

Avvocati

Glauco NORI, *Ancona*; Francesco COCCO, *Bari*; Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Raffaele CANANZI, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Rocco BERARDI, *Potenza*; Francesco ARGAN, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI, *Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

C. BAFILE, <i>Nuovi orizzonti per il processo tributario?</i>	I,	660
A. CENERINI, <i>Art. 22 legge 11/1971 - Applicabilità alle concessioni dei beni demaniali</i>	I,	601
G. D'ELIA, <i>L'obiezione di coscienza ed i poteri della commissione di cui alla legge 772/1972: un problema irrisolto</i>	I,	618
M. STEIN, <i>Note sulla revocabilità dei provvedimenti pretorili di urgenza</i>	I,	612

PARTE PRIMA
INDICE ANALITICO - ALFABETICO
DELLA GIURISPRUDENZA

APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Mancata correzione di acconti alla scadenza - Sospensione dei lavori da parte dell'impresa - Legittimità, 671.

ASSICURAZIONE

- Assicurazione r.c.a. - Azione diretta del danneggiato - Pregiudizio prodotto dal ritardo nell'adempimento della prestazione da parte dell'assicuratore - Risarcibilità - Limiti del massimale - Irrilevanza, 606.

COMMERCIO

- Disciplina di esso - Vendita in farmacia di zoccoli anatomici - Condizioni, con nota di V. NUNZIATA, 596.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Cinematografia - Ammissione alla programmazione obbligatoria - Diritti ai contributi - Annullamento - Degradazione a interessi legittimi - Lesione - Giurisdizione amministrativa, 576.

COMUNITA EUROPEE

- Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Normativa regionale di attuazione - Contrasti con il diritto comunitario - Insussistenza, 548.
- Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Normativa regionale e provinciale di attuazione - Mancanza in una parte del territorio nazionale, 548.
- Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Requisiti per il riconoscimento e per la revoca di esso - Legislazione nazionale e regionale di attuazione - Limiti, 548.

- Agricoltura - Mercato dei cereali - Importazioni via mare in Italia - Agevolazioni temporanee - Requisiti, 566.
- Libera circolazione delle merci - Transito comunitario - Regime di libera pratica, 566.
- Ravvicinamento delle legislazioni - Appalti di lavori pubblici - Procedure di applicazione, 557.
- Unione doganale - Regime fiscale discriminatorio - IVA - Vini spumanti, 571.

CONTABILITA PUBBLICA

- Contratti della pubblica amministrazione - Forniture - Revisione dei prezzi - Previsione in contratto - Diritto soggettivo alla revisione, 669.

CORTE COSTITUZIONALE

- Regolamenti parlamentari - Insindacabilità, 524.

COSA GIURIDICA PENALE

- Effetti - Inammissibilità di un secondo giudizio (« ne bis in idem ») - Fatto compatibile con quello giudicato in precedenza - Concorso materiale - Sussistenza, 678.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA

- Relazione di stima - Notifica dell'avvenuto deposito - Non è prevista - Legittimità costituzionale, 533.

FORZE ARMATE

- Servizio militare - Obiezione di coscienza - Natura giuridica - Ammissione ad un beneficio e non automatico riconoscimento di un diritto, con nota di G. D'ELIA, 618.

- Servizio militare - Obiezione di coscienza - Procedimento per l'ammissione al beneficio - Domanda - Onere di illustrazione dei motivi a carico dell'obiettore - Non sussiste, con nota di G. D'ELIA, 618.

GIURISDIZIONE CIVILE

- Concessione per i servizi di assistenza a terra del traffico aereo (handling) negli aeroporti di Linate e della Malpensa - Tariffe della società concessionaria - Previa approvazione del Ministero dei Trasporti - Portata - Atti di rifiuto o di ritardo in relazione a richiesta di adeguamenti tariffari - Annullamento per illegittimità da parte del giudice amministrativo - Risarcimento del danno - Giudice ordinario, con nota di G. PALMIERI, 585.
- Impiego pubblico - Associazioni sindacali - Diritti sindacali - Tutela - Repressione della condotta antisindacale - Distinzione - Diritti sindacali esclusivi del sindacato - Giurisdizione ordinaria - Diritti sindacali connessi a posizioni di pubblico impiego - Giurisdizione amministrativa esclusiva, 592.
- Provvedimenti di urgenza - Controversie di competenza dell'a.g.o. - Revoca - Giudizio di merito - Ammissibilità, con nota di M. STEIN, 612.
- Provvedimenti di urgenza - Revoca - Ammissibilità da parte del giudice di merito, con nota di M. STEIN, 612.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Appello incidentale - Termine - Riproposizione dei motivi del ricorso - Ammissibilità, 633.
- Giudicato - Ricorso per l'esecuzione - Credito del dipendente pubblico - Domanda di rivalutazione - Ammissibilità - Rimessione all'Adunanza plenaria, 631.
- Giurisdizione esclusiva - Controversie in materia di pubblico impiego - Provvedimenti cautelari provvisori e d'urgenza, 531.

IMPUGNAZIONI PENALI

- Sentenza che dichiara causa estinta del reato - Improprietà in

cassazione di difetto di motivazione anche ai fini dell'applicazione dell'art. 152, cod. proc. pen., 678.

LAVORO

- Appello - Documenti non prodotti in primo grado - Ammissibilità, 607.
- Sciopero - Diritto costituzionalmente protetto - Mancanza di leggi ordinarie regolatrici - Suo esercizio - Limiti inerenti alla categoria - Ordinanza di urgente necessità - Ammissibilità, con nota di E. SERNICOLA, 640.

PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

- Beni indisponibili - Fondi rustici - Concessione amministrativa - Proroga del contratto ex lege 11 febbraio 1971, n. 11 - Non si applica, con nota di A. CENERINI, 601.
- Beni indisponibili - Utilizzazione da parte di privati - Atto di concessione - Necessità, con nota di A. CENERINI, 600.

PENA

- Gioco d'azzardo - Case da gioco - Principio di eguaglianza - Non è lesa, 521.

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

- Televisione - Ripetitori di emittenti estere - Obbligo di eliminare i messaggi pubblicitari - Illegittimità costituzionale, 539.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Cassazione civile - Notifica del ricorso - Rinnovazione per iniziativa di parte - Sanatoria con effetto « ex tunc », con nota di C. BAFILE, 659.

PROCEDIMENTO PENALE

- Dibattimento - Pubblico Ministero - Omissione di conclusioni nei confronti dell'imputato - Nullità sanabile ex art. 471 cod. proc. pen., 678.

REATO

- Delitto di cui all'art. 476 cod. pen. - Certificati di provenienza emessi da privato esercente deposito libero di olio minerale per uso commerciale - Sono atti pubblici, 678.
- Delitto di concussione - « Metus publicae potestatis » - Contenuto, 682.
- Delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio - Individuazione dell'atto, 682.
- Delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio - Premessa o ricezione dell'utilità non seguita dall'atto che il p. u. si è impegnato a compiere - Sussistenza del reato, 682.

TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Accertamento - Motivazione - Requisiti - Spettanza di agevolazioni - Art. 15 legge 6 agosto 1967, n. 765 - Motivazione « per relationem » - Legittimità, con nota di C. BAFILE, 659.
- Ilor - Rilevanza delle risultanze catastali - Voltura richiesta e non eseguita per disfunzione del catasto - Non determinano illegittimità costituzionale, 535.
- Imposta sul reddito delle persone giuridiche - Enti commerciali e non - Consorzio di garanzia fidi senza fine di lucro - Non è ente commerciale, 650.

- Riscossione - Cartella dei pagamenti - Requisiti - Omessa indicazione dell'imponibile e dell'aliquota - Nullità, 657.

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di registro - Consolidazione di usufrutto - Costituzione in epoca anteriore alla riforma e riunione in epoca successiva - E' dovuta la imposta di consolidazione secondo le norme abrogate, 653.

TRIBUTI IN GENERE

- Contenzioso tributario - Appello - Presentazione del ricorso - Irregolare notifica - Effetti, 649.
- Contenzioso tributario - Oggetto del processo - Accertamento - Difetto di motivazione - Dichiarazione di nullità, con nota di C. BAFILE, 659.

URBANISTICA

- Edilizia - Enel - Costruzione di oleodotto - Difetto di concessione - Sospensione dei lavori - Illegittimità, 633.
- Localizzazione - Assenza di previo contraddittorio con i soggetti interessati - Legittimità costituzionale, 545.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

23 maggio 1985, n. 152	Pag.	521
23 maggio 1985, n. 154	»	524
28 giugno 1985, n. 190	»	531
17 ottobre 1985, n. 226	»	533
17 ottobre 1985, n. 229 (in cam. cons.)	»	535
17 ottobre 1985, n. 231	»	539
25 ottobre 1985, n. 234	»	545

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

Sed. plen., 28 marzo 1985, nella causa 272/83	Pag.	548
Sed. plen., 28 marzo 1985, nella causa 274/83	»	557
Sez. I, 20 giugno 1985, nella causa 69/84	»	566
Sed. plen., 11 luglio 1985, nella causa 278/83	»	571

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 18 ottobre 1984, n. 5247	Pag.	576
Sez. III, 1° febbraio 1985, n. 660	»	600
Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 774	»	649
Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 778	»	650
Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 786	»	653
Sez. I, 27 febbraio 1985, n. 1703	»	657
Sez. I, 23 marzo 1985, n. 2085	»	659
Sez. III, 5 luglio 1985, n. 4064	»	606
Sez. Un., 16 luglio 1985, n. 4151	»	585
Sez. Un., 16 luglio 1985, n. 4154	»	592
Sez. Lavoro, 20 luglio 1985, n. 4306	»	607
Sez. Un., 26 luglio 1985, n. 4350	»	669
Sez. I, 24 ottobre 1985, n. 5232	»	671

TRIBUNALE DI TORINO

Sez. VI, 1° agosto 1985, ordinanza del G.I.	Pag.	612
Sez. VI, 1° agosto 1985, ordinanza del G.I.	»	612

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 25 maggio 1985, n. 16	Pag.	618
Sez. IV, 27 maggio 1985, n. 212 (ordinanza)	»	631
Sez. VI, 13 maggio 1985, n. 197	»	633
Sez. VI, 21 ottobre 1985, n. 520	»	640

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

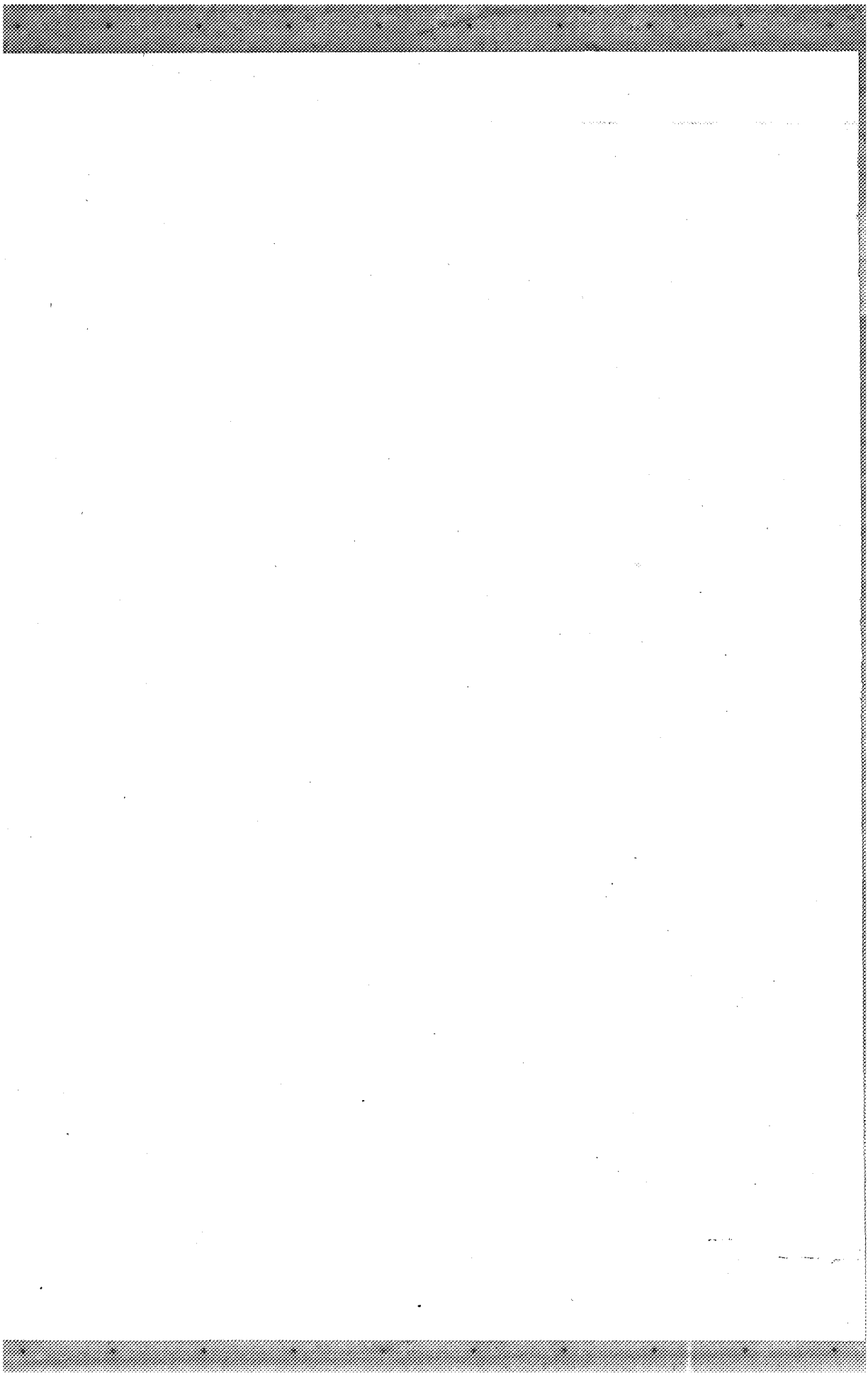
Sez. III penale, 24 maggio 1985, n. 5103	Pag.	678
Sez. VI, 29 ottobre 1985, n. 9998	»	682

PARTE SECONDA

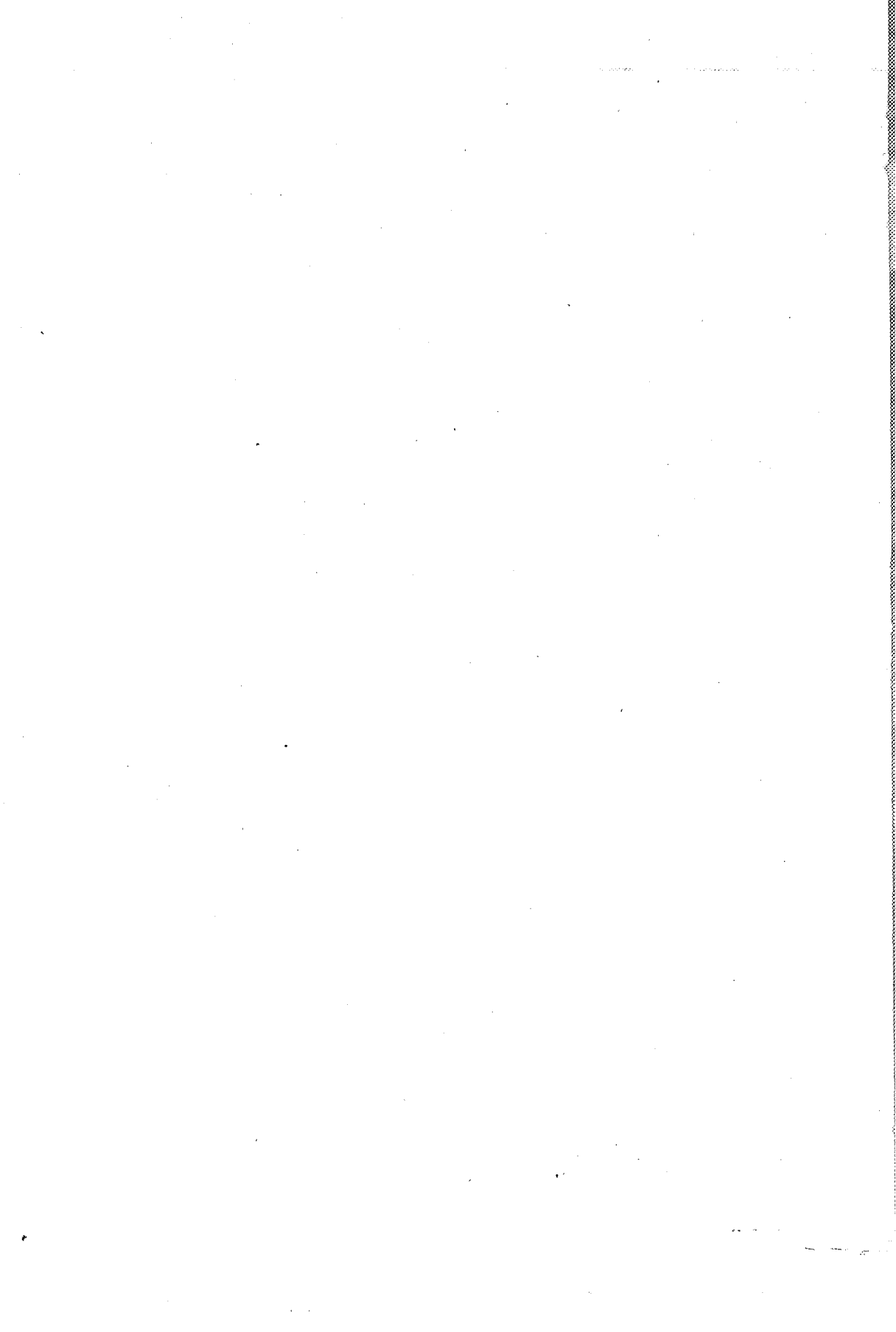
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

Questioni di legittimità costituzionale

I - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	Pag.	137
II - <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	»	138
III - <i>Questioni proposte</i>	»	140



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1985, n. 152 - *Pres. e Rel. Elia* - Comune di Sanremo e Vento Osvaldo (avv. Gallo, Ukmar e Guidi), Comune di Anzio (avv. D'Amelio), S.I.T.A.V. (avv. Lubrano) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Pena - Gioco d'azzardo - Case da gioco - Principio di eguaglianza - Non è lesa.

(Cost., art. 3; l. 3 novembre 1954, n. 1042; l. 20 novembre 1955, n. 1179; l. 18 febbraio 1963, n. 67; l. 6 dicembre 1971, n. 1065 e l. 26 novembre 1981, n. 690).

La circostanza che condizioni analoghe a quelle in passato considerate per autorizzare l'apertura, in deroga a norme penali, di una casa da giuoco siano presenti anche in altri comuni o regioni, di per sé non concreta lesione dell'art. 3 Cost. né può giustificare estensioni della deroga. Peraltro, appare necessario pervenire, in tempi ragionevoli, ad una legislazione organica che razionalizzi l'intero settore.

(*omissis*) Le ordinanze del Giudice conciliatore di Sorrento, del Pretore di Sanremo e del Pretore di Aosta, pur nella differenza dei parametri di legittimità costituzionale evocati, sollevano questioni analoghe in ordine alle normative di deroga nei confronti degli artt. 718-722 cod. pen. ed hanno altresì in comune il riferimento all'art. 3 Cost. come disposizione che si asserisce violata dalle normative stesse. (*omissis*)

Non si può negare che l'ordinanza del Pretore di Aosta risulti nel suo complesso alquanto disarmonica: perché da un lato il giudice *a quo* contesta nella motivazione, in dissenso dalle Sezioni unite penali della Cassazione, la efficacia derogatoria — rispetto agli artt. 718 e segg. cod. pen. — di precedenti leggi statali; dall'altro conclude per una censura di costituzionalità riferita soltanto all'art. 3 Cost. (per il carattere arbitrariamente privilegiato della deroga). Ma è evidente che i termini in cui la questione di legittimità costituzionale è sollevata presuppongono che l'effetto derogatorio rispetto agli artt. 718 e segg. cod. pen. si sia pur prodotto, lamentandosi anzi che i suoi benefici, a parità di condizioni, non siano stati equamente distribuiti su tutto il territorio nazionale. Tuttavia tale squilibrio non produce l'inammissibilità della questione, perché preminente è la considerazione del dispositivo dell'ordinanza e del suo collegamento con la parte motiva cui corrisponde, potendosi il resto considerare un mero *obiter dictum*.

Del resto, il presupposto implicito da cui muove la questione sollevata (e cioè l'essersi prodotto l'effetto derogatorio della normativa penale a favore dell'esercizio del gioco d'azzardo nel casinò valdostano) sembra difficilmente contestabile alla luce della giurisprudenza ormai dominante ed in particolare di quella della Cassazione. Chiarissime e ripetute sono le prese di posizione in questo senso, anche da parte delle Sezioni unite civili, in ordine all'esercizio del gioco d'azzardo nelle case da gioco di Sanremo, di Campione e di Venezia. Si è invero ritenuto *ab initio* che la deroga era stata prodotta dalle norme di legge, sia pur generiche, le quali, come quella del r.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2448, avevano dato facoltà al Ministro dell'interno di « autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il bilancio dello Stato, il Comune di Sanremo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'asestamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili ». I lavori preparatori, specie quelli del Senato del Regno e la circostanza che la conversione in legge del decreto (legge 27 dicembre 1928, n. 3125) era avvenuta quando la casa da gioco di Sanremo era già stata aperta, attribuiscono alla facoltà conferita al Ministro dell'interno un significato univoco, mentre l'autorizzazione ministeriale doveva considerarsi la condizione alla quale la legge subordinava l'operatività della deroga da essa prodotta. L'effetto derogatorio, rendendo non applicabili i divieti contenuti negli artt. 718-722 cod. pen., esclude che i proventi del gioco possano considerarsi prodotto o profitto del reato.

La ricostruzione accolta nella giurisprudenza comporta pure che le disposizioni legislative facoltizzanti l'apertura delle case da gioco non possano ricomprendersi nello schema della legge di delegazione (evitandosi così il contrasto con l'art. 76 Cost.) e che esse non violino la riserva di legge penale (di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.).

Alle stesse conclusioni le Sezioni unite penali sono giunte anche per il Casinò di Saint Vincent, malgrado la sua apertura sia stata disposta in base ad un decreto del Presidente della Giunta regionale sicuramente illegittimo. Ora, anche se non si accettasse, in relazione ai dubbi espressi dalle Sezioni unite civili, la ricostruzione secondo la quale fin dal 1949 i provvedimenti legislativi statali recanti contributi alla Valle d'Aosta comportavano il riconoscimento della non punibilità della tenuta della casa da gioco (i cui proventi figuravano inclusi nei bilanci regionali), si deve ammettere che ad analogo risultato conduce l'art. 2, lett. a) della legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), allorché dispone che la Regione stessa provvede al suo fabbisogno finanziario con le entrate tributarie costituite altresì « da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni ed appalti ». Infatti i lavori preparatori chiariscono come con quest'ultima espressione si intendesse fare riferimento proprio alle entrate derivanti dagli utili della casa da gioco.

È evidente che tali proventi non possono nello stesso tempo costituire prodotto o profitto di reato e insieme entrate di diritto pubblico: e ciò in base al carattere di unità e di coerenza del nostro ordinamento giuridico. Si potrebbe contestare l'operatività in senso derogatorio della disposizione predetta: ma anche per essa deve ritenersi valida l'affermazione della Cassazione civile, secondo cui, se solo una legge dello Stato può derogare al diritto penale vigente, tale effetto può essere conseguito anche da una legge « non emessa espressamente *ad hoc*, purché contenga disposizioni incompatibili con il divieto penalmente sanzionato ». Si può inoltre rammentare che per le disposizioni penali in generale o per quelle specifiche in tema di gioco d'azzardo (artt. 718-722 cod. pen.) fa difetto un divieto di abrogazione o modifica tacita, quale quello già contenuto nel comma secondo dell'art. 1 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie).

In realtà, sia i provvedimenti legislativi che dettero luogo all'apertura delle case da gioco di Sanremo, di Campione e di Venezia sia le leggi 6 dicembre 1971, n. 1065 e 26 novembre 1981, n. 690 (in tema di ordinamento finanziario della Valle d'Aosta) offrono il fianco alla critica per le formule a dir poco reticenti cui tutte fanno ricorso: ma tali censure, se pongono in evidenza le non corrette formulazioni adottate dal legislatore, non valgono a escludere la natura e la efficacia derogatoria delle disposizioni richiamate.

Talune di queste ultime, d'altra parte, sono impugnate del tutto fuori luogo perché esse nulla dispongono, nemmeno indirettamente, a proposito del Casinò di Saint Vincent (legge 3 novembre 1954, n. 1042; legge 18 febbraio 1963, n. 67 e legge 6 dicembre 1971, n. 1065). A sua volta la prima legge sull'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta (legge 25 novembre 1955, n. 1179) contiene proposizioni meno significative di quelle formulate nell'art. 2 *a*) e nell'art. 1 *a*) rispettivamente delle leggi 6 dicembre 1971, n. 1065 e 26 novembre 1981, n. 690.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Aosta (in relazione all'art. 3 Cost.), a proposito di una serie di leggi statali che conterrebbero legittimazione « implicita » della casa da gioco di Saint Vincent, essa deve ritenersi non fondata.

In realtà non mancano per ciascuna deroga disposta dal legislatore ragioni giustificative della sottrazione di ipotesi di specie alla disciplina della ipotesi di genere: accanto a quella più generale di disincentivare l'afflusso di cittadini italiani a case da gioco aperte in Stati confinanti nelle zone prossime alla frontiera, si pone quella più particolare di sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico, e dalla situazione di dissesto finanziario. La circostanza che altri comuni o regioni si trovino o potrebbero trovarsi in condizioni analoghe a quelle dei

comuni o della regione a statuto speciale finora considerati dal legislatore non concreta di per sé sola e *hic et nunc* lesione dell'art. 3 Cost. E ciò tanto più in quanto dalla lamentata circostanza (cioè dalla censurata omissione del legislatore) non possono trarsi conseguenze di automatica estensione.

Peraltro questa Corte, mentre è messa in grado di esaminare per la prima volta profili di legittimità costituzionale che riguardano le case da gioco aperte nel nostro Paese, non può esimersi dal rilevare che la situazione normativa formatasi a partire dal 1927 è contrassegnata da un massimo di disorganicità: sia del tipo di interventi cui è condizionata la apertura delle case (legge o legge seguita da autorizzazione del Ministero dell'interno), sia per la diversità dei criteri seguiti (situazione di frontiere per Sanremo e Campione, situazione non di frontiera per Venezia), sia infine per i modi disparati con i quali vengono utilizzati i proventi acquisiti nell'esercizio del gioco nei casinò. La disorganicità risulta accentuata dalla recentissima legge 11 dicembre 1984, n. 848, il cui art. 25 è così formulato: « Le disposizioni di cui agli artt. da 718 a 722 del codice penale e dell'art. 110 del testo unico di Pubblica Sicurezza approvato con r.d. 13 giugno 1931, n. 773, non si applicano ai fatti commessi a bordo delle navi adibite a crociera durante il periodo di navigazione oltre lo Stretto di Gibilterra e il Canale di Suez ».

Si impone dunque la necessità di una legislazione organica che razionalizzi l'intero settore, precisando tra l'altro i possibili modi di intervento delle regioni e degli altri enti locali nonché i tipi e criteri di gestione delle case da gioco autorizzate, realizzando altresì, in tema di distribuzione dei proventi, quella perequazione di cui la legge 31 ottobre 1973, n. 637, sulla destinazione degli utili della casa da gioco di Campione, può essere considerata solo un primo passo.

Queste esigenze di organica previsione normativa su scala nazionale (le quali si fanno valere soltanto nell'ipotesi che il legislatore voglia mantenere le deroghe agli artt. 718-722 cod. pen.), vanno soddisfatte in tempi ragionevoli, per superare le insufficienze e disarmonie delle quali si è detto. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1985, n. 154 - Pres. Elia - Rel. Ferrari - Russi (avv. Sorrentino), Muscariello (avv. Scoca), nonché Senato della Repubblica, Camera dei Deputati e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Corte costituzionale - Regolamenti parlamentari - Insindacabilità.

(Cost. artt. 24, 101, 108 e 113; regolamento del Senato della Repubblica, artt. 12 e 13; regolamento della Camera dei Deputati, artt. 12 e 13).

La riserva costituzionale di competenza regolamentare delle Camere del Parlamento rientra tra le guarentigie disposte dalla Costituzione per

assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere; i regolamenti parlamentari non sono pertanto sindacabili dal Giudice costituzionale, persino laddove — attribuendo alle Camere l'autodichia — escludono la tutela giurisdizionale (1).

(*omissis*) La questione sottoposta al vaglio di questa Corte nasce da tre ordinanze, emesse dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione nel corso di giudizi per regolamento preventivo di giurisdizione, che erano stati promossi, il primo davanti al Tribunale di Roma, sezione lavoro, il secondo davanti al Pretore di Roma quale giudice del lavoro, il terzo davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Con tali ordinanze, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12.1 del regolamento del Senato della Repubblica, dell'art. 12.3 del regolamento della Camera dei Deputati « e comunque della norma attributiva dell'autodichia » ad entrambi i predetti organi parlamentari, per contrasto con gli artt. 24, 113, 101, secondo comma, e 108, primo e secondo comma, Cost. (*omissis*)

Le ordinanze esordiscono con le affermazioni: che « la norma invocata » dalla difesa delle Camere — quella, cioè, attributiva dell'autodichia a queste — « in realtà, esiste »; che essa è desumibile, già dai regolamenti parlamentari in vigore (art. 12), ma anche dalle disposizioni regolamentari previgenti; che « è comunque desunta, per costante tradizione interpretativa... dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale come limitazione posta alla portata generale di tali disposizioni — nel senso dell'esclusione di qualsiasi giudice o dell'introduzione di un giudice speciale — a garanzia delle Camere in riferimento alla posizione di queste ». Premesso, poi, che « dall'applicazione della norma non può prescindersi ai fini del regolamento di giurisdizione... il cui oggetto è stabilire se vi sia un giudice e quale esso sia » e che dei due orientamenti interpretativi « è da preferire » quello che « accorda un giudice, anche se questo non sembra avere i requisiti voluti dalla Costituzione », si legge nelle ordinanze che « la norma fa nascere dubbi circa la sua compatibilità con fondamentali precetti della Costituzione relativi alla tutela giurisdizionale ». Viene successivamente affrontato il problema « se una norma quale quella suindicata... sia riconducibile agli atti aventi forza di legge, cui si riferisce l'art. 134 Cost. »; ed il problema è risolto affermativamente per una triplice considerazione: in tal senso sarebbe la dottrina prevalente; l'assimilabilità sarebbe ancor più evidente per la parte in cui « i regolamenti parlamentari... regolino rapporti fra Camere e terzi »; nessun dubbio sussisterebbe sulla loro sindacabilità, « se la norma più

(1) Logicamente antecedente al problema esaminato nella motivazione della sentenza era forse il problema dei limiti della riserva di regolamento parlamentare. In uno Stato democratico e « di diritto » le procedure sono essenziali.

correttamente, ed in conformità con la costante tradizione interpretativa richiamata all'inizio sia tratta dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale nel senso... della attribuzione di una giurisdizione speciale dell'organo costituzionale ». Ed al riguardo si precisa che l'insistito « richiamo alla costante tradizione interpretativa non importa ritenere che la norma trovi la sua fonte in una consuetudine costituzionale » di cui difetterebbero i requisiti.

Alla luce poi degli artt. 24 e 113 Cost. — argomentano ulteriormente le ordinanze — non sarebbe sostenibile che « non di limitatezza delle cennate norme si tratti, bensì di una mera lacuna della normazione attuativa di esse, con la conseguenza che la tutela giurisdizionale non sarebbe positivamente esclusa, ma solo, allo stato, in concreto non realizzabile per mancanza di adeguata strumentazione ». « Va altresì ribadito » — prosegue il giudice *a quo* — « che delle due interpretazioni dianzi indicate come sostenibili, è preferibile la seconda » (quella che accorda un giudice) alla prima (che nega ogni giudice), giacché questa « sembra suscettiva di offendere anche più gravemente gli artt. 24 e 113 Cost. », mentre quella « sembra suscettiva di offendere (soltanto) le garanzie di serietà ed effettività di tutela » sotto i profili dell'indipendenza-terzietà, dell'indipendenza-imparzialità e della difesa e del contraddittorio, soggiungendosi che il « modo in cui l'autodichia viene attualmente in concreto strumentata ed esercitata » — cioè, mediante il Consiglio di Presidenza, che esercita anche la potestà regolamentare ed amministrativa — non vale ad « attenuare » le sospette lesioni. E non potendosi l'indagine esaurire — così ancora il giudice *a quo* — nelle ovvie considerazioni: « che l'esclusione della tutela giurisdizionale... è proprio quanto gli artt. 24 e 113 sono diretti ad evitare »; che « non è soggetto soltanto alla legge il giudice che decide in causa propria »; « che il Senato decide in causa propria », allora « il punto essenziale è se la norma in argomento non trovi una giustificazione... nell'indipendenza degli organi costituzionali », cioè nel « principio così detto della divisione dei poteri », ovvero se gli atti di autodichia siano « riconducibili all'esercizio di un potere di autoorganizzazione incidente, in definitiva, sul modo intrinseco di essere dell'organo costituzionale ». Ad entrambi i quesiti viene data risposta negativa. Ammesso pure — si dice nelle ordinanze — che il principio della divisione dei poteri sia accolto nella nostra Costituzione, « rappresenta una forzatura postulare l'assoluta indipendenza di ciascun organo anche per gli atti non rientranti concettualmente e sostanzialmente nella sua funzione primaria ». « Nell'attuale ordinamento costituzionale » si sarebbe imposta l'esigenza « di reciproco controllo proprio per quel che concerne le funzioni primarie » — come appunto nella funzione di indirizzo politico —, sicché « non vi è ragione di ritenere che l'assetto medesimo importi l'esclusione del sindacato giurisdizionale sull'esercizio delle funzioni accessorie », tanto più che, maggiormente che per il passato, « la tutela giu-

risdizionale (è) considerata ormai quale principio cardine», le cui eccezioni «vanno puntualmente giustificate». E deve da ultimo «negarsi che qui venga in considerazione un potere di autoorganizzazione», essendo certo che un'istituzione «non esercita tale potere quando dispone delle situazioni dei propri dipendenti, cioè di soggetti il cui destino non può toccare direttamente il modo di essere intrinseco dell'istituzione medesima».

Ne consegue — concludono le ordinanze — che, poiché «l'autodichia in argomento non costituisce un attributo compreso nella posizione propria dell'organo costituzionale o da tale posizione immediatamente e necessariamente implicata, ma solo un privilegio soggettivo», non è manifestamente infondata la questione della sua legittimità costituzionale. (*omissis*)

Per espresso dettato dell'art. 12.1 del vigente regolamento del Senato della Repubblica, «il consiglio di presidenza, presieduto dal Presidente del Senato... adotta i provvedimenti relativi al personale... nei casi... previsti» dai regolamenti interni: analogamente, per espresso dettato dell'art. 12.3 del vigente regolamento della Camera dei Deputati, «l'ufficio di presidenza... decide in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera».

Le sopra trascritte disposizioni hanno dato motivo a contrasti interpretativi, peraltro non del tutto privi di fondamento — specie con riguardo alla formulazione del regolamento del Senato, troppo scarna, e perciò scarsamente significativa nella sua genericità —, opinandosi addirittura — con riguardo, questa volta, al regolamento della Camera — che la formulazione di questo sul punto, in quanto mutata rispetto al regolamento anteriore, avrebbe comportato la caducazione del principio dell'autodichia, nel senso conseguentemente che ormai i ricorsi dei dipendenti dovrebbero ritenersi definiti con decisione amministrativa impugnabile in sede giurisdizionale. Senonché, con le ordinanze in esame, le Sezioni unite della Cassazione, dopo avere dichiarato esplicitamente, come già detto, che, «ai fini del regolamento di giurisdizione... oggetto è stabilire se vi sia un giudice e quale esso sia», ed implicitamente che la formulazione del regolamento del Senato vale quella del regolamento della Camera, osservano che la norma attributiva dell'autodichia — e perciò le due disposizioni regolamentari in parola — può ritenersi che «esclude la giurisdizione del giudice comune», sia «in quanto nega qualsiasi giudice nell'ordinamento generale ed affida la risoluzione delle controversie ad una decisione adottata dall'organo costituzionale... e destinato ad operare unicamente all'interno dell'ordinamento particolare», sia «in quanto istituisce nell'ordinamento generale un giudice speciale — l'organo costituzionale appunto, in una sua articolazione — con competenza in causa propria». E poiché nelle ordinanze si afferma apertamente che «è da preferire» l'orientamento interpretativo, secon-

do cui le controversie in tema di rapporto d'impiego dei dipendenti delle Camere sono decise da queste, sembra non dubitabile che, così esprimendosi, il giudice *a quo* ha inteso riconoscere in sostanza nei due menzionati articoli i portatori del principio dell'autodichia e, quindi, l'esistenza nel nostro ordinamento dell'autodichia, sia della Camera dei Deputati, sia del Senato della Repubblica.

In tutte le tre ordinanze vengono impugnati, specificamente gli artt. 12, *in parte de qua*, dei regolamenti parlamentari in vigore, e genericamente « la norma attributiva dell'autodichia » ad entrambe le Camere. Stante la duplicità della denuncia, si rende necessario comprendere in quale rapporto l'una impugnativa si pone nei confronti dell'altra.

Sembra doversi escludere che il giudice *a quo* abbia inteso riferirsi ad un unico dato normativo, giacché allora gli articoli dei regolamenti sarebbero meramente ricognitivi ed esplicativi di quella norma inespressa, da cui in effetti avrebbe tratto origine in passato e su cui troverebbe ancor oggi fondamento la giurisdizione domestica delle Camere; ciò equivarrebbe a ravvisare l'unica e vera fonte e l'unico e vero sostegno dell'autodichia nella norma inespressa, che le disposizioni dei due articoli si sarebbero limitate a recepire. L'ipotesi è inaccoglibile: basterebbe in proposito considerare anche solo che nelle ordinanze il quesito assolutamente pregiudiziale è quello relativo alla sindacabilità, da parte di questa Corte, dei regolamenti parlamentari, e che tale quesito risulterebbe proposto *inutiliter* — anzi, non avrebbe addirittura senso —, ove le Sezioni unite ritenessero che il rapporto fra le norme espresse e la norma inespressa sia quello testè ipotizzato. Ma se, viceversa, si pone mente che in ognuna delle tre ordinanze risultano impugnati *principaliter* i più volte menzionati artt. 12 dei regolamenti parlamentari, e solo successivamente « la norma attributiva dell'autodichia », appare verosimile la congettura che l'impugnativa della norma inespressa sia stata proposta in via meramente subordinata e prudenziale.

Se la ricostruzione del pensiero del giudice *a quo* sul punto è esatta, ne deriva che, a parte la questione della proponibilità della denuncia di una norma inespressa, sarebbe ultroneo ogni discorso intorno a quest'ultima, in quanto ai fini del decidere è necessario e sufficiente fare oggetto del presente giudizio solo gli artt. 12.1 del regolamento del Senato e 12.3 del regolamento della Camera. (*omissis*)

Il giudice *a quo* si chiede: *a*) « se la norma in argomento non trovi una giustificazione... nell'indipendenza degli organi costituzionali », cioè nel principio così detto della divisione dei poteri, ovvero nel principio che riconosce ad ogni Camera il potere di autoorganizzazione; *b*) se l'istituzione dell'« organo costituzionale quale giudice in causa propria » non offenda « le garanzie di serietà ed effettività di tutela che, in relazione agli artt. 24 e 113 Cost., sono sancite dagli artt. 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione sotto il profilo dell'indipendenza-

terzietà e indipendenza-imparzialità del giudizio, e di nuovo e più direttamente, dell'art. 24 della Costituzione sotto il profilo della difesa e del contraddittorio». Sollevando il primo interrogativo, egli sospetta che la giurisdizione domestica delle Camere — e la correlativa esclusione di un qualsivoglia giudice — non possa ritenersi ancor oggi costituzionalmente legittima, ove non si rinvenga una giustificazione nel sistema instaurato dalla Costituzione repubblicana. Sollevando il secondo interrogativo, che concerne più propriamente « il modo in cui l'autodichia viene attualmente in concreto strumentata ed esercitata », egli sospetta che non ricorrano e concorrano le garanzie che rendano costituzionalmente legittimo l'esercizio della funzione giurisdizionale.

I due punti appaiono di per sé meritevoli della più attenta considerazione. Le Sezioni unite della Cassazione, pur riconoscendo all'autodichia radici storiche e, a quanto pare, anche logiche, pensano tuttavia che il nuovo sistema costituzionale ne abbia operato la delegittimazione. Ed in quanto al dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, non può non convenirsi col giudice *a quo*, anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali, che indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia. Senonché, il dubbio sulla sindacabilità, da parte di questa Corte, ai sensi ed ai fini dell'art. 134, primo alinea, Cost., dei regolamenti parlamentari contenenti gli impugnati artt. 12.1 e 12.3 è in ordine logico pregiudiziale rispetto ai due interrogativi di cui sopra, e perciò va esaminato per primo.

Il problema dell'assoggettabilità al giudizio di questa Corte dei regolamenti parlamentari adottati a sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., è il problema dell'ammissibilità della questione. Secondo il giudice *a quo*, tali regolamenti sono fonti del diritto oggettivo assimilabili alle leggi ordinarie. Ed invero, la riserva del potere di organizzazione delle Camere e di integrazione della disciplina del procedimento legislativo, in quanto istituisce fra gli uni e le altre un rapporto di distribuzione di competenza normativa, se non comporta la costituzionalizzazione dei regolamenti in parola e la loro parametricità, comporterebbe certamente la loro collocazione allo stesso livello delle leggi ordinarie, specie per la parte in cui vengono regolati i rapporti con terzi e, più ancora, se si ritiene che la norma inespresa si lascia desumere dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale. Né varrebbe in contrario invocare il dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis* degli organi costituzionali, che questa Corte ha già ripudiato con l'ormai remota sentenza del 1959, n. 9.

Di opposto avviso è, viceversa, l'Avvocatura dello Stato, la quale contesta l'assimilabilità di cui sopra: i regolamenti parlamentari non sarebbero

atti dello Stato, bensì di organo, cioè di un singolo ramo del Parlamento, e si sottraggono, sia alla promulgazione del Presidente della Repubblica, sia all'abrogazione per *referendum*, sicché non possono farsi rientrare fra gli atti di cui all'art. 134 Cost., essi sarebbero privi, tanto della potenzialità attiva (abrogatrice) nei confronti delle leggi anteriori, quanto della potenzialità passiva (di resistenza) nei confronti delle leggi posteriori, sicché non avrebbero forza di legge: l'interpretazione della sentenza n. 9 del 1959 sarebbe tutt'altro che univoca ed, anzi, sarebbero reperibili altre sentenze (55/1964, 14/1965, 183/1973, 232/1975), dalle quali « possono desumersi e sono stati desunti indirettamente altri argomenti per escludere quella sindacabilità ».

È opinione di questa Corte che i richiami alla giurisprudenza costituzionale non danno un apporto risolutivo allo scioglimento del nodo in parola.

(*omissis*) Sembra che la soluzione possa e debba ricercarsi nell'art. 134 Cost., prima ipotesi, indagato alla stregua del sistema costituzionale. Formulando tale articolo, il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano egualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema. La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti — e vada perciò riconosciuta — una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex* art. 64, primo comma, Cost. Le garanzie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme. Ed infatti, attengano esse all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi, è evidente la loro univocità, mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza degli organi. Ne è conferma il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea — sia pure il Presidente della Repubblica o il membro di una Camera diversa da quella di appartenenza — di entrare nell'aula, che discende dall'art. 64, ultimo comma, Cost., prima ancora che dagli artt. 62.2 e 64.1 del regolamento della Camera e 69.2 e 70.1 del regolamento del Senato. Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una « peculiarità e dimensione » (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare

rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere. Le suesposte dichiarazioni non consentono che nell'art. 134; primo alinea Cost. possano ritenersi compresi i regolamenti parlamentari in oggetto, dei quali pertanto va riconosciuta l'insindacabilità, con la conseguente dichiarazione d'inammissibilità della proposta questione, cui corrisponde la preclusione dell'esame del merito. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 28 giugno 1985, n. 190 - *Pres. Roehrsen - Rel. Andrioli - Cartelli ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Fanelli)*.

Giustizia amministrativa - Giurisdizione esclusiva - Controversie in materia di pubblico impiego - Provvedimenti cautelari provvisori e d'urgenza.

(Cost., artt. 3 e 113; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21; cod. proc. civ., art. 700).

Deve essere dichiarata, per contrasto con gli artt. 3 e 113 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 ultimo comma della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei T.A.R. nella parte in cui, limitando l'intervento d'urgenza del giudice amministrativo alla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato, non consente al giudice stesso di adottare nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti d'urgenza che appaiono secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito, le quante volte il ricorrente abbia fondato motivo di temere che durante il tempo necessario alla prolazione della pronuncia di merito il suo diritto sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile. È invece inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 700 cod. proc. civ., nella parte in cui non consente al giudice ordinario di tutelare in via d'urgenza diritti soggettivi derivanti da comportamenti omissivi della pubblica amministrazione e devoluti in via di merito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (1).

(1) La sentenza « additiva » resa dalla Corte rende — nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego — notevolmente più oneroso il lavoro dell'avvocato dello Stato, e in genere del difensore della amministrazione resistente: per la camera di consiglio sulla cosiddetta « sospensiva » (s'intende, quando richiesta) dovrebbero essere offerti al T.A.R. gli atti e documenti rilevanti per la pronuncia « provvisoria e di urgenza » ed una seppur sommaria esposizione delle ragioni di fatto e di diritto del provvedimento emesso (o del comportamento tenuto) dall'amministrazione.

La nozione di « provvedimenti d'urgenza che appaiono secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito » (così testualmente il dispositivo della sentenza in rassegna sembra andare al di là della « sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato » ma dovrebbe pur sempre presentare i connotati ed essere aderente alle finalità delle pronunce pro-

(*omissis*) Nei limiti in cui il T.A.R. lo ha sottoposto al giudizio della Corte per assicurare che in tal campo non si perpetui l'inammissibile disuguaglianza di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, il sospetto d'incostituzionalità dell'art. 21 ultimo comma legge n. 1034 del 1971 è fondato perché esige rispetto il principio, per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione, di cui la dottrina non solo italiana fin dagli inizi del corrente secolo ha dimostrato la validità desumendola e al contempo confortandola con richiami di disposizioni normative e provocando l'inserzione nel codice di rito civile del 1942 dell'art. 700, che si esibisce quale espressione di direttiva di razionalità tutelata dall'art. 3 comma primo e, *in subiecta materia*, dall'art. 113 Cost.

Scrittori e giudici di merito (non escluso il Consiglio di Stato) non hanno esitato ad estendere la direttiva desumibile dall'art. 700 alla giurisdizione esclusiva dei T.A.R., ma, se il tentativo non ha riscosso l'assenso del giudice della nomofilachia quel che è precluso dal diritto vivente ben può e deve essere realizzato dalla Corte. Né, così rescrivendo, si pone la Corte in contrasto con l'orientamento seguito nel campo tributario (sent. 63/1982), nel quale il potere di sospendere la riscossione è attribuito all'intendente di finanza e può darsi parziale iscrivibilità a ruolo dei tributi contestati.

Per contro, la normativa di fresca data esibisce per chiari segni la direttiva, espressa dall'art. 700 e, sol in limitata area, dall'art. 21 ultimo comma, vuoi nell'art. 28 (Tutela giurisdizionale) legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego) il quale, al comma primo, ammonisce che « In sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all'emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nelle leggi 20 maggio 1970, n. 300 e 11 agosto 1973, n. 533 », vuoi nell'art. 31 (Tutela giurisdizionale) d.P.R. 24 marzo 1981, n. 145 (Ordinamento dell'Azienda

priamente cautelari. D'altro canto, « gli effetti della decisione sul merito » possono anche non verificarsi affatto, come accade ogni qualvolta la controversia si conclude con la reiezione o, più in generale, con il non accoglimento, del ricorso: in questi casi v'è la esigenza (per vero non considerata) di « assicurare provvisoriamente » il recupero effettivo di quanto corrisposto in ottemperanza alla pronuncia « provvisoria e d'urgenza ».

In realtà, il bisogno di giustizia sollecita non può essere soddisfatto — salvo casi eccezionali — « a colpi di provvisoria », strumento questo che può condurre ad ulteriori rallentamenti dei processi (il ricorrente che ottenga quanto dubita possa ritenere è indotto a pratiche dilatorie) e che priva la parte resistente della garanzia di un giudice del tutto sereno ed imparziale (respingere un ricorso dopo che si è concessa una provvisoria è, in fondo, riconoscere di aver errato nel concederla). È bene acquisire consapevolezza del pericolo che le misure « provvisorie e d'urgenza » siano poste al servizio, non tanto di bisogni eccezionalmente impellenti di qualche ricorrente, quanto del generico interesse degli apparati giudiziari ad una benevola tolleranza della collettività per ritardi talvolta privi di oggettiva giustificazione.

autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), il quale, dopo aver assegnato le controversie di lavoro relative al personale comunque in servizio alla esclusiva giurisdizione dei tribunali amministrativi regionali, dispone che « In detti giudizi trova applicazione l'art. 28 della legge 24 maggio 1970, n. 300, ed, in quanto applicabili, le disposizioni di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533 », ed è appena il caso di sottolineare che il richiamo della legge n. 533 del 1973 vuol dire inserzione nel tessuto della giurisdizione esclusiva dei primi tre commi del novellato art. 423 cod. proc. civ., sol per la concreta inapplicabilità dei quali entra in gioco, come norma di chiusura, l'art. 700: elasticità la quale, in difetto dell'art. 423 comma primo e terzo, in linea generale inapplicabile al settore pubblico, opera senza limiti a favore dei dipendenti pubblici.

Dall'art. 700 è lecito enucleare la direttiva che, le quante volte il diritto assistito da *fumus boni iuris* è minacciato da pregiudizio imminente e irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito.

In tali termini e nell'area delle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego l'art. 21 ultimo comma della legge istitutiva dei T.A.R. è da dichiarare costituzionalmente illegittimo. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 17 ottobre 1985, n. 226 - Pres. e Rel. Reale - Coop. r. l. Parco degli aranci e Presidente Consiglio dei Ministri (cam. cons.).

Espropriazione per pubblica utilità - Relazione di stima - Notifica dell'avvenuto deposito - Non è prevista - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 24 e 113; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 19).

Pretendere che tutti gli (e ciascuno degli) atti di una procedura della quale si è partecipi siano personalmente notificati significherebbe andare oltre i limiti di una ragionevole tutela del diritto di difesa; non contrasta pertanto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost., l'art. 19 della legge n. 865 del 1971 nella parte in cui non prevede che dell'avvenuto deposito della relazione di stima da parte dell'Ufficio tecnico erariale venga data notifica o comunicazione ai proprietari ed agli altri interessati al pagamento, ai fini della decorrenza del termine per la proposizione dell'opposizione alla stima (1).

(*omissis*) La Corte d'appello di Catanzaro con l'ordinanza di cui in epigrafe chiama la Corte a decidere se non sia costituzionalmente illegit-

(1) La pronuncia è di notevole importanza; ed il principio in essa enunciato (e riportato nella prima parte della massima) può trovare applicazioni anche in procedure diverse da quella di espropriazione per p.u.

timo l'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 « nella parte in cui non prevede che dell'avvenuto deposito della relazione di stima da parte dell'U.T.E. venga data notifica o comunicazione ai proprietari ed agli altri interessati al pagamento ai fini della decorrenza del termine per la proposizione dell'opposizione alla stima ».

La norma violerebbe l'art. 3 della Costituzione nonché il diritto di difesa (e quello alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione) perché porrebbe l'Amministrazione « in una situazione di supremazia o almeno di privilegio », conoscendo essa, senza bisogno della « particolare vigilanza » necessaria al cittadino per conoscerla, la pubblicazione dell'avviso di deposito della relazione di stima; e perché non prescrive anche per questo atto del procedimento di stima la notificazione prevista per altri atti che la precedono, con conseguente violazione anche del principio di eguaglianza.

La questione non è fondata. Come osserva l'Avvocatura dello Stato, non si può isolare la disposizione dell'art. 19 della legge n. 865, ma, per valutarne la congruità, ai fini della possibilità di difesa dell'espropriando, bisogna considerare l'intero corso del procedimento, quale è determinato dagli artt. 10, 11 e 15 della legge.

Ora la procedura regolata dalle citate disposizioni prevede: a) la notifica agli espropriandi, oltre che l'affissione nell'albo del comune e la pubblicazione nel F.A.L. della Provincia, dell'avvenuto deposito presso il comune di una « relazione esplicativa dell'opera o dell'intervento da realizzare, corredata dalle mappe catastali nelle quali siano individuate le aree da espropriare, dell'elenco dei proprietari iscritti negli atti catastali nonché della planimetria dei piani urbanistici vigenti »; b) decorso il termine assegnato agli interessati per la presentazione di deduzioni, la notifica (ove l'esproprio sia disposto) dell'ammontare dell'indennità provvisoria determinata nel decreto del Presidente della Giunta regionale che dichiara, ove occorra, la pubblica utilità nonché l'indifferibilità e l'urgenza dell'opera; c) se l'indennità non è accettata, e non è stata convenuta cessione volontaria degli immobili, la richiesta alla Commissione competente di determinare l'indennità e successivamente — come prevede l'art. 15 della legge n. 865 del 1971 — « l'espropriante comunica le indennità ai proprietari degli immobili ai quali le stime si riferiscono mediante avvisi notificati nelle forme degli atti processuali civili; deposita la relazione della Commissione nella segreteria del Comune e rende noto al pubblico l'eseguito deposito » mediante affissione nell'albo del Comune e inserzione nel F.A.L. della Provincia.

Pertanto, anche a voler considerare l'ipotesi (esclusa dall'Avvocatura dello Stato e che sembrerebbe non consentita dal testo della legge) che la notifica dell'indennità venga eseguita in tempo posteriore alla pubblicazione della relazione, appare decisiva la considerazione che, se e quando i proprietari espropriati intendono proporre opposizione alla stima davanti

alla Corte d'Appello, essi sono stati partecipi di un procedimento del quale hanno potuto seguire tutte le fasi.

Se poi l'interessato all'opposizione non la propone entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avvenuto deposito della relazione, come l'impugnato art. 19 della legge n. 865 dispone, egli deve attribuirne la responsabilità alla sua propria negligenza. Pretendere che tutti e ciascuno gli atti di una procedura della quale si è partecipi siano personalmente notificati significherebbe andare oltre i limiti di una ragionevole tutela del diritto di difesa, non richiedere, come si afferma nell'ordinanza di rimessione, « una particolare (perché al di fuori del normale) vigilanza ».

La Corte in altre occasioni (mancata notifica alla parte contumace dell'avvenuto cambiamento di rito a seguito della riforma del processo del lavoro con la conseguente necessità di integrazione — sentenza n. 14 del 1977; mancata previsione dell'obbligo di ordinare la comparizione dell'imprenditore in camera di consiglio prima della sua dichiarazione di fallimento — sentenza n. 141 del 1970, o prima di pronunciarsi sulla domanda di ammissione del debitore alla procedura di concordato preventivo — sentenza n. 110 del 1972; decorrenza del termine per l'opposizione da parte del debitore alla sentenza dichiarativa di fallimento — sentenza n. 151 del 1980) è stata sensibile nel colpire previsioni legislative che finivano col rendere estremamente difficile, o addirittura impossibile, l'esercizio tempestivo del diritto di difesa; ma non ha vanificato il richiamo al principio *vigilantibus iura succurrunt* fino al punto da accordare tutela al *dormiens*, come certamente, nella specie ora in esame, dovrebbe essere considerata la parte di un procedimento di espropriazione che, conosciuti per notifica tutti gli atti essenziali del procedimento, omette di proporre opposizione davanti alla Corte d'appello entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avvenuto deposito della relazione che motiva la determinazione dell'indennità.

Le suestposte considerazioni valgono ad escludere la fondatezza della questione sollevata non solo con riferimento all'art. 24, ma anche in riferimento agli artt. 3 e 113 della Costituzione. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 17 ottobre 1985, n. 229 (cam. cons.) - Pres. Roehrsen - Rel. Corasaniti - Cabella Lattuada c. Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Tallarida).

Tributi erariali diretti - ILOR - Rilevanza delle risultanze catastali - Voltura richiesta e non eseguita - Disfunzioni del catasto - Non determinano illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 24 e 53; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 6).

La retrattabilità, in sede amministrativa e di gestione del ruolo, dell'accertamento basato sulle risultanze catastali, e, comunque, la disponi-

bilità del rimedio della rivalsa, escludono la illegittimità costituzionale delle disposizioni che attribuiscono rilevanza a dette risultanze anche nei casi di voltura richiesta e non eseguita.

(omissis) La Commissione tributaria di primo grado di Lecco sospetta di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 53 Cost., l'art. 6, comma primo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, concernente l'istituzione e la disciplina dell'ILOR. La disposizione stabilisce che per i redditi dominicali dei terreni e per i redditi agrari soggetti a tale imposta — la quale, secondo il successivo art. 8, è accertata a cura degli uffici delle imposte ed è riscossa mediante iscrizione a ruolo ai sensi del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (concernente la riscossione delle imposte dirette) — valgono esclusivamente le risultanze del catasto al 31 agosto di ciascun periodo annuale d'imposta (anno precedente quello dell'accertamento).

Con riferimento all'ipotesi (dedotta in un giudizio di impugnazione del ruolo) di intervenuta cessione del fondo e di voltura chiesta, ma non eseguita, anteriormente a tale data, il giudice *a quo*, nel duplice presupposto che gli aggiornamenti del catasto avvengano con diffuso e grave ritardo e che la norma vada interpretata nel senso che sancisce l'inammissibilità in ogni sede e ad ogni effetto della prova diretta a dimostrare la non rispondenza al vero delle dette risultanze (così considerate come fonte di presunzione assoluta), sostiene che la norma stessa si pone in contrasto con gli indicati precetti costitutivi in quanto:

a) consente l'imposizione e la riscossione di un tributo senza la corrispondente capacità contributiva (art. 53 Cost.);

b) determina una sperequazione sia rispetto ai titolari di redditi di altra natura pur soggetti all'ILOR, ma colpiti soltanto se effettivamente prodotti nel periodo considerato, che rispetto ai titolari di redditi della stessa natura relativi a beni censiti in catasti aggiornati (art. 3 Cost.);

c) determina una violazione del diritto di difesa, tenuto conto degli ostacoli frapposti all'utile esperimento dell'azione di regresso dallo stesso art. 6, comma primo, parte seconda, che sancisce l'inefficacia, nei confronti dell'effettivo titolare, della notificazione di atti di imposizione al precedente possessore, nonché dallo stesso art. 6 comma secondo, che pone a quest'ultimo l'onere di chiedere lo sgravio anche per esenzione o deduzione (relative all'effettivo titolare) da esso precedente possessore difficilmente conoscibili, e così lo assoggetta al rischio di non poter recuperare, in tal caso, l'imposta da lui pagata.

In primo luogo le censure, come ammette espressamente il giudice *a quo*, presuppongono il cattivo funzionamento del servizio di tenuta

del catasto fondiario e in particolare, il diffuso e sistematico ritardo negli aggiornamenti dell'indicazione dei possessori.

Sotto questo profilo esse non si riferiscono a un vizio della norma impugnata in quanto adotta per l'ILOR sui redditi in argomento il metodo dell'accertamento catastale — tradizionalmente accolto per le imposte sui redditi (v. da ultimo l'art. 51 t.u. delle leggi sulle imposte dirette 29 gennaio 1958, n. 645), successivamente abbandonato per la stessa ILOR col decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 936 (convertito con modificazioni non rilevanti ai fini del presente giudizio dalla legge 23 febbraio 1978, n. 38), peraltro *ratione temporis* non applicabile al caso concreto — ma a meri aspetti applicativi della (diversa) normativa che prevede e regola il meccanismo (catasto fondiario) assunto quale referente materiale del metodo adottato (egualmente deve ritenersi per i riflessi applicativi di norme concernenti il ruolo del catasto a fini diversi da quelli tributari: v., ad esempio, la recentissima legge 27 febbraio 1985, n. 52, entrata in vigore il 1° settembre 1985).

Ma anche ad ammettere che le censure investano il metodo di accertamento catastale ed il sistema normativo in cui esso si colloca in tutte le implicazioni di questo — in particolare, per quel che riguarda l'ipotesi considerata, quelle recate dall'art. 32, comma primo, d.P.R. n. 602 del 1973 sopra richiamato, il quale prevede la responsabilità solidale del precedente possessore (iscritto in catasto) e del nuovo possessore per l'imposta e gli accessori relativi al tempo successivo alla data del titolo che serve di base alla voltura (cfr. l'art. 196, comma primo, del richiamato t.u. delle leggi sulle imposte dirette del 1958) — è innegabile che per la configurabilità di una violazione degli indicati precetti costituzionali dovrebbe in ogni caso ricorrere l'altro presupposto affermato in concreto dal giudice *a quo*. Dovrebbe, cioè, essere vero che il precedente possessore non possa in alcun modo, in alcuna sede, ad alcun effetto liberarsi dalle situazioni sfavorevoli poste a suo carico dalla legge in connessione col metodo di accertamento catastale o porvi comunque rimedio.

Senonché tale presupposto — la cui affermazione nell'ordinanza di rimessione si pone per un verso quale parte integrante delle censure espresse in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost., e per altro verso quale nucleo della autonoma censura formulata in riferimento all'art. 24 Cost. — in realtà non ricorre.

Anzitutto all'art. 32, comma secondo, del d.P.R. n. 602 del 1973, in relazione alla solidarietà prevista dal primo comma dello stesso articolo, stabilisce che, nel caso in cui la domanda di voltura catastale non abbia avuto effetto nei ruoli, l'intendente di finanza « dispone », su richiesta dell'interessato, che vengano escussi soltanto i nuovi possessori, con espresso divieto all'esattore di compiere qualsiasi procedura sui beni dei

possessori precedenti (l'intervento dell'intendente era già previsto dall'art. 196, comma secondo, del richiamato t.u. delle leggi sulle imposte dirette del 1958, dal cui precetto — « l'intendente... può disporre » — quello dell'art. 32 d.P.R. n. 602 del 1973 diverge in quanto sancisce la doverosità dell'intervento). In tal modo è prevista la retrattabilità, in sede amministrativa e di gestione del ruolo, dell'accertamento catastale, con la esclusione della riscossione coattiva anticipata del credito d'imposta, riscossione connessa all'esecutorietà del ruolo secondo gli artt. 45 e 23 dello stesso d.P.R. n. 602 del 1973 (v. sul punto la conforme circolare del Ministero delle finanze 5 novembre 1977, n. 98/15/5218).

Indipendentemente dall'esperimento della descritta iniziativa presso l'intendente, non vi è motivo di escludere (ed implicitamente lo ammette la circolare ministeriale suindicata) che, almeno nel caso di intervenuta presentazione della domanda di voltura, la liberazione del precedente possessore dalle situazioni sfavorevoli poste a suo carico dalla legge in connessione col metodo di accertamento catastale possa esser fatta valere dall'interessato davanti al giudice in sede cognitoria (restando ovviamente riservata all'intendente di finanza l'esclusione o la sospensione *medio tempore* dell'esecuzione).

Soccorre, poi, contrariamente a quanto avvisato dal giudice *a quo*, il rimedio della rivalsa, certamente dato al precedente possessore, il quale, non avendo potuto avvalersi del mezzo di cui all'art. 32, comma secondo, del d.P.R. n. 602 del 1973 per mancata presentazione della domanda di voltura, abbia pagato l'imposta al fine di evitare l'escussione o sia stato escusso.

Non vi osta la previsione dell'art. 6, comma primo, seconda parte, d.P.R. n. 599 del 1975 (ma vedi già l'art. 51, comma secondo, t.u. numero 645/1958 sulle imposte dirette), previsione la quale si riferisce ai soli rapporti tra fisco e vero possessore stabilendo, in deroga al principio della onnivalidità delle risultanze catastali (anche per quel che concerne gli elementi obiettivi) che gli atti di accertamento nei confronti di chi risulta possessore in catasto (eventualmente mai stato vero possessore) non pregiudicano la difesa delle ragioni del vero possessore — salvo il caso di imputabilità a lui della inesattezza delle risultanze catastali — se egli sia richiesto dal fisco del pagamento dell'imposta.

Né l'azione di rivalsa è vanificata, come sostiene il giudice *a quo*, dalle condizioni limitative dello sgravio, perché esse attengono alla fase di accertamento dell'imposta, cioè di iscrizione nel ruolo e di gestione amministrativa di questo, e non si riflettono sull'azione di regresso se non nei limiti di imputabilità del mancato ottenimento dello sgravio ai rispettivi comportamenti dei soggetti suindicati.

Le questioni sollevate con l'ordinanza in esame sono dunque interamente non fondate già nelle loro premesse. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 17 ottobre 1985, n. 231 - Pres. Roehrsen - Rel. Malagugini - S.p.A. Diffusione Pubblicità, s.r.l. Incremento Audience Televisivo, s.r.l. Ripetizione Programmi Televisivi (avv. Uber-tazzi e Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Poste e telecomunicazioni - Televisione - Ripetitori di emittenti estere - Obbligo di eliminare i messaggi pubblicitari - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 21 e 41; l. 14 aprile 1975, n. 103, art. 40).

La pubblicità commerciale è attività di impresa e non forma di manifestazione del pensiero; in quanto tale essa non è garantita dall'art. 21 Cost. ma è assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost. e può essere sottoposta alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma. Rispetto al fine, di interesse generale, del non inaridire una fonte di finanziamento della stampa, appare mezzo incongruo e sproporzionato il divieto assoluto di trasmissione, tramite ripetitori via etere, di messaggi pubblicitari irradiati da emittenti estere (1).

(omissis) Le cinque ordinanze di rimessione sollevano tutte, in riferimento ad una pluralità di parametri, questioni di legittimità costituzionale dei medesimi disposti degli artt. 40 e 44 della legge 14 aprile 1975, n. 103, che fanno obbligo ai titolari di impianti ripetitori, via etere, nel territorio nazionale, di programmi sonori e televisivi irradiati da emittenti estere, di eliminare dai programmi medesimi i messaggi pubblicitari commerciali. I cinque giudizi possono, perciò, venire riuniti.

La legge n. 103 del 1975 è stata approvata a seguito ed in conseguenza delle sentenze nn. 225 e 226 del 1974 di questa Corte, che hanno sottratto alla esclusiva statale gli impianti ripetitori dei programmi emessi da stazioni televisive estere nonché le emittenti private via cavo su scala locale, oltre ad enunciare i criteri cui avrebbe dovuto attenersi la nuova disciplina del monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, nell'ambito in cui ne veniva riaffermata la legittimità.

In particolare, con la sentenza n. 225 del 1974, la Corte ha negato che detto monopolio potesse « abbracciare anche attività, come quelle ine-

(1) La pur ampia sentenza motiva con due soli aggettivi — « incongruo » e « sproporzionato » — una pronuncia demolitoria, che appare preoccupante non tanto per l'importanza attuale della pubblicità commerciale irradiata da emittenti televisive estere (ma già ora una grande quantità di messaggi di emittenti estere anche lontane può essere captata con appropriata antenna, e tra breve ciò sarà ancor più agevole), quanto per la latitudine della possibilità di intervento a « garanzia » della iniziativa economica privata che la Corte sembra riconoscersi. Ma forse in questa vicenda ha influito la contiguità alla materia radiotelevisiva.

renti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmettenti estere » perché « in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarrata la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce per realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione ».

Aggiungeva la Corte potersi ammettere « che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbono essere sottoposti ad una disciplina legislativa, in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi », adeguatamente tutelabili, peraltro, « con un regime di autorizzazione ».

In adesione alla pronuncia qui sopra citata, agli « impianti ripetitori via etere privati di programmi sonori e televisivi esteri e nazionali », è stato dedicato il titolo III della legge n. 103 del 1975 (artt. 38-44).

Specificatamente, per quanto concerne gli « impianti ripetitori destinati esclusivamente alla ricezione ed alla contemporanea ed integrale diffusione via etere nel territorio nazionale dei normali programmi sonori e televisivi irradiati dagli organismi esteri esercenti i servizi pubblici di radiodiffusione nei rispettivi Paesi, nonché degli altri organismi regolarmente autorizzati in base alle leggi vigenti nei rispettivi Paesi, che non risultino costituiti allo scopo di diffondere i programmi nel territorio italiano », l'impianto e l'esercizio ne è subordinato alla preventiva autorizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 38, primo comma).

Scopo preminente dell'autorizzazione (da rilasciare soltanto previo parere favorevole dei Ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa) è quello di assegnare la frequenza di funzionamento degli impianti, che « comunque non debbono interferire con le reti del servizio pubblico nazionale di radiodiffusione circolare, né con gli altri servizi di telecomunicazione » (*ibidem*, secondo comma).

L'autorizzazione in parola « obbliga il titolare ad eliminare dai programmi esteri tutte le parti aventi, sotto qualsiasi forma, carattere pubblicitario » (art. 40, primo comma).

Con disposizione di carattere transitorio (art. 44), i titolari di impianti ripetitori (per quanto qui interessa) di programmi sonori e televisivi irradiati da stazioni estere. (già) installati nel territorio nazionale, sono autorizzati a gestirli in via provvisoria fino al rilascio dell'autorizzazione, sempreché ne abbiano presentato domanda nel termine ivi fissato ed « a condizione... che non vengano diffusi messaggi pubblicitari esteri o nazionali ».

Va, infine, ricordato, per completezza, che, con la sentenza n. 202 del 1976, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa (artt. 1, 2 e 45 della legge n. 103 del 1975) che non consentiva, « previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva, via etere, di portata non eccedente l'ambito locale ».

Con la sentenza in esame, veniva affermata la « necessità dell'intervento del legislatore nazionale » perché l'esercizio del riconosciuto diritto di iniziativa privata si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale (di cui sopra) — della diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi affidata al monopolio statale — e venivano dettati alcuni criteri cui il legislatore medesimo era invitato ad attenersi.

Le sollecitazioni di questa Corte non sono state, però, raccolte per oltre otto anni e soltanto con il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modificazioni, nella legge 10 febbraio 1985, n. 10 venivano emanate « disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive », nessuna delle quali, peraltro, concerne specificatamente gli impianti ripetitori di programmi esteri. La normativa ora considerata contiene il preannuncio di una « legge generale sul sistema radiotelevisivo », ma il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del d.l. 807 del 1984, previsto per tale adempimento, è già stato prorogato, una prima volta, al 31 dicembre 1985, con il d.l. 1° giugno 1985, n. 223, convertito nella legge 2 agosto 1985, n. 397.

In questo quadro legislativo, frammentario e dichiaratamente transitorio, condizionato dai mutamenti di fatto intervenuti e consolidati nel settore radiotelevisivo nazionale, soprattutto privato (che trovano disciplina temporanea nel succitato d.l. 807 del 1984 e nella relativa legge di conversione); a fronte delle straordinarie innovazioni già assicurate o promesse dallo sviluppo scientifico e tecnologico; la questione decedenda, concernente il divieto assoluto, posto alle imprese di ripetizione, di diffondere via etere i messaggi pubblicitari commerciali irradiati, con i loro programmi, dalle emittenti estere, appare di scarso spessore pratico e tale da interessare un'area imprenditoriale quantitativamente e territorialmente modesta.

Il divieto, infatti, riguarda la parte pubblicitaria soltanto di quei programmi sonori e televisivi emessi da stazioni estere — in pratica installate in Paesi confinanti con il nostro — che o per la debolezza del segnale o per l'esistenza di ostacoli naturali non sono ricevibili direttamente in talune zone del territorio nazionale, come, invece, possono esserlo in altre.

Da ciò la peculiarità della situazione in esame, posto che l'attività della quale si censura la disciplina legislativa, per ciò che riguarda i messaggi pubblicitari commerciali, è esclusivamente quella delle imprese di ripetizione (e non già delle emittenti).

Tanto precisato, giova tuttavia ricordare che sulla natura e sul ruolo della pubblicità commerciale nel sistema radiotelevisivo e più in generale dell'informazione questa Corte si è ripetutamente pronunciata.

Con la sopracitata sentenza n. 225 del 1974, trattando della emananda normativa sul monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, venne affermato (punto 8, lettera c della motivazione) doversi prevedere « che at-

traverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela ».

Con la coeva sentenza n. 226 del medesimo anno 1974, il concetto veniva, quanto meno implicitamente, ribadito affermandosi che la disciplina legislativa concernente l'installazione e l'esercizio delle reti private di televisione via cavo su scala locale avrebbe dovuto « assicurare che, nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero e d'iniziativa economica, siano salvaguardati gli interessi pubblici che, in varia guisa, possono entrare in gioco ».

Infine, con la sentenza n. 202 del 1976, (di cui *supra*), il legislatore veniva invitato a stabilire (n. 8, lettera c) « limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie » (delle emittenti radiotelesive private, via etere, in ambito locale) « in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale ».

A tali orientamenti si è informata, sostanzialmente, la normativa statale. La legge n. 103 del 1975, infatti — a parte il divieto del quale qui si discute — si occupa della pubblicità commerciale in riferimento tanto al servizio pubblico, che deve contenerla nella durata complessiva del 5 per cento della durata delle trasmissioni sia televisive sia radiofoniche (art. 21, secondo comma; cfr. anche art. 21, primo comma; art. 4, primo comma, sesto alinea), quanto agli impianti privati di diffusione sonora e televisiva via cavo, per i quali viene fissato un limite temporale sostanzialmente analogo (art. 30, quarto comma, lettera a).

Il d.l. n. 807 del 1984, nel testo risultante per effetto della legge di conversione (n. 10 del 1985), all'art. 3 *bis*, n. 1, ridetermina, in termini quantitativi ragguagliati alle ore settimanali di trasmissione di programma e ad ogni ora di effettiva trasmissione, i limiti entro i quali è consentita la trasmissione di messaggi pubblicitari ad opera di emittenti private, e demanda tale compito (*ibidem* n. 2), quanto al servizio pubblico, alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, fermo il limite di cui al sopracitato art. 21, secondo comma, della legge n. 103 del 1975.

Da quanto sin qui ricordato si ricava che, nel sistema di settore, il tempo di trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali con il mezzo radiotelevisivo, sia pubblico che privato, è limitato dalla legge, che aderisce per questo aspetto, ai richiamati orientamenti della Corte.

Tali orientamenti, espressi nella motivazione di sentenze con le quali sono state decise questioni di legittimità costituzionale non concernenti la disciplina della pubblicità con il mezzo radiotelevisivo, non consentono, come invece sostengono le difese delle parti private, di riferirli al dettato dell'art. 21 Cost.

Al contrario, la netta distinzione tra le manifestazioni del pensiero delle quali, nei limiti ivi previsti, viene affermata la libertà da un lato, e la pubblicità commerciale, della quale viene sottolineata la natura di « fonte di finanziamento » degli organi di informazione, dall'altro, sta ad indicare in modo inequivoco che quest'ultima è considerata una componente dell'attività delle imprese, come tale assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma.

E le limitazioni quantitative ai tempi delle trasmissioni pubblicitarie commerciali con il mezzo radiotelevisivo suggerite dalla Corte ed adottate dal legislatore rientrano appunto nella indicata previsione costituzionale, avendo lo scopo di garantire una condizione ritenuta essenziale perché possa aversi pluralismo nell'informazione, dal momento che l'apporto rappresentato dagli introiti pubblicitari è considerato indispensabile per la sopravvivenza dei mezzi di comunicazione di massa, si tratti di organi di stampa ovvero delle emittenti radiotelevisive, pubbliche e private.

Accanto a questa esigenza di carattere generale, altra se ne viene prospettando di uguale segno per la tutela dell'utente-consumatore, e a tal fine si auspica una disciplina non solo dei tempi, ma anche delle modalità di presentazione dei messaggi pubblicitari (l'importanza di tale aspetto della disciplina delle trasmissioni pubblicitarie è sottolineata, tra l'altro, dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R (84) 3 del 23 febbraio 1984, che sollecita in particolare, a questo proposito, la chiara identificazione del messaggio pubblicitario come tale, la separazione della pubblicità dai programmi, l'accorpamento dei messaggi, la limitazione dei tempi dedicati alla pubblicità, il divieto della pubblicità subliminale: v. punti da 6 a 10 dei « Principi »). Ma tale questione è estranea al presente giudizio e resta rimessa alla iniziativa del legislatore.

Vero è che la fattispecie decidenda non riguarda, come già si è avvertito, le imprese di trasmissione radiotelevisiva, ma quelle di ripetizione, il che, di per sé, rafforza l'argomentazione in ordine al parametro costituzionale di riferimento.

Invero, la libertà di iniziativa economica privata, in questo campo, è stata riconosciuta, in regime di autorizzazione, con la sent. n. 225 del 1974, in quanto ritenuta strumentale rispetto alla « libera circolazione delle idee » diffuse dalle emittenti estere, così da evitare che finisca per realizzarsi « una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione ».

Ora le disposizioni di legge censurate non riguardano, e perciò non limitano, la « libera circolazione delle idee », vale a dire dei programmi emessi dalle stazioni estere, ché, anzi, l'impresa di ripetizione deve diffonderle via etere nel territorio nazionale (contemporaneamente ed) integralmente.

Il divieto legislativo riguarda esclusivamente i messaggi pubblicitari commerciali esteri e nazionali ed il giudizio si esaurisce perciò nella valutazione della legittimità del divieto medesimo rispetto alla affermata libertà di iniziativa economica privata per quanto attiene all'impianto ed alla gestione di apparecchi ripetitori, nel territorio nazionale, di emissioni radiotelevisive provenienti da stazioni estere.

È, dunque, soltanto l'impresa di ripetizione a dover essere considerata per questo unico aspetto della sua attività, essendo estranei al presente giudizio, e diversamente disciplinati dalla legge in modo specifico sia l'assegnazione delle frequenze di funzionamento che i divieti di pubblicità di determinati prodotti.

Una volta ritenuto che la pubblicità commerciale costituisce attività di impresa, resta da verificare se essa sia tale anche per la impresa di ripetizione.

La risposta non può che essere affermativa.

In proposito le difese delle parti private assumono che l'attività di ripetizione di emissioni radiotelevisive estere, inariditisi ormai i possibili finanziamenti ad opera dell'industria elettronica italiana, può reggersi, coprendo i costi di installazione, manutenzione e gestione dei propri impianti, solo se finanziata dalla emittente estera e/o dalla sua concessionaria pubblicitaria.

Diretto o indiretto che sia, il finanziamento pubblicitario si rivelerebbe perciò indispensabile per l'impresa di ripetizione, di talché il divieto assoluto, di cui alle disposizioni di legge denunciate, si porrebbe come ostativo, almeno tendenzialmente, alla loro stessa sopravvivenza.

Non è, però, necessario accertare se gli, eventuali, introiti pubblicitari siano o meno assolutamente necessari alle imprese di ripetizione. Invero è sufficiente constatare — come è del tutto pacifico — che la (ri)trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali rientra tra le attività delle imprese in questione. Se così è, spetta alla Corte individuare lo scopo della normativa denunciata — che una tale attività proibisce —; vale a dire il fine di utilità sociale, cui è vincolata la discrezionalità legislativa in materia. Spetta ancora alla Corte verificare « il rapporto di congruità tra mezzi e fini, per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi o contro interventi che praticamente annullano il diritto primario inerente alla libertà stessa » (sent. n. 78 del 1970).

Senza dubbio il fine di utilità generale perseguito dal legislatore nella fattispecie normativa in esame consiste nella esigenza di non « inaridire una tradizionale fonte di finanziamento della stampa » e degli altri mezzi di informazione, così da garantire, attraverso una ripartizione tra essi di questa medesima fonte, il massimo di pluralismo nel settore.

Altri scopi, che pure sono stati evocati nel dibattito parlamentare e dottrinale — quali quello di evitare l'inquinamento delle frequenze, la pubblicizzazione vietata di determinati prodotti od attività, ovvero la com-

missione di illeciti valutari o l'elusione di obblighi tributari — sono estranei alla normativa in esame e trovano specifica tutela in altri disposti della medesima legge denunziata o di leggi diverse, che l'esercizio dell'attività di ripetizione non autorizza certamente a violare.

Rispetto al fine che il legislatore del 1975 ha inteso perseguire (il medesimo, cioè, per cui sono state dettate semplici limitazioni quantitative dei messaggi pubblicitari per il monopolio statale e le emittenti private) il divieto assoluto del quale si discute appare mezzo incongruo e sproporzionato per eccesso e perciò illegittimo per contrasto con l'art. 41, secondo comma, Cost.

L'esigenza di garantire una delle condizioni ritenute necessarie perché si abbia pluralismo nell'informazione, viene, certamente, in considerazione anche per quanto concerne la (ri)trasmissione via etere nel territorio nazionale, per mezzo di ripetitori, dei messaggi pubblicitari commerciali irradiati da emittenti estere, nel senso che occorre impedire un incontrollato assorbimento, attraverso questo canale, delle risorse finanziarie derivanti dalla pubblicità stessa.

Peraltro anche a tacer del fatto che, secondo dati di comune conoscenza, la pubblicità delle televisioni estere occupa una quota modesta (e decrescente negli ultimi anni) del mercato pubblicitario, la peculiarità dell'impresa di ripetizione, per i suoi costi di impianto, manutenzione e gestione certamente diversi e inferiori a quelli di una impresa di trasmissione, da un lato, e per la identificabilità, anche in termini quantitativi, dei bacini di utenza da essa serviti, dall'altro, non consente di operare sulla base del raffronto con diverse situazioni di settore. Resta perciò in capo al legislatore e non a questa Corte la competenza ad imporre, determinandone la misura, limiti quantitativi alla ripetizione sul territorio nazionale a mezzo di appositi impianti dei messaggi pubblicitari commerciali nazionali ed esteri.

p. q. m.

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 40, primo comma e 44, secondo comma, ultima parte, della legge 14 aprile 1975, n. 103.

CORTE COSTITUZIONALE, 25 ottobre 1985, n. 234 - *Pres. Roehrsen* -
Rel. Borzellino - Morandi Mazzucchelli (avv. Salvucci) e Presidente
Consiglio dei Ministri (avv. Stato Caramazza).

Urbanistica - Localizzazione - Assenza di previo contraddittorio con i soggetti interessati - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 42 e 97; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 51).

Non irrazionale è la disposizione che, per interventi sul territorio di minore rilevanza, non prescrive una previa pubblicazione — al fine di con-

sentire la presentazione di opposizioni — delle deliberazioni di localizzazione; né può ritenersi costituzionalizzata l'estensione nell'ambito amministrativo del cosiddetto principio del « giusto procedimento ».

(*omissis*) La questione, sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi, s'incentra sul precitato art. 51 legge 22 ottobre 1971, n. 865 nella parte in cui non prevede la pubblicazione degli atti di adozione della delibera comunale di localizzazione di aree destinate a programmi costruttivi, al fine di consentire la presentazione di opposizioni da parte dei soggetti interessati.

Secondo i giudici *a quibus*, la norma sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma Cost. in quanto creerebbe una situazione di ingiustificata disuguaglianza tra soggetti titolari di beni incisi dalle deliberazioni di localizzazione *ex art. 51*, rispetto a quelli titolari di beni oggetto dei piani di zona *ex art. 1* e segg. della legge 18 aprile 1962, n. 167 ovvero da altri strumenti urbanistici, disciplinati dell'ordinamento, per l'adozione dei quali sarebbe invece previsto il suddetto obbligo della pubblicazione dei detti provvedimenti e la positiva facoltà, da parte degli interessati, di presentare opposizione od osservazioni.

Altresì, la mancata possibilità per i soggetti privati di partecipare, in tal modo, alla formazione dei menzionati atti di strumentalizzazione urbanistica implicherebbe la violazione del principio del buon andamento espresso dall'art. 97 Cost. (*omissis*)

Del pari, è da disattendersi il rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui, in assenza di esplicito positivo divieto, i giudici *a quibus* avrebbero dovuto, nella sfera delle proprie attribuzioni, direttamente interpretare e favorevolmente risolvere il contrasto, nel senso di una intrinseca identità del procedimento *ex art. 51* con le normazioni che per altre strumentazioni edilizie (piani di zona), prevedono appunto, *ex professo*, opposizioni da parte dei privati in corso di formazione delle relative deliberazioni.

In assenza, infatti, di almeno un inizio di giurisprudenza in tali sensi, espressione di un diritto vivente già formato, o in formazione, lo stesso Consiglio di Stato ha puntualizzato (ord. 14/78) — precludendo così altre e differenti soluzioni — come lo stesso disposto della norma (art. 51 legge n. 865 al suo ultimo comma) ammetta sì l'applicabilità alla materia della compiuta normativa sui piani di zona, ma soltanto a deliberazione di localizzazione già adottata, positivamente inferendosene l'esclusione nei riguardi d'ogni antecedente fase o modulo del procedimento.

Nel merito la questione è infondata. Le ordinanze di rimessione hanno univocamente denunciato la norma sia sotto il profilo di una lesione del principio di uguaglianza, sia sotto quello della violazione delle garanzie a tutela della proprietà privata. A tenor d'esse, un contrasto con gli artt. 3 e 42, comma secondo, della Costituzione sarebbe individuabile per la di-

versa disciplina offerta ai titolari di beni incisi dai piani di zona (legge 18 aprile 1962, n. 167), nei cui confronti si consente la presentazione di opposizioni e si rende così operante la difesa «previa» degli interessi privati, confrontata con il concomitante procedere della pubblica amministrazione.

Tuttavia, nelle semplificazioni o accelerazioni delle procedure di adozione delle delibere di «localizzazione» ex art. 51, destinate ad attuare programmi costruttivi minori, e però di contingente più rapida fattività, non appare ravvisabile un irrazionale e comunque rilevante sacrificio dei ridetti interessi privati in gioco, a fronte della esigenza pubblica e tale — sul piano dei principi — da far ritenere vulnerati, senz'altro, gli enunciati degli artt. 3 e 42 Cost.

A ciò concorre la giurisprudenza stessa di questa Corte, là dove è stata già conclamata una sostanziale ed essenziale diversità, con evidente impossibilità di confronto sulla identità, tra i contenuti e gli scopi delle strumentazioni edilizie di più vaste dimensioni e — per contro — la realizzazione — ed è questo il caso in esame — di quelle microincidenze sul territorio, risultanti di componenti valutative, d'ordine sociale ed economico, di più lieve intensità e minor rilevanza (sentenza n. 23 del 20 marzo 1978).

D'altronde, anche l'asserita violazione dell'art. 97 Cost. si prospetta priva di pregio. Il disposto dell'art. 97 si prefigge — nella direttiva costituzionale per la regolamentazione delle pubbliche attività, obiettivate a conseguire buon andamento ed imparzialità — la predisposizione di strutture e di moduli d'organizzazione, volti ad assicurare, appunto, ed attraverso questa, un'ottimale funzionalità.

Il che non esclude che il legislatore ordinario possa indirizzarsi anche verso altri (e in aggiunta) canoni di garanzia, oltre quello della organizzazione la più corretta: fra questi, la cosiddetta procedimentalizzazione dell'amministrazione, giusta modelli contenziosi o paracontenziosi cui, in effetti, sembrano tendere concretamente le richieste in causa.

Orbene, con norme di condotta troppo eccessivamente minuziose, imposte alla amministrazione pubblica, lungi dall'ottenersi sempre fattiva garanzia, potrebbero, invece, sussistere inconvenienti, anche gravi, di ristagno.

Ma a tacer di ciò, è certo — in ogni caso — che il dovere di adesione obbligatoria a modelli di procedimento amministrativo del genere, con la attiva partecipazione concomitante perenne, cioè, dei soggetti privati, non è desumibile dalla disposizione dedotta (art. 97), non potendosi ravvisare costituzionalizzato, per le considerazioni più sopra esposte circa la portata dell'invocato parametro, il cosiddetto principio del «giusto procedimento» (e in tali sensi, ancora la sentenza n. 23/1978). (*omissis*)

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen., 28 marzo 1985, nella causa 272/83 - Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen. Lenz - Commissione delle C. E. (agente Campogrande) c. Repubblica italiana (avv. Stato Fiumara).

Comunità europee - Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Requisiti per il riconoscimento e per la revoca di esso - Legislazione nazionale e regionale di attuazione - Limiti.

(Regolamento CEE del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360/78; legge 20 ottobre 1978, n. 674).

Comunità europee - Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Normativa regionale di attuazione - Contrasti con il diritto comunitario - Insussistenza.

(Regolamento CEE del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360/78; l. 20 ottobre 1978, n. 674 - l. reg. Piemonte 22 aprile 1980, n. 27, art. 12).

Comunità europee - Agricoltura - Associazioni di produttori agricoli - Normativa regionale e provinciale di attuazione - Mancanza in una parte del territorio nazionale.

(Regolamento CEE del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360/78; legge 20 ottobre 1978, n. 674).

Includendo fra i requisiti per la concessione e la revoca del riconoscimento delle associazioni di produttori, di cui al regolamento CEE del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360/78, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni, l'obbligo per queste associazioni, ai sensi dell'art. 2 della legge 20 ottobre 1978, n. 674, di esercitare la loro attività commerciale in rappresentanza dei loro associati, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE. Viceversa non è venuta meno a tali obblighi per aver incluso fra i requisiti stessi la previsione negli statuti « che venga promossa la costituzione di imprese cooperative o di altre forme associative per la realizzazione e la gestione di impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti » (1).

(1) La Corte di giustizia ha ritenuto che l'art. 2, secondo comma, della legge 19 giugno 1978, n. 1360 (così come, nella sua scia, numerose leggi regionali di attuazione), nel disporre che le associazioni di produttori, per il loro funzionamento e per il rispetto della normativa comunitaria, devono stabilire, fra l'altro, nei loro statuti, « che l'associazione... stipuli convenzioni e contratti, anche interprofessionali, in rappresentanza dei propri associati », abbia inteso imporre alle associazioni di esercitare la loro attività commerciale in rappre-

Non è possibile contestare alle autorità regionali italiane il fatto di aver adottato la normativa regionale di attuazione del regolamento CEE del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360/78, prima che la Commissione avesse assolto il proprio compito di emanare disposizioni complementari, e in tali condizioni, mancando la possibilità di far riferimento ai regolamenti della Commissione, di aver autorizzato il Consiglio regionale a fare quanto necessario nel rispetto delle eventuali decisioni della Commissione. Né può considerarsi trasgressione al diritto comunitario il fatto che la legislazione regionale, — in un regime disciplinato da un insieme di disposizioni comunitarie (del Consiglio e della Commissione), nazionali e regionali —, riporti, ai fini della coerenza delle sue disposizioni e della

sentenza degli associati, mentre la norma comunitaria prevede che le associazioni devono essere lasciate libere di agire per conto e in nome proprio ovvero in rappresentanza degli associati.

L'interpretazione della normativa nazionale data dalla Corte diverge da quella indicata dal Governo italiano nelle proprie difese. Qualora lo statuto di un'associazione — si era con esse rilevato — contenga fra i suoi scopi la concentrazione dell'offerta (come nel caso delle associazioni di produttori) è conseguenziale e automatico l'esercizio da parte della associazione di un'attività operativa e normativa *diretta*, cioè in nome proprio. Poiché il regolamento comunitario prevede anche la possibilità di un'attività operativa *indiretta*, cioè a nome e per conto dei propri associati, il legislatore italiano, nel dettare le norme di applicazione (in conformità al disposto dell'art. 19 del regolamento stesso), aveva ritenuto opportuno che negli statuti fossero *predisposti gli strumenti* con i quali l'organizzazione avrebbe potuto operare allorché, con propria autonoma decisione, avesse ritenuto di agire per via indiretta, fermo che l'associazione avrebbe sempre potuto agire solo in via diretta, cioè in tutta la gamma di ipotesi previste dalla normativa comunitaria. In sostanza, considerato che, senza esplicita previsione statutaria, le associazioni non avrebbero potuto, presentandosene l'opportunità, agire in forma indiretta, si era ritenuto opportuno, in piena aderenza allo spirito comunitario e alla sua lettera (la norma italiana parla in effetti di statuti che «devono prevedere, fra l'altro, per il loro funzionamento, per l'adempimento degli obblighi e per l'ottemperanza delle disposizioni di cui al citato regolamento...»), fare in modo che le associazioni riconosciute fossero state in grado di operare in qualunque momento nell'uno o nell'altro dei modi previsti dalla normativa comunitaria. «La norma italiana — si era concluso — non impone affatto alle associazioni di operare solo stipulando convenzioni e contratti in rappresentanza dei propri associati. Essa si limita a imporre la previsione che l'associazione possa realizzare i propri scopi istituzionali *anche* in forma indiretta». Naturalmente la stessa interpretazione doveva essere data alla legislazione regionale che ripeteva le prescrizioni della legge nazionale.

Sotto altra angolazione — forse più accettabile — l'Avvocato Generale LENZ, nelle sue conclusioni, aveva recepito l'interpretazione data dal Governo italiano, ma aveva cionondimeno ritenuto fondata la contestazione mossa dalla Commissione. «Ci troviamo qui — aveva rilevato l'Avvocato Generale — di fronte a due diverse interpretazioni della legge nazionale. Se ora il Governo nazionale interessato fornisce una interpretazione del tutto plausibile del proprio diritto nazionale, la Corte dovrebbe considerare esatta tale interpretazione. Non è

buona comprensione di queste ultime da parte dei loro destinatari, taluni elementi dei regolamenti comunitari (2).

In mancanza di una legislazione di attuazione nelle regioni Valle d'Aosta e Friuli e nelle due province autonome di Trento e Bolzano, va constatato che la Repubblica italiana non ha adottato nell'intero territorio nazionale i provvedimenti necessari per l'attuazione integrale del regolamento CEE 19 giugno 1978, n. 1360/78 (3).

(omissis) 1. — Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 1983, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, non avendo applicato in modo corretto il regolamento del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (G. U. n. L 166, pa. 1), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma del Trattato CEE.

2. — Il regolamento n. 1360/78 istituisce, in talune regioni della Comunità fra cui l'intero territorio italiano, un regime di incentivazione alla costituzione di associazioni di produttori agricoli, con lo scopo di stimolare sia una concentrazione dell'offerta di taluni prodotti agricoli sia un adeguamento della loro produzione alle esigenze del mercato. Ai sensi degli artt. 4, 7 e 10 del regolamento, spetta agli Stati membri interessati riconoscere le associazioni di produttori che rispondono alle condizioni elencate nel regolamento stesso, controllare che queste condizioni continuino a ricorrere, e, infine, concedere alle associazioni riconosciute aiuti

sufficiente che la ricorrente (cioè la Commissione) si limiti a contrapporre un'altra interpretazione contraria. La ricorrente dovrebbe piuttosto presentare solidi argomenti, come per esempio riferimenti alla prassi nazionale, decisioni giurisprudenziali o simili. Essa ha però ammesso di non disporre di tali argomenti». Peraltro, l'Avvocato generale aveva concluso anch'egli per l'accoglimento sul punto del ricorso della Commissione, avendo rilevato che, comunque, la normativa nazionale imponeva un obbligo supplementare rispetto agli adempimenti richiesti dal regolamento comunitario: i soci sarebbero stati costretti a concedere all'associazione un potere di rappresentanza che essi avrebbero potuto non essere disposti a concedere e che soprattutto non era richiesto dal diritto comunitario, e irrilevante appariva il fatto che le associazioni non fossero obbligate a farne uso, mentre certamente rilevante era che il riconoscimento fosse subordinato alla previsione di esso nello statuto e che il suo venir meno avrebbe potuto legittimare, secondo la norma nazionale, la revoca del riconoscimento.

(2) Soluzione conforme alle tesi svolte dal Governo italiano.

(3) Le altre regioni hanno emesso le disposizioni di attuazione con le seguenti leggi regionali: *Piemonte* n. 27/80, *Toscana* n. 77/80, *Lombardia* n. 97/80, *Sicilia* n. 81/81, *Umbria* n. 42/81; *Emilia* n. 28/81, *Veneto* n. 57/81, *Marche* n. 42/81, *Puglia* n. 7/82, *Campania* n. 29/82, *Abruzzo* n. 30/82, *Calabria* n. 13/82, *Basilicata* n. 24/82, *Sardegna* n. 15/83, *Liguria* n. 23/83, *Molise* n. 23/84, *Lazio* n. 60/84.

per incoraggiarne la costituzione e agevolarne il funzionamento amministrativo. Questi aiuti sono imputabili al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione « orientamento ».

3. — La legge italiana 20 ottobre 1978, n. 674, contenente disposizioni in materia di associazioni di produttori agricoli (*G. U. R. I.* n. 311, pag 8011) ha come oggetto l'adeguamento della normativa italiana alla precitata normativa comunitaria. Tuttavia, in relazione all'assetto costituzionale della Repubblica italiana, che assegna a diciannove regioni ed alle due provincie autonome di Trento e Bolzano ampi poteri in materia di agricoltura, spetta a queste regioni ed alle due provincie autonome, a norma dell'art. 2, primo comma, della legge n. 674, adottare i provvedimenti necessari, in particolare per quel che riguarda le modalità di riconoscimento delle associazioni di produttori; questi provvedimenti devono tener conto delle norme del regolamento n. 1360/78 e di quelle della legge n. 674. L'art. 2, secondo comma, della legge n. 674 prescrive che gli statuti delle associazioni devono fra l'altro stabilire, per il loro funzionamento e per il rispetto delle norme del regolamento comunitario, talune disposizioni, più o meno dettagliate, contenute nei nn. 1-10 del detto art. 2, secondo comma.

4. — La Commissione contesta alla Repubblica italiana di aver mancato agli obblighi che le incombono:

— prevedendo, nella legge n. 674 e nella legislazione regionale di applicazione, condizioni per la concessione e la revoca del riconoscimento delle associazioni di produttori e delle relative unioni diverse da quelle previste dal regolamento n. 1360/78;

— mantenendo nella legislazione regionale disposizioni in materia di esclusiva competenza comunitaria, nonché disposizioni ripetitive di norme comunitarie;

— non adottando in parte del suo territorio, la legislazione integrativa necessaria per l'applicazione del regolamento n. 1360/78.

5. — È opportuno esaminare successivamente queste tre diverse censure.

a) *Le condizioni per la concessione e la revoca del riconoscimento delle associazioni di produttori.*

6. — Per quel che riguarda la concessione del riconoscimento delle associazioni di produttori, la Commissione sostiene che la normativa italiana impone condizioni diverse da quelle disposte dalla normativa comunitaria relativamente a due punti. Innanzitutto, la legge n. 674, all'art. 2, secondo comma, n. 4, imporrebbe alle associazioni riconosciute di esercitare attività commerciali in rappresentanza dei loro associati, mentre il

regolamento n. 1360/78 lascerebbe le associazioni libere di intervenire esse stesse sul mercato o di farlo a nome e per conto dei loro associati. In secondo luogo, la medesima legge, all'art. 2, secondo comma, n. 8, imporrebbe alle associazioni di promuovere la costituzione di cooperative per la gestione degli impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione dei prodotti, condizione non contemplata dal regolamento numero 1360/78.

7. — La Commissione ricorda, sul primo punto, che ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge italiana, gli statuti delle associazioni dei produttori « devono prevedere », fra l'altro:

« 4° — che l'associazione adotti regolamenti per il proprio funzionamento; definisce programmi di produzione e di commercializzazione; stipuli convenzioni e contratti, anche interprofessionali, in rappresentanza dei propri associati per la cessione, il ritiro, lo stoccaggio e l'immissione sul mercato dei prodotti ».

8. — La Commissione deduce da questa disposizione che le associazioni di produttori, in forza della legge italiana, non possono organizzarsi in modo da agire, per l'immissione sul mercato dei prodotti, a nome dei propri associati ma per conto dell'associazione o addirittura a nome e per conto dell'associazione. L'art. 6 del regolamento n. 1360/78 avrebbe tuttavia provveduto a disporre che gli statuti delle associazioni devono prevedere l'obbligo per gli associati:

« — di effettuare l'immissione sul mercato di tutta la produzione destinata alla commercializzazione... secondo le norme di conferimento e d'immissione sul mercato stabilite e controllate... dall'associazione... ;

— ovvero di far effettuare... dall'associazione... l'immissione sul mercato di tutta la produzione destinata alla commercializzazione..., a loro nome e per loro conto, oppure a loro nome e per conto dell'associazione..., oppure a nome e per conto dell'associazione... ».

Il diritto comunitario lascerebbe quindi le associazioni dei produttori libere di esercitare attività normative o commerciali, e offrirebbe alle associazioni, per quel che riguarda le attività commerciali, una scelta che la legge italiana non consentirebbe loro.

9. — Il governo italiano attira l'attenzione sul fatto che la legge n. 674 è una legge-quadro, che non è diretta di per sé alle associazioni di produttori bensì obbliga le regioni, competenti in materia, a definire norme per il riconoscimento che lascino alle associazioni di produttori la scelta di esercitare attività normative (adottare regolamenti e programmi) o commerciali (stipulare contratti). Per quel che riguarda le attività commerciali, non sarebbe stato necessario stabilire che l'associazione possa agire in forma diretta sul mercato, in quanto tale potere discende dalla finalità perseguita dall'associazione, che è la concentra-

zione dell'offerta. Poiché il regolamento n. 1360/78 contempla altresì la possibilità per le associazioni di agire a nome e per conto dei propri associati, il legislatore italiano avrebbe ritenuto opportuno che negli statuti fossero determinati gli strumenti con cui l'associazione potrebbe agire, qualora lo desideri, in forma indiretta, cioè in rappresentanza dei propri associati.

10. — Va osservato innanzitutto che, in base alla formulazione dell'art. 2, 2° comma, n. 4, della legge n. 674, il riconoscimento di un'associazione può essere rifiutato se quest'ultima non abbia inserito nel proprio statuto la forma di attività contemplata da tale disposizione ma adotti una delle altre forme di attività di cui all'art. 6 del regolamento n. 1360/78. In tale ipotesi, l'associazione avrebbe tuttavia il diritto di essere riconosciuta a norma della regolamentazione comunitaria.

11. — L'argomento del Governo italiano secondo cui la legge n. 674 non obbliga le associazioni di produttori ad esercitare un'attività commerciale in rappresentanza dei propri membri, bensì si limita ad invitare le autorità regionali a non trascurare questa forma di azione, non può essere accolto. Risulta infatti, da un certo numero di leggi regionali, che queste ultime obbligano le associazioni ad inserire nei loro statuti la rappresentanza dei loro associati per la cessione, il ritiro, l'immissione sul mercato e lo stoccaggio dei prodotti, senza menzionare la possibilità, tuttavia concessa dal regolamento n. 1360/78, che le associazioni agiscano, a questo proposito, a nome proprio e per proprio conto. Così, la legge regionale della regione Lombardia (*Bollettino Ufficiale* della Regione del 20 novembre 1980, n. 47) ripete all'art. 3, i requisiti di cui alla legge n. 674 e la legge regionale della regione Sicilia (*Bollettino Ufficiale* della Regione del 9 maggio 1981, n. 23) si limita, agli artt. 2 e 3, a farvi riferimento. Tale rinvio figura altresì nelle leggi regionali dell'Emilia-Romagna (*Bollettino Ufficiale* della Regione del 5 settembre 1981, n. 15), all'art. 3, e della Campania (*Bollettino Ufficiale* della Regione del 2 giugno 1982, n. 36), all'art. 4.

12. — Di conseguenza, l'effetto congiunto della legge nazionale e delle leggi regionali toglie alle associazioni di produttori, su una parte rilevante del territorio italiano, la libertà di scegliere una forma di attività loro permessa dalla normativa comunitaria.

13. — Il secondo punto trattato, a questo proposito, dalla Commissione riguarda l'art. 2, n. 8, della legge n. 674. A norma di tale disposizione, gli statuti delle associazioni di produttori devono stabilire « che venga promossa la costituzione di imprese cooperative o di altre forme associative per la realizzazione e la gestione di impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti ». La Commissione sostiene che una disposizione del genere non figura

nel regolamento n. 1360/78 e che la normativa italiana costringe quindi le associazioni ad adottare forme di attività sconosciute al diritto comunitario.

14. — Il governo italiano ricorda che lo scopo dell'istituzione delle associazioni di produttori consiste nell'adattare la produzione e l'offerta alle esigenze del mercato tramite forme di attività comuni. Nell'agricoltura italiana, la cooperazione rappresenterebbe il primo stadio associativo atto a favorire l'accorciamento dei circuiti commerciali tramite la concentrazione dell'offerta e l'utilizzazione comune degli impianti di trasformazione. Lungi dal turbare il funzionamento delle associazioni, la formazione di cooperative agirebbe nel medesimo senso e sarebbe quindi idonea ad ovviare alle deficienze strutturali cui il regolamento comunitario si propone di rimediare progressivamente.

15. — La Corte ritiene che questo argomento del Governo italiano debba essere accolto. La disposizione contestata non comporta, come asserito dalla Commissione, un obbligo di promuovere la sola costituzione di imprese cooperative; essa lascia alle associazioni la scelta di incoraggiare la costituzione sia di tali imprese sia di altre « forme associative » che potrebbero gestire impianti collettivi di lavorazione e di commercializzazione. E difficile immaginare che la promozione, in una forma o in un'altra, di tali attività cooperative o collettive possa essere contraria al regolamento n. 1360/78, quando quest'ultimo mira precisamente, ai sensi del suo sesto considerando, ad incoraggiare « l'associazione degli agricoltori al fine di intervenire nel processo economico mediante forme di azione comune ».

16. — Su questo punto, il ricorso va pertanto respinto.

17. — Per quel che riguarda la revoca del riconoscimento concesso alle associazioni, la Commissione sostiene che gli artt. 4 e 5 della legge n. 674 obbligano le regioni a disporre tale revoca qualora l'associazione abbia compiuto ripetute e gravi infrazioni alle norme comunitarie e nazionali.

18. — Nel ricorso la Commissione ha ammesso che uno Stato membro ha la facoltà di imporre la revoca del riconoscimento allorché l'associazione violi norme nazionali generali, vigenti per l'insieme delle persone giuridiche e non attinenti ai requisiti ed agli obblighi specifici delle associazioni di produttori agricoli. Sarebbe invece inammissibile che il riconoscimento potesse essere revocato allorché l'associazione risponde a tutte le condizioni stabilite dalle norme comunitarie ma non si conforma agli obblighi aggiuntivi imposti dalla legge n. 674.

19. — Stando così le cose, questa parte della domanda si fonde con quella relativa alla concessione del riconoscimento delle associazioni.

20. — Si deve quindi concludere che la Repubblica italiana non ha eseguito il regolamento n. 1360/78 in modo corretto in quanto, fra i requisiti per la concessione e la revoca del riconoscimento delle associazioni di produttori, ha inserito l'obbligo, per tali associazioni, di esercitare le loro attività commerciali in rappresentanza dei propri associati.

b) *Il contenuto delle norme delle leggi regionali.*

21. — La Commissione fa valere che le leggi regionali di applicazione contengono disposizioni che si limitano a ripetere le norme comunitarie nonché norme relative a materie che sono ormai di esclusiva competenza delle istituzioni comunitarie.

22. — La Commissione si riferisce per esempio all'art. 12 della legge regionale del Piemonte (*Bollettino Ufficiale* della Regione del 30 aprile 1980, n. 18) che attribuisce al consiglio regionale il potere di adottare, fra l'altro, norme comuni di produzione e di immissione sul mercato nonché norme in materia di dimensioni minime delle associazioni, di determinazione dei settori interessati, di definizione di spese eligibili per gli aiuti. Ora, gli artt. 6, n. 3, e 11, n. 3, del regolamento n. 1360/78 riserverebbero alla Commissione il potere di adottare norme del genere. Le dimensioni minime delle associazioni e le spese eligibili per gli aiuti sarebbero già state definite dal regolamento della Commissione 31 luglio 1980, n. 2084/80, recante modalità di applicazione relative all'attività economica delle associazioni di produttori e delle relative unioni (*G.U.* n. L. 203, pag. 5).

23. — Il Governo italiano sostiene che la legge regionale del Piemonte è anteriore al regolamento della Commissione n. 2084/80 di cui non poteva dunque essere tenuto conto e che l'art. 12 di questa legge regionale precisa esplicitamente che il Consiglio regionale stabilisce le modalità di applicazione relative a talune materie « nel rispetto delle determinazioni assunte dai competenti organi ai sensi del regolamento del Consiglio delle Comunità Europee 19 luglio 1978, n. 1360 ». Sarebbe d'altronde estremamente difficile evitare tali sovrapposizioni, così come talune ripetizioni, in una situazione in cui la produzione normativa è ripartita su quattro diversi livelli, quello del Consiglio delle Comunità Europee, quello della Commissione, il livello nazionale ed il livello regionale. Le leggi regionali costituirebbero per il destinatario la fonte di informazioni più accessibile; esse dovrebbero dunque necessariamente ripetere, per maggior chiarezza, il contenuto di talune disposizioni che si trovano a monte.

24. — Va osservato in primo luogo che il regolamento n. 1360/78 non fissa, per la propria esecuzione da parte degli Stati membri, una scadenza precisa. Talune delle sue disposizioni impongono obblighi agli Stati membri (artt. 4, 7 e 10, n. 1), altre obbligano la Commissione a stabilire, secondo il procedimento cosiddetto del comitato di gestione, talune

modalità di applicazione (artt. 6, n. 3, e 11, n. 3). Solamente l'art. 11, n. 3, che concerne le precisazioni necessarie a delimitare la nozione di spese reali di costituzione e di funzionamento amministrativo delle associazioni, contiene una scadenza, disponendo che tali precisazioni saranno adottate «entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento». Il regolamento di applicazione della Commissione, cioè il precitato regolamento n. 2084/80, è stato adottato più di due anni dopo l'entrata in vigore, avvenuta il 26 giugno 1978, del regolamento n. 1360/78 (art. 20 del regolamento n. 1360/78).

25. — La Commissione ha riconosciuto che in Italia, per ragioni costituzionali, le modalità pratiche per la concessione e la revoca del riconoscimento delle associazioni vanno definite dalle autorità regionali. Non è possibile contestare a tali autorità il fatto di aver adottato la normativa regionale necessaria prima che la Commissione avesse assolto il proprio compito e, in tali condizioni, mancando la possibilità di far riferimento ai regolamenti della Commissione, di aver autorizzato il Consiglio regionale a fare quanto necessario nel rispetto delle eventuali decisioni della Commissione.

26. — Quanto alla censura relativa alla ripetizione, da parte delle leggi regionali, o di talune di queste, del contenuto della normativa comunitaria, è vero che la Corte, come rilevato dalla Commissione, ha sottolineato nella sua sentenza 7 febbraio 1973 (causa 39/72, ITALIA, *Racc.*, pag. 101) che i regolamenti della Comunità sono di per sé direttamente efficaci in tutti gli Stati membri ed entrano in vigore per il semplice fatto della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità. Di conseguenza, uno Stato membro non è libero di creare una situazione in cui l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari verrebbe compromessa.

27. — Questo non è tuttavia il caso di specie. L'attuazione del regime delle associazioni di produttori in Italia non può essere garantita dai soli regolamenti comunitari; essa dipende, come la Commissione stessa ha riconosciuto, dalla convergenza di un insieme di disposizioni, comunitarie, nazionali e regionali. In una tale situazione particolare, il fatto che talune leggi regionali riportino, ai fini della coerenza delle loro disposizioni e della buona comprensione di queste ultime da parte dei loro destinatari, taluni elementi dei regolamenti comunitari non può essere considerato come una trasgressione del diritto comunitario.

28. — Da quanto precede risulta che questa parte del ricorso della Commissione va respinta.

c) *La mancata adozione di leggi regionali.*

29. — La Commissione sostiene nel ricorso che, in violazione delle norme comunitarie, il regolamento n. 1360/78 sarebbe applicato solamente

in undici regioni italiane, non essendo stati ancora adottati provvedimenti regionali di applicazione nelle regioni Valle d'Aosta, Liguria, Friuli, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna né nelle due province autonome di Trento e Bolzano.

30. — Il Governo italiano ha ammesso il ritardo.

31. — Poiché talune regioni hanno nel frattempo adottato i provvedimenti necessari, risulta che al termine della fase orale, due regioni, e cioè la Valle d'Aosta e il Friuli, e le due province autonome di Trento e Bolzano non avevano ancora provveduto al riguardo.

32. — Va dunque constatato, su questo punto, che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato non avendo adottato, per una parte del suo territorio, i provvedimenti necessari all'attuazione integrale del regolamento n. 1360/78. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen., 28 marzo 1985, nella causa 274/83 - *Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen. Lenz - Commissione delle C. E. (ag. Prozzillo) c. Repubblica italiana (avv. Stato Braguglia)*.

Comunità europee - Ravvicinamento delle legislazioni - Appalti di lavori pubblici - Procedure di applicazione.

(Direttiva CEE del Consiglio 15 luglio 1975, n. 71/305, artt. 12 e segg., 23 e segg., 29 e 33; legge 8 agosto 1977, n. 584; legge 10 dicembre 1981, n. 741, artt. 9, 10, 11, 13, 15; legge 8 ottobre 1984, n. 687).

La Repubblica italiana, adottando l'art. 10, comma primo (che prevede come criterio di aggiudicazione l'offerta segreta che eguaglia o più si avvicina alla media delle offerte), commi 3 e 5 (che prevedono una sospensione temporale dell'obbligo di pubblicazione dei bandi nella Gazzetta Ufficiale delle C. E. e dell'obbligo di richiedere alcune particolari referenze) e l'art. 13 (che autorizza l'aggiudicazione a trattativa privata in casi di urgenza diversi da quelli previsti nella direttiva comunitaria) della legge 10 dicembre 1981, n. 741, contenente «ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche», e non comunicando ufficialmente alla Commissione il testo della legge stessa, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dalla direttiva 71/305/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 (1).

(1) Molte delle originarie contestazioni della Commissione sono cadute in corso di causa, vuoi per rinuncia della stessa dopo i chiarimenti forniti nelle difese del Governo italiano sull'esatta portata delle norme nazionali, vuoi perché superate dalle nuove norme della legge 8 ottobre 1984, n. 687. L'unico residuo motivo di contrasto tra le parti era se il criterio di aggiudicazione

(*omissis*) 1. — Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1983, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana, adottando talune disposizioni in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici e omettendo di comunicare alla Commissione talune disposizioni essenziali di diritto interno da essa adottate nel settore disciplinato dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 71/305, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (*G. U.* n. L 185, pag. 5), è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal Trattato CEE.

2. — Il 26 luglio 1971, il Consiglio delle Comunità Europee adottava due direttive intese a realizzare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi in materia di appalti di lavori pubblici. La prima, la n. 71/304 (*G. U.* n. L 185, pag. 1), attua, per quanto riguarda gli appalti di lavori pubblici, il principio del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità in materia di libera prestazione dei servizi. La seconda, la n. 71/305 (*G. U.* n. L 185, pag. 5), stabilisce il coordinamento delle procedure nazionali per l'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici dettando in particolare:

- norme comuni di pubblicità (artt. 12 e segg.);
- norme comuni di partecipazione (titolo IV) contenenti l'enunciazione di criteri obiettivi sia per la selezione qualitativa delle imprese (artt. 23 e segg.), sia per l'aggiudicazione degli appalti (art. 29).

3. — Con sentenza 22 settembre 1976 (COMMISSIONE c. ITALIA, causa 10/76, *Racc.*, pag. 1359), la Corte dichiarava e statuiva che, non avendo adottato entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 71/305, la Repubblica italiana era venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato. Conformandosi a questa sentenza, la Repubblica italiana adottava l'8 agosto 1977, la legge

dell'offerta segreta che eguaglia o più si avvicina alla media (art. 10, primo comma, legge n. 741 del 1981, confermato nella legge n. 687/1984) potesse considerarsi o meno uno dei criteri per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La soluzione negativa accolta dalla Corte si basa sul presupposto che la determinazione dell'offerta più vantaggiosa consegue ad una decisione discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice, mentre il criterio in questione impone un meccanismo automatico, che esclude qualsiasi discrezionalità.

Le sentenze della Corte citate in motivazione 22 settembre 1976, nella causa 10/76, COMMISSIONE c. REP. ITALIANA, relativa alla mancata attuazione della direttiva 71/305, e 11 luglio 1984, nella causa 51/83, COMMISSIONE c. REP. ITALIANA, relativa alla corrispondenza fra lettera di diffida, parere motivato e ricorso di cui all'art. 169 del Trattato CEE, sono pubblicate in questa *Rassegna* 1976, I, 929, e 1984, I, 924.

n. 584 (*G.U.R.I.* 26 agosto 1977, n. 232, pag. 6272) la quale, a parere della Commissione, garantiva una corretta attuazione della direttiva.

4. — Il 10 dicembre 1981, il legislatore italiano adottava la legge n. 741 recante «ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche» (*G.U.R.I.* 16 dicembre 1981, n. 344, pag. 8271). La Commissione, ritenendo, in primo luogo, che numerose norme di questa legge, e più precisamente gli artt. 9, 10, 11, 13 e 15, fossero contrarie in particolare alle disposizioni della direttiva n. 71/305, relative alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee dei bandi di gara, alla dimostrazione della capacità finanziaria, economica e tecnica dell'impresa e ai criteri di aggiudicazione dell'appalto e, in secondo luogo, che non avendole comunicato il testo di tale legge, l'Italia fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 33 di questa direttiva, con lettera 17 dicembre 1982, invitava il Governo italiano, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, a presentare, entro un termine di due mesi a partire dal ricevimento della lettera, le proprie osservazioni sugli otto addebiti ivi formulati.

5. — Con lettera 24 febbraio 1983 della sua Rappresentanza permanente, il Governo italiano ammetteva la fondatezza degli addebiti formulati relativamente all'art. 10, terzo e quarto comma, all'art. 10, quinto comma, e all'art. 13 della legge n. 741 contestando tuttavia la fondatezza di quelli relativi all'art. 9, all'art. 10, primo comma, all'art. 11 e all'art. 15, secondo comma, prima frase, di detta legge. Il Governo italiano trasmetteva alla Commissione, in allegato a questa lettera, il testo di uno schema di disegno di legge predisposto dal Ministero dei lavori pubblici nell'intento di venire incontro alle richieste formulate dalla Commissione.

6. - Ritenendo di non poter tener conto di questo disegno preliminare di legge in quanto rappresentava solo «un'intenzione vaga ed incompleta delle autorità competenti di conformarsi alle disposizioni della direttiva», il 2 agosto 1983 la Commissione emanava un parere motivato che riproduceva l'insieme degli addebiti già formulati nella sua lettera di diffida. Ai sensi di tale parere, la Repubblica italiana veniva invitata ad adottare le misure necessarie nel termine di un mese.

7. — In risposta al parere motivato, con telex 27 settembre 1983, il Governo italiano rendeva nota alla Commissione l'intenzione del Ministro dei lavori pubblici di reiterare la presentazione al Parlamento italiano del disegno di legge succitato, che era decaduto a causa della fine della legislatura. Non essendo in seguito intervenuto alcun fatto nuovo, la Commissione decideva di adire la Corte.

8. — La legge n. 687, recante modifiche alla legge n. 741 e alle disposizioni relative alla cauzione provvisoria ed alla pubblicità, veniva adottata solamente l'8 ottobre 1984.

9. — Con il presente ricorso la Commissione lamenta innanzitutto l'adozione, avvenuta il 10 dicembre 1981, da parte dell'Italia della legge n. 741 recante norme integrative allo scopo di accelerare le procedure di esecuzione dei lavori pubblici (G.U.R.I. 16 dicembre 1981, n. 344, pag. 8271), i cui artt. 9, 10, 11, 13 e 15 sarebbero contrari a talune disposizioni della direttiva n. 71/305 e, in secondo luogo, la mancata comunicazione nei suoi confronti, da parte della stessa, del testo di tale legge, in violazione dell'art. 33 di detta direttiva.

I. *Per quel che riguarda l'adozione di talune disposizioni contenute nella legge n. 741.*

a) *Ammissibilità delle offerte in aumento.*

10. — La Commissione sostiene che l'art. 29, n. 1, della direttiva contempla solamente due criteri di aggiudicazione dell'appalto, cioè il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa, mentre l'art. 9 della legge italiana ammetterebbe, in caso di licitazione privata, le offerte in aumento che non corrispondono né all'uno, né all'altro, di questi due criteri.

11. — Il Governo italiano risponde a questa censura sostenendo che la possibilità di presentare offerte in aumento rispetto al prezzo di base fissato dall'amministrazione per l'aggiudicazione è conforme al criterio del « prezzo più basso » di cui all'art. 29, n. 1, della direttiva. Infatti, l'art. 9 disporrebbe che l'appalto viene aggiudicato al concorrente che offre l'aumento minore relativamente al prezzo fissato, in modo che l'aggiudicazione avverrebbe sempre a favore di chi ha offerto « il prezzo più basso ».

12. — Tenuto conto delle osservazioni presentate dal Governo italiano, la Commissione ha dichiarato di ritirare questa censura.

b) *Modalità per le offerte in aumento.*

13. — Secondo la Commissione, dal combinato disposto dell'art. 9 della legge italiana 10 dicembre 1981, n. 741, e dell'art. 1, n. 3, della legge 3 luglio 1970, n. 504 (G.U.R.I. 17 luglio 1970, n. 179) risulterebbe che i prezzi sono calcolati nell'ambito delle procedure di aggiudicazione con possibilità di offerte in aumento, secondo la procedura della scheda segreta, mentre l'art. 29, n. 3, della direttiva vieta, una volta scaduto il termine da essa fissato, di determinare i prezzi tramite questa procedura.

14. — Il Governo italiano ha replicato a questo addebito che il ricorso alla procedura della scheda segreta non deriva dall'art. 9 della

legge del 1981, e che in pratica tale procedura non è preparata o utilizzata nell'ambito delle aggiudicazioni disciplinate dal detto art. 9. L'art. 1 del disegno di legge approvato il 22 dicembre 1983 vieterebbe la procedura della scheda segreta di cui all'art. 1 della legge n. 504/70 per quel che riguarda gli appalti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva al solo scopo di chiarire la situazione e dissipare i dubbi della Commissione.

15. — Poiché il disegno di legge è stato adottato l'8 ottobre 1984, in occasione della fase orale la Commissione ha rinunciato a far valere questa censura.

c) *Offerta segreta che eguaglia o che più si avvicina alla media.*

16. — Secondo la *Commissione*, il criterio di aggiudicazione dell'appalto, per cui l'art. 10, primo comma, della legge italiana rinvia all'art. 4 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, e, tramite questo, all'art. 1, lett. d), di tale legge, che dispone che l'appalto sarà aggiudicato al concorrente che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto alla media, non corrisponde né all'uno, né all'altro, dei due criteri contemplati nell'art. 29, n. 1, della direttiva, ossia il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa determinata in relazione a diversi parametri variabili a seconda del mercato.

17. — Il *Governo italiano* ritiene invece che il criterio della media permetta, grazie alle sue specifiche modalità di applicazione, come definite nell'art. 4 della legge n. 14/73, di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Il *Governo italiano*, nel corso della fase orale, ha inoltre sollevato un'eccezione di irricevibilità fondata sul fatto che l'art. 10, primo comma, della legge n. 741, nella lettera di diffida sarebbe stato incompatibile solo con l'art. 29, n. 3, della direttiva. Nel suo parere motivato, la Commissione avrebbe invece sostenuto che il criterio di aggiudicazione di cui trattasi non corrisponde a nessuno dei criteri di cui all'art. 29, n. 1, della direttiva.

18. — Va ricordato che, in forza dell'art. 169 del Trattato, la Commissione può proporre alla Corte un ricorso per la constatazione di un inadempimento solo se lo Stato in causa non si conforma al parere motivato entro il termine ivi da essa fissato. Essa emette il parere motivato solamente dopo aver posto lo Stato membro interessato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

19. — Dalla funzione assegnata a tale fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, si desume che la lettera di diffida ha lo scopo di circoscrivere la materia del contendere e di fornire allo Stato membro invitato a presentare le proprie osservazioni gli elementi necessari per poter disporre la propria difesa.

20. — Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 11 luglio 1984 (causa 51/83, COMMISSIONE C. ITALIA, non ancora pubblicata), poiché la facoltà concessa allo Stato membro interessato di presentare le sue osservazioni costituisce — anche se esso preferisce non servirsene — una garanzia fondamentale voluta dal Trattato, l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità del procedimento per la dichiarazione della trasgressione di uno Stato.

21. — Anche se ne consegue che il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato CEE deve contenere un'esposizione coerente e particolareggiata dei motivi che hanno condotto la Commissione alla convinzione che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato, la Corte non può però imporre requisiti di precisione così rigidi per quel che riguarda la diffida, la quale può necessariamente consistere solo in un primo e breve riassunto degli addebiti. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 31 gennaio 1984 (causa 74/82, COMMISSIONE C. IRLANDA, non ancora pubblicata), nulla impedisce dunque alla Commissione di precisare, nel parere motivato, gli addebiti da essa già esposti in maniera più globale nella lettera di diffida.

22. — A questo proposito risulta dagli atti di causa che, nella lettera di diffida in data 17 dicembre 1982, la Commissione censurava l'art. 10, primo comma, della legge italiana per violazione dell'art. 29, n. 3, della direttiva n. 71/305, che vieta la procedura della scheda segreta. Essa precisava tuttavia, dopo aver citato il testo della legge, che tale disposizione era contraria alla direttiva « analogamente a quanto osservato nel paragrafo precedente ». In quest'ultimo paragrafo, essa censurava l'art. 9 della legge italiana in quanto stabiliva, fra l'altro, un criterio di aggiudicazione degli appalti non compatibile né con l'uno, né con l'altro, dei due criteri di cui all'art. 29, n. 1, della direttiva.

23. — Ne consegue che la diffida, anche se la sua redazione non era molto esplicita, permetteva tuttavia al Governo italiano di prendere conoscenza dell'addebito formulato nei propri confronti. La censura della Commissione è pertanto ricevibile.

24. — Quanto al merito, risulta che l'art. 10, primo comma, della legge italiana contiene, oltre ai criteri di aggiudicazione del prezzo più basso, e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui alla direttiva, il criterio del prezzo medio calcolato in base alla metà delle offerte che presenta i prezzi più bassi.

25. — L'affermazione del Governo italiano, secondo cui il criterio di aggiudicazione all'« offerta che eguaglia o che più si avvicina alla media » permetterebbe di determinare l'offerta « economicamente più vantaggiosa » ai sensi dell'art. 29 della direttiva, è inesatta. Per determinare l'offerta più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice deve in effetti poter

prendere una decisione discrezionale in base a criteri qualitativi e quantitativi variabili secondo il mercato e non potrebbe di conseguenza basarsi sul solo criterio quantitativo della media dei prezzi.

26. — Va dunque constatato che l'art. 10, primo comma, della legge n. 741, non è compatibile con la direttiva n. 71/305, in quanto contiene un criterio di aggiudicazione degli appalti non previsto dall'art. 29, n. 1, di detta direttiva.

d) *Pubblicazione dei bandi di gara.*

27. — La *Commissione* sostiene inoltre che il terzo comma dell'art. 10, della legge n. 741, in quanto dispone la sospensione fino al 31 dicembre 1983 dell'applicazione dell'art. 7 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, e delle norme della legge 8 agosto 1977, n. 584, relative alla pubblicazione dei bandi di gara, è incompatibile con l'art. 12 della direttiva che impone l'obbligo di pubblicare nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee i bandi di gara rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva. Il quarto comma, relativo alla pubblicità delle aggiudicazioni, sarebbe altresì incompatibile con l'art. 12 della direttiva, che dispone che la pubblicazione dei bandi di gara su quotidiani non può aver luogo prima della data del loro invio alla Gazzetta Ufficiale.

28. — Il *Governo italiano* non contesta la fondatezza di questi addebiti. Occorre quindi constatare l'inadempimento contestato.

e) *Capacità finanziaria, economica e tecnica dell'imprenditore.*

29. — L'art. 10, quinto comma, della legge n. 741, in quanto dispone la sospensione sino al 31 dicembre 1983 degli artt. 17 e 18 della legge 8 agosto 1977, n. 584, che provvedevano alla trasposizione degli artt. 25 e 26 della direttiva, sarebbe, secondo la *Commissione*, incompatibile non solo con queste norme in cui vengono elencate le referenze che le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere per valutare la capacità finanziaria, economica e tecnica dell'imprenditore, ma anche con gli artt. 17, lett. d), 20, 22 e 27 della direttiva, a norma dei quali la verifica dell'idoneità degli imprenditori va effettuata conformemente ai criteri di capacità economica, finanziaria e tecnica di cui agli artt. 25-27 della direttiva.

30. — La fondatezza di questi addebiti non è stata contestata dal *Governo italiano*. Pertanto occorre parimenti constatare l'esistenza di un inadempimento.

f) *Lavori aggiuntivi o variati.*

31. — La *Commissione* sostiene d'altronde che l'art. 11 della legge n. 741, autorizzando l'amministrazione ad effettuare « La consegna dei lavori aggiuntivi o variati a seguito di parere favorevole del competente

organo consultivo oppure deliberante in merito all'approvazione della relativa perizia », è incompatibile con l'art. 9, lett. f), della direttiva, in quanto non tiene in alcun conto le restrizioni di cui a tale articolo per quel che riguarda l'aggiudicazione dei lavori complementari all'aggiudicatario dell'opera principale.

32. — Il *Governo italiano* rileva invece che l'art. 11 riguarda unicamente « ... la consegna dei lavori aggiuntivi o variati » e non i presupposti per l'aggiudicazione dei lavori complementari all'imprenditore risultato aggiudicatario dell'appalto principale, contemplati dall'art. 9, lett. f), della direttiva. Questi ultimi continuerebbero ad essere disciplinati dall'art. 5, lett. f), della legge n. 584/77, che sarebbe conforme al precitato art. 9, lett. f). Una volta rispettato l'art. 5, lett. f), l'art. 11 permetterebbe tutt'al più la consegna dei lavori all'aggiudicatario prima dell'approvazione del contratto relativo ai lavori complementari al fine di accelerare le procedure di esecuzione degli appalti pubblici. L'ipotesi su cui si basa l'addebito della Commissione, e cioè che l'art. 11 introdurrebbe una deroga alle disposizioni dell'art. 9, lett. f), della direttiva, sarebbe quindi priva di fondamento.

33. — Tenuto conto di questi chiarimenti forniti dal *Governo italiano*, la Commissione ha dichiarato di non mantenere questa censura nel suo ricorso.

g) *Urgenza.*

34. — La *Commissione* ha sostenuto che l'art. 13 della legge italiana, in quanto, rinviando all'art. 41, n. 5, del regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, autorizza l'aggiudicazione di un appalto a trattativa privata « quando l'urgenza dei lavori, acquisti, trasporti e forniture sia tale da non consentire indugi » è incompatibile con l'art. 9, lett. d), della direttiva, in particolare nella misura in cui consente di invocare l'urgenza in casi che non corrispondono alle condizioni espressamente disposte dall'art. 9, lett. d).

35. — Il *Governo italiano* non ha contestato questa censura. Di conseguenza, deve constatarsi l'inadempimento contestato.

h) *Cauzione.*

36. — La *Commissione* ha infine ritenuto che l'art. 15, secondo comma, prima frase, della legge italiana, a norma del quale « se è previsto che l'impresa invitata non possa restare aggiudicataria che di un solo lavoro, l'impresa stessa è autorizzata a depositare una sola cauzione provvisoria raggugliata all'importo del lavoro di maggior valore », sarebbe incompatibile con gli artt. 25 e 26 della direttiva, in quanto la cauzione non fa parte delle referenze tassativamente ammesse dagli artt. 25 e 26, al momento della presentazione delle offerte, a dimostrazione della capa-

cità economica, finanziaria e tecnica dell'imprenditore. Poiché lo scopo della cauzione sarebbe di garantire all'amministrazione aggiudicatrice la corretta esecuzione dei lavori, essa potrebbe essere richiesta soltanto all'imprenditore che risulti aggiudicatario dell'appalto.

37. — Secondo il *Governo italiano*, questa censura sarebbe irricevibile per mancanza d'interesse in quanto fondata unicamente sull'art. 15, secondo comma, prima frase, della legge italiana n. 741, mentre l'obbligo di depositare una cauzione provvisoria per partecipare alla gara sarebbe imposto non da questa, bensì da altre norme non contestate. L'art. 15, secondo comma, prima frase, si limiterebbe ad introdurre un'agevolazione permettendo a chi partecipa a più gare di depositare una sola cauzione provvisoria.

38. — Inoltre, il *Governo italiano* sostiene che l'art. 16 lett. i), della direttiva, si riferisce, genericamente, « alle cauzioni e ad ogni altra garanzia eventualmente richiesta dalle amministrazioni aggiudicatrici sotto qualunque forma » e non riguarda dunque soltanto la cauzione definitiva imposta all'aggiudicatario dell'appalto, bensì anche la cauzione provvisoria la cui funzione specifica è di garantire il carattere serio dell'offerta e di risarcire anticipatamente il danno dell'amministrazione. La cauzione provvisoria rafforzerebbe unicamente l'obbligo stabilito all'art. 16, lett. m), della direttiva, secondo cui l'aggiudicatario è tenuto a mantenere la propria offerta durante un certo lasso di tempo.

39. — Poiché l'8 ottobre 1984 è stata adottata la legge italiana n. 687, che modifica la legge 741 ed in particolare la disposizioni relative alla cauzione provvisoria, la Commissione, durante la fase orale, ha rinunciato a far valere questa censura.

II. Sulla mancata comunicazione del testo della legge n. 741.

40. — La *Commissione* ritiene che l'Italia sia venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 33 della direttiva n. 71/305, in quanto ha ommesso di comunicarle il testo della legge 10 dicembre 1981, n. 741.

41. — Il *Governo italiano* ritiene invece infondata tale censura in quanto, alla data del parere motivato, la Commissione conosceva perfettamente il testo della legge.

42. — A questo proposito va constatato che, anche se la Commissione era a conoscenza della legge n. 741 alla data del parere motivato, non è meno vero che il *Governo italiano* non le ha comunicato ufficialmente il testo di questa legge, come era tenuto a fare in forza dell'art. 33. Va sottolineato a questo proposito che gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE, a facilitare alla Commissione l'assolvi-

mento dei suoi compiti, che consistono soprattutto, a norma dell'art. 155 del Trattato CEE, nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza di questo ultimo. A tale scopo la direttiva in questione, alla stessa stregua delle altre direttive, impone agli Stati membri, all'art. 33, un obbligo di informazione. In mancanza di tale informazione, la Commissione non è in grado di verificare se lo Stato membro ha effettivamente e integralmente applicato la direttiva.

43. — Occorre dunque dichiarare che la Repubblica italiana, non comunicando ufficialmente il testo della legge n. 741 alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 33 della direttiva n. 71/305. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sez. I, 20 giugno 1985, nella causa 69/84 - Pres. Bosco - Avv. Gen. Slyn - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte di cassazione italiana nella causa Padovani c. Amministrazione delle finanze - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Braguglia) e Commissione delle C.E. (ag. Prozzillo).

Comunità europee - Agricoltura - Mercato dei cereali - Importazioni via mare in Italia - Agevolazioni temporanee - Requisiti.

(Regolamento CEE del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, e succ. mod., art. 23 n. 1; d.l. 11 ottobre 1967, n. 901, conv. con mod. in legge 9 dicembre 1967, n. 1156, art. 1).

Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Transito comunitario - Regime di libera pratica.

(Trattato CEE, artt. 9 e 10; regolamento CEE del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, art. 1, n. 3).

L'espressione « importati... via mare », contenuta nell'art. 23, n. 1, del regolamento CEE del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati agricoli nel settore dei cereali, non comprende lo sdoganamento di prodotti che si trovino a bordo di una nave qualora tali prodotti siano rispediti, senza essere sbarcati, ad un porto situato in un altro Stato membro (1).

Un prodotto agricolo importato via mare in Italia, e che abbia fruito di una riduzione del prelievo si trova in libera pratica nella Comunità ai

(1) Soluzione conforme a quella proposta dal Governo italiano e dalla Commissione. L'abbattimento del prelievo all'importazione di cereali via mare in Italia era infatti logicamente condizionato al fatto che l'importatore dovesse subire quei maggiori oneri portuali ecc. in vista dei quali l'abbattimento stesso era stato autorizzato dalla Comunità.

sensi dell'art. 1, n. 3, del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario (2).

(omissis) 1. — Con ordinanza 13 dicembre 1983, pervenuta il 13 marzo 1984, la Corte Suprema di Cassazione ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali in ordine all'interpretazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (*G. U.* pag. 2269) e dell'art. 1, n. 3, del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, relativo al transito comunitario (*G. U.* n. L 77, pag. 1).

2. — Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta fra gli aventi causa del defunto sig. Mantovani, titolare dell'omonima ditta, e l'amministrazione delle finanze dello Stato e vertente sul tasso del prelievo da applicare ad un quantitativo di 27.040.525 Kg. di granoturco importato nella Comunità in provenienza da Bâton Rouge (USA). L'articolo 23, n. 1 del regolamento n. 120/67 dispone un prelievo ridotto qualora l'importazione nella Repubblica italiana di taluni cereali foraggeri, fra cui il granoturco, sia effettuata via mare.

3. — Nella fattispecie, la merce era stata sdoganata dalla Dogana del porto di La Spezia, sulla costa ligure, mentre si trovava a bordo di una nave; lo stesso giorno, l'importatore, sig. Mantovani, otteneva il rilascio di due documenti di transito comunitario interno. Indi, le partite di granoturco di cui trattasi proseguivano il viaggio — senza essere sbarcate in Italia — verso Rotterdam, dove venivano scaricate. Il Mantovani e i suoi aventi causa hanno sostenuto che, in un caso del genere, ricorrono le condizioni per l'applicazione del prelievo ridotto.

4. — Nell'ordinanza di rinvio viene considerato che l'applicazione del tasso ridotto dipenda dal fatto di stabilire se la *ratio* della riduzione, quale disposta dal regolamento n. 120/67, consista nei maggiori costi delle operazioni di scarico nei porti italiani ovvero nella semplice presenza di una nave nei porti stessi al fine di esservi sottoposta a operazioni doganali compiute a bordo anche senza scarico delle merci. Una volta risolta tale questione, sarebbe ancora necessario stabilire se si siano realizzate le condizioni del transito comunitario interno, ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a, del regolamento n. 542/69, qualora le merci di cui trattasi non siano state immesse al consumo nel territorio dello Stato membro in cui sono state effettuate le operazioni doganali.

(2) Risposta ovvia, una volta considerato che il prelievo ridotto, *ricorrendone i presupposti*, era previsto dal diritto comunitario; sicché, pagato tale prelievo ridotto, il prodotto proveniente da paesi terzi si trova in libera pratica nella Comunità e circola in regime di transito comunitario interno.

5. — Al fine di risolvere tali problemi, il giudice nazionale ha proposto le due questioni pregiudiziali, attraverso le quali esso chiede l'interpretazione:

a) dell'art. 23, n. 1, del regolamento (CEE) 19 giugno 1967, n. 120 perché occorre accertare se la riduzione dei diritti di prelievo nella misura di 7,5 unità di conto prevista dall'accennata disposizione comunitaria per i prodotti cerealicoli importati da paesi terzi nello Stato italiano via mare si applichi anche nel caso che i prodotti stessi vengano nazionalizzati a bordo della nave in un porto italiano, ma rispediti *senza essere sbarcati* con lo stesso mezzo ad altro porto di altro Stato della CEE;

b) dell'art. 1, n. 3 lett. a) del regolamento CEE del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, per stabilire se il regime di transito comunitario interno previsto e regolato dal suddetto regolamento possa applicarsi ai prodotti agricoli di provenienza via mare da paesi terzi, che siano stati sdoganati a bordo della nave a norma della legislazione interna italiana e vengano trasportati, senza essere sbarcati in Italia, in un altro porto di altro Stato della Comunità, quando le norme comunitarie prevedono una riduzione del prelievo per i prodotti agricoli importati via mare nella Repubblica italiana ».

Sulla prima questione (prelievo ridotto).

6. — L'art. 23, n. 1, del regolamento n. 120/67, come modificato dal regolamento del Consiglio n. 1601/68 (G. U. n. L 253, pag. 2), recita:

« Qualora l'orzo, l'avena, il granoturco, il sorgo e la durra ed il miglio vengano importati nella Repubblica italiana via mare, detto Stato membro, fino al termine della campagna di commercializzazione 1971/1972, può ridurre il prelievo di 7,5 unità di conto per tonnellata, purché sia concessa una uguale sovvenzione per le consegne degli stessi cereali effettuate per la stessa via in provenienza dagli Stati membri, a meno che detta sovvenzione sia stata, su richiesta dello speditore dei cereali, versata a quest'ultimo dallo Stato membro di provenienza, che ne informa la Repubblica italiana senza indugio. Quest'ultima tiene continuamente informati tutti gli Stati membri dell'importo della sovvenzione in vigore ».

7. — La prima questione mira a stabilire se l'espressione « importati ... via mare », impiegata nella succitata disposizione, comprenda lo sdoganamento di prodotti presenti a bordo di una nave che si trovi in un porto italiano qualora tali prodotti siano rispediti, senza essere sbarcati, ad un porto situato in un altro Stato membro.

8. — Dalle informazioni fornite dal Governo italiano e dalla Commissione risulta che la precitata disposizione di cui all'art. 23, n. 1, la cui validità è stata ripetutamente prorogata, trova la sua origine nella preoccupazione di tener conto degli elevati oneri portuali che si incontrano

in Italia e di lasciare un certo margine di tempo a questo Stato membro per adeguare le sue strutture portuali alle esigenze dell'organizzazione comune dei mercati cerealicoli. Nell'unico considerando del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1157 (G. U. n. L 136, pag. 12), relativo alla proroga del regime temporaneo di riduzione del prelievo, si constata che, malgrado gli sforzi compiuti, « il miglioramento delle strutture portuali in Italia non ha potuto essere effettuato nei termini previsti » e che, per tale motivo, la misura che avrebbe dovuto essere soppressa al termine della campagna 1976/77 sarà mantenuta per un'ulteriore campagna.

9. — Il Governo italiano e la Commissione ritengono che, stando così le cose, l'espressione « importati... via mare » in Italia possa riferirsi solo ad uno sbarco effettivo dei cereali foraggeri in un porto italiano. Solo in questo caso l'importatore deve far fronte ad un aumento delle proprie spese originato dalla situazione portuale in Italia ed atto a giustificare la riduzione del prelievo.

10. — La Commissione segnala, d'altro canto, che la nozione di « importazione » non ha sempre la stessa portata nel diritto comunitario. Infatti, tale nozione potrebbe riferirsi sia all'immissione in libera pratica, sia all'immissione al consumo, sia ancora, in taluni casi, all'introduzione materiale della merce nel territorio doganale. Per determinare l'interpretazione da dare al termine « importati » ci si dovrebbe quindi ispirare alle finalità della disposizione di cui trattasi e del sistema generale di cui essa fa parte.

11. — Gli aventi causa del Sig. Mantovani riconoscono che la riduzione del prelievo stabilita dal regolamento n. 120/67 è stata instaurata per tener conto degli elevati oneri portuali che si incontrano in Italia e per consentire alla Repubblica italiana di migliorare le sue strutture portuali. Essi ritengono però che anche le navi che facciano scalo in porti italiani per sdoganarvi le merci a bordo senza scaricarle potrebbero essere soggette agli oneri elevati che sono abituali in tali porti. Non vi sarebbe quindi motivo di distinguere fra un'importazione effettuata attraverso l'espletamento delle formalità doganali e un'importazione effettuata attraverso lo sbarco delle merci.

12. — Si deve condividere l'opinione espressa dal Governo italiano e dalla Commissione. È infatti pacifico che la riduzione del prelievo stabilita dall'art. 23, n. 1, del regolamento n. 120/67 costituisce un regime temporaneo istituito al solo scopo di prendere in considerazione gli elevati oneri portuali che si incontrano in Italia in attesa di un miglioramento delle strutture portuali. Se tale regime si applica soltanto ai prodotti importati via mare in Italia, quest'ultima espressione può a sua volta riferirsi solo all'introduzione della merce nel territorio italiano previa utilizzazione dei servizi e delle installazioni portuali. Sotto tale profilo, non basta il mero espletamento delle formalità doganali.

13. — Tale interpretazione è confermata dalla formulazione stessa del precitato art. 23, n. 1, secondo la quale per le « consegne » degli stessi cereali in provenienza da altri Stati membri effettuate via mare viene concessa una sovvenzione uguale all'importo della riduzione del prelievo; ora un carico non può considerarsi « consegnato » se non è stato sbarcato.

14. — Di conseguenza, la prima questione deve essere risolta dichiarando che l'art. 23, n. 1, del regolamento n. 120/67 va interpretato nel senso che l'espressione « importati ... via mare » non comprende lo sdoganamento di prodotti che si trovino a bordo di una nave qualora tali prodotti siano rispediti, senza essere sbarcati, ad un porto situato in un altro Stato membro.

Sulla seconda questione (transito comunitario interno).

15. — L'art. 1, n. 3, del regolamento n. 542/69 recita:

« Circolano, vincolate alla procedura del transito comunitario interno, quando sono soggette a misure doganali, fiscali, economiche o statistiche, o a qualsiasi altra misura relativa agli scambi:

a) Le merci che soddisfano alle condizioni stabilite agli artt. 9 e 10 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (...);

b) le merci contemplate dal Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che sono in libera pratica nella Comunità conformemente a detto trattato ».

16. — La seconda questione è diretta a stabilire se, ai sensi della succitata disposizione, un prodotto agricolo importato via mare in Italia e fruente di una riduzione del prelievo rientri fra le merci che soddisfano alle condizioni stabilite dagli artt. 9 e 10 del Trattato CEE, che siano cioè in libera pratica nella Comunità.

17. — Gli aventi causa del sig. Mantovani, il Governo italiano e la Commissione sono concordi nel sostenere che le merci possono essere in libera pratica ai sensi degli artt. 9 e 10 del Trattato anche qualora siano state assoggettate ad un prelievo ridotto in conformità all'art. 23, n. 1, del regolamento n. 120/67.

18. — La questione sollevata trova la sua soluzione nel disposto dell'art. 10, n. 1, del Trattato a norma del quale « sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità d'importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili ». Tale disposizione non distingue a seconda che un prelievo sia stato riscosso a tasso pieno o ridotto ovvero a seconda che le merci siano state effettivamente scaricate in occasione dello sdoganamento o meno.

19. — Pertanto, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 1, n. 3, del regolamento n. 542/69 va interpretato nel senso che un prodotto agricolo importato via mare in Italia e che abbia fruito di una riduzione del prelievo si trova in libera pratica nella Comunità ai sensi di tale disposizione. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. Plen., 11 luglio 1985, nella causa 278/83 - Pres. f.f. Bosco - Avv. Gen. Slynn - Commissione delle C.E. (ag. Berardis) c. Repubblica italiana (avv. Stato Ferri), con intervento della Repubblica francese (MM. Renouard e Pouzoulet).

Comunità europee - Unione doganale - Regime fiscale discriminatorio - IVA - Vini spumanti.

(Trattato CEE, art. 95; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e succ. mod., art. 16, tab. A e Tab. B).

La Repubblica italiana, applicando sui vini spumanti a denominazione d'origine, la cui regolamentazione nazionale obbliga alla preparazione mediante fermentazione naturale in bottiglia, un'aliquota d'imposta sul valore aggiunto più elevata di quelle applicate ai vini spumanti comparabili di produzione nazionale, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 95 del Trattato (1).

(1) La pronuncia si pone nella scia delle precedenti sentenze della Corte sul regime fiscale degli alcolici: 12 luglio 1983, nella causa COMMISSIONE c. REGNO UNITO, in questa *Rassegna*, 1983, I, 658, sul trattamento fiscale del vino e della birra; 15 marzo 1983, nella causa 319/81, COMMISSIONE c. ITALIA, citata in motivazione, *ibidem*, 1983, I, 285, in materia di IVA sulle acquaviti; 15 luglio 1982, nella causa 216/81, COGIS, *ibidem*, 1982, I, 913, relativa alla sovrimposta di confine e al diritto erariale sull'whisky importato; 27 maggio 1981, nelle cause 142 e 143/80, ESSEVI e SALENGO, *ibidem*, 1981, I, 303, sul cognac; 27 febbraio 1980, nella causa 169/78, COMMISSIONE c. ITALIA, citata in motivazione, *ibidem*, 1980, I, 273, relativa ai contrassegni di Stato sui recipienti contenenti acquavite destinata alla vendita al minuto; e quelle in pari data 168/78, COMMISSIONE c. FRANCIA, e 179/78, interlocutoria, COMMISSIONE c. REGNO UNITO; cfr. anche le sentenze 14 gennaio 1981, nella causa 140/79, CHEMIAL FARMACEUTICI, e 46/80, VINAL, in questa *Rassegna*, 1981, I, 47, sull'alcool denaturato sintetico e di fermentazione.

La sentenza ribadisce con particolare vigore il fermo attestarsi della Corte di Giustizia sul principio per cui la riconosciuta facoltà dello Stato di manovrare la leva fiscale tassando più pesantemente i prodotti aventi carattere di generi di lusso incontra un limite rigido ed invalicabile nella necessità che tale differenziazione, nell'ambito di una stessa categoria di prodotti, non sia stabilita in modo tale che sotto il regime fiscale più gravato possano ricadere soltanto prodotti di origine non nazionale; in tal caso opererebbe una sorta di presunzione assoluta del carattere discriminatorio e protezionistico della norma fiscale, in contrasto con l'art. 95 del Trattato.

1. — Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 19 dicembre 1983, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso mirante a far dichiarare che la Repubblica italiana, applicando sui vini spumanti importati da altri Stati membri un'aliquota d'imposta sul valore aggiunto (IVA) superiore a quelle applicate sui vini spumante di produzione nazionale, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 95 del Trattato CEE.

2. — Emerge dal fascicolo che il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 663 (*G.U.R.I.*, supplemento ordinario n. 1 al n. 292 dell'11 novembre 1972, pag. 2), istitutivo dell'IVA, prevede in via generale, a tenore dell'art. 16, il calcolo dell'imposta secondo tre diverse aliquote, e precisamente.

a) un'aliquota ordinaria;

b) un'aliquota ridotta, da applicare alle operazioni che riguardano beni e servizi rispondenti ad esigenze di primaria necessità;

c) un'aliquota maggiorata, da applicare alle operazioni riguardanti beni e servizi che hanno carattere di consumi di lusso.

I beni e i servizi che fruiscono dell'aliquota ridotta e quelli colpiti dall'aliquota maggiorata sono elencati nelle tabelle *A* e, rispettivamente *B*, allegate al decreto di cui trattasi. All'epoca della controversia, le aliquote menzionate erano rispettivamente del 18 %, del 10 % e del 38 % (decreto legge 4 agosto 1982, n. 495, *G.U.R.I.* n. 212 del 4 agosto 1982, pag. 5481).

3. — Secondo l'atto introduttivo, l'aliquota ordinaria del 18 % si applica ai vini spumanti la cui fermentazione sia effettuata naturalmente in bottiglia, ma per i quali tale processo non sia obbligatorio ai sensi di una normativa nazionale; l'aliquota del 10 % ai vini spumanti non fermentati in bottiglia; l'aliquota del 38 % ai vini spumanti che la tabella *B* allegata al decreto istitutivo dell'IVA definisce vini spumanti a denominazione di origine la cui regolamentazione obbliga alla preparazione mediante fermentazione naturale in bottiglia (testo modificato dal decreto legge 18 marzo 1976, n. 46, *G.U.R.I.* n. 73 del 18 marzo 1976, pag. 2067, convertito nella legge 10 maggio 1976, n. 249, *G.U.R.I.* n. 129 del 17 maggio 1976, pag. 3744). Occorre notare che, dopo la presentazione del ricorso, detta normativa ha subito diverse modifiche, che però hanno lasciata sostanzialmente immutata la definizione dei vini spumanti soggetti all'aliquota di imposta più alta, che resta fissata nel 38 % (decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, *G.U.R.I.* n. 347 del 19 dicembre 1984, pag. 10582, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, *G.U.R.I.* n. 41-bis del 17 febbraio 1985, pag. 1181).

4. — La Commissione considera che tutti i vini spumanti, tanto se fermentati in bottiglia (metodo denominato « champenois ») quanto se fermentati in autoclave, costituiscono prodotti simili o concorrenti ai sensi dell'art. 95 in quanto hanno « agli occhi del consumatore, proprietà analoghe e rispondono alle medesime esigenze », come la Corte ha sottolineato nella sentenza 27 febbraio 1980 (causa 169/78, COMMISSIONE c/ REPUBBLICA ITALIANA, *Racc.* pag. 385; si vedano il punto 5 e i riferimenti ivi indicati). La Commissione rileva a questo proposito che tutti i « vini spumanti » costituiscono una categoria omogenea in base al regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, allégato II, punto 13 (*G.U.* n. L 54, pag. 1) ed in base al regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 358, relativo ai vini spumanti definiti nel punto 13 dell'allegato II del regolamento n. 337/79 (*G.U.* n. L 54, pag. 130).

5. — Secondo la Commissione, il sistema fiscale di cui trattasi ha l'effetto di sfavorire i vini spumanti importati privilegiando i vini spumanti di produzione nazionale. Infatti, tutti i vini spumanti italiani rientrerebbero nelle due categorie meno tassate, cioè la categoria degli spumanti fermentati in autoclave (aliquota del 10 %) o quella degli spumanti ottenuti mediante fermentazione naturale in bottiglia (aliquota del 18 %), senza tuttavia che questo procedimento sia imposto da una normativa vincolante, poiché in Italia la fermentazione in bottiglia non sarebbe obbligatoria per nessuna categoria di spumanti. Per contro, una parte notevole dei vini spumanti importati rientrerebbe nella categoria più tassata (aliquota 38 %), poiché soltanto le legislazioni straniere subordinerebbero l'uso di una determinata denominazione d'origine alla preparazione mediante fermentazione in bottiglia: lo champagne francese ne costituirebbe l'esempio più tipico. La Commissione ritiene pertanto che si tratti di un caso flagrante di discriminazione contrastante con l'art. 95, primo comma, del Trattato.

6. — Le conclusioni della Commissione sono state sostenute dalla Repubblica francese, intervenuta nella causa. Il Governo francese non contesta, di per sé, la libertà degli Stati membri d'istituire sistemi d'imposizione differenziata per determinati prodotti, in base a criteri obiettivi. Esso considera anche che il Governo italiano ha il potere di adottare provvedimenti fiscali intesi a colpire in misura maggiore, per ragioni di giustizia distributiva, prodotti che esso considera di lusso, ma solo a condizione che tali provvedimenti siano conformi a quanto stabilisce l'art. 95 del Trattato CEE. Orbene, nella fattispecie il regime fiscale italiano sarebbe discriminatorio nei confronti dei vini spumanti importati per i quali la normativa del paese di produzione impone la fermentazione in bottiglia, principalmente per gli champagnes francesi, in quanto avrebbe

un effetto dissuasivo sull'acquisto di questi vini, il cui costo di produzione sarebbe relativamente elevato.

7. — Il Governo italiano sostiene a propria difesa che, con la sentenza 15 marzo 1983 (causa 319/81, COMMISSIONE C. REPUBBLICA ITALIANA, imposizione fiscale delle acqueviti, *Racc.*, pag. 601), la Corte ha riconosciuto, quale elemento della sua costante giurisprudenza, la libertà degli Stati membri di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti, in funzione di criteri obiettivi. Nella stessa sentenza la Corte avrebbe riconosciuto la facoltà degli Stati membri di stabilire aliquote di imposta più alte per i prodotti di lusso. Nella fattispecie, la normativa fiscale italiana avrebbe definito un prodotto — al fine di assoggettarlo all'aliquota d'imposta contemplata per i prodotti di lusso — che sarebbe tipicamente conosciuto e consumato come prodotto di prestigio e come simbolo di classe per una clientela privilegiata, a causa segnatamente del suo prezzo elevato. Trattandosi di un criterio obiettivo, non si potrebbe far carico al legislatore italiano d'aver creato in tal modo una discriminazione fiscale.

8. — La Commissione contesta il punto di vista del Governo della Repubblica italiana per quanto concerne la determinazione dei prodotti di lusso. Essa sottolinea che nella sentenza 15 marzo 1983, invocata dal Governo italiano, la Corte si è per l'appunto rifiutata di considerare la denominazione d'origine o di provenienza come criterio valido per la qualificazione di una merce come prodotto di lusso. Essa richiama parimenti l'attenzione sul pericolo inerente alla scelta del prezzo delle merci quale criterio atto a classificarle come prodotti di lusso: infatti, differenze di prezzo possono derivare da molteplici ragioni, quali le materie prime utilizzate, il procedimento di fabbricazione seguito ed il trasporto, il che si verificherebbe, per l'appunto, nel caso dello champagne importato in Italia. In nessun caso la qualifica di prodotto di lusso potrebbe considerarsi come parametro obiettivo di progressività fiscale a detrimento della parità di trattamento tributario imposta dall'art. 95 del Trattato per quanto riguarda i prodotti importati.

9. — I termini in cui è redatto l'atto introduttivo richiedono un'osservazione preliminare. Le conclusioni ivi formulate mirano a far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 95 del Trattato « applicando sui vini spumanti importati un'aliquota di imposta sul valore aggiunto superiore a quelle applicate sui vini spumanti di produzione nazionale ». Emerge dal fascicolo che gli argomenti della Commissione riguardano, in pratica, solo la differenza di tassazione tra, da una parte, i vini spumanti ottenuti mediante fermentazione in bottiglia senza che questo metodo sia prescritto nel paese d'origine (aliquota del 18 %) ed i vini spumanti fermentati in autoclave (aliquota del 10 %) e, dall'altra i vini spumanti muniti di denominazione d'origine la cui regolamentazione obbliga alla preparazione mediante fermentazione naturale

in bottiglia (aliquota del 38 %). Per contro, la Commissione non ha messo in discussione il rapporto di tassazione tra i vini spumanti soggetti all'aliquota del 18 % e, rispettivamente, del 10 %.

10. — Delimitata la controversia in questi termini, diventa chiaro che la definizione della categoria di vini spumanti soggetti all'aliquota d'imposta più elevata data dalla normativa italiana è concepita in modo da colpire esclusivamente merci importate e tende a proteggere i prodotti nazionali corrispondenti, riservando loro aliquote d'imposta sensibilmente meno elevate. Pertanto, essa comporta una manifesta trasgressione del divieto di discriminazione fiscale di cui all'art. 95.

11. — Stando così le cose, è privo d'interesse stabilire se un particolare tipo di vini spumanti costituisca un « prodotto di lusso », tenuto conto del fatto che la normativa italiana non considera tali gli analoghi prodotti delle parti relativi ai criteri idonei per la definizione dei « prodotti di nazionali. Non risulta quindi necessario prendere in esame gli argomenti lusso », né la questione, sollevata dalla Commissione, dell'incidenza di questa nozione sugli scambi intracomunitari.

12. — Si deve pertanto concludere che la Repubblica italiana, applicando sui vini spumanti a denominazione d'origine, la cui regolamentazione nazionale obbliga alla preparazione mediante fermentazione naturale in bottiglia, un'aliquota d'imposta sul valore aggiunto (IVA) più elevata di quelle applicate ai vini spumanti comparabili di produzione nazionale, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 95 del Trattato. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 ottobre 1984 n. 5247 - Pres. Greco - Est. Cherubini - Bertolucci (avv. Fazzalari) c. Ministero del Turismo (v. avv. gen. Stato Gargiulo).

Competenza e giurisdizione - Cinematografia - Ammissione alla programmazione obbligatoria - Diritti ai contributi - Annullamento - Degradazione a interessi legittimi - Lesione - Giurisdizione amministrativa.

I diritti del produttore e del regista di un'opera cinematografica ai contributi previsti dall'art. 7 legge 4 novembre 1965, n. 1213 (mod. dalla legge 21 giugno 1975, n. 287), sorti per effetto del provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria, sono degradati a interessi legittimi a seguito dell'annullamento di tale ammissione che il Ministro per il turismo emani nell'esercizio del suo potere di autotutela qualora accerti, in base al giudicato penale sulla oscenità del film, il difetto dei requisiti di artisticità dell'opera, con la conseguenza che il sindacato sul legittimo esercizio di quel potere rientra nella giurisdizione amministrativa. (1)

(1) In conformità alla propria giurisprudenza (Sez. un., 23 novembre 1974, n. 3801), le Sezioni Unite hanno affermato che il potere di annullamento *ex officio* deriva dal principio di autotutela che consente alla p.a. di eliminare gli atti che ritenga di aver emanato in violazione di norme o principi dell'ordinamento giuridico con la conseguenza che l'annullamento, essendo rivolto a restaurare una situazione di legalità in luogo di quella illegittima prodotta dall'atto, opera *ex tunc* e non incontra ostacoli nei diritti sorti dall'atto stesso.

In verità non è facile comprendere come possa affermarsi la esistenza del diritto soggettivo al c.d. contributo, di cui si trovò munita la Pea solo in base al rilievo che si sarebbe espletata la procedura di cui agli artt. 5 e segg. della legge 4 novembre 1965, n. 1213, avendo il Comitato degli esperti stabilito, nella sua discrezionalità, che il film presentava oltre che adeguati requisiti di idoneità tecnica, anche sufficienti qualità artistiche.

Tale ragionamento, espresso in modo semplicistico nel ricorso del Bertolucci, ha omesso di considerare che il decreto ministeriale conclude, per la concessione del contributo, un procedimento nel quale intervengono vari atti componenti, che lo caratterizzano, e cioè anzitutto il riconoscimento della nazionalità, previsto dall'art. 4, che contiene un accertamento tecnico-discrezionale e poi il giudizio sulla ammissione alla programmazione espressa dal Comitato degli esperti che ritiene il film tecnicamente idoneo, e con qualità artistiche, o culturali o spettacolari. Se il decreto ministeriale rende propri tali accertamenti discrezionali, ha anch'esso, dei presupposti discrezionali. E l'uno e l'altro accertamento, pur essendo tra di loro autonomi, si inseriscono, ai fini della

Con unico motivo di ricorso, il Bertolucci, denunciando la violazione delle norme riguardanti la giurisdizione, svolge le seguenti argomentazioni.

A) Premesso che per discriminare la giurisdizione del giudice ordinario da quella del giudice amministrativo è necessario indagare quale sia, alla stregua delle norme che regolano la materia interessata dal giudizio, la posizione giuridica del privato (diritto soggettivo ovvero interesse legittimo); che sussiste diritto soggettivo quando manca il potere della pubblica amministrazione di incidere sulla posizione giuridica del cittadino; che la presenza di un atto amministrativo non elimina la giurisdizione del giudice ordinario, giacché, ove si tratti di diritti soggettivi che si assumano violati, il giudice ordinario ha il potere di disapplicare l'atto amministrativo che ritenga illegittimo e di giudicare la controversia come se l'atto stesso non esistesse.

Ciò premesso, il ricorrente osserva che, nel caso di specie, la controversia riguarda diritti soggettivi sorti a favore dei ricorrenti sulla base della legge n. 1273 del 1965 la quale riconosce ai films ammessi alla « programmazione obbligatoria » determinati benefici; che, conseguente-

concessione del contributo, in una fattispecie più complessa, nella quale l'atto conclusivo è il decreto ministeriale. Ed è noto che nei confronti di un atto discrezionale non possono sorgere diritti soggettivi, ma solo interessi legittimi.

A conferma di tali osservazioni, è da rilevarsi che il complesso delle disposizioni concernenti l'intervento dello Stato a favore dell'industria cinematografica ha la sua *ratio* nella tutela dell'interesse pubblico inerente alla programmazione e alla produzione dei film che abbiano un elevato livello artistico e culturale. E l'intervento si concreta sia attraverso la programmazione obbligatoria (artt. 5 e 6) con la concessione sui diritti erariali, di un *abbuono* che è definito nella legge *incentivo* alla programmazione (art. 6), sia attraverso la concessione al produttore di *contributi*, denominati dalla legge *incentivi* alla produzione (art. 7).

Mai la pretesa al contributo così inteso è stata definita un diritto, rappresentando esso, come si evince chiaramente dalle richiamate norme, una sovvenzione dello Stato. E ciò vale sia nel settore in esame, sia in qualsiasi altro settore pubblicitario, nel quale sia prevista una sovvenzione, che non è data mai nell'interesse esclusivo e personale del produttore, bensì direttamente nell'interesse generale dell'attività la cui tutela viene perseguita, attraverso il beneficio concesso al produttore.

Il *contributo* persegue, infatti, lo scopo di incoraggiare e favorire la produzione dei film nazionali (o equiparati), come l'*abbuono*, inteso come premio governativo, persegue lo scopo di proteggere del pari i films nazionali, che, per consolidata esperienza, non assicurano all' esercente un adeguato introito (Cass., 5 settembre 1957, n. 3448, in *Rass. cinem.*, 1957, I, 118). E l'uno e l'altro si inquadrano nelle provvidenze previste (da norme di azione e non di relazione) a favore dell'industria cinematografica dalla legge n. 1213, che integra e modifica le precedenti previsioni legislative per adeguarle agli impegni comunitari, al punto che, da taluni, gli atti ministeriali sono stati definiti concessioni costi-

mente, ha errato il Consiglio di Stato nel ritenere possibile che, iniziato il giudizio per il riconoscimento di tali diritti davanti al Tribunale di Roma e, quindi, alla Corte di Appello, la controversia avrebbe mutato il proprio oggetto trasformandosi da controversia su diritti soggettivi in controversia avente per oggetto l'esercizio di poteri da parte della pubblica amministrazione e ciò in conseguenza del provvedimento, emanato in corso di causa dal Ministero per il Turismo e lo Spettacolo, diretto ad « annullare » il provvedimento di concessione dei benefici; invero le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno statuito che, dovendo la giurisdizione determinarsi riguardo allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, è irrilevante che la pubblica amministrazione tenti di spogliare della sua giurisdizione il giudice adito dalla controparte esercitando il proprio potere di autotutela.

B) Ha errato il Consiglio di Stato nel definire il provvedimento impugnato come « atto tipico di annullamento ».

Invero, anche ammesso che si tratti di un atto da annoverare tra quelli definiti di « autoannullamento discrezionale », la giurisdizione del

tive (cfr. CRISCI, *La disciplina pubblicistica della cinematografia*, in *Enc. dir.*, vol. VI, 1027).

Ma se ciò non bastasse, e si volesse trovare un raffronto con altre ipotesi, occorre considerare i contributi per la ricostruzione edilizia, sui quali ripetutamente si è soffermata la giurisprudenza (cfr. per tutti, Cass., 22 febbraio 1954, n. 491, in *Foro it.*, 1955, I, 554). Si tratta, anche in tali casi, di un contributo che non si fonda sui presupposti di responsabilità contrattuale o extracontrattuale, ma trova origine esclusivamente in considerazioni di politica sociale e nei fini pubblicistici.

E anche nella legislazione dei danni di guerra, in contrasto con le affermazioni avversarie, la dizione letterale della norma conforta la *ratio* sopra esposta, essendo essa conforme a quella contenuta nel citato art. 5: infatti nell'art. 1 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543 è statuito: « E concesso un risarcimento », come nell'art. 5 è detto: « a favore del produttore è concesso un contributo ».

A conferma delle esposte considerazioni è decisivo rilevare che se la presenza di elementi discrezionali nell'attività amministrativa vale senz'altro a negare la sussistenza di un diritto soggettivo del privato tutelabile davanti al g.o., il carattere vincolato dell'attività medesima non basta per affermare la sussistenza del diritto soggettivo, ogni qual volta la norma che disciplina tale attività risulti essere, non una norma di relazione, ma una norma di azione (in tal senso SANDULLI, *Manuale*, ed. 1980, pag. 86; ed 1982, pag. 100), che costituisce a carico della p.a. doveri giuridici ai quali non corrisponde alcun diritto a favore dei terzi (cfr. Sez. un., 14 aprile 1964, n. 894, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1825, e, in particolare, Sez. un., 25 maggio 1979, n. 3018, in questa *Rass.*, 1979, I, 658).

Se interesse legittimo è la posizione giuridica dei destinatari dell'atto di ammissione prima del decreto di annullamento la stessa natura conserva quella situazione successivamente all'annullamento.

giudice ordinario non ne sarebbe influenzata perché rientra nella cognizione di quest'ultimo ogni controversia che abbia per oggetto diritti soggettivi ancorché « incisi » da atti amministrativi ove non siano previsti, per dettato di legge, precisi poteri che abbiano la forza di sacrificare i predetti diritti.

Nella specie nessuna norma di legge prevedeva siffatti poteri e sussistevano a carico della amministrazione ed a favore del privato rispettivamente una obbligazione pubblica ed un diritto soggettivo di credito, derivanti dalla legge n. 1273 del 1965, mentre la funzione della pubblica amministrazione, al riguardo, era meramente accertativa.

Né va dimenticato che l'annullamento discrezionale in quanto tale ha efficacia *ex nunc* e non *ex tunc*.

C) In ogni caso, il provvedimento sul quale si è pronunciato il Consiglio di Stato è un « atto atipico » perché con esso la pubblica amministrazione ha « preso atto » che determinati diritti, legittimamente sorti, sono venuti meno a seguito di un giudicato penale che ne avrebbe travolto il presupposto di fatto e cioè la qualità del « merito artistico del film ». Un provvedimento di tale portata non può trasformare la natura della controversia che, avendo originariamente per oggetto l'accertamento della nullità, per mancanza dei presupposti di base, di un atto da cui nascono diritti soggettivi, è e rimane di competenza del giudice ordinario, a differenza del caso in cui di fronte ad un atto semplicemente annullabile il soggetto, privato o pubblico, è dotato di un potere discrezionale di farne eliminare gli effetti, rispettivamente *ope iudicis* ovvero per mezzo del potere di autotutela.

D) Peraltro va puntualizzato che, come è pacifico, il Ministero del Turismo e dello Spettacolo aveva riconosciuto alla società produttrice ed al regista il diritto ai contributi di legge; l'intervenuto giudicato penale avrebbe avuto, secondo la tesi della pubblica amministrazione, l'effetto di privare i predetti di un diritto a suo tempo legittimamente acquisito: ma questa conseguenza deve essere statuita, se mai, dal giudice dei diritti, cioè dal giudice ordinario, in quanto solo questi ha il potere di stabilire se il giudicato penale influisca sui diritti acquisiti.

Dal canto suo, la P.E.A. svolge questo ordine di considerazioni.

1) Il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo deriva dalla constatazione che il sedicente decreto del 4 aprile 1979, n. 4687, è stato emesso dal Ministero del Turismo e dello Spettacolo in assoluta carenza di potere perché, a seguito del provvedimento di ammissione del film alla programmazione obbligatoria, la P.E.A. aveva acquistato un diritto soggettivo perfetto al contributo.

Né va trascurato che il così detto « decreto » si fonda unicamente sul giudicato penale, che viene assunto a presupposto e motivo, sicché

quell'atto, lungi dal costituire una nuova ponderazione e realizzazione dell'interesse pubblico, si limita a dichiarare un inesistente effetto della sentenza penale (di pretesa cancellazione dei pregressi provvedimenti amministrativi) e non può pertanto neppure considerarsi provvedimento amministrativo, rispetto al quale sia possibile chiedersi se ricorra o meno « carenza di potere ».

2) In subordine, anche a voler qualificare come provvedimento il decreto n. 4687 del 4 aprile 1979, manca una norma che autorizzi la P.A. a incidere sul diritto soggettivo ai contributi; questo diritto nasce a seguito di un accertamento tecnico che la legge demanda ad un apposito comitato e la P.A., come non può scavalcare il parere tecnico di tale comitato e negare i benefici, non può neppure revocarli, obliterando del tutto i limiti della legge.

Né, per giungere a conclusioni diverse, può farsi riferimento ad un generico potere di annullamento discrezionale perché, a parte quanto già detto circa i limiti dell'intervento della P.A., tale preteso potere andrebbe correlato alla ponderazione di specifici interessi pubblici nel loro merito e non, come è stato fatto dal Ministero del Turismo e dello Spettacolo, alla contemplazione di una sentenza intervenuta su altro e *inter alios*; e, comunque, si tratterebbe di un potere a provvedere con efficacia *ex nunc*.

3) Sempre nell'ipotesi, non accettabile, che il « decreto » in discorso possa essere considerato come un vero e proprio provvedimento amministrativo, va osservato che il giudicato penale non fa sorgere un obbligo della P.A. ad adeguarvisi, deliberando su propri pregressi provvedimenti, ma influisce sugli effetti di quei provvedimenti impedendo l'ulteriore circolazione del film e il maturare di ulteriori benefici.

Peraltro va evidenziato che la illegittimità di un atto amministrativo può derivare solamente dalla mancanza (o difettosità) dei requisiti propri dell'atto, e non anche da quella di fatti ed elementi estranei all'essenza dell'atto. Pertanto difetta il potere dell'Amministrazione di annullare per illegittimità un atto in considerazione di fatti estranei ad esso, anche se collaterali e in qualche modo collegati: e, se l'atto abbia prodotto la nascita di diritti soggettivi, l'intervento annullatorio — esplicito in simili casi di carenza di potere — ricade necessariamente nell'ambito della giurisdizione del giudice dei diritti.

4) Queste conclusioni non possono mutare in forza del principio dell'unità dell'ordinamento giuridico, al quale si richiama la sentenza impugnata, perché, da un canto, il giudizio penale che ha affermato la oscenità del film e ne ha escluso la qualità di « opera d'arte »; dall'altro, il parere dello speciale Comitato Tecnico, che ha riconosciuto il film dotato di tutti i requisiti rilevanti per beneficiare del contributo statale

(sufficienti qualità artistiche o culturali o spettacolari e tale da « non sfruttare volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale »), sono giudizi rimessi ad organi consultivi e deliberativi diversi, hanno un oggetto diverso e assolvono a funzioni diverse; né alcun precetto di legge dispone che il giudizio penale condiziona quello sul riconoscimento dei contributi.

Sicché, contrariamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato, ben possono coesistere nell'ordinamento un giudizio penale di oscenità del film e un provvedimento amministrativo che ammetta il film alla programmazione obbligatoria e attribuisca a produttore e regista i benefici conseguenti.

Quanto, poi, alla pretesa che il diritto soggettivo di credito non resisterebbe alla autotutela della P.A. non si riesce a comprendere come e perché si possa distinguere il diritto di credito dagli altri declassandolo a diritto più debole o, se si preferisce, di « serie B ».

Osservano queste Sez. un. che, come può constatarsi dall'esposizione che precede, le argomentazioni del Bertolucci, da un canto, e della P.E.A., dall'altro, sostanzialmente coincidono e quindi il loro esame può svolgersi unitariamente.

I ricorrenti sostengono, in via principale, che il produttore e il regista acquistano, a seguito del provvedimento emanato dal Ministero per il Turismo e lo Spettacolo ai sensi dell'art. 7 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, un diritto perfetto ai contributi nella misura prevista rispettivamente dal primo e dal secondo comma del detto articolo.

Trattandosi di un diritto perfetto (di credito) verso la P.A., qualunque atto amministrativo che incida sulla sua consistenza o è manifestazione di un potere espressamente previsto dalla legge e allora determina l'affievolimento della posizione soggettiva del privato in interesse legittimo; ovvero costituisce violazione del diritto e, in questo caso, il privato può e deve rivolgersi, per ottenere il ristoro, al giudice ordinario.

Pertanto — non esistendo una particolare norma che consenta al Ministero per il Turismo e lo Spettacolo di escludere il diritto al contributo, una volta concesso — non vi è dubbio che ha errato il Consiglio di Stato nel ritenere la propria giurisdizione.

La tesi non può essere condivisa.

Invero i ricorrenti trascurano, nello svolgere le loro considerazioni, che nella specie il diritto di cui si tratta ha la sua fonte nel provvedimento amministrativo emanato dal Ministero del Turismo e dello Spettacolo, ai sensi dell'art. 7 della legge 1213/65, e conseguentemente la successiva deliberazione, con la quale lo stesso Ministero ha dichiarato di annullare la precedente ammissione alla programmazione obbligatoria e il contestuale riconoscimento del diritto al contributo, non è un provvedimento che, per così dire, *ab extrinseco* incida sul diritto soggettivo

ma costituisce atto che, realizzando il potere di autotutela certamente attribuito in via generale alla pubblica amministrazione, determina la caducazione del provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria e di concessione dei contributi e fa venir meno i relativi diritti.

In altri termini, il diritto in discorso non è stato qui menomato nella sua consistenza da un provvedimento amministrativo ma è stato travolto dal venir meno dell'atto amministrativo che costituiva supporto della sua esistenza.

Queste Sez. un., del resto, hanno già precisato (sentenza n. 3801 del 23 novembre 1974) che « in via generale, il potere di annullamento *ex officio* deriva dal principio di autotutela che consente all'amministrazione di eliminare, al di fuori di precostituiti limiti temporali e senza bisogno di ricorrere agli organi giurisdizionali, gli atti che ritenga di aver emanato in violazione di norme o principi dell'ordinamento giuridico », aggiungendo: « ...in conseguenza della ben nota portata dell'annullamento il quale, tendendo a restaurare una situazione di legalità in luogo di quella illegittimamente prodotta dall'atto annullato, *opera ex tunc* e non incontra ostacoli nei *diritti allegati, sulla base di tale atto, da chicchessia* ».

Queste ultime considerazioni, peraltro, dimostrano l'inaccettabilità della proposizione, contenuta nel ricorso Bertolucci, secondo cui l'annullamento di ufficio opererebbe, comunque, *ex nunc*, ed escludono che i diritti di credito verso l'Amministrazione vengano degradati, nel caso di rigetto della opinione sostenuta dai ricorrenti, al rango di diritti di « serie B », per usare l'espressione utilizzata dalla ricorrente P.E.A.

Inoltre va ricordato che, nella citata sentenza delle Sez. un., si precisa che, una volta iniziato il giudizio davanti al giudice ordinario (il quale sia competente su di un rapporto di pubblico impiego perché non è controverso né il rapporto né il diritto dell'impiegato), la P.A. ben può annullare, esercitando il potere di autotutela, il provvedimento su cui si basa il diritto dell'impiegato e quest'ultimo, se non vuol vedere rigettata la sua domanda, deve far valere il suo interesse al corretto esercizio dell'autotutela innanzi al giudice amministrativo, chiedendo la eliminazione del provvedimento caducatorio; solamente una pronuncia del genere, infatti, potrebbe far risorgere i diritti nati dall'atto poi annullato.

I principi affermati nella menzionata sentenza, possono trovare applicazione alla fattispecie in esame. Infatti, la Corte di Appello di Roma, intervenuto il provvedimento di annullamento del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, ha sospeso il giudizio civile e le parti (Bertolucci e P.E.A.) hanno ritenuto corretto adire il giudice amministrativo per ottenere l'annullamento del provvedimento che faceva venir meno il loro diritto al contributo.

Peraltro se di *perpetuatio iurisdictionis si vuol parlare*, si deve tener conto della separazione tra giudizio civile e giudizio amministrativo dato che il detto principio opera nell'ambito delle singole giurisdizioni; sicché il principio stesso non può essere invocato, come fa il Bertolucci, per pretendere di escludere in assoluto la giurisdizione del giudice amministrativo qualora l'azione sia proposta davanti al giudice ordinario e si verifichi la necessità di un giudizio incidentale e pregiudiziale spettante al giudice amministrativo.

Ma — e questa costituisce ulteriore argomentazione difensiva dei ricorrenti — nella specie l'atto impugnato davanti al giudice amministrativo non può considerarsi provvedimento di annullamento perché il Ministero del Turismo e dello Spettacolo, anziché constatare che il decreto con il quale aveva concesso i contributi era affetto da un qualche vizio di illegittimità, si è preoccupato esclusivamente della discordanza tra la concessione dei contributi e la sentenza penale che aveva qualificato e ritenuto osceno il film « Ultimo tango »: sicché il provvedimento stesso doveva considerarsi come « atipico » in quanto diretto ad adeguare il trattamento (*id est*: la concessione del contributo —) fatto alla società produttrice e al regista con la situazione giuridica nata dalla sentenza penale. Senonché un tale potere di adeguamento non è tra quelli che la legge attribuisce alla pubblica amministrazione e, quindi, deve concludersi che il Ministero del Turismo e dello Spettacolo non aveva il potere in concreto esercitato, con l'ulteriore conseguenza che il Consiglio di Stato non avrebbe potuto pronunciarsi sulla conformità a legge del provvedimento medesimo ma avrebbe dovuto constatare che difettava il potere della pubblica amministrazione e dichiararsi privo di giurisdizione.

Osservano le Sez. un. che per saggiare la fondatezza di queste deduzioni è necessario esaminare il contenuto del decreto del Ministero del Turismo e dello Spettacolo in data 4 aprile 1979 avente ad oggetto i precedenti decreti con i quali erano stati concessi alla P.E.A. e al Bertolucci i contributi previsti dalla legge n. 1213 del 1965.

Premesso che l'indagine è consentita in quanto questa Corte, in materia di giurisdizione, è giudice anche del fatto, va ricordato preliminarmente che nella disciplina della legge n. 1213 del 1965 il contributo, previsto dall'art. 7, viene concesso dal Ministero del Turismo e dello Spettacolo a seguito della ammissione del lungometraggio nazionale alla programmazione obbligatoria.

L'art. 4 della stessa legge chiarisce a quali lungometraggi vada riconosciuta la « nazionalità » e il successivo art. 5 stabilisce che sono ammessi alla « programmazione obbligatoria » i lungometraggi nazionali che presentino adeguati requisiti di idoneità tecnica e sufficienti qualità artistiche, o culturali, o spettacolari.

Se il Comitato di esperti — al quale è demandato (art. 5) l'accertamento dei detti requisiti — si esprime favorevolmente il Ministero — che, ai sensi dell'art. 2, lett. F, « attua i provvedimenti stabiliti dalla presente legge » — emana un decreto che ammette il film alla programmazione obbligatoria e, eventualmente con atto contestuale come è avvenuto nella specie, « concede » i contributi.

Tutto ciò puntualizzato, le Sez. un. osservano che il provvedimento in discorso — dopo una serie di premesse in cui vengono esposte le vicende successive alla emanazione dei decreti del 1974 a favore della P.E.A. e del Bertolucci, tra le quali fanno spicco il giudicato penale che condannava tra gli altri, produttore e regista per il delitto di spettacolo osceno; nonché il parere del Consiglio di Stato circa la nullità ed inefficacia del provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria, a seguito della citata sentenza penale — conclude nel senso che « ravvisata, pertanto, la esigenza di uniformare gli atti amministrativi relativi al film in oggetto al giudicato penale e di dichiarare privi di effetto, e comunque annullare, i sopra indicati provvedimenti in data 1° aprile 1974 e 16 ottobre 1975... decreta: sono annullati i provvedimenti... con i quali il film « Ultimo tango a Parigi », prodotto dalla P.E.A., era stato ammesso alla programmazione obbligatoria ed ai conseguenti benefici ».

È ben difficile negare che questo decreto sia un atto di annullamento perché emerge dal suo contenuto, globalmente considerato, che esso tende ad eliminare il provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria (e alla conseguente concessione del contributo), inficiato da illegittimità perché basato su di un parere di congruità (circa la sufficienza dei requisiti di artisticità, di cultura e di spettacolarità) del Comitato degli esperti che, secondo l'opinione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, è errato in quanto il film è stato dichiarato osceno.

Ora, potrebbe sostenersi in astratto che il Ministero non è competente a giudicare sui requisiti per l'ammissione alla programmazione obbligatoria, in quanto il relativo accertamento spetta in via esclusiva al Comitato degli esperti; ovvero, anche, che l'opinione di quest'ultimo è basata su criteri i quali nulla hanno a che fare con il concetto di « osceno penale », sicché la rimozione del parere degli esperti è stata impropriamente e illogicamente collegata al giudizio penale sulla oscenità del lungometraggio; ma, in entrambe le ipotesi, si individuano vizi del provvedimento e non elementi che ne modificano la natura.

In definitiva potrebbe trattarsi, a tutto voler concedere, di cattivo esercizio del potere di autotutela ma non di carenza di tale potere. Ma certamente il Consiglio di Stato ha correttamente ritenuto la propria giurisdizione.

Per queste ragioni i ricorsi del Bertolucci e della P.E.A. vanno rigettati.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 16 luglio 1985, n. 4151 - *Pres. Cusani - Rel. Tridico - P. M. Sgroi (concl. diff.) - Soc. S.E.A. (avv. Sandulli e Fazzalari) c. Ministero dei Trasporti (avv. Stato Laporta).*

Giurisdizione civile - Concessione per i servizi di assistenza a terra del traffico aereo (handling) negli aeroporti di Linate e della Malpensa - Tariffe della società concessionaria - Previa approvazione del Ministero dei Trasporti - Portata - Atti di rifiuto o di ritardo in relazione a richiesta di adeguamenti tariffari - Annullamento per illegittimità da parte del giudice amministrativo - Risarcimento del danno - Giudice ordinario.

(Art. 41 Cost.; art. 2043 c.c.; art. 37 c.p.c.; art. 704 cod. nav.; legge 18 aprile 1962 n. 194; artt. 8 e 9 legge 5 maggio 1976, n. 324).

Con riguardo agli aeroporti milanesi di Linate e della Malpensa, che hanno la qualità di aeroporti privati gestiti in regime di concessione, le tariffe praticate dalla società concessionaria, per i servizi di assistenza a terra del traffico aereo (handling), sono soggetti al disposto dell'art. 704 cod. nav. (non derogato dall'art. 9 legge 5 maggio 1976, n. 324) e, pertanto, devono essere preventivamente approvate dal Ministro dei Trasporti.

Tale approvazione, che s'inserisce su un atto di autonomia privata (formazione delle tariffe) quale atto di controllo correlato alla tutela di interessi generali, configura espressione di una discrezionalità tecnica limitata al riscontro della congruità dei prezzi delle tariffe medesime rispetto ai costi effettivi ed al giusto profitto di detta impresa concessionaria, con esclusione di ogni potere di comprimere o degradare il diritto dell'impresa stessa alla propria esistenza ed alla prosecuzione della propria attività secondo criteri di economicità.

Ne consegue che, a fronte di atti dell'Amministrazione che rifiutino o ritardino i richiesti adeguamenti tariffari, e che vengano annullati per illegittimità dal giudice amministrativo, la predetta società concessionaria può adire il giudice ordinario con azione risarcitoria, ove tali atti, oltre che illegittimi, siano anche illeciti, in quanto indebitamente ledano le sopra indicate posizioni di diritto soggettivo (1).

(1) Sulle tariffe « handling » cfr. Tribunale Genova, 24 novembre 1975, in *Foro it.*, 1976, I, 1377, il quale ha stabilito che la determinazione del Ministero dei Trasporti « modificatrice in meno della tariffa handling... in quanto adottata da autorità assolutamente incompetente ed in ogni caso priva di potere, è inidonea ad affievolire il diritto corrispettivo dei servizi, ...nella misura fissata » dal consorzio.

Sulla natura dei servizi di « handling » cfr. *Cass.*, 6 dicembre 1966, n. 2861, *ivi*, 1967, I, 30.

La *Cass.*, Sez. Un., 4 febbraio 1975, n. 415, *ivi*, 1975, I, 1386, ha affermato, in tema di rapporto di lavoro di un dipendente del consorzio per l'aerostazione civile dell'aeroporto San Giusto di Pisa (qualificato ente pubblico economico) che le tariffe sono approvate dalla P.A. « ...secondo lo schema sovente utiliz-

Col ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione la S.E.A. S.p.A. (Società Esercizi Aeroportuali) chiede che venga dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, essendo la pretesa fondata sul risarcimento del danno cagionato alla società dal Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile che ha inciso, con atti amministrativi illegittimi, sulla attività di handling che la stessa società svolge da molti anni negli aeroporti di Linate e della Malpensa.

Tale attività comprende il servizio di assistenza agli aeromobili, inteso nel senso di pulizia interna ed esterna e di manutenzione tecnica; l'assistenza « rampa » per i passeggeri; il carico, lo scarico e la custodia dei bagagli e delle merci e così via: attività tipicamente accessorie rispetto a quella propria ed essenziale di un aeroporto, costituita dalla possibilità di atterrare, sostare e decollare in una determinata zona.

L'Amministrazione resistente assume che nessuna pretesa risarcitoria è ipotizzabile nella specie, in quanto il potere di « approvazione » delle

zato dal legislatore, dell'intervento dei pubblici poteri nella determinazione dei prezzi di beni o servizi in materia di interesse pubblico». Sugli interventi della p.a. nell'economia cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, Jovene, 1984, pp. 1049 e ss.; QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Napoli, Jovene, 1977.

Il T.A.R. Lombardia 9 dicembre 1982, n. 1178, in *Trib. Amm. Reg.*, 1983, I, 514, su ricorso proposto sempre dalla Soc. Sea contro provvedimenti del Ministero dei Trasporti determinativi delle tariffe dei servizi aeroportuali per gli anni 1979-80, ha ritenuto manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., la questione di costituzionalità degli artt. 704 cod. nav. e 9, ultimo comma, legge 5 maggio 1976, n. 324, nella parte in cui « disciplinando il procedimento di revisione delle tariffe applicabili dalle imprese concessionarie di servizi aeroportuali, non pongono alla Amministrazione competente precisi termini per la pronuncia, in quanto le norme in considerazione sono preordinate proprio ad attuare un sollecito adeguamento delle tariffe (essendo l'inerzia dell'Amministrazione fatto anomalo, cui può ovviarsi con l'ordinaria procedura del silenzio-rifiuto), e non essendo d'altra parte la posizione del concessionario assimilabile a quella di un qualsiasi privato imprenditore, mentre il richiamo all'art. 41 Cost. non può prescindere dal particolare tipo di attività svolta dall'impresa, chiamata a gestire impianti aeroportuali in regime di monopolio e nell'esercizio di un pubblico servizio, e tenuto conto che le norme in questione assicurano comunque un congruo margine di profitto». Sul punto cfr., inoltre, *Cass.*, 6 dicembre 1966, n. 2861, *cit.*, che riconosce alle imprese che gestiscono impianti aeroportuali il compimento di pubblici servizi in regime di monopolio, configurando una ipotesi di gestione di pubblico servizio conforme alla previsione dell'art. 43 Cost.

Poiché nel caso di specie la p.a. ha il potere « non già di formare, ma solo quello di controllare la congruità del prezzo, determinato dal concessionario, restano fermi i principi giurisprudenziali (Sez un., sent. 1° ottobre 1982, n. 5030), affermati in relazione ai poteri del C.I.P. » (postilla p. 20 sentenza annotata).

La sentenza citata n. 5030/82, in *Foro it.*, 1982, I, 2423, con nota critica di C.M. BARONE e in *Giur. it.*, 1983, I, 1, 1915, ha affermato, tra l'altro, che « di fronte ai poteri autoritativi, concessi al C.I.P. di fissare i prezzi di beni e

tariffe di handling non altro rappresenta se non manifestazione delle più late attribuzioni conferite dall'ordinamento alla P.A., al fine di temperare la naturale tendenza al profitto di una attività imprenditoriale (avente ad oggetto un pubblico servizio) con l'esigenza di assicurare in ogni momento, e nelle più varie contingenze economiche e sociali, la disponibilità del servizio alla generalità degli utenti, all'uopo considerando il più ampio contesto di tutti i settori economici coinvolti e la gamma di interventi collateralmente predisposti in un organico programma d'interesse collettivo.

L'istanza di regolamento preventivo è fondata.

È anzitutto, opportuno premettere che la S.E.A. S.p.A. — attuale ricorrente —, gestisce autonomamente gli aeroporti milanesi in base ad una convenzione stipulata il 7 maggio 1962 con l'amministrazione statale. La legge 18 aprile 1962, n. 196 dispone che il Ministero della difesa è autorizzato a riconoscere, ai sensi degli artt. 704 e 713 Codice della navigazione, le qualifiche private di tale sistema aeroportuale.

servizi, gli operatori economici interessati dai conseguenziali provvedimenti non assumono posizioni di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo al corretto uso del potere discrezionale»; essendo i provvedimenti-prezzi ispirati a « discrezionalità politico-amministrativa ».

Nel caso di tariffe di « handling » i provvedimenti della p.a. sono espressione di vera e propria discrezionalità tecnica, « agevolmente controllabile alla stregua di discipline tecniche ».

La compatibilità fra i principi posti dalle due sentenze viene posta in serio dubbio da C. M. BARONE nella nota alla sentenza n. 4151/85, in *Foro it.*, 1985, I, 2206.

Per le critiche alla sentenza n. 5030/82, cfr. SANDULLI, *op. cit.*, p. 68, nota 117.

Sul riparto di giurisdizione in tema di provvedimenti-prezzi cfr. *Consiglio di Stato*, A.P., 25 febbraio 1980, n. 5, in *Cons. Stato*, 1980, I, 133, che ha affermato che le impugnazioni « dirette a far valere alla illegittimità dei provvedimenti medesimi, sono devolute al giudice amministrativo; invece, qualora mirino alla contestazione delle modalità di applicazione dei provvedimenti stessi, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario ». Non risultano precedenti editi in termini.

Ancora in tema di approvazione tariffe, telefoniche nel caso, e di giurisdizione cfr., infine, le coeve sentenze *Cass.*, 20 luglio 1983, nn. 4990-91-92-93-94-95, in *Foro it.*, 1983, I, 2115.

La sentenza che si annota ribadisce il principio che l'azione risarcitoria spetta in relazione ad atti amministrativi i quali, oltre che illegittimi, siano anche illeciti e ledano posizioni di diritto soggettivo.

Cfr. *Cass.*, 25 maggio 1976, n. 1876, *ivi*, 1977, I, 2553; id. 5 ottobre 1979, n. 5145 e 5146, in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 1215; *Cass.* 1° ottobre 1982, n. 5027 e coeve, *ivi*, 1982, I, 1, 1663.

La dottrina è fortemente critica riguardo a quest'orientamento giurisprudenziale; cfr. per tutti, SANDULLI, *op. cit.*, pp. 1124 e ss., in particolare, per la sentenza n. 5030/82 *cit.*, nota 33; nonché M. NIGRO, *Giust. amm.*, 2° ed., Bologna, Il Mulino, 1976, 113 e ss., 242 e ss.

GABRIELLA PALMIERI

La stessa legge stabilisce, inoltre, che, allo scadere della concessione, le infrastrutture costruite dalla S.E.A. sarebbero divenute di proprietà statale; l'art. 23 della convenzione, inoltre, riconosce alla S.E.A. il diritto di riscuotere o di far propri i diritti per l'uso degli aeroporti della Malpensa e di Linate, nelle misure previste dalla legge 9 gennaio 1956, n. 24, nonché tutti i diritti relativi a prestazioni da essa eseguite (servizi merci, assistenza rampa, assistenza a terra, ecc.), e derivanti da attività secondarie a carattere commerciale esplicate negli aeroporti. La legge 5 maggio 1976, n. 324 (che ha sostituito la n. 24 del 1956) prevede che la misura dei diritti di approdo e di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili e d'imbarco per i passeggeri, fissate in essa legge, venga revisionata ogni due anni con decreti presidenziali, su proposte del ministro per i trasporti, di concerto con i ministri per il tesoro e le finanze, sentita una apposita commissione, e tenuto conto delle esigenze di politica tariffaria del settore e dell'andamento dei costi e servizi aeroportuali. L'art. 704 cod. nav. stabilisce che le tariffe relative all'esercizio degli aerodromi privati devono essere approvate dal Ministro per i trasporti e l'aviazione civile.

Il sistema aeroportuale milanese — Linate-Malpensa — è adunque, gestito dalla S.E.A., ossia da un'impresa privata che cura il relativo esercizio in forza di un atto di concessione.

Ciò premesso, si discute, anzitutto, se il carattere pubblico del servizio aeroportuale, nel senso di servizio reso al pubblico, sia tale da incidere sulla natura stessa del prezzo e soprattutto se per i servizi di assistenza a terra (handling) il potere della P.A. sia quello di approvare le tariffe, o di stabilirne direttamente l'ammontare.

Sul piano della disciplina normativa, mentre l'art. 704 del cod. della navigazione dispone che le tariffe devono essere approvate dall'Amministrazione statale, l'art. 9 — ultimo comma — della legge n. 327/76 — sia pure al fine di individuare le attribuzioni consultive dell'apposita commissione istituita presso il Ministero dei trasporti — dispone che il Ministro ne stabilisce l'ammontare; nel primo caso, il concessionario forma la tariffa, che è assoggettata al controllo ministeriale; nel secondo caso, ha un autonomo potere di iniziativa e di determinazione della tariffa.

Dall'esame della normativa prevista dal citato art. 9 della legge n. 324 risulta evidente che questa non ha affatto modificato, relativamente ai servizi di assistenza a terra, il regime fissato dall'art. 704 e segg. del cod. della navigazione, in base al quale l'amministrazione si limita ad approvare le tariffe predisposte dal concessionario; e ciò per un triplice ordine di ragioni: 1) perché l'art. 704 è quello che regola più compiutamente e più specificamente la materia, mentre l'art. 9 si propone soltanto di determinare, in via generale, i compiti della precennata Commissione consultiva; 2) perché il verbo « stabilire », usato da tale norma ben può comprendere le ipotesi più disparate (es.: aerodromi statali), diverse da

quella che qui interessa; 3) perché l'intento non innovativo traspare chiaramente dall'inciso « in base alle disposizioni vigenti » (le quali, pertanto, vengono espressamente confermate e richiamate); inciso che chiude l'ultima proposizione normativa dell'art. 9.

In ordine ai servizi di assistenza a terra — dei quali qui si tratta — la P.A. non dispone di un potere di determinazione della tariffa ma soltanto di un potere di approvazione della tariffa già formata.

La formazione della tariffa, è, adunque, espressione della autonomia privata e, in definitiva, esercizio del diritto d'impresa del soggetto privato S.E.A., che ovviamente non dismette la qualità di soggetto di diritto privato per il fatto di aver acquisito anche quella di concessionario di un servizio, che viene reso al pubblico e che ovviamente resta tale anche se taluni atti — come appunto quelli concernenti la formazione delle tariffe — pur essendo sempre atti di autonomia privata — sono sottoposti al controllo del pubblico potere.

Senza che sia necessario allargare il discorso ad un piano più generale dei rapporti che, in questa ed in altre analoghe materie, vengono ad instaurarsi tra privato e pubblica amministrazione, sembra sufficiente osservare che la confluenza od interferenza di interessi pubblici e privati non altera, nelle sue grandi linee, la natura dell'attività che il soggetto privato esercita — che resta sempre disciplinata dal codice civile e dai principi fondamentali che regolano ogni attività economica, imprenditoriale e non imprenditoriale.

Se il soggetto privato è un imprenditore, il controllo — preventivo o successivo — della P.A. deve porsi in un armonico temperamento del pubblico e del privato interesse, come strumento non già di indebolimento dell'impresa, ma di potenziamento della stessa, nel senso cioè che l'atto di controllo — lungi dal costituire un intralcio alla normale attività d'impresa — debba al contrario agevolarne e facilitarne l'azione.

Solo in tale prospettiva e con siffatto meccanismo, l'inserzione di un momento pubblicistico nell'attività d'impresa può trovare la sua giustificazione.

Ora, se l'art. 41 della Costituzione riconosce e garantisce la libertà dell'attività economico-privata, ossia il diritto d'impresa, tanto nel momento dell'iniziativa che in quello del suo svolgimento, non v'è dubbio che, per quanto riguarda il contenuto di tale diritto, a questo inerisca naturalmente la copertura dei costi e la giusta remunerazione dell'attività e del rischio d'impresa, ossia il profitto.

La fondamentale regola economica della remuneratività del prezzo di un qualsiasi prodotto corrisponde ad un principio di portata generale, che inerisce indissociabilmente al fenomeno dell'impresa in ogni caso ed ovviamente anche quando — come nel caso di specie — l'attività imprenditoriale venga esercitata in forza di una concessione amministrativa.

Ora — in base al principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost. — la legge ben può imporre, per ragioni di utilità sociale (primo comma) e nel quadro della programmazione economica (secondo comma), opportuni controlli sui prezzi dei prodotti e sulle tariffe dei servizi offerti al pubblico; controlli che ovviamente vengono ad incidere sul diritto dell'imprenditore alla remunerazione.

Il problema che si pone — ove tali controlli vengano istituiti — è quello di stabilire l'ampiezza del relativo potere ed i limiti che l'esercizio di tale potere incontra.

Poiché il sistema normativo vigente sarebbe incompleto sia per quanto si riferisce al *quando* di esercizio del potere amministrativo e sia soprattutto perché non conterrebbe alcuni limiti relativamente ai criteri di controllo della congruità della misura nella formazione e nell'adeguamento delle tariffe e, in definitiva, non sarebbe idoneo a garantire, nei modi ragionevoli, il diritto d'impresa del concessionario, è stato avanzato il dubbio di costituzionalità della citata normativa, in quanto questa non si accorderebbe col principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost.

In tali sensi sono state, infatti, formulate le conclusioni del Procuratore Generale.

Ritiene questa Corte Suprema a Sez. un., che tale richiesta non possa essere attesa.

Ed invero, non si pone una questione di pregiudizialità costituzionale, quando il sistema normativo vigente contenga già gli strumenti che consentono di escludere l'apparente contrasto tra la normativa vigente e i principi costituzionali: strumenti che l'interprete ha solo l'obbligo di ricercare e di individuare.

Ora, un approfondimento del tema consente di cogliere i limiti che il potere di approvazione della tariffa incontra.

Un primo limite si rinviene nell'esistenza stessa dell'impresa.

Il diritto dell'impresa alla propria esistenza costituisce, in altre parole, un limite di ordine generale, invalicabile da parte di chiunque, pubblica amministrazione compresa.

Non occorre al riguardo un lungo discorso per convincersi che il diritto dell'impresa alla propria esistenza e conservazione — diritto che, come si è detto, l'ordinamento tutela a livello costituzionale (art. 41 Cost.) — non può essere messo in forse o addirittura inciso e neutralizzato dalla P. A. Questa — ove la legge le attribuisca il relativo potere — può, per il conseguimento di fini di « utilità generale », procedere ad espropriazione e salvo indennizzo di determinate imprese o di categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, così come può, per finalità di interesse generale, espropriare, sempre salvo indennizzo, la proprietà privata.

Vi è perciò una perfetta simmetria tra la norma costituzionale di cui all'art. 43 che contempla l'espropriazione di imprese, e quella di cui

all'art. 42, terzo comma della Costituzione che contempla l'espropriazione della proprietà privata.

Siffatto parallelismo evidenzia subito quelli che sono i limiti che incontra il pubblico potere, in siffatte ipotesi.

Quando la P.A. sia legittimata a penetrare nella sfera giuridica dell'autonomia privata e non sia dotata di un potere ablatorio dell'impresa o della proprietà privata, non può avvalersi dello specifico potere che la legge le attribuisce — quale che sia il contenuto ed il *nomen* di detto potere — per realizzare un effetto sostanzialmente espropriativo.

L'effetto espropriativo deve essere la conseguenza soltanto ed esclusivamente dell'esercizio di un potere che sia definibile — tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale — come espropriativo.

Le sintetiche osservazioni che precedono consentono di ritenere che la P.A. faccia uso di un potere che solo formalmente può qualificarsi « approvazione », quando eserciti in concreto un potere che « incidendo, in senso decisamente negativo, sul diritto della impresa alla propria sopravvivenza, finisca per determinarne in definitiva l'estinzione, ossia eserciti, in senso effettivo e sostanziale, un potere di espropriazione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. Corte cost. n. 129/1975), è principio generale quello secondo cui i poteri pubblici destinati ad incidere su diritti debbono essere strutturati ed esercitati in modo tale da sacrificare il meno possibile i diritti stessi e comunque non oltre i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire il soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse cui quei poteri sono appunto preordinati.

Ora — escluso che attraverso l'esercizio del « potere di approvazione », il Ministero dei trasporti possa realizzare un effetto sostanzialmente espropriativo dell'impresa (e tale si verifica quando dal concetto di impresa venga eliminato quello della economicità) — occorre puntualizzare che l'approvazione in questione si esaurisce in un mero riscontro della congruità del prezzo e della tariffa. La P.A. può e deve soltanto verificare che il prezzo e la tariffa non risultino incongrui rispetto alla somma costituita dagli elementi del costo effettivo e del giusto profitto. Trattasi di vera e propria discrezionalità tecnica, essendo questa legata a criteri d'ordine tecnico ed il relativo apprezzamento — di tipo scientifico — è agevolmente controllabile alla stregua di discipline tecniche.

L'incidenza del potere pubblico sul diritto d'impresa — in base ad un principio di più generale portata o valevole anche al di fuori dello specifico tema di cui qui si discuteva contenuto nei limiti della più corretta attività; se l'approvazione venga negata in tutto o in parte o venga data con ritardo (con evidenti riflessi negativi, anche per il fenomeno inflazionistico) ed il giudice amministrativo abbia — come nella specie — annullato l'atto illegittimo, non può esservi dubbio che l'illegittima compressione del diritto soggettivo da parte della P.A. è tale

da assumere la qualifica di atto illecito, ossia di atto lesivo di un diritto soggettivo, conoscibile, come tale, dal giudice ordinario.

Poiché, nel caso di specie, la P.A. ha il potere, non già di formare ma solo quello di controllare la congruità del prezzo, determinato dal concessionario, restano fermi i principi giurisprudenziali (s.u. sent. 1-10-82 n. 5030), affermati in relazione ai poteri del C.I.P.

La pretesa risarcitoria dedotta rientra perciò nella competenza giurisdizionale del giudice ordinario.

Il ricorso va, pertanto, accolto, con declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 16 luglio 1985, n. 4154 - Pres. Brancaccio - Rel. Menichino - P.M. Sgroi (parz. diff.) - Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Conti) c. Sindacato Scuola CGIL Milano (avv. Santulli).

Giurisdizione civile - Impiego pubblico - Associazioni sindacali - Diritti sindacali - Tutela - Repressione della condotta antisindacale - Distinzione - Diritti sindacali esclusivi del sindacato - Giurisdizione ordinaria - Diritti sindacali connessi a posizioni di pubblico impiego - Giurisdizione amministrativa esclusiva.

(Artt. 39 e 40 Cost.; art. 29 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054; artt. 28 e 30 legge 20 maggio 1970 n. 300; art. 7 legge 6 dicembre 1971 n. 1034; artt. 1, 23 e 26 legge 29 marzo 1973 n. 93).

Nell'ambito del pubblico impiego, ed al fine della individuazione dei rimedi giurisdizionali esperibili dalle organizzazioni sindacali contro comportamenti antisindacali del datore di lavoro, occorre distinguere a seconda che detti comportamenti ledano soltanto diritti sindacali in senso stretto, cioè propri ed esclusivi di quelle organizzazioni, ovvero presentino un carattere plurioffensivo, in quanto, incidendo direttamente sulle posizioni soggettive del singolo dipendente, vengano anche a pregiudicare diritti sindacali connessi o correlati a tali posizioni individuali. Nella prima ipotesi, la tutela è esperibile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, nella normale sede contenziosa, ove si tratti di dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, cui non si applica lo statuto dei lavoratori (anche dopo la legge-quadro sul pubblico impiego), oppure nella sede e nei modi previsti dall'art. 28 del predetto statuto ove si tratti di dipendenti di enti pubblici non economici, soggetti alla disciplina della medesima norma in base al successivo art. 37.

Nella seconda ipotesi, si tratti di dipendenti statali, di dipendenti di altri enti pubblici non economici, la tutela spetta al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, dato che investe diritti attinenti al rapporto di pubblico impiego (anche se diversi da quelli dell'impiegato)

e può essere invocata dalle organizzazioni sindacali in via autonoma, a prescindere dall'iniziativa del singolo dipendente (1).

(*Omissis*). Con l'unico motivo del ricorso per regolamento di giurisdizione l'Amministrazione sostiene che lo Statuto dei lavoratori non si applica ai dipendenti statali. In particolare, al personale scolastico, si applicano il D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 modificato dalla l. 18 marzo 1968 n. 249, nonché la l. 30 luglio 1973 n. 477 e i relativi decreti delegati, tale disciplina garantisce ampiamente la operatività dei sindacati nella P.A. e, in particolare, nell'ambito della Pubblica Istruzione e le relative controversie appartengono alla giurisdizione dei Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato.

Con le proprie conclusioni scritte (nel ricorso n. 2262/76) il P.G. ha rilevato che la questione di giurisdizione è pregiudiziale e può rilevarsi di ufficio, ed anche in sede di regolamento di competenza (come in tale ricorso), purché sul punto non si sia formata la cosa giudicata formale; e ciò non poteva essersi verificato nella specie perché in sede di opposizione il Ministero aveva insistito nell'eccezione di difetto di giurisdizione senza che il Tribunale si pronunziasse al riguardo, onde la questione non risultava ancora definita irrevocabilmente.

La questione di determinazione della giurisdizione sulla controversia ha carattere peraltro pregiudiziale ed assorbente essendo suscettibile da sola, di definire il giudizio.

Invero, tale questione della determinazione della giurisdizione in ordine alla tutela contro l'attività antisindacale nell'ambito del pubblico impiego è stata risolta da queste Sezioni Unite con le varie sentenze del 26 luglio 1984, dal n. 4386 al n. 4411, secondo i seguenti principi distintivi:

« In tema di rapporto di pubblico impiego; ed a fronte di un comportamento antisindacale del datore di lavoro, che impedisca o limiti l'esercizio della libertà e dell'attività delle organizzazioni sindacali, l'individuazione dei rimedi giurisdizionali di cui tali organizzazioni possono avvalersi, a tutela delle loro posizioni (aventi natura e consistenza di diritti soggettivi), va effettuata distinguendo il caso, nel quale detto comportamento leda interessi propri ed esclusivi del sindacato (cosiddetti diritti sindacali in senso stretto), dal caso nel quale esso presenti carattere plurioffensivo, in quanto, direttamente incidendo sulle posizioni del sin-

(1) Questa, e le due coeve sentenze 4155 e 4162, costituiscono puntuale applicazione dei principi enunciati dalla Cassazione nelle ventisei sentenze pubblicate sotto la stessa data del 26 luglio 1984, con le quali la Corte sembra aver trovato la definitiva soluzione al problema dell'applicabilità dell'art. 28 statuto lavoratori e della tutela dei diritti sindacali nel settore del pubblico impiego. Sia, perciò, consentito di rimandare, per i precedenti giurisprudenziali e la dottrina in materia, alla nota di G. PALMIERI a Cassazione 26 luglio 1984, n. 4386, in questa *Rassegna* 1985, I, 59.

golo dipendente, venga ad interferire anche nella sfera giuridica del sindacato, con lesione di suoi interessi strettamente collegati a quelli del dipendente (cosiddetti diritti sindacali connessi o correlati). Nella prima ipotesi, la tutela è esperibile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, nella normale sede contenziosa, quando si tratti di dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, cui non si applica lo statuto dei lavoratori (anche dopo la legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93), ovvero nella sede e nei modi previsti dall'art. 28 dello statuto dei lavoratori, quando si tratti di dipendenti di enti pubblici non economici, ai quali si applichi il citato art. 28 dello statuto, a norma del successivo art. 37 ed in mancanza di apposita normativa speciale (e continua ad applicarsi anche dopo la menzionata legge-quadro). Nella seconda ipotesi, si tratti di dipendenti statali ovvero di dipendenti di altri enti pubblici non economici, detta tutela del sindacato spetta al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, tenendo conto che riguarda diritti che attengono oggettivamente al rapporto di pubblico impiego (anche se diversi da quelli dell'impiegato), e la tutela medesima deve ritenersi esperibile non in via eventuale ed indiretta tramite intervento adesivo nel giudizio che promuova il dipendente, in quanto ciò implicherebbe la possibilità di carenza di difesa giurisdizionale per i diritti del sindacato, ma bensì in via autonoma ed indipendente, mediante l'instaurazione di apposito giudizio (spettando poi al giudice amministrativo l'eventuale integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri interessati). In relazione all'indicato principio, manifestamente non è ravvisabile una violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, sotto il profilo della diversa intensità ed incisività degli strumenti a difesa dei diritti sindacali, rispettivamente nel processo davanti al giudice ordinario ed in quello davanti al giudice amministrativo, atteso che, nell'uno e nell'altro processo, sono assicurate le fondamentali garanzie delle parti e che le indicate differenze si ricollegano all'obiettivo diversità delle situazioni ».

Nella specie, la pretesa fatta valere dal sindacato per ottenere la rettifica della posizione degli insegnanti, che non avevano partecipato agli scrutini del 20 settembre 1974, da « assenti ingiustificati » in « astenuti », in attuazione cioè dell'esercizio del loro diritto di « sciopero », inerisce alla tutela di una posizione di diritto del sindacato soltanto correlato a quella prevalente del diritto soggettivo dei singoli insegnanti interessati; e pertanto rientra nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo. Tale pronuncia non è perciò in contrasto con la precedente sentenza n. 4389/84, avendo questa — invece — ad oggetto la generica pretesa del sindacato di tutela dell'esercizio del diritto di sciopero in generale per il personale di un istituto di istruzione.

Ugualmente, l'altra richiesta del sindacato di revoca del provvedimento del distacco della impiegata di segreteria Bottonelli Flavia, e di rilascio di un certificato di lodevole servizio alla stessa, attiene ad un

diritto soggettivo della impiegata in ordine alla propria posizione di servizio ed è pertanto pure correlato alla relativa diretta tutela; anche per detta pretesa va perciò dichiarata la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

Per effetto di tale declaratoria, il separato regolamento di competenza è perciò assorbito e la sentenza del Tribunale di Milano, con questo impugnata, deve essere cassata senza rinvio. (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE (sez. I) - 19 gennaio 1985 n. 138, Pres. Santosuosso - Rel. Borruso - P.M. Dettori (concl. conf.) - Ministero Industria e Commercio (Avv. Stato De Figueiredo) c/ Virginia Agosta e Dr. Scholl's S.p.A. (avv. Stella Richter).

Commercio (disciplina del) - Vendita in farmacia di zoccoli anatomici - Condizioni.

Il possesso dell'autorizzazione commerciale rilasciata per la vendita di « articoli di ogni genere per l'allevamento del bambino », di cui alla tabella merceologica XIV, non legittima il farmacista alla vendita di qualsiasi articolo per l'infanzia, ma solo di quelli menzionati nella circolare del Ministero dell'Industria n. 2268/c del 24 marzo 1972 (1).

(1) La S.C. con la sentenza in esame (che si legge anche in *Foro It.*, 1985, I, 420 ss.) torna sulla *vexata quaestio* della vendita in farmacia degli zoccoli anatomici Dr. Scholl's, accogliendo integralmente le tesi dell'Avvocatura dello Stato sul punto, ma non giungendo alla cassazione della decisione impugnata per la ritenuta buona fede dell'opponente.

Come è noto, sussiste tuttora un ampio dibattito giurisprudenziale sul punto, atteso che varie pronunce dei giudici di merito (tra le quali si possono indicare Pret. Vicenza 15-2-80, in *Foro It.*, Rep. 1981, v. Farmacie, n. 72; Pret. Firenze 16-12-81, sulla cui impugnativa decide la sopra riportata sentenza, in *Foro It.*, Rep. 1982, v. Commercio, n. 534 ed *in extenso* in *Rass. dir. Farm.* 1982, 22 con nota di NICOLOSO) hanno ritenuto la vendita dei sandali anatomici non soggetta ad autorizzazione commerciale comunale, in quanto tratterebbero di prodotti che si discostano dalle calzature normali e sono predisposti al conseguimento di finalità terapeutiche; ovvero che gli stessi rientrerebbero in quella categoria di articoli sanitari normalmente posti in vendita nelle farmacie secondo gli usi di cui all'art. 57 del d.m. 14 gennaio 1972, per i quali l'art. 45 n. 2 della l. 11 giugno 1971 n. 426 esclude la necessità dell'apposita autorizzazione.

Argomentazioni queste del tutto disattese dalla sentenza che si annota, la quale richiama in gran parte la precedente Cass. 7 marzo 1984 n. 1574, in *Foro It.* 1984, I, 1864 ss.

Va infine considerato che già dopo la pubblicazione di tale ultima sentenza, l'orientamento di alcuni giudici di merito era cambiato; in particolare, Pretura Pisa 30 giugno 1984, in *Foro It.* 1985, I, 617 ss., ritenuta la non vendibilità in farmacia dei predetti sandali in mancanza di autorizzazione commerciale, aveva ritenuto illegittimo e conseguentemente disapplicato il 2° comma dell'art. 57 d.m. 14 gennaio 1972 per contrasto con la norma primaria contenuta nell'art. 45, 1° comma, n. 2 della l. 426/71, appunto nella parte in cui consentiva (*rectius*: poteva essere interpretato nel senso di consentire) la libera commerciabilità dei prodotti de quibus.

VINCENZO NUNZIATA

Col primo motivo del suo ricorso il Ministero per l'Industria, il Commercio e l'Artigianato lamenta che, per quanto ampio possa essere il significato attribuibile alla espressione « Articoli per l'allevamento dei bambini », nella stessa non avrebbero potuto farsi rientrare giocattoli, bilance, capi di abbigliamento etc., cioè articoli che, tra l'altro, sono espressamente contemplati in tabelle diverse da quella cui fa riferimento l'autorizzazione comunale rilasciata alla Agosta.

Il motivo risulta fondato dal punto di vista oggettivo.

Invero, anche se l'attuale ordinamento consente la vendita in farmacia, previa autorizzazione comunale, di tutta una serie di prodotti, la motivazione addotta nella specie dal giudice di merito per ritenere *sic et simpliciter* che l'espressione « articoli di ogni genere per l'allevamento dei bambini », contenuta nell'autorizzazione comunale concessa alla opponente potesse essere interpretata alla lettera in senso omnicomprendivo, prescindendo completamente dal contesto della normativa sulle farmacie, fino a comprendere qualsiasi oggetto destinato al bambino anche se niente affatto connesso in modo particolare e diretto con la sua salute, si rivela non soltanto insufficiente e illogica, ma anche viziata da errore di diritto, perché chiaramente poggiante sul falso presupposto che, in base alle leggi vigenti sulle farmacie, e sia pure solo per effetto di autorizzazione comunale, si possa trasformare, in sostanza, la farmacia in un emporio destinato allo smercio dei prodotti più svariati e generici, che non hanno avuto mai, nè per logica nè per consuetudine prima ancora che per legge, alcuna connessione con l'istituto delle farmacie. Al contrario, da tutto il complesso delle norme, che regolano in Italia le farmacie, emerge chiaramente che tutti i prodotti in essa vendibili devono riguardare in qualche modo specifico la salute delle persone. Solo l'importanza di tale bene primario può giustificare, infatti, la speciale disciplina che, appunto a tutela della salute, regola l'impianto e l'esercizio delle farmacie.

Siffatto convincimento non sembra esigere una particolare dimostrazione, trovando conferma nella semplice lettura del D.M. 14 gennaio 1972 (regolamento di esecuzione della l. 11 giugno 1971 n. 426 sulla disciplina del commercio) e della circolare del 24 marzo 72 n. 2268/c del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato da cui risulta che, a seguito di trattative promosse dalla P.A., è stato raggiunto un accordo tra la Confederazione Generale Italiana del Commercio, la Federazione Ordine Farmacisti Italiani e la Federazione Unitaria dei titolari di farmacia, in base al quale i farmacisti si sono impegnati a richiedere l'autorizzazione comunale necessaria per la vendita al pubblico di prodotti non medicamentosi limitatamente ai prodotti dietetici per l'infanzia, per gli anziani, per gli ammalati, e i prodotti destinati all'igiene delle persone nonché quelli di cui ad un elenco che ricalca, in buona sostanza, quello di cui alla tabella XIV del citato D.M. 14 gennaio 1972.

Tutti questi prodotti hanno in comune la caratteristica di essere concepiti e realizzati con particolare cura, volta a giovare o, comunque, a non pregiudicare la salute delle persone in considerazione della delicatezza, dal punto di vista igienico, o dell'uso in sè o dei soggetti ai quali sono destinati. Per quanto, riguarda, infatti, gli articoli destinati ai bambini (i soli che qui interessino), tale elenco comprende soltanto:

— apparecchi propedeutici allo sviluppo dell'attività sensoriale e visiva del bambino parzialmente ritardato, quali attrezzature montessoriane;

— articoli igienico-sanitari per la prima infanzia, quali pannolini e tutine assorbenti, vasini ortopedici etc.;

— articoli per la sicurezza e la custodia del bambino nella deambulazione e nel riposo, quali bretelle sostenitrici e prime attrezzature per la sua custodia tipo « infantseat »;

— articoli di puericoltura, quali biberon, scaldabiberon, bagnetti, spargitalco, ciambelle lavatesta, accessori per bagno, spugne, termometri, accappatoi per neonati, bilance per neonati;

— indumenti per neonati e prima infanzia di speciale tessuto filtrante e anallergico;

— lenzuolini di gomma o filtranti per neonati;

— mutandine igieniche porta assorbenti per neonato.

Poiché questi sono gli articoli concernenti i bambini che, in base alla normativa vigente, possono essere venduti in farmacia previa autorizzazione comunale e poiché, d'altra parte, gli atti amministrativi si devono presumere, almeno sino a prova contraria, conformi alla legge, l'espressione « articoli di ogni genere per l'allevamento dei bambini », contenuta nell'autorizzazione comunale concessa alla farmacista Agosta, doveva essere necessariamente interpretata con criterio restrittivo, tenendo, cioè, doverosamente conto delle limitazioni chiaramente imposte con il sopracitato elenco e della conseguente possibilità che esse fossero sottintese pur non essendo espressamente richiamate.

Col secondo motivo del suo ricorso il Ministero censura l'impugnata sentenza per essersi in essa tenuto conto del fatto che i sandali del dr. Scholl's vengono venduti esclusivamente nelle farmacie non in base ad uso comune commerciale (cioè in base ad un comportamento libero, spontaneo, consolidato, tenuto dalla maggioranza degli operatori commerciali), ma in virtù di un abuso della sola Società produttrice, la quale vuole escludere dalla vendita altri possibili distributori, evitando, così, la concorrenza e garantendosi il rispetto del prezzo imposto.

Anche questo secondo motivo di ricorso è oggettivamente fondato, almeno per quanto riguarda l'interpretazione dell'espressione « normal-

mente posti in vendita nelle farmacie secondo gli usi », riferita nell'art. 57 del D.M. 14 gennaio 72 agli articoli sanitari come condizione necessaria e sufficiente perché possano essere venduti in farmacia senza che occorra autorizzazione comunale, così come non occorre per i prodotti farmaceutici o per le specialità medicinali e per i presidi medico-chirurgici.

Al riguardo, giova precisare che l'art. 45 della l. 11 giugno 1971 n. 426 (concernente la disciplina del commercio e che impone l'autorizzazione comunale per l'apertura degli esercizi di vendita al minuto) stabilisce (al n. 2) che le disposizioni di detta legge non si applicano ai farmacisti per la vendita di prodotti farmaceutici e specialità medicinali.

A sua volta l'art. 57 del D.M. 14 gennaio 1972 (regolamento di esecuzione della citata legge n. 426 del 71) confermato, per quanto qui interessa dall'art. 41 del D.M. 28 aprile 1976, così recita:

« Ai fini dell'art. 45 n. 2 della legge, per prodotti farmaceutici o specialità medicinali si intendono anche gli altri prodotti affini, i presidi medico chirurgici e gli articoli sanitari, normalmente posti in vendita nelle farmacie secondo gli usi ».

Orbene, come questa Corte regolatrice ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 1574 dell'84, perché si possa ritenere che, di fatto, un prodotto sanitario è venduto in farmacia secondo una consolidata prassi commerciale e, quindi, riconnettere a detta constatazione le conseguenze scaturenti dal combinato disposto dell'art. 45 n. 2 della legge e dell'art. 57 del regolamento soprariportati, occorre aver riguardo al mercato nella sua globalità e, conseguentemente, tanto agli esercizi farmaceutici, quanto a quelli non farmaceutici e non soltanto ad una singola e specifica marca di un determinato prodotto, ma all'intero tipo merceologico cui esso appartiene.

Ha errato, quindi, il Pretore nel ritenere vendibili in farmacia i sandali anatomici « Pescura » della ditta Scholl's sol per aver accertato che tale articolo sanitario (— qualificazione questa sulla quale qui non può discutersi, non essendo stata investita dalle censure mosse nel ricorso in esame —) si trova, da lungo tempo, in vendita pressoché in tutte le farmacie, in quanto sarebbe stato, invece, necessario accertare se calzature con plantare diverso da quello usuale per una più scientifica corrispondenza alle esigenze anatomiche del piede normale (e, quindi, del tipo di quello che notoriamente costituisce il vanto dei sandali « Pescura »), da chiunque prodotte e commerciate, siano da lungo tempo in vendita, in tutto il territorio nazionale, normalmente, soltanto nelle farmacie.

Tale rigore nell'interpretazione del citato art. 57 si giustifica sol che si consideri che i prodotti sanitari, nel cui ambito rientrerebbero i sandali dei quali trattasi, sono vendibili in farmacia senza essere sottoposti — contrariamente alla norma — ad alcuna approvazione o autorizzazione specifica: non del Ministero della Sanità (come quella necessaria per i

prodotti farmaceutici o le specialità medicinali o i presidi medico-chirurgici, per i quali è richiesta la preventiva registrazione) e neppure del Comune (proprio in virtù della loro qualifica di prodotti sanitari che li differenzia da ogni altra merce). Si tratta, cioè, per così dire, di un « genus residuale » di cui la libera vendita, eccezionalmente sottratta a qualsiasi forma di esame preventivo da parte della P.A., si giustifica solo quando:

a) innanzitutto la qualifica di « articolo sanitario » corrisponda effettivamente a determinati requisiti intrinseci « differenziali » del prodotto, che ne rendano plausibile la vendita in farmacia (Requisiti sui quali qui non è il caso di soffermarsi, in quanto, come già si è rilevato, il ricorrente non contesta la qualifica di « articolo sanitario » attribuita nella impugnata sentenza ai sandali Scholl's);

b) tale qualifica sia convalidata nella coscienza sociale da una prassi non solo consolidata nel tempo, ma generale ed univoca, e, quindi, assolutamente prevalente, qual'è appunto la vendita, in tutto il territorio nazionale, di un determinato tipo di articolo (da chiunque fabbricato e/o posto in commercio), di norma, esclusivamente presso le farmacie e non anche negli esercizi specializzati nella vendita di calzature o in altri negozi.

Solo il concorso delle suddette due condizioni evita, invero, l'incongruenza logico-giuridica, già stigmatizzata nella citata sentenza di questa Corte n. 1574 dell'84, che la qualifica di prodotto sanitario — con le conseguenze che ne scaturiscono agli effetti della libertà di vendita senza autorizzazione comunale, — possa essere attribuita *ad nutum* del singolo produttore interessato ad imporne la vendita solo in farmacia per accreditare nel pubblico il convincimento che esso posseda speciali virtù terapeutiche o, comunque, sanitarie e per rendere, così, accettabile un prezzo maggiorato, ovvero che il ceto dei farmacisti sia arbitro di determinare, sia pure nell'ambito degli articoli sanitari, quali oggetti poter vendere senza licenza di commercio per effetto di una sorta di autoregolamentazione corporativa.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 1 febbraio 1985, n. 660 - Pres. Gabrieli - Est. Tropea - P.M. (conf.) - Floris Antonio (avv. Isetta) c. ETFAS-Ente di sviluppo in Sardegna (avv. Stato Mataloni).

Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Beni indisponibili - Utilizzazione da parte di privati - Atto di concessione - Necessità.

(Legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 22).

Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Beni indisponibili - Fondi rustici - Concessione amministrativa - Proroga del contratto ex lege 11 febbraio 1971 n. 11 - Non si applica.

L'utilizzazione provvisoria ed eccezionale in favore di terzi di beni del patrimonio indisponibile dell'ente pubblico (nella specie terreni di proprietà dell'ETFAS) non può avvenire se non in forza dello strumento pubblicistico dell'atto di concessione (1).

L'art. 22 legge 11-2-1971 n. 11 non riguarda la concessione di terreni rientranti nel patrimonio indisponibile di un ente pubblico ceduti in godimento per uso agricolo (2).

(1-2) *Art. 22 legge 11/1971. Applicabilità alle concessioni dei beni demaniali.* La sentenza, pur nella sua succinta motivazione, è interessante perché conferma un indirizzo ormai consolidato della Suprema Corte sull'interpretazione dell'art. 22 legge 11 febbraio 1971 n. 11 «nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici», pur a fronte di diverse interpretazioni occasionate dall'entrata in vigore della legge.

Come è noto, l'art. 22 legge 11 febbraio 1971 n. 11 «Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici» recita: «le norme della legge 12 giugno 1962 n. 567 e della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengono concessi per l'utilizzazione agricola o silvio pastorale dello Stato, delle provincie e comuni o gli altri enti». Con tale disposizione pertanto si ritenevano automaticamente applicabili ai terreni dati in concessione dagli enti indicati i vari istituti previsti dalla normativa della medesima legge 11/1971 e della precedente 567/1962 ed in particolare l'istituto della predeterminazione dell'equo canone per l'affitto dei fondi rustici, nonché il regime di proroga dei contratti medesimi.

La Cassazione, con la sentenza n. 8 del 9 gennaio 1973 (*Foro it.* 1973, 1098) interpretò subito l'art. 22 nel senso che tra i terreni in esso indicati non potevano ritenersi compresi quelli demaniali o quelli del patrimonio indisponibile degli enti dello Stato o degli altri enti pubblici.

Partendo dalla distinzione tra contratto di affitto del fondo appartenente al patrimonio disponibile dello Stato (o dell'ente pubblico) e concessione-contratto appartenente a patrimonio indisponibile dell'Ente pubblico, territoriale o non, e individuando una incompatibilità genetica strutturale tra rapporto pubblicistico derivante dalla concessione-contratto e istituti previsti dalla normativa speciale agraria, la Cassazione ha escluso l'applicabilità dell'istituto della perequazione del canone alla concessione-contratto ed in margine anche di eventuali altri istituti previsti dalla medesima normativa quali quelli relativi alla regolamentazione delle miglorie (art. 21 stessa legge), o alla trasformazione coattiva, a richiesta del coltivatore, della natura giuridica del contratto quale voluto e stipulato dalle parti.

Nel senso della sentenza n. 8 sono andate le successive sentenze delle Sezioni Unite n. 2642 del 19 ottobre 1973 e n. 1225 dell'8 aprile 1976, le quali hanno affermato la non applicabilità alle concessioni contratto della legge 11/1971 ed in conseguenza hanno stabilito per le controversie relative la giurisdizione del TAR.

Col primo motivo denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e segg. c.c. 830 in relazione all'art. 828 comma secondo c.c.; 22 l. n. 11/1971, nonché omessa motivazione sui punti decisivi della controversia (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.) il ricorrente censura la sentenza impugnata per avere la Corte d'Appello di Cagliari erroneamente affermato che l'utilizzazione dei beni indisponibili di un ente pubblico non può essere effettuata in forme diverse dalla concessione amministrativa, facendo discendere da tale erronea affermazione la conseguenza che il rapporto intercorso tra le parti doveva configurarsi come mero rapporto di natura pubblicistica, senza tener conto nè delle risultanze processuali dalle

Il legislatore dal canto suo con la legge 10 dicembre 1973 n. 814 modificava la legge 1971 n. 11 e pur lasciando inalterato l'art. 22 stabiliva una norma modificativa dell'art. 24 che, se pur indirettamente, poteva far dubitare della corretta interpretazione dell'art. 22. L'art. 24 infatti nel testo precedente la 814/1973 disponeva: « sono trasformati in contratti d'affitto a richiesta del coltivatore i contratti in corso nei quali vi sono elementi di contratto di affitto ancorché non prevalenti, i contratti di affitto per la utilizzazione delle erbe, i contratti di soccida con conferimento di pascolo ed i contratti di pascolo, anche di durata inferiore ad un anno con corrispettivo rapportato al numero dei capi di bestiame introdotti nel fondo... Sono esclusi dal presente articolo i contratti di affitto o le vendite di erbe di durata inferiore ad un anno riguardante l'utilizzazione stagionale a pascolo dei terreni coltivati con rotazione tra colture e periodo di riposo o comunque destinati precariamente al pascolo.

Nella determinazione dei canoni per i contratti di cui al comma precedente si applicano i criteri stabiliti dall'art. 3 della presente legge (norme per la determinazione dei canoni di equo aggetto) con riferimento ai terreni a pascolo, proporzionando l'ammontare del canone al periodo pascolativo previsto dal contratto ».

A questo articolo l'art. 5 della legge 814/1973 aggiunge un ulteriore comma « per i terreni appartenenti al demanio pubblico o per quelli delle regioni, provincie e comuni soggetti al regime dei beni demaniali, dati in concessione per lo sfalcio delle erbe o per il pascolo, i canoni da corrispondere saranno determinati dalle commissioni tecniche provinciali in base ai canoni medi provinciali stabiliti in applicazione dei criteri della presente legge ridotti del 70 % ».

Ove per la prima volta se pur con riferimento ad una fattispecie limitata, i contratti per lo sfalcio delle erbe e per il pascolo, si detta una norma speciale non già per i terreni degli enti pubblici ma proprio per i terreni demaniali generalmente esclusi dall'applicazione della legge 11/1971.

Ulteriori perplessità sull'interpretazione dell'art. 22 conseguono all'entrata in vigore del decreto legge 2 ottobre 1981 n. 546 convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 1981 n. 692. Come è noto, tale testo legislativo reca disposizioni in materia di imposte di bollo, di regime fiscale delle cambiali e di adeguamento della misura dei canoni demaniali. E pertanto una norma di natura prettamente finanziaria tesa ad incrementare alcune entrate dello Stato.

Nel determinare l'adeguamento della misura dei canoni di concessione demaniale (art. 2), all'ultimo comma la legge prevede « restano fermi i canoni ed i proventi che sono dovuti in misura superiore a quella risultante in base

quali emergeva in modo pacifico che si trattava di un vero e proprio contratto di affitto di natura privatistica assoggettato al regime vincolistico ex art. 22 l. 11/71, nè delle deduzioni delle prove che avrebbero confermato tale circostanza.

Aggiunge che in ogni caso anche a voler ritenere che i beni del patrimonio indisponibile degli enti pubblici non possono costituire oggetto di rapporti di natura privatistica si sarebbe dovuto giungere ad eguale risultato non potendosi negare efficacia al contratto di diritto privato intercorso tra le parti fino a quando esso non fosse stato annullato.

Il motivo è infondato.

agli aumenti stabiliti nei precedenti commi nonché quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 5 della legge 10 dicembre 1973 n. 814». In sede di conversione fu aggiunto un ulteriore comma « resta altresì ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali, fino a che persista la utilizzazione agricola o silvio pastorale dei terreni medesimi, in conformità con quanto disposto dall'art. 22 legge 11 febbraio 1971 n. 11 ».

La formulazione dell'articolo appare quanto mai infelice, perché il riferimento ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali... in conformità con quanto disposto dall'art. 22 legge 11 febbraio 1971 n. 11, non sembra tener conto che proprio l'art. 22, secondo quantomeno l'interpretazione datane dalla giurisprudenza, era stato inteso non comprendere i contratti su terreni di siffatto regime, e che proprio la Cassazione aveva posto in luce un'incompatibilità strutturale tra regime speciale dei contratti agrari e concessioni-contratto di beni demaniali. E bensì vero che il contenuto dell'art. 9 è limitato all'adeguamento del canone per l'utilizzazione del terreno agricolo, sicché rimarrebbe impregiudicata la questione dell'applicabilità del regime vincolistico alle concessioni contratto di terreni demaniali; ma deve rilevarsi che l'ampia dizione dell'art. 22 (le norme della legge 12 giugno 1962 n. 567 e della presente legge) impone per logica che o l'intera normativa sia applicabile ai terreni demaniali e pertanto gli istituti più qualificanti della stessa quali quelli della perequazione del canone e del regime vincolistico, nonché tutte le altre norme sopra indicate relative ai poteri dell'affittuario e all'esecuzione dei miglioramenti, o nessuno degli stessi, salvo la norma speciale di cui all'art. 5 legge 814.

La Cassazione, con la sentenza n. 2069/83, ha mantenuto ferma la propria giurisprudenza, ribadendo in generale l'inapplicabilità ai beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti pubblici degli istituti previsti dalla legge n.11/71 (di pari avviso è andata la successiva sentenza n. 5562/83) ed in particolare del regime vincolistico. Ha infatti affermato che « il carattere, se non pubblicistico, quanto meno atipico del negozio — a causa della natura del bene che ne costituisce oggetto — osta infatti alla sua incondizionata assimilazione ai contratti di affitto di diritto comune ed in particolare ne impedisce l'assoggettamento a quelle norme speciali che, prolungando in forma cogente la durata del rapporto, precluderebbe il condizionamento ed il controllo della sua protrazione entro i limiti di una perdurante ed attuale compatibilità con il conseguimento delle finalità informatrici della disciplina propria dei terreni di uso civico ».

Il ricorrente non specifica nè dimostra che la Corte di merito abbia ommesso di valutare un qualsiasi preciso elemento dal quale possa dedursi con certezza che l'Ente resistente avesse posto in essere nella fattispecie un'attività contrattuale di diritto privato e pretenderebbe inammissibilmente di giungere a una conclusione di tal genere con un nuovo esame e una diretta e diversa valutazione in questa sede delle risultanze processuali.

Prescindendo dalle affermazioni generali di principio della sentenza impugnata alle quali il ricorrente tenta di appigliarsi per prospettare l'ipotizzabilità di un indimostrato rapporto di diritto privato rimangono peraltro a conforto della conformità a diritto della pronuncia della Corte

Ha ritenuto pertanto la Suprema Corte la non pertinenza dell'art. 5 della legge 814/73 che regola la sola materia della determinazione del canone di alcuni tipi di contratti agrari e l'irrilevanza nella materia *de quo* della legge 2 ottobre 1981 n. 546 la quale si limita a stabilire le percentuali degli adeguamenti dei canoni già stabiliti in base ad altra normativa e solo incidentalmente fa salvi i canoni conseguenti l'applicazione della legge 814/73 (art. 5) e della legge 11/71, art. 22.

E da segnalare però che proprio la legge del 1981 n. 692 ha costituito il presupposto per una diversa interpretazione dell'art. 22 l. 11/71 da parte del Consiglio di Stato.

Infatti con il parere del 10 aprile 1984, sez. III, n. 511/83, trasfuso nella circolare ministeriale 10 febbraio 1982 n. 403 pressoché integralmente riportata nella rivista « Il coltivatore » del 2 dicembre 1984, il Consiglio di Stato, già dubbioso dell'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione sull'art. 22 della legge 71, pur ritenendola compatibile con l'incerto dettato legislativo, ha ritenuto tale interpretazione non più giustificabile alla luce delle disposizioni dell'art. 5 legge 814/1973, art. 4 e 5 legge 4 agosto 1978 n. 440 e soprattutto della legge 692/81.

Secondo il Consiglio di Stato, la legge 814 introduce un esplicito riferimento ai beni demaniali, la 440 equipara l'assoggettamento dei terreni demaniali ai fondi rustici e soprattutto la legge 1° dicembre 1981, con la quale il legislatore aveva ben presenti i problemi interpretativi posti dall'art. 22, avrebbe risolto l'incerto dettato normativo nel senso di confermare la estensione del regime dei fondi rustici previsto dalla legge del 71 anche ai beni demaniali. Il Consiglio di Stato ha però avvertito l'esigenza di delineare un limite di operatività di quel regime in modo da conciliarlo con la natura pubblica del bene e con la prevalenza del pubblico interesse, e l'ha individuato nella persistenza della utilizzazione agricola o silvio pastorale dei terreni e nell'assenza di una volontà della P.A. di destinare il bene ad altri fini.

In linea generale però, secondo il Consiglio di Stato, l'art. 9 ha il valore di una vera e propria interpretazione autentica della precedente disciplina con la conseguenza che in base alla normativa sopra citata la concessione-contratto o il contratto atipico di beni demaniali o del patrimonio indisponibile sarebbe soggetta a tutte le prescrizioni della normativa speciale agraria.

Tali argomentazioni però lasciano qualche perplessità soprattutto se poste a confronto con le più articolate motivazioni della S.C.

sul punto due elementi precisi. E cioè da un lato la circostanza accertata in sentenza sulla scorta delle acquisizioni processuali che il rapporto *de quo* era stato originato da una concessione che era stata poi revocata dall'Ente concedente senza alcuna contestazione e dall'altro lato che i terreni dell'ente resistente, come pure correttamente affermato nella decisione impugnata, sono assoggettati per legge a vincolo di destinazione che li qualifica come facenti parte del patrimonio indisponibile dell'ente medesimo (in termini Cass. SS.UU. 25-5-1971 n. 1538). Di modo che la loro utilizzazione provvisoria ed eccezionale in favore di terzi, nel periodo anteriore al loro impiego per la realizzazione dei fini istituzionali del-

A parte la validità delle osservazioni di principio enunciate soprattutto nella sentenza n. 8 del 73 ed in quella 2069 del 1983 su una strutturale incompatibilità tra atto di concessione a carattere pubblicistico e regime vincolato del contratto di affitto, teso a dirimere un conflitto di interessi tra privati, mentre la concessione è atto in cui strutturalmente si tutela un interesse pubblico e solo in via indiretta un interesse privato (tanto che lo stesso Consiglio di Stato ha dovuto ammettere l'essenziale revocabilità della concessione di beni per uso agricolo, ogni qualvolta debba venire meno la utilizzazione agricola o silvio pastorale dei terreni), sono proprio le argomentazioni del Consiglio di Stato a non apparire sufficientemente convincenti da porre nel nulla il consolidato orientamento della S.C.

Certo il testo legislativo è equivoco, ma argomentare dall'art. 5 l. 814/73 e soprattutto dall'art. 9 legge n. 692/81 una interpretazione autentica della legge del '71, appare andare al di là del volere del legislatore, in quanto l'art. 5 legge 814 ha integrato l'art. 24 l. 11/71 prevedendo solo una predeterminazione della misura del canone per le concessioni di beni demaniali per lo sfalcio delle erbe o per il pascolo diversa dagli altri contratti d'affitto. Sicchè il disposto di tale norma non può estendersi a dare un diverso contenuto a quanto stabilito dall'art. 22 che non menziona affatto i terreni demaniali. E d'altra parte appare forzare il senso della legge dell'81 nel volerle attribuire un contenuto di interpretazione autentica della legge del '71.

In difetto di una espressa menzione interpretativa appare assai improbabile infatti che con un decreto legge di carattere finanziario tendente a modificare le aliquote di varie imposte, il legislatore abbia voluto dare una interpretazione autentica ad una norma precedente, mentre sembra molto più plausibile ritenere che l'imperfetta dizione legislativa la quale ricalca pedissequamente la dizione dell'art. 5 legge 814/73 abbia voluto mantenere fermo ed escludere dalle prescrizioni dell'art. 9, e quindi dagli aumenti del canone ivi previsti, quanto già (e se già) regolamentato con altre leggi.

Ed in ogni caso, trattandosi di una norma che tende a mantenere uno statu-quo per certe situazioni giuridiche, la stessa non vuole nè può avere alcuna efficacia modificativa di precedente disciplina.

Tanto più che la legge n. 203 del 6 maggio 1982 sui contratti agrari sede più idonea per eventuali modifiche o interpretazioni autentiche sembra aver voluto mantenere l'art. 22 nella sua originaria portata, a dettare disposizioni, con l'art. 51, relative al procedimento per la concessione del terreno in caso di pluralità di richiedenti.

ANNA CENERINI

l'Ente, non poteva avvenire se non, appunto, con lo strumento pubblicitico dell'atto di concessione.

Le censure in esame vanno quindi disattese.

Del pari infondato è il secondo motivo col quale si sostiene che anche i rapporti derivanti da concessione amministrativa rientrano tra quelli indicati dall'art. 22 l. 11-2-1971 n. 11, tenuto conto della chiara formulazione della norma la quale nel primo comma fa riferimento ai terreni che « comunque vengono concessi » e nello ultimo comma definisce « concessione » l'atto che può dar luogo al rapporto di utilizzazione di terreni dello Stato o di enti pubblici; con la conseguenza dell'estensione a tali rapporti della disciplina vincolistica.

In proposito deve invero osservarsi, in conformità del costante orientamento giurisprudenziale di questa Corte del quale lo stesso ricorrente dà atto e dal quale non vi sono motivi per discostarsi, che l'art. 22 l. 11-2-1971, n. 11 non riguarda la concessione di terreni rientranti nel patrimonio indisponibile, ceduti in godimento per uso agricolo, dovendo l'espressione di tale norma essere riferita ai contratti atipici di *diritto privato*, aventi contenuto e struttura affini all'affitto ma non riconducibili nello schema negoziale di esso (S.S. U.U. 9-1-1973 n. 8 e 8-4-1976 n. 1225).

CORTE DI CASSAZIONE, sez III, 5 luglio 1985 n. 4064 - Pres. Bile - Est. Quaglione - P.M. Martinelli - Soc. Sai (avv. De Santis) c. Righi (avvocato Iannotta).

Assicurazione - Assicurazione r.c.a. - Azione diretta del danneggiato - Pregiudizio prodotto dal ritardo nell'adempimento della prestazione da parte dell'assicuratore - Risarcibilità - Limiti del massimale - Irrelevanza.

Ove l'assicuratore, in violazione dei doveri di correttezza, buona fede e diligenza, ritardi o rifiuti, senza giustificato motivo, l'adempimento della sua obbligazione legale, e da tale comportamento colposo derivi all'avente diritto un ulteriore pregiudizio, il limite del massimale può operare solo per l'originario importo dell'indennizzo, non anche per gli ulteriori danni (1).

(1) La massima conferma il precedente orientamento della giurisprudenza, anche se criticato dalla dottrina, M. FRANZONI, *L'azione diretta nei confronti dell'assicuratore*, in *Riv. dir. privato*, 1984, 773. Per la giurisprudenza, cfr. Cass. 21 marzo 1985, n. 2064, Sez. Un. 29 luglio 1983 n. 5218.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lavoro, 20 luglio 1985 n. 4306 - Pres. Franceschelli - Est. Nocella - P.M. Ferraiuolo - De Angeli c. Soc. editrice Il Messaggero.

Lavoro - Appello - Documenti non prodotti in primo grado - Ammissibilità.

Nel giudizio di appello, che si svolge secondo il rito del lavoro, è ammissibile la produzione di documenti, deducibili, ma non dedotti, nel giudizio di primo grado (1).

Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 432, 2° comma, c.p.c. nonché vizio di motivazione (art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c.) e si deduce che dal combinato disposto degli art. 345, 2° comma, e 437, 3° comma, c.p.c. può desumersi che mentre il legislatore del 1973 ha richiamato il divieto di nuovi mezzi di prova, non ha invece richiamato il divieto di produrre nuovi documenti, che concretando una prova preconstituita (e non una prova costituenda) possono essere acquisiti senza preventiva attività processuale fino all'inizio della discussione orale. Il tribunale ha pertanto erroneamente dichiarato l'inammissibilità dei documenti prodotti con il ricorso d'appello, che erano peraltro indispensabili ai fini dell'attribuzione della richiesta qualifica superiore.

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli art. 2095, 2099, 2108, 2109 c.c., delle norme di ermeneutica contrattuale in relazione agli art. 2, 18, 19 nonché degli art. 12, 13, 4, 7, 8 e 11 del c.c.n.l. per i dipendenti di aziende editrici e stampatrici di giornali del 10 luglio 1970, dell'art. 116 c.p.c. ed omessa motivazione (art. 360, nn. 5 e 5, c.p.c.) e si deduce che il tribunale ha effettuato sulle prove ammesse una valutazione del tutto parziale, fermandosi a ritenere essenziali, ai fini della esclusione della qualifica richiesta, elementi del tutto ininfluenti, quali il numero dei dipendenti e degli addetti al traffico telescriventi oppure la complessità dell'organizzazione, che, invece, avrebbe potuto far capo ad un solo responsabile, purché dotato di competenza e capacità tecnica adeguata, secondo la descrizione della qualifica, contenuta nelle norme collettive, e nel minimizzare le mansioni del ricorrente ha operato un esame parziale ed incompleto sul materiale probatorio di primo grado.

Con il terzo motivo si denuncia violazione degli art. 345 e 437 c.p.c. con riferimento agli istituti contrattuali economici e normativi dal con-

(1) Con questa sentenza la Cassazione ha di nuovo esaminato la questione circa la ammissibilità della produzione di documenti nel giudizio di appello, risolvendola affermativamente: cfr. Cass. 18 agosto 1982 n. 4660.

tratto collettivo predeto ed omessa motivazione (art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c.) e si sostiene che il tribunale: *a)* ha erroneamente considerato come nuove le richieste di differenze retributive, che trovano il loro fondamento negli istituti economici della contrattazione collettiva del settore (compenso per lavoro domenicale, per lavoro notturno, straordinario, tredicesima, ecc.); *b)* non ha considerato che non si trattava di domande nuove, ma di specificazione contabile di somme e indennità accessorie, come stabilite dalla suddetta contrattazione ed applicate nella busta-paga; *c)* ha completamente omesso ogni decisione sulla dedotta novità delle richieste e non ha dato il giudizio di indispensabilità, o meno, delle prove testimoniali, richieste in grado di appello e specificamente articolate.

I tre riassunti motivi possono essere congiuntamente esaminati. Mentre il primo motivo dev'essere accolto, con assorbimento consequenziale del secondo, il terzo dev'essere accolto per quanto di ragione nei limiti seguenti.

Il divieto di nuove domande ed eccezioni in grado di appello attua in modo puntuale e rigoroso il principio del doppio grado di giurisdizione, che impedisce ogni estensione della cognizione e della decisione del giudice d'appello oltre i limiti obiettivi, fissati nel giudizio di primo grado. Domanda nuova, data la *ratio* del divieto, dev'essere intesa come quella che, confrontata con quella proposta in primo grado, si differenzia da essa per alcuno degli elementi di identificazione dell'azione (soggetti, *petitum* e *causa petendi*) e pertanto implica una dilatazione dei limiti, così predefiniti, della cognizione e della decisione del giudice d'appello, mentre, ovviamente, non può essere intesa come nuova quella che, vertendo sui fatti già dedotti in primo grado, riguarda soltanto la qualificazione giuridica di essi.

Nella specie con il ricorso introduttivo del giudizio è stata proposta domanda di inquadramento in una categoria impiegatizia superiore, con la conseguente condanna della società convenuta al ricalcolo delle retribuzioni, ivi compresi gli scatti biennali, ed al versamento delle differenze retributive nonché di adeguamento della posizione assicurativa e previdenziale in relazione a tale inquadramento. Le ulteriori domande, proposte per la prima volta in grado di appello, non erano in connessione consequenziale del richiesto riconoscimento della superiore categoria, ma erano autonome rispetto a questo, ponendosi rispetto alle conseguenti differenze retributive non già come una specificazione contabile di esse e quindi come uno sviluppo dello stesso titolo, ma come *petita* autonome al di fuori del titolo giuridico dedotto. Le domande inerenti al compenso per lavoro straordinario, notturno e domenicale si fondano inverso su specifici presupposti di fatto e di diritto, come pure la domanda inerente alla tredicesima mensilità (tranne che nella parte in cui sia richiesta

come differenza retributiva). Si trattava quindi di domande nuove in quanto implicavano una più ampia cognizione del giudice di appello rispetto *al thema decidendum*, introdotto in primo grado, con eventuale esigenza di nuovi mezzi istruttori a prova dei fatti costitutivi, posti a loro fondamento.

Pertanto il tribunale ha rettamente dichiarato inammissibili tali nuove domande, data l'assolutezza del divieto posto dall'art. 437, 2° comma, c.p.c. e correlativamente il terzo motivo dev'essere rigettato per quanto riguarda le censure *sub a) e b)*.

Il divieto di *nova* riguarda non soltanto le nuove domande ma anche l'assunzione di nuovi mezzi di prova, tranne il giuramento estimatorio, salvo che il collegio, anche d'ufficio, li ritenga indispensabili ai fini della decisione della nuova (art. 437, 2° comma, c.p.c.). Nella specie il tribunale non ha motivato sulla richiesta di prova testimoniale, formulata dall'appellante, mancando di definirne sia la rilevanza nell'ipotesi che si trattasse di prove disattese in primo e riproposte in secondo grado sia l'indispensabilità e cioè la loro decisività ai fini della risoluzione della controversia nell'ipotesi che si trattasse di prove veramente nuove, non proposte in primo grado. In tali limiti dev'essere accolta la censura *sub c)* del terzo motivo.

Questa Corte suprema con sentenza n. 2835 del 29 giugno 1977 (*Foro it. Rep. 1977, voce Lavoro e previdenza* (controversie), n. 291), seguita da numerose conformi (tra le altre: Cass. 3 aprile 1979, n. 1932, *id.*, Rep. 1979, voce cit., n. 469; 10 gennaio 1980, n. 198, *id.*, Rep. 1980, voce cit., n. 407; 13 novembre 1981, n. 6023, *id.*, Rep. 1981, voce cit., n. 479; 21 gennaio 1982, n. 1691, *id.*, Rep. 1982, voce cit., n. 501, e da ultimo 16 aprile 1984, n. 2461 *id.*, Rep. 1984, voce cit., n. 456) ha ritenuto che il divieto suddetto sia limitato alle prove costituenti e non si estenda quindi a quelle costituite, e cioè all'acquisizione di nuovi documenti.

Non si ritiene di discostarsi da tale orientamento giurisprudenziale quasi costante (*contra*: Cass. 18 agosto 1982, n. 4660, *id.*, 1983, I, 393).

La distinzione concettuale tra mezzi di prova e documenti trova riscontro nella lettera della legge e nel sistema normativo. L'art. 437, 2° comma, c.p.c. menziona, infatti, soltanto i nuovi mezzi di prova, non i documenti, subordinando la loro ammissione al giudizio di ammissibilità ai fini della successiva assunzione. Gli art. 184 e 345 c.p.c. sia nel testo originario che in quello novellato menzionano separatamente i mezzi di prova e i documenti. La stessa separazione è rinvenibile negli art. 414, n. 5, e 416, 3° comma c.p.c. (nuovo testo), che accanto ai mezzi di prova, dei quali le parti intendono avvalersi, danno particolare risalto ai documenti, che l'attore deve offrire in comunicazione con il ricorso ed il convenuto depositare con la memoria di costituzione.

Alla separata considerazione testuale dei documenti rispetto ai mezzi di prova corrisponde sotto l'aspetto della *ratio* una differente disciplina giuridica. Il silenzio mantenuto dal legislatore nell'art. 437 citato per quanto riguarda i documenti, che sono invece espressamente menzionati per il rito ordinario negli art. 184 e 345 c.p.c., non può essere interpretato come una casuale omissione, ma, inquadrato nel sistema e nelle caratteristiche del rito del lavoro, dev'essere inteso come una voluta diversità di regolamentazione: se infatti per i mezzi di prova si richiede un procedimento di assunzione, conseguente al giudizio di indispensabilità, per i documenti, in relazione alla loro natura di prova già formata e precostituita, non sarebbe razionalmente giustificato un analogo procedimento di assunzione diretta al compimento di atti istruttori, essendo per essi sufficiente la semplice acquisizione al processo.

Devesi coerentemente ritenere che il legislatore non abbia voluto estendere il divieto di *nova* in appello fino ad impedire l'acquisizione di documenti, che per la loro natura di *voces mortuae* e l'esaurimento della loro produzione in unico atto, non richiede alcun prolungamento della attività processuale, contrario alla esigenza di celerità e concentrazione, che il legislatore stesso ha voluto soddisfare con il nuovo rito, con particolare riferimento al giudizio d'appello.

Né può ritenersi che la possibilità accordata alle parti di produrre documenti in grado d'appello è incoerente con il sistema di preclusione, introdotto in primo grado, in quanto la decadenza già verificatasi per effetto degli art. 414 e 416 c.p.c. ne impedirebbe l'ammissione in grado d'appello. L'incoerenza è soltanto apparente. Se il divieto del *novum* in quanto inteso ad assicurare il principio del doppio grado di giurisdizione, gioca un ruolo decisivo e rigoroso nell'impedire l'estensione del giudizio di secondo grado a domande ed eccezioni nuove, che, ampliandone il contenuto, creerebbe una diversità del *thema decidendum*, non assume, invece, una rilevanza altrettanto rigorosa sul piano delle prove, quando queste, rimanendo nell'ambito del *decisum*, non siano poste a sostegno di domande ed eccezioni nuove. Occorre infatti considerare che nel sistema normativo, introdotto dalla l. n. 533 del 1973, non rientrano soltanto le preclusioni di cui agli art. 414 e 416 c.p.c., che impongono all'attore e, pariteticamente, al convenuto d'indicare i mezzi di prova e i documenti, offerti in comunicazione e depositati, rispettivamente con il ricorso introduttivo e la memoria di costituzione, ma anche i poteri istruttori del giudice, che in primo grado implicano le disponibilità d'ufficio di ogni mezzo di prova in qualsiasi momento ed in secondo grado l'ammissibilità d'ufficio di nuovi mezzi di prova, anche se subordinatamente alla loro indispensabilità: il che rende evidente che il sistema normativo, seppur non attua un sistema inquisitorio puro, tende a contemperare in considerazione dalla particolare natura del rapporto di lavoro e degli interessi in discus-

sione, alcuni dei quali riguardanti diritti di rilevanza costituzionale, il principio dispositivo, che obbedisce alla regola formale di giudizio fondato sull'onere della prova (art. 2697 c.c.), con il principio inquisitorio, che tende alla ricerca della verità reale mediante una rilevante partecipazione ed un'efficace azione del giudice nel processo. Può essere pertanto accettato l'orientamento dottrinale, secondo cui, in relazione alla tipicità delle controversie del lavoro, la rigidità del sistema di preclusioni risulta in definitiva superata dal tendenziale principio della ricerca della verità reale, per modo che come in primo grado l'attività istruttoria può essere disposta anche superando le preclusioni formatesi a danno delle parti, così in grado d'appello l'acquisizione dei mezzi di prova può essere disposta ove siano ritenuti indispensabili per risolvere la causa sulla base dell'accertamento pieno dei fatti controversi e non sulla base di regole formali di giudizio.

Non è pertanto accettabile la tesi, sostenuta nella sentenza n. 4660 del 18 agosto 1982 di questa Corte suprema, secondo cui non possono più ritenersi ammissibili in grado d'appello i documenti, che la parte, ove fosse stata più diligente, avrebbe potuto e dovuto portare all'esame del giudice di primo grado a norma dei richiamati art. 414, n. 5, e 416, 3° comma, c.p.c., e che, colpiti da decadenza, diventano per ciò stesso inidonei alla dimostrazione del fatto costitutivo della domanda, secondo la regola generale prevista dall'art. 2697 c.c. Tale tesi, che sostanzialmente crea un onere insussistente, non si pone in linea col ritenuto criterio di prevalenza della verità reale, fondamentale nelle finalità del rito del lavoro, rispetto al criterio formale della regola legale di giudizio, ed attribuisce al requisito dell'indispensabilità dei mezzi di prova un valore di direttiva generale, mentre esso, quando è funzionalmente possibile in relazione alla natura non documentale della prova, si esaurisce in una valutazione del caso concreto, riservata al giudice d'appello, e soggetto al controllo di legittimità soltanto sotto il profilo del vizio di motivazione.

Alla stregua dei principi esposti la motivazione del tribunale si rivela apodittica ed insufficiente, essendosi esso limitato a dichiarare inammissibile la copiosa documentazione sol perché prodotta dall'appellante soltanto in secondo grado « senza giustificato motivo », mentre avrebbe dovuto dare ingresso alle prove « precostituite » per procedere alla valutazione della loro rilevanza ai fini della decisione.

Con l'accoglimento del primo motivo deve ritenersi assorbito il secondo punto perché attinente ai pretesi difetti logici e giuridici della valutazione di merito, che dovrà essere compiuta dal giudice d'appello, in assoluta libertà di giudizio, anche in relazione all'eventuale rilevanza dei nuovi documenti prodotti.

I

TRIBUNALE DI TORINO, Sez. VI, 1 agosto 1985, ordinanza del G.I. - Ministero delle Finanze c. Soc. Alessandrina Petroli.

Giurisdizione civile - Provvedimenti di urgenza - Revoca - Ammissibilità da parte del giudice di merito.

Il giudice investito della causa di merito è competente alla revoca del provvedimento di urgenza emesso dal Pretore ex art. 700 c.p.c. in materia (esecuzione esattoriale di tributi diretti) sottratta alla cognizione dell'A.G.O. (1).

II

TRIBUNALE DI TORINO, Sez. VI, 1 agosto 1985, ordinanza del G.I. - Ministero delle Finanze c. Soc. DE.P.S.

Giurisdizione civile - Provvedimenti di urgenza - Controversie di competenza dell'a.g.o. - Revoca - Giudizio di merito - Ammissibilità.

Il giudice investito della causa di merito è competente a revocare il provvedimento emesso dal Pretore ex art. 700 c.p.c., essendo il potere di provvedere di urgenza immanente nel giudizio di merito e presupponendo in ogni caso la giurisdizione dell'A.G.O. (2).

(1-2) Note sulla revocabilità dei provvedimenti pretorili di urgenza.

Le due ordinanze coeve in rassegna meritano segnalazione per l'esatto governo fatto non soltanto della regola — da tempo consolidata nella giurisprudenza di legittimità — secondo cui il potere di emettere provvedimenti di urgenza, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., è attribuito al giudice ordinario limitatamente alle materie rientranti nella sua giurisdizione (Cass. SS.UU. 4402/79, 5575/79, 5334/80, 1484/81, 6328/81, 4204/82, 5165/82, 5348/82, 5653-5654/82, 7319/83, 7369/83, 1232/84, 5277/84, 2364/85; per una applicazione in tema di contenzioso tributario v. Cass. SS. UU. 4507/78, in *Giust. civ.* 1979, I, 74), ma, prima ancora, dell'importante principio, soltanto recentemente affermato con chiarezza dalla Corte di cassazione (sez. lav., 1° marzo 1985 n. 1782, in *Foro it.* 1985, I, 1684), secondo cui i provvedimenti di urgenza emanati *ante causam* dal pretore possono essere revocati dal giudice istruttore prima della decisione di merito. Si è ottenuta in tal modo, nello spazio di un mese, la revoca di due ordinanze pretorili con le quali — senza darsi minimamente carico del contrario orientamento della Cassazione — era stata sospesa l'esecuzione esattoriale per crediti ingenti, arrecando grave danno all'Amministrazione finanziaria.

Allorché la Corte regolatrice fu chiamata a pronunciarsi esplicitamente sulla questione (agitata soprattutto in relazione alla nota vicenda dei precari universitari, e variamente risolta dai giudici di merito) concernente la possibilità, sostenuta da una certa dottrina, di richiedere al giudice ordinario provvedi-

I

Il Giudice Istruttore sciogliendo la riserva; rilevato che il non avere il Pretore fissato, nel provvedimento di urgenza concesso ex artt. 702, 700 c.p.c., il termine perentorio per l'inizio del giudizio di merito da parte dell'istante non esclude che la controparte interessata possa in ogni momento iniziare la causa di merito, anche al fine di ottenere la caducazione del provvedimento di urgenza contro di essa pronunciato;

che pertanto questo Tribunale e questo Giudice Istruttore appaiono ritualmente investiti della causa di accertamento proposta dall'Amministrazione attore, e volta a fare dichiarare il difetto di giurisdizione della A.G.O.;

che a ciò non osta la statuizione del Pretore di sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 (sospensione riferibile evidentemente al solo procedimento ex art. 700 c.p.c.), essendo

menti di urgenza nelle materie attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (questione destinata, ora a perdere una parte della sua importanza in seguito alla sentenza n. 190/85 della Corte costituzionale), si era auspicato (cfr. nota a Cass. 5575/79, in *Rass. Avv. Stato* 1979, I, 671) che la sua decisione avrebbe messo fine alle iniziative di taluni pretori, i quali avevano preteso di concedere i provvedimenti richiesti sulla base di un'asserita (ed inesistente) generalità della tutela cautelare prevista dall'art. 700 c.p.c. Questo auspicio, per la verità, non si è avverato interamente, continuandosi da giudici di merito ad ignorare l'insegnamento della Cassazione, a non tenere conto, cioè, del principio secondo cui un orientamento giurisprudenziale consolidato concorre a formare il diritto vigente, al quale i giudici devono attenersi, a meno che non siano in grado di apportare argomenti tali da poter fare — in ipotesi — mutare di avviso il giudice superiore.

Le ordinanze del Tribunale di Torino, qui annotate, rappresentano la dimostrazione concreta che, volendo, è possibile una efficace difesa avverso i provvedimenti anomali di cui si è parlato. Scartato lo strumento del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, il quale, a causa dei tempi occorrenti per farlo decidere, si risolverebbe — come è stato giustamente osservato — in una sterile riaffermazione di principi già noti, sembra che l'immediato inizio della causa di merito (nella fattispecie in esame si è anche ottenuta, in considerazione del valore delle controversie, l'abbreviazione del termine di comparizione), con domanda principale volta alla declaratoria del difetto di giurisdizione dell'A.G.O. e con la contestuale domanda di revoca del provvedimento d'urgenza rivolta al giudice istruttore, possa di regola condurre in tempi brevi a correggere l'errore in cui sia incorso il giudice del procedimento cautelare.

Si è accennato in apertura all'interesse che presentano le ordinanze in rassegna per avere esattamente affermato il potere del Giudice Istruttore della causa di merito di revocare il provvedimento d'urgenza emesso *ante causam* dal pretore. La questione, come si ricorderà, è stata a lungo controversa. L'esistenza di un simile potere era stata da tempo autorevolmente sostenuta, con la consueta chiarezza argomentativa, da ANDRIOLI (*Commentario al codice di procedura civile*, Napoli 1964, IV, 274 ss.), il quale richiamava, in senso con-

essa priva di oggetto, in quanto concernente una causa non più pendente davanti al Pretore poiché già definita con la concessione del richiesto provvedimento di urgenza;

ritenuto inoltre che il Giudice Istruttore investito della causa di merito sia competente alla revoca del provvedimento di urgenza ex artt. 700 segg. c.p.c., verificandosi altrimenti una ingiustificata e incomprensibile disparità di trattamento rispetto al caso in cui il provvedimento di urgenza sia concesso in corso di causa;

considerato che, nel caso in esame, il provvedimento di urgenza emanato dal Pretore ai sensi degli artt. 700 segg. c.p.c. verteva in tema di illegittimità di paventata esecuzione esattoriale per tributi diretti, materia quest'ultima la cui cognizione è sottratta alla A.G.O., e ciò anche agli effetti della pronuncia dei provvedimenti d'urgenza (Cass. Sez. Un. 11 ottobre 1978 n. 4507); che la mancanza di tutela giurisdizionale, a

trario, una remota ordinanza della Corte di cassazione (28 aprile 1948, in *Foro civ.*, 1948, 122) ed una più recente sentenza (1° luglio 1958 n. 2343, in *Foro pad.* 1958, I, 1134) che, per vero, non prende realmente posizione sul punto. Il problema è venuto in speciale rilievo, negli ultimi tempi, in relazione alla nota vicenda della cooperativa editoriale «Il Manifesto», riguardante il pagamento dei contributi erogati dall'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta; ed in quel caso il Giudice Istruttore del Tribunale di Roma aveva ritenuto, con motivazione senz'altro da condividere (ord. 1° aprile 1983, in *Foro it.* 1983, I, 1098), che il provvedimento d'urgenza concesso dal pretore ben potesse essere revocato dal giudice istruttore della causa di merito, ancorché (ed anche quest'assunto, mutuato del resto da Cass. SS.UU. 5 maggio 1981 n. 2774, in *Foro it.* 1981, I, 1252 appare esattissimo) sia stato nel frattempo interposto ricorso per regolamento di giurisdizione.

In consapevole contrasto con questa pronuncia si era, invece, posto il Giudice Istruttore di una diversa sezione del Tribunale di Torino (ord. 14 giugno 1983, in *Foro it.* 1983, I, 2558), le cui ragioni, peraltro, non convincono: nè nel richiamo fatto ad un orientamento della Corte di cassazione che, come si è accennato, all'epoca si riduceva ad una sola e lontana ordinanza e, per il resto, ad una o due affermazioni equivoche; nè nell'asserita necessità di evitare una duplicazione del provvedimento anticipatorio della decisione di merito (di cui, in realtà, non si vede quali sarebbero gli inconvenienti); nè, infine, nel preteso argomento logico-letterale ricavabile dall'art. 177 c.p.c., dato che questa norma, avente una portata endoprocedurale, non può essere estesa *sic et simpliciter* a regolare i rapporti fra due procedimenti — cautelare e di merito — che sono tra di loro interamente autonomi (v. per tutte Cass. 27 luglio 1983 n. 5157). Ancor meno accettabili sono i brevi argomenti svolti, nello stesso senso, dal Giudice Istruttore del Tribunale di Camerino (ord. 22 dicembre 1983, in *Foro it.* 1984, I, 277), il quale ammette soltanto, e dubitativamente, la revocabilità per il tramite di un nuovo provvedimento di urgenza, emanato dall'istruttore ex art. 701 ultima parte, qualora siano prospettati fatti nuovi e diversi rispetto a quelli già delibati dal pretore.

All'orientamento del Tribunale di Roma ha aderito, invece, il Giudice Istruttore del Tribunale di Grosseto con ordinanza del 17 gennaio 1984 (in *Foro it.*

tale ultimo riguardo, del contribuente (addotta talora a sostegno della opposta tesi, caldeggiante una interpretazione evolutiva ispirata all'art. 113 Cost.) non appare costituzionalmente illegittima, già essendo stato chiarito che la tutela accordata contro gli atti della P.A. dall'art. 113 Cost. non comprende la giurisdizione a contenuto cautelare (Corte Cost. 1° aprile 1983 n. 63), sì che, tra l'altro, appare manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata da parte convenuta;

considerata la situazione di pregiudizio per l'Amministrazione finanziaria, stante l'elevatezza della somma, derivante dal perdurare del provvedimento pretorile, il quale, per quanto argomentato, appare viziato da difetto di giurisdizione, e valutata la conseguente opportunità di provvedere fin d'ora alla revoca del medesimo;

P. Q. M.

in accoglimento della domanda attorea, revoca l'ordinanza del Pretore di Alessandria in data 28 maggio 1985 confermativa di decreto 21 maggio 1985, per cui è causa.

1985, I, 1685), nella quale si trova l'esatta osservazione (loc. cit., 1693) che l'inciso nella motivazione di Cass. SS.UU. 2774/81, a cui, come si è ricordato, aveva fatto richiamo il Tribunale di Roma (« i provvedimenti cautelari o di urgenza sono indefettabilmente sottoposti al controllo del giudice del merito... che può revocarli ancor prima di definire il merito della causa, e perfino, deve ritenersi, durante la sospensione del giudizio di merito a seguito di proposizione di regolamento di giurisdizione, sia in considerazione dell'autonomia del procedimento cautelare rispetto a quello di merito, sia perché, essendo il potere di revoca uguale e contrario a quello di emanazione, se, durante la quiescenza del giudizio di merito, è consentito l'esercizio positivo del potere cautelare, non può non ritenersi consentito anche l'esercizio dello stesso potere in forma negativa »), e da cui già si ricavava con certezza l'avviso affermativo della Corte in ordine alla revocabilità dei provvedimenti pretorili da parte del Giudice Istruttore e non solo del Collegio, non può considerarsi un mero *obiter dictum*, essendo tale rilievo essenziale all'economia della decisione nella misura in cui precisamente dalla mancanza di definitività del provvedimento cautelare (sostanziantesi nella sua concreta revocabilità in qualsiasi momento della causa di merito, e non soltanto nel suo assorbimento o caducazione con la sentenza che la conclude) si è fatta discendere — in linea con la costante giurisprudenza della Corte — l'inammissibilità della sua impugnazione ex art. 111 Cost.

La questione, si spera, dovrebbe essere definitivamente risolta a seguito della sentenza 1782/85 della sezione lavoro, citata all'inizio di questa nota. Anche qui si trattava di giustificare la dichiarazione di inammissibilità del ricorso ex art. 111 Cost. proposto, nel caso, avverso l'ordinanza con cui il pretore aveva revocato, nel corso del procedimento di merito, il provvedimento di urgenza concesso *ante causam*; ed in questa decisione la Corte, dopo aver puntualmente richiamato i contrastanti orientamenti emersi nella propria giurisprudenza, ha esaurientemente motivato circa le ragioni che rendono preferibile aderire alla tesi della revocabilità dei provvedimenti di urgenza in ogni

II

Il Giudice Istruttore sciogliendo la riserva; ritenuta preliminarmente la propria competenza a revocare, nel corso del giudizio di merito, il provvedimento d'urgenza emesso dal Pretore ai sensi degli artt. 700 segg. c.p.c., essendo il potere di provvedere d'urgenza immanente nel giudizio di merito (art. 701 c.p.c.) e perciò anche il suo esercizio in forma negativa o di revoca di precedente provvedimento, e considerata altresì l'ingiustificata disparità di trattamento che si avrebbe, in caso contrario, rispetto all'ipotesi di provvedimento d'urgenza concesso in corso di causa di merito (revocabile in tale caso senza dubbio ai sensi dell'art. 177 c.p.c.) (cfr. Cass. Sez. II, 15 dicembre 1984, n. 6579);

considerato che nel caso in esame il provvedimento pretorile verte in tema di illegittimità di paventata esecuzione esattoriale per tributi diretti, materia questa la cui cognizione è palesamente sottratta alla A.G.O. in quanto di competenza delle Comm. tributarie; ritenuto che lo stesso principio vale anche per la pronuncia dei provvedimenti d'urgenza, che parimenti presuppongono la giurisdizione della autorità giudiziaria investita (v. tra altre Cass. Sez. Un. 11 ottobre 1978 n. 4507), mentre gli scrupoli di illegittimità costituzionale posti a base del diverso orientamento non paiono giustificati, posto che (Corte Cost. 1° aprile 1982 n. 63) la tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. costituzionalmente garantita non comprende anche l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali cautelari;

stato della causa di merito, e quindi anche da parte del giudice istruttore, in quanto più coerente con « l'intrinseco carattere strumentale e ordinatorio » dei provvedimenti in parola. Siffatti chiarimenti, più che mai opportuni visto il contrasto delineatosi negli ultimi anni fra i giudici di merito (favorito, peraltro, dall'occasionalità delle precedenti sporadiche asserzioni della stessa S.C.), sono da un lato pienamente congrui con la rammentata giurisprudenza, ormai consolidata, circa la non ricorribilità per cassazione dei provvedimenti emessi ex art. 700 c.p.c., e d'altro lato riconoscono finalmente alle parti il diritto di ottenere il riesame dei medesimi in qualsiasi momento della causa di merito, la cui durata potrebbe, altrimenti, recare grave pregiudizio al soggetto passivo di un provvedimento cautelare erroneamente concesso o, addirittura, a contenuto anomalo.

Le ordinanze in rassegna, sebbene (appunto per avere tenuto conto dell'attuale orientamento della Cassazione, segnalato dall'Avvocatura nell'istanza di revoca) non hanno diffusamente motivato sul punto, limitandosi a cogliere in poche righe il nucleo dell'inconveniente — assai grave — cui conduceva l'opposta tesi, rappresentano comunque una significativa applicazione del principio ormai chiaramente enunciato dalla Corte; e segnano, come si è detto sopra, una via attraverso la quale dovrebbe porsi rimedio, in tempi ragionevolmente brevi, agli errori di diritto che commettono alcuni giudici concedendo provvedimenti di urgenza non previsti dall'ordinamento.

MASSIMILIANO STEIN

considerata la situazione di pregiudizio derivante alla Amministrazione delle finanze, per la cospicuità della somma, dal perdurare del provvedimento pretorile ex art. 700 c.p.c., il quale, per quanto argomentato, appare viziato da difetto di giurisdizione, e valutata la conseguente opportunità di provvedere, in accoglimento dell'istanza attorea, alla revoca di esso;

P.Q.M.

revoca l'ordinanza del Pretore di Alessandria 28 maggio 1985 confermativa di decreto 17 maggio 1985 pronunciati nei confronti della Esat. Com. di Alessandria su ricorso della s.p.a. D.E.P.S.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen. 25 maggio 1985, n. 16 - Pres. Pescatore, Est. Trotta - Roncat ed altro (avv. Ramadori e Lanzinger) c. Ministero della Difesa (Avv. Gen. Stato).

Forze Armate - Servizio militare - Obiezione di coscienza - Natura giuridica - Ammissione ad un beneficio e non automatico riconoscimento di un diritto.

Servizio militare - Obiezione di coscienza - Procedimento per l'ammissione al beneficio - Domanda - Onere di illustrazione dei motivi a carico dell'obiettore - Non sussiste.

Tra le due opposte concezioni del riconoscimento dell'obiezione di coscienza (come ammissione ad un beneficio ovvero come automatico riconoscimento di un diritto individuale) il legislatore ha scelto la prima alternativa, adottando, per scoraggiare i falsi obiettori, un sistema doppiamente selettivo basato da un lato sulla maggior durata del servizio militare non armato o del servizio civile sostitutivo, e dall'altro su di una autonoma commissione incaricata di formulare, previa un'istruttoria, un parere sulla consistenza della domanda (1).

L'aspirante al beneficio del riconoscimento dell'obiezione di coscienza ha soltanto l'onere di compilare l'atto introduttivo del procedimento recante, tra l'altro, l'indicazione dei motivi che sono alla base della domanda, senza necessità di fornire la prova della profondità dei propri convincimenti, spettando all'apposita commissione il compito di raccogliere e valutare tutti gli elementi atti a verificare l'attendibilità dei motivi addotti. Pertanto è illegittimo il provvedimento di diniego adottato dalla P.A. basato sulla mancata allegazione di elementi probatori da parte del richiedente (2).

(1-2) **L'obiezione di coscienza ed i poteri della commissione di cui alla legge 772/72: un problema irrisolto.**

Con la legge 15 dicembre 1972, n. 772 l'obiezione di coscienza ha trovato cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, con il risultato di sanare tutte le potenziali situazioni di contrasto fra singoli individui ed obblighi di natura pubblica, che avevano la loro fonte in convincimenti ideologici in sé rispettabilissimi e che portavano inevitabilmente a conseguenze di carattere penale. La disciplina che è stata dettata risente tuttavia della difficoltà di regolare il rapporto fra l'esigenza del « sacro dovere » di difesa della Patria imposto dalla Costituzione, da un lato, e dall'altro il rispetto della libertà

(*Omissis*). Il signor Renzo Roncat, con istanza 22 dicembre 1980, chiedeva al Ministero della Difesa il riconoscimento dell'obiezione di coscienza. Il predetto Dicastero, sentito il parere della Commissione di cui agli artt. 3 e 4 della legge 15 dicembre 1972, n. 772, respingeva la domanda con decreto 1° marzo 1983 n. 915 recante la seguente motivazione: « Il giovane che si è genericamente richiamato ad imprescindibili motivi di coscienza, non ha fornito alcun elemento che consenta di ascrivere la sua obiezione a profondi motivi di ordine etico, o filosofico o religioso. D'altra parte il comportamento del Roncat è manifestamente in contrasto con i principi morali che il legislatore ha inteso considerare come fondamento dell'obiezione di coscienza ».

Con una motivazione sostanzialmente analoga lo stesso Ministero respingeva con decreto 22 aprile 1983, n. 1015, la domanda del sig. Luciano Daini, nei confronti del quale la seconda proposizione della motivazione veniva formulata nei seguenti termini: « D'altra parte, il comportamento del Daini, che ha un precedente penale per danneggiamento, è manifestamente in contrasto con i principi morali che il legislatore ha inteso considerare come fondamento dell'obiezione di coscienza ».

di coscienza individuale, del pari sancito dalla Costituzione. Si trattava cioè di stabilire entro quali limiti sia consentito ad un cittadino sottrarsi al servizio militare obbligatorio e, una volta stabiliti questi limiti, di creare gli strumenti mediante i quali la Pubblica Amministrazione possa regolarsi di fronte a coloro che chiedano di sottrarsi.

La legge n. 772 ha individuato quei limiti nella necessità che la volontà di non prestare servizio di leva sia dettata da imprescindibili motivi di coscienza, attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto. La *ratio* della legge si caratterizza dunque nella preoccupazione che le intime convinzioni dell'individuo non vengano compresse dall'imposizione di obblighi di natura pubblica, come appunto la prestazione di servizio militare armato. D'altra parte era necessario assicurare che l'interesse dello Stato all'organizzazione della propria difesa armata venisse, in linea generale, soddisfatto. La dialettica fra questi due interessi, entrambi costituzionalmente garantiti, ha fatto sì che l'intera legge venisse investita da dubbi di costituzionalità; dubbi che la Corte Costituzionale ha dissipato (sent. n. 164 del 24 maggio 1985) affermando che la prestazione di servizio civile o di servizio militare non armato in luogo di quello armato non si traduce in una deroga al dovere di difesa della patria, ma rappresenta semplicemente un modo di adempiere a quel dovere sotto diversa forma.

Il discorso si complica quando si passa a delimitare i mezzi che l'Amministrazione ha per riconoscere i casi in cui ricorrano i presupposti per concedere l'esenzione dal servizio militare armato, e, più specificamente, le funzioni ed i poteri della commissione istituita dalla legge n. 772. È intorno a questo problema che si dibattono la maggior parte delle controversie giurisdizionali aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti di diniego del riconoscimento dell'obiezione di coscienza; ed è in merito al medesimo problema che il Consiglio di Stato, prima a sezione semplice e poi in Adunanza Plenaria, è stato chiamato a pronunciarsi.

Avverso i predetti decreti del Ministero della Difesa, i signori Roncat e Daini proponevano distinti ricorsi al Consiglio di Stato con i quali gli interessati deducevano tre ordini di censure sostanzialmente identici:

1) assoluta carenza di motivazione e contraddittorietà del provvedimento. Contrariamente a quanto affermato nella prima parte della motivazione dei decreti ministeriali, le richieste dei ricorrenti contenevano una dettagliata argomentazione delle ragioni della loro obiezione. La seconda parte della motivazione di entrambi i decreti, poi, sarebbe meramente apparente in quanto mancherebbe qualsiasi indizio per ricostruire l'iter logico seguito dalla Commissione per ritenere i comportamenti del Roncat e del Daini in contrasto con i principi morali posti dal legislatore a fondamento della obiezione di coscienza. Inoltre, il Daini contestava la rilevanza dell'episodio processuale richiamato nel provvedimento di diniego sostenendo che, non essendo seguita alcuna condanna penale, il Ministero non avrebbe potuto prenderlo in considerazione ai fini della sua esclusione dal beneficio.

2) eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento sul rilievo che il Ministero non si sarebbe attenuto al criterio previsto dalla legge n. 772 in ordine sia agli argomenti valutabili ai fini della fondatezza dell'obiezione di coscienza, sia all'obbligo di provvedere solo in ragione di elementi di valutazione certi ed obiettivi;

3) violazione e falsa applicazione della legge n. 772 del 1972 perché mentre sarebbero state ritenute generiche ed indefinite le ragioni morali religiose e filosofiche addotte dai richiedenti, per converso sarebbe stato considerato argomento decisivo per la reiezione delle domande un non meglio precisato comportamento dei richiedenti.

Con la prima decisione (18 aprile 1983, n. 233) la IV Sezione affermò che la commissione ha il potere di pretendere — anche mediante la convocazione ad un colloquio — che il richiedente « renda conto... della genuinità dei sentimenti che professa sui problemi della vita e sui valori dello spirito » ed esclude apertamente che l'obiettore possa pretendere che per ottenere l'esonero dal servizio militare armato e la sua sostituzione con quello civile « sia sufficiente una semplice domanda più o meno concludente, sia pure accompagnata dai due elementi obiettivi richiesti dalla legge (non avere ottenuto licenze od autorizzazioni per l'uso di armi e non aver riportato condanne per porto d'armi abusivo) ».

La decisione dell'Adunanza Plenaria che qui si annota affronta il problema in tutta la sua ampiezza, e giunge a conclusioni alquanto diverse da quelle della quarta Sezione.

Come evidenziato nella prima delle due massime l'Adunanza Plenaria ha posto un punto fermo nella individuazione della natura giuridica dell'istituto dell'obiezione di coscienza, affermando, in conformità con la decisione su ricordata — ma dopo analisi più approfondita e con enunciazione più esplicita — che il riconoscimento dell'obiezione di coscienza non è configurabile come diritto individuale cui corrisponda nella p.a. il dovere di emanare l'atto

Il ricorrente Roncat, con motivi aggiunti notificati il 12 dicembre 1983, deduceva le seguenti ulteriori censure: a) manifesta contraddittorietà del provvedimento ed errore di fatto in quanto non si sarebbe tenuto conto che il precedente penale di cui alla sentenza del Tribunale di Bolzano del 1980 era stato travolto dalla successiva sentenza della Corte d'appello di Trento recante l'assoluzione perché il fatto non costituisce reato; b) eccesso di potere per manifesto contrasto con altro atto emesso dall'autorità giudiziaria e violazione di legge in relazione all'art. 1 della legge n. 772 del 1972, per la erronea rilevanza attribuita all'informativa dei carabinieri da cui comunque risultava che la sentenza del Tribunale di Bolzano era stata impugnata e che pertanto il Roncat doveva presumersi innocente fino alla conclusione processuale della vicenda.

In entrambi i giudizi si costituiva il Ministero della Difesa con il patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato la quale ha contestato la fondatezza dei motivi di gravame prospettati dai ricorrenti chiedendo il rigetto dei ricorsi.

a semplice richiesta del privato, ma bensì come ammissione ad un beneficio, il che significa che l'atto col quale la Amministrazione accoglie o rigetta la domanda di esonero per obiezione è espressione di un potere discrezionale.

Il riconoscimento dell'obiezione non è dunque conseguenza obbligatoria della mera constatazione della sussistenza di determinati requisiti (*rectius* della mancanza di certi elementi ostativi quali la titolarità di licenza per porto d'armi o l'aver subito condanne penali per porto abusivo d'armi), ma provvedimento da emanare in seguito ad una valutazione complessa per la quale è istituito un apposito organo consultivo composto da membri di alta qualificazione e preparazione professionale.

Circa il principio enunciato nella seconda massima, va detto che l'ordinanza di rimessione all'A.P. (IV Sez., 28 agosto 1984, n. 666) esprimeva un orientamento sostanzialmente conforme a quello della decisione n. 233 del 1983, in quanto si riteneva che la domanda diretta ad ottenere il beneficio dovesse essere adeguatamente motivata mediante l'esplicita indicazione dei motivi posti a base di essa. In quella sede si osservava altresì che è opportuno che la commissione appositamente istituita proceda ad una indagine diretta sulla personalità e le idee del richiedente, ma nulla si aggiungeva per indicare quali dovessero essere in concreto gli strumenti di questa indagine.

Così portata all'esame dell'Adunanza Plenaria, la questione ha trovato una soluzione che suscita perplessità sia in se stessa sia in quanto non sembra coerente con la enunciazione di partenza, di cui sopra s'è discusso.

L'analisi svolta dall'A.P. parte dai lavori preparatori della legge e, nel ricercare il reale intento del legislatore, sottolinea le considerazioni svolte dal relatore di maggioranza sulla inopportunità che fosse sancita l'obbligatorietà del colloquio con la commissione, data la possibilità che ciò determinasse una sperequazione a sfavore dei giovani forniti di minore cultura, i quali avrebbero avuto maggiori difficoltà ad esprimere le proprie idee ed a « convincere » la commissione della genuinità dei propri sentimenti. Tale preoccupazione fu estesa — continua l'A.P. — anche alla domanda ed alla relativa « motivazione », sicché anche per tale atto dovrebbe ritenersi soppresso l'onere del richiedente di fornire elementi utili al fine di individuare i motivi.

Con ordinanze nn. 202 del 5 luglio 1983 e 252 del 30 agosto 1983, la IV Sezione accoglieva le domande incidentali di sospensione dei provvedimenti rispettivamente impugnati dal Roncat e dal Daini.

Con altre due ordinanze nn. 666 e 687/84 sostanzialmente dello stesso tenore, rispettivamente emesse la prima sul ricorso Roncat e la seconda sul ricorso Daini, la IV Sezione, dopo avere rilevato che la legge n. 772 del 1972 sembra suscettibile, in ordine ad aspetti fondamentali della sua applicazione, di differenti interpretazioni ciascuna delle quali non appare del tutto sprovvista di plausibilità, ha rimesso la decisione delle cause all'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato per scongiurare preventivamente in una materia particolarmente delicata l'eventualità di contrasti giurisprudenziali.

Dopo la pubblicazione delle ordinanze da ultimo menzionate, i difensori del Roncat e del Daini hanno ulteriormente approfondito i motivi di gravame prospettati negli atti introduttivi dei rispettivi giudizi con la produzione di memorie scritte.

All'udienza del 3 dicembre 1984, in cui entrambi i ricorsi sono stati congiuntamente discussi, le cause, su richiesta dei difensori delle parti, sono state trattenute per la decisione.

Dall'esame dei lavori preparatori risulta che in seno alla commissione parlamentare si enuclearono due contrapposte posizioni, le quali oltre che per le loro tipiche connotazioni politiche si distinguevano nettamente anche per la configurazione giuridica che intendevano fosse attribuita all'istituto da disciplinare: l'una, propria del relatore di maggioranza, che concepiva l'obiezione di coscienza come un *interesse legittimo* del soggetto privato, ed il suo riconoscimento come ammissione ad un beneficio da concedere a seguito di una valutazione discrezionale della p.A., operata mediante l'ausilio di una commissione con compiti consultivi; l'altra, quella di alcuni gruppi di opposizione, che intendeva l'obiezione di coscienza come *diritto soggettivo perfetto*, e riteneva che essa dovesse essere riconosciuta a semplice domanda dell'interessato, senza che vi fosse alcuna commissione delegata a svolgere attività istruttoria e consultiva.

La discussione in seno alla Commissione parlamentare fu lunga ed animata, e gli argomenti principali dei sostenitori della seconda posizione furono l'inammissibilità dell'istituzione di un «Tribunale delle coscienze» ed il timore che nel momento in cui le domande venissero sottoposte al vaglio di questa si producesse una disparità di trattamento per gli obiettori meno dotati di cultura rispetto a quelli più dotati. Tale preoccupazione investiva sia il colloquio orale, che figurava nella primitiva stesura del progetto di legge, sia l'illustrazione scritta dei motivi nella domanda. Si vedano gli emendamenti proposti dall'on. Bandiera di soppressione del secondo comma dell'art. 1, (pag. 74 della seduta del 14 dicembre, respinto), e di sostituzione del primo comma dell'art. 2 con un testo in cui non figurava la parola «motivata» (pag. 83 medesima seduta, ritenuto precluso), e di soppressione degli interi articoli 3 e 4 (pagg. 85 e 87, entrambi respinti).

Più in generale risulta dai lavori preparatori che nella posizione minoritaria si collegava la natura di diritto soggettivo dell'obiezione di coscienza con

DIRITTO

1. — I ricorsi autonomamente proposti dai signori Roncat e Daini avverso i provvedimenti dello stesso tenore emanati dal Ministero della Difesa sulle loro domande, rivolte ad ottenere il riconoscimento della obiezione di coscienza e l'ammissione a prestare il servizio sostitutivo civile, possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia, in quanto comportano la definizione delle stesse questioni di diritto.

2. — Le ordinanze di rimessione delle cause a questa Adunanza Plenaria hanno indicato le ragioni per le quali, in ordine ad aspetti essenziali concernenti l'interpretazione e l'applicazione della legge 15 dicembre 1972, n. 772, recante norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, siano possibili ricostruzioni della volontà legislativa sensibilmente diverse a seconda che l'accento venga posto su questa o su quella espressione ovvero a seconda che la oggettiva ambiguità di determinate proposizioni venga integrata da una delle possibili chiavi di lettura di una realtà così complessa e articolata come quella che va sotto il nome di obiezione di coscienza.

In effetti, il rischio di contrasti giurisprudenziali in questa materia non è meramente potenziale: esso diventa immediatamente concreto e reale non appena vengono riproposte in sede interpretativa ed applicativa le contrapposte problematiche delineatesi nel corso dei tormentati lavori parlamentari della l. n. 772 del 1972.

l'automaticità del suo riconoscimento e quindi con l'inutilità di un organo che sottoponesse ad esame le domande presentate. Nella linea del relatore, al contrario, si prospettava l'attribuzione al singolo di un mero interesse legittimo dinanzi al quale la P.a., non avendo obbligo giuridico di emanare il provvedimento richiesto, doveva avviare un'istruttoria e porre in essere un'attività almeno in parte discrezionale; e in tale progetto, che prevalse, l'illustrazione dei motivi da parte del richiedente non solo non venne scartata, ma fu considerata elemento logicamente necessario affinché quella indagine conoscitiva — che è normale presupposto di ogni attività provvedimento caratterizzata da discrezionalità — potesse essere svolta: l'emendamento abrogativo dell'obbligo di *motivare* la domanda fu ritenuto precluso *dato che* l'emendamento soppressivo del secondo comma dell'art. 1 era stato respinto (v. pag. 83 seduta 14 dicembre). Il che porta a concludere che gli *oppositori* intendessero (e correttamente) che la «motivazione» della domanda consistesse nella *illustrazione* e non nella semplice *indicazione* dei motivi che inducono il giovane a chiedere l'esonero dal servizio armato.

Dunque la preoccupazione di disparità di trattamento in relazione all'onere di illustrazione dei motivi, cui la sentenza dell'Adunanza Plenaria si riferiva, fu argomento della linea di opposizione che rimase perdente; nel sistema della legge che venne approvata si sancisce invece che i motivi di coscienza adottati debbono essere attinenti ad una concezione generale della vita basata su *profondi convincimenti* religiosi o filosofici o morali (art. 2, secondo comma); si stabilisce che la domanda deve essere *motivata*, in relazione al secondo

Da essi, perciò, ad avviso del Collegio, conviene muovere sia per risolvere lo specifico problema del significato da attribuire alla « motivazione » della domanda di riconoscimento della obiezione di coscienza, espressamente sollevato dalle ordinanze di rimessione, sia per individuare (il che è un modo diverso e più articolato di porre lo stesso problema) nel procedimento previsto dagli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 772 del 1972, da un lato gli oneri posti a carico dei richiedenti il beneficio e dall'altro i poteri dell'apposita commissione, cui la legge demanda la formulazione di un parere « circa la fondatezza e la sincerità dei motivi addotti dal richiedente » (art. 3, comma primo).

3. — Al problema del riconoscimento giuridico dell'obiezione di coscienza, affrontato anche dall'Assemblea Costituente in modo del tutto marginale (cfr. *Atti Ass. Cost.*, seduta del 22 maggio 1947 p. 4186 e seg.), il legislatore aveva cercato di dare una risposta sin dalla V legislatura, durante la quale il Senato aveva approvato (27 luglio 1971) un disegno di legge che non ottenne il voto dell'altro ramo del Parlamento per l'anticipato scioglimento delle Camere. Con la VI legislatura, lo stesso testo approvato dal Senato fu ripresentato con il disegno di legge n. 317, al quale si contrappose il disegno di legge n. 430 recante una diversa concezione della struttura del provvedimento legislativo da adottare: quest'ultimo, infatti, era basato non già sulla possibilità di ottenere il beneficio dell'ammissione al servizio militare non armato ovvero al servizio civile sostitutivo, ma sul diritto del cittadino all'esonero dal servizio militare in quanto obiettore di coscienza, e, quindi, sul riconoscimento automatico di tale diritto alla stregua della semplice dichiarazione dell'interessato.

comma dell'art. precedente (art. 2, primo comma); si demanda alla commissione il compito di esprimere un parere *circa la fondatezza e la sincerità dei motivi addotti*.

L'Adunanza Plenaria giustamente considera l'attività della commissione come uno strumento per selezionare gli obiettori autentici da quelli falsi, ma ritiene che vi sia anche un altro mezzo posto dalla legge allo stesso scopo, e cioè la maggior durata del servizio civile. Ma nell'esposizione del relatore ROSA al Senato (pag. 17 seduta del 29 novembre) si chiarisce che tale maggiore durata è posta per compensare il fatto che coloro che prestano servizio militare restano esposti per lungo tempo all'obbligo di eventuali richiami per addestramento. A ben vedere, dunque, il vaglio della commissione sulle domande è l'unico strumento posto dalla legge per selezionare i veri obiettori.

E da ritenere, in conclusione, che la difficoltà incontrata dal legislatore nel comporre il conflitto fra i due opposti interessi — quello del singolo all'esplicazione dei propri convincimenti ideologici e quello dello Stato ad organizzare le proprie forze armate — di cui s'è detto sopra, e che risulta dalle avverse posizioni dei componenti della Commissione parlamentare Difesa, ha portato ad una legificazione non del tutto chiara e di difficile applicazione: se da un lato si attribuisce alla commissione consultiva il compito di accertare la fondatezza dei motivi esposti dal richiedente, dall'altro non si indicano in modo esplicito i mezzi per esercitare tale potere.

Per entrambi i suddetti disegni di legge fu adottata la procedura abbreviata di cui all'art. 81 del Regolamento del Senato, ma l'oggetto della discussione restò ancorato al testo dal disegno di legge n. 317, non essendo riuscita a prevalere la diversa concezione del riconoscimento automatico della obiezione di coscienza.

A quel testo, però, furono introdotte, nella seconda discussione in Senato, significative modifiche la cui rilevanza è essenziale e decisiva ai fini della esatta impostazione delle questioni di diritto sottoposte all'esame del Collegio.

La prima modifica investì il secondo comma dell'art. 1 che originariamente così recitava: « I motivi di coscienza adottati debbono essere attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali del soggetto, di cui sia stata fatta in precedenza manifesta professione ». Questa disposizione, su proposta tra gli altri dello stesso relatore di maggioranza, (e la circostanza, come si vedrà, non è priva di significato), risulta modificata come segue dallo emendamento 1.6: « I motivi di coscienza adottati debbono essere attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto ».

Tali difficoltà di applicazione non sembrano appianate con la decisione annotata. Il Consiglio di Stato afferma che l'indagine della commissione deve essere tesa non ad accertare « in positivo » il grado di profondità dei convincimenti e dei motivi — e ciò può essere pienamente condiviso — ma bensì a verificare la « non inattendibilità » dei motivi adottati in relazione agli elementi raccolti in sede istruttoria; non indica però mediante l'uso di quali strumenti possano essere raccolti quegli elementi. Se il richiedente non ha l'onere di illustrare egli stesso le proprie motivazioni, l'Amministrazione non ha in realtà alcun mezzo (giuridicamente lecito) per accertare che la domanda proviene da un falso obiettore ed è pretestuosa. Non resterebbero infatti che le informazioni assunte dagli organi di polizia: in realtà nessun aiuto concreto potrà venire da queste, dato che soltanto la segnalazione di determinati comportamenti penalmente rilevanti rappresenterebbe un elemento atto a smentire le affermazioni del preteso obiettore; ma tali elementi emergerebbero comunque dalle certificazioni del casellario giudiziale. Si finisce in tal modo per svuotare totalmente di contenuto l'attività della commissione, e per tornare in effetti alla concezione dell'obiezione di coscienza come automatico riconoscimento di un diritto perfetto; concezione che — come la stessa Adunanza Plenaria ha riconosciuto — è stata dal legislatore ripudiata.

Va infine rilevato che le preoccupazioni di cui questa decisione del Consiglio di Stato sembra espressione (e cioè la repressione della libera manifestazione delle opinioni di determinati gruppi di cittadini mediante un'applicazione restrittiva della legge n. 772) non sembrano giustificate alla luce di alcuni dati statistici. Negli anni 1984-1985 sono state avanzate circa 9.000 domande l'anno, delle quali è stato respinto meno del 10%; il che induce a ritenere che il potere attribuito all'Amministrazione dalla legge sia stato esercitato con notevole liberalità.

GESUALDO D'ELIA

La seconda modifica (con gli emendamenti 4.5 e 4.6, anch'essi proposti tra gli altri dal relatore di maggioranza) riguarda la formulazione del terzo comma dell'art. 4 e la soppressione del quarto comma dello stesso articolo. Il testo originario dei due commi in questione era il seguente: « La Commissione interroga il richiedente e procede a tutti gli accertamenti necessari in ordine alla fondatezza e alla sincerità dei motivi addotti dal richiedente »; « La mancata comparizione del richiedente, senza giustificato motivo, equivale, ad ogni effetto di legge, a rinuncia alla domanda ». Quest'ultimo comma fu, come già accennato, soppresso, mentre quello precedente risultò modificato dalla seguente proposizione: « La Commissione raccoglie e valuta tutti gli elementi utili ad accertare la validità dei motivi addotti dal richiedente », (cfr. *Atti Senato*, VI legislatura, Assemblea, seduta del 30 novembre 1972, pag. 3076 e segg. e in particolare pagg. 3102 e 3106).

Sebbene queste modifiche abbiano un oggettivo ed incontestabile significato, non è inopportuno ricordare che la loro spiegazione ufficiale si rinviene nella successiva discussione in seno alla Camera dei Deputati (cfr. *Atti Camera*, VI legislatura, Commissioni in sede legislativa, VII Commissione, seduta del 6 dicembre 1972 pagg. 9 e 10), e, precisamente, nella introduzione del relatore di maggioranza, il quale, dando atto di una serie di contatti di parlamentari di diversi gruppi politici (di maggioranza e di opposizione) appartenenti sia alla Camera che al Senato, per cercare di « chiarire, prima che si pervenisse alla fase del dibattito ufficiale, l'impostazione di alcune norme sulle quali indubbiamente, una volta assunto un determinato orientamento, sarebbe stato poi molto difficile tornare indietro », dichiarò testualmente: « In questa fase preliminare di contatti abbiamo potuto così formarci la convinzione della inopportunità di insistere sulla disposizione che imponeva alla Commissione costituita per giudicare la fondatezza delle domande di interrogare gli obiettori: si trattava infatti di una norma di carattere prevalentemente formale e che, dal punto di vista sostanziale, non avrebbe permesso di conseguire i risultati sperati, ma avrebbe potuto dar luogo ad una sperequazione, ingiustificata ed ingiustificabile, tra i richiedenti forniti di una certa cultura, i quali non avrebbero avuto alcuna difficoltà ad esprimersi in termini chiari e convincenti, e quelli invece privi di un bagaglio culturale adeguato. In merito a tale aspetto mi sembra di poter dire che un notevole passo in avanti sia stato compiuto, così che la Commissione avrà semplicemente il compito di valutare e raccogliere gli elementi necessari al fine di accertare la fondatezza dei motivi, addotti dal richiedente ».

Le preoccupazioni espresse dal relatore di maggioranza, a proposito dell'interrogatorio, sulle inammissibili, ma tutt'altro che ipotetiche, disparità di trattamento connesse al diverso livello culturale dei richiedenti il « beneficio » dell'obiezione di coscienza, trovarono eco in numerosi interventi dei parlamentari di tutti i gruppi (favorevoli o contrari che fossero alla proposta di legge in discussione) e in alcuni casi esse furono estese,

per ragionamenti del tutto analoghi a quelli sopra riportati, anche ad altri adempimenti previsti dalla legge e in particolare alla domanda e alla relativa « motivazione » (cfr. tra gli altri, *Atti Camera*, VII Commissione, seduta del 13 dicembre, p. 62).

4. — Nel tirare le fila del diffuso richiamo ai lavori preparatori, è lecito mettere a fuoco alcune conclusioni che, ad avviso del Collegio, debbono avere una adeguata rilevanza in sede interpretativa: *a*) tra le due opposte concezioni del riconoscimento della obiezione di coscienza (come ammissione ad un beneficio ovvero come automatico riconoscimento di un diritto individuale) il legislatore ha scelto decisamente la prima alternativa, adottando, per scoraggiare i falsi obiettori, un sistema doppiamente selettivo basato su due criteri fondamentali: il primo è costituito dalla maggiore durata del servizio militare non armato o dal servizio sostitutivo civile per un periodo di otto mesi (art. 5, comma primo); il secondo è rappresentato da un'autonoma commissione, pur costituita dal Ministro della Difesa, incaricata di formulare, previa una istruttoria d'ufficio, un parere sulla consistenza della domanda (cfr. *Camera - Commissioni in sede legislativa*, VI legislatura, VII Commissione, 6 dicembre 1972, pag. 19); *b*) nell'ambito di questa impostazione, però, la originaria trama normativa ha subito modificazioni tutt'altro che marginali, in quanto le prescrizioni volte a gravare il richiedente di oneri specifici ovvero ad attribuire penetranti poteri inquisitori alla commissione, sono state profondamente modificate nel senso di attenuarne se non di eliminarne la portata: così, la soppressione della espressione « di cui sia stata fatta in precedenza manifesta professione » sta a significare in modo trasparente che l'obietto non è tenuto a dimostrare quando, come e dove abbia « professato » quei profondi convincimenti che debbono essere il supporto dei « motivi di coscienza adottati », ma ha semplicemente l'onere di indicare il motivo o i motivi che dal legislatore sono stati astrattamente ritenuti meritevoli della deroga all'obbligo del servizio militare. Altrettanto dicasi in ordine alle modifiche dell'art. 4, dove accanto alla significativa soppressione dell'interrogatorio, per le ragioni sopra indicate, alla Commissione è espressamente demandato il compito di raccogliere e valutare « tutti gli elementi utili ad accertare la validità dei motivi adottati dal richiedente »; *c*) il legislatore si è concretamente posto il problema che, in un procedimento siffatto, i richiedenti potrebbero essere discriminati a seconda del diverso livello intellettuale e culturale: adoperandosi per eliminare quelle disposizioni che avrebbero potuto realizzare o, comunque, accentuare tali discriminazioni, egli ha dato una prova esplicita, della sua intenzione che l'interprete ha il dovere di raccogliere ed utilizzare come criterio ermeneutico a norma dell'art. 12 delle disposizioni della legge in generale, tutte le volte in cui quella diversità di livello intellettuale e culturale è suscet-

tibile di alterare la *par condicio* dei richiedenti e di incidere sulla ammissibilità al beneficio.

5. — Le conclusioni sopra delineate sono state tenute ben presenti dal Governo in sede di emanazione delle norme regolamentari relative all'attuazione della legge n. 772, a norma dell'art. 5, comma secondo.

In effetti, precisando il contenuto della « apposita domanda » per ottenere il riconoscimento della obiezione di coscienza, l'art. 2, comma secondo, del d.P.R. 28 novembre 1977, n. 1139, stabilisce, tra l'altro, che « la domanda deve indicare il motivo o i motivi rientranti tra quelli indicati al secondo comma dell'art. 1 della legge 15 dicembre 1972, n. 772, in base ai quali viene chiesto il riconoscimento », precisando significativamente, nel comma successivo, che « la domanda può essere corredata di tutti i documenti che l'interessato ritenga utile a sostegno dei motivi adottati ».

Tali essendo gli oneri posti a carico del richiedente l'ammissione al beneficio, non è chi non veda come, dall'originario procedimento nel quale il giovane era tenuto a fornire la prova dei propri comportamenti e convincimenti pregressi e a sottoporsi alla penetrante attività inquisitoria della Commissione, chiamata a valutare a mezzo dell'interrogatorio le dichiarazioni e le prove da lui fornite a sostegno della domanda, la legge prima, e le norme di attuazione poi, abbiano configurato un procedimento del tutto diverso nel quale l'onere effettivo posto a carico del richiedente si riduce alla compilazione dell'atto introduttivo del procedimento recante, tra l'altro, la indicazione del motivo o dei motivi, fra quelli previsti dalla legge, che sono alla base della domanda di riconoscimento della obiezione di coscienza.

Le successive norme regolamentari confermano questa impostazione, atteso che demandano all'autorità militare qualsiasi altro adempimento, ivi compresa l'acquisizione di taluni certificati (certificato generale del casellario giudiziario, certificato rilasciato dalla competente autorità comprovante che l'istante non è titolare di licenze o autorizzazioni relative alle armi) che pure avrebbero potuto essere fornite dai richiedenti.

A seguito dell'atto introduttivo, il procedimento, dunque, prosegue su esclusivo impulso d'ufficio (salvo il ricorso, da parte dell'interessato, alla procedura per la impugnazione del silenzio-rifiuto dopo il decorso del termine di sei mesi dalla presentazione della domanda: cfr. Sez. IV, 20 maggio 1980, n. 579) e si conclude con il decreto del Ministro previo esame della commissione che « raccoglie e valuta tutti gli elementi utili ad accertare la validità dei motivi adottati dal richiedente » (art. 4, comma terzo, della legge) ed esprime un parere « circa la fondatezza e la sincerità dei motivi adottati » dallo stesso (art. 3, comma primo, della legge).

La commissione, perciò, ha il compito di selezionare e di graduare la rilevanza degli elementi raccolti per formulare un giudizio di pertinenza e di congruenza del motivo prospettato nella domanda con gli altri dati acquisiti d'ufficio, a seguito della istruttoria. In altre parole, alla Commissione non è demandato il compito di valutare in positivo il grado di profondità dei convincimenti e dei motivi allegati dai richiedenti (come pure talora erroneamente si è ritenuto), ma solo la loro attendibilità, anzi, meglio, la loro non manifesta infondatezza ai fini della concessione del beneficio: sicché, solo dinanzi alla manifesta infondatezza degli imprescindibili motivi di coscienza allegati alla dichiarazione di contrarietà, in ogni circostanza, all'uso generale delle armi, la commissione può disattendere le domande degli interessati: e ciò può verificarsi sia quando dagli elementi raccolti d'ufficio in sede istruttoria emerga la prova della inconsistenza dei motivi adottati dai richiedenti, sia quando da quegli stessi elementi sia possibile dedurre, al di là di ogni ragionevole dubbio, la pretestuosità della domanda di ammissione al beneficio.

Alla formulazione di quest'ultimo giudizio la commissione non può però pervenire sulla base della sola valutazione della motivazione della domanda, sia perché questa si risolve, come sopra è stato precisato, nella indicazione « del motivo o dei motivi » rientrante tra quelli previsti dalla legge, sia perché la concreta formulazione dei motivi da parte del richiedente (ove venisse sottoposta a un giudizio di congruità con riferimento alla serietà e consistenza delle argomentazioni sui convincimenti religiosi filosofici o morali), potrebbe prestarsi a forme di discriminazione fondate sul livello intellettuale e culturale dei richiedenti che, come si è visto, il legislatore ha per certo voluto evitare.

In questa prospettiva, deve essere valutata anche la ipotesi (tutt'altro che infrequente nella pratica) che la domanda di riconoscimento venga fatta sulla falsariga di uno schema stereotipo o di un modello eventualmente predisposto da associazioni o comitati di persone che asseriscono di essere contrari in ogni circostanza all'uso personale delle armi: anche in questo caso, posto che la sincerità dell'obiezione non può essere senz'altro esclusa dall'adesione (magari con intento chiaramente provocatorio) a un modulo predisposto, la commissione è tenuta a formulare un giudizio concreto sulla base degli elementi a sua disposizione, perché la sua pronuncia, per quanto collegata alla domanda dell'interessato, dipende pur sempre dal concreto riscontro dei motivi dichiarati con gli elementi raccolti in sede istruttoria.

6. — Le considerazioni che precedono valgono, per un verso, a risolvere i dubbi prospettati dalle ordinanze di rimessione, per l'altro, a definire correttamente la portata delle censure che sia il Roncat sia il Daini hanno separatamente dedotto nei confronti dei decreti mini-

steriali di reiezione delle rispettive domande tese ad ottenere il riconoscimento dell'obiezione di coscienza.

I ricorrenti hanno censurato i provvedimenti impugnati sotto tre distinti profili e, precisamente, per assoluta carenza di motivazione e contraddittorietà, per sviamento di potere e per violazione e falsa applicazione della legge n. 772 del 1972. In sostanza, da diversa angolazione, gli interessati contestano i decreti ministeriali (e i relativi pareri): a) nella parte in cui essi hanno ritenuto insufficiente e generico il richiamo ad imprescindibili motivi di coscienza sul rilievo che i giovani non avrebbero fornito alcun elemento che consentisse di ascrivere la loro obiezione a profondi motivi d'ordine etico o filosofico o religioso; b) nella parte in cui il comportamento dei ricorrenti era stato ritenuto « manifestamente » in contrasto con i principi morali che il legislatore ha inteso considerare come fondamento della obiezione di coscienza ».

Sotto entrambi gli aspetti i ricorsi si rivelano fondati.

Per quanto attiene alle determinazioni enunciate sub a), è appena il caso di sottolineare, dopo quanto è stato sopra prospettato in via generale, che la commissione è incorsa in un duplice erroneo rilievo: là dove ha addebitato ai richiedenti la mancata allegazione di elementi probatori per ascrivere l'obiezione a motivi di carattere etico, o filosofico o religioso e nella parte in cui ha considerato generico il richiamo agli imprescindibili motivi di coscienza. Il primo rilievo, infatti, si risolve in una illegittima inversione dell'onere della prova in quanto, mentre la normativa considera una mera facoltà dei richiedenti quella di corredare la domanda di tutti i documenti ritenuti utili a sostegno dei motivi adottati, il provvedimento impugnato lo considera un onere, il cui mancato adempimento si riflette sulla genericità del richiamo ai motivi di coscienza.

A quest'ultimo proposito va invece ribadito che è sufficiente nella domanda la indicazione di uno dei motivi contemplati dalla legge per ritenere ritualmente proposta la richiesta di ammissione ai benefici di cui alla legge n. 772 del 1972.

In ordine, poi, alle determinazioni enunciate sub b), le censure dei ricorrenti colgono nel segno: il preteso contrasto tra il comportamento dei ricorrenti con i principi morali tutelati dall'istituto della obiezione di coscienza si configura innanzi tutto come una petizione di principio e in secondo luogo risulta inconsistente in punto di fatto. Ed invero, le vicende penali cui la commissione sembra aver fatto riferimento erano largamente superate per il Roncat alla data di formulazione del parere (seduta del 14 settembre 1982), in quanto lo stesso Roncat, pur condannato in primo grado dal Tribunale di Bolzano, era stato assolto, perché il fatto non costituisce reato, dalla contravvenzione di cui all'art. 18 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773, con sentenza della Corte d'appello di

Trento del 6 maggio 1981, divenuta irrevocabile molto tempo prima del parere della menzionata commissione.

Quanto, poi, al Daini, il richiamo a un precedente penale per danneggiamento, coperto — per di più — da perdono giudiziale concesso dal Tribunale per i minorenni di Bolzano, non appare motivo sufficiente per escludere il ricorrente dal beneficio della obiezione di coscienza, atteso che i fatti, cui si riferisce il perdono giudiziale, che comporta, come è noto, l'estinzione del reato, appaiono assunti in modo astratto e, come tali, considerati contrastanti con i valori tutelati dalla legge n. 772 del 1982.

7. — Da quant'innanzi discende che i ricorsi indicati in epigrafe debbano essere accolti. (*omissis*)

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 27 maggio 1985, n. 212 (ordinanza) - Pres. Crisci - Rel. Buonopane - Sarti (avv. Sciacca) c. Ministero del Tesoro (avv. dello Stato).

Giustizia amministrativa - Giudicato - Ricorso per l'esecuzione - Credito del dipendente pubblico - Domanda di rivalutazione - Ammissibilità - Rimessione all'Adunanza plenaria.

Deve essere rimessa all'Adunanza plenaria la questione dell'ammissibilità nel giudizio di ottemperanza della domanda di rivalutazione del credito del pubblico dipendente e dei relativi interessi, non accertato nel giudicato. (1)

(*omissis*). — L'obbligo, al cui adempimento tende l'azione di esecuzione proposta con il ricorso in esame, si specifica nell'attribuzione dei benefici (in materia di trattamento pensionistico, indennità di buonuscita ed altre indennità) di cui all'art. 1 *bis* del d.l. 23 dicembre 1978, n. 814, convertito nella legge 19 febbraio 1979 n. 52, nonché nella corresponsione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali inerenti alle somme spettanti per l'applicazione di detti benefici.

Peraltro, la pretesa alla rivalutazione ed agli interessi in parola pone un problema particolare, per il fatto che essa, oltre a non essere stata espressamente formulata né nell'atto introduttivo del giudizio (ricorso

(1) Sulla ammissibilità della domanda si era pronunciata la sez. VI, con la decisione 21 maggio 1984, n. 295; in senso contrario, la sez. V, con decisione 11 dicembre 1982, n. 836.

La questione appare delicata in rapporto al limite della proponibilità delle domande nel ricorso per ottemperanza, costituite dal contenuto del giudicato, ma nel corso della stampa del fascicolo è stata risolta dall'Ad. plen. nel senso favorevole al dipendente (Ad. plen., 8 ottobre 1985, n. 19).

incardinato al n. 1162 del ruolo della Sezione I del TAR del Lazio, per l'anno 1980) né nell'atto di appello, non trova riscontro nella decisione n. 643/1983, di cui si chiede l'esecuzione.

La questione si configura come ulteriore specificazione di quella che la sezione ha deferito all'esame dell'Adunanza plenaria, con ordinanza 28 agosto 1984, n. 655, resa su vertenza pure avente ad oggetto l'erogazione dei benefici sopra menzionati, e nella quale la domanda degli interessi legali e della rivalutazione monetaria era stata posta, per la prima volta, con il ricorso in appello.

Orbene, la proposizione di siffatta istanza, per la prima volta, nel giudizio di ottemperanza per l'adempimento di obbligazioni inerenti a rapporto di pubblico impiego — fermo restando il principio che in tale sede non possono avanzarsi domande nuove o diverse da quelle sulle quali la decisione passata in giudicato ha pronunciato — è destinata a subire discriminazioni, sotto il profilo dell'ammissibilità, nella misura in cui sia consentito o meno tener conto, nelle singole fattispecie, della inscindibilità del credito di lavoro principale da quello derivante dall'automatica applicazione di meccanismi previsti dall'ordinamento, per la conservazione del valore economico del credito medesimo o in ragione del ritardato pagamento.

È chiaro, infatti, che se la rivalutazione e gli interessi, siano questi ultimi anche « moratori » (cfr. Ad. plen., dec. 7 aprile 1981, n. 2), dovessero ritenersi parte integrante del credito di lavoro, sarebbe, per ciò stesso, escluso il carattere di novità nei confronti della domanda che, per tale parte, venisse specificata, per la prima volta, in sede di giudizio di ottemperanza.

Sul punto, peraltro, la giurisprudenza di questo Consiglio non presenta univoche soluzioni. Infatti, alla rigorosa esclusione dell'ammissibilità della domanda in parola, pronunciata dalla V Sezione, con decisione 11 dicembre 1982, n. 836, sembra contrapporsi il riconoscimento — ad opera della decisione 21 maggio 1984, n. 295, resa dalla VI Sezione — che l'istanza di rivalutazione non introduce accertamenti nuovi ed ulteriori rispetto a quello richiesto per far valere l'adempimento o il ritardato adempimento dell'obbligazione principale a carico della Pubblica amministrazione. Viene argomentato, in proposito, che il credito retributivo del pubblico dipendente, non diversamente da quello del lavorante privato, si sottrae, mediante i cennati meccanismi di automatica conservazione del valore reale, alla rigida applicazione del principio nominalistico.

In presenza della considerata alternatività di orientamento, il Collegio ritiene opportuno deferire all'Adunanza plenaria l'esame della questione sopra prospettata, nei limiti attinenti alle pretese per crediti di lavoro, ai sensi dell'art. 45 secondo comma del t.u. approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054.

CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 13 maggio 1985, n. 197 - Pres. Buscemi - Est. Luci - Ministero Industria (avv. Stato Sernicola) c. Comune di Rossano Calabro (avv. Garofalo) e Enel (avv. M. Nigro).

Giustizia amministrativa - Appello incidentale - Termine - Riproposizione dei motivi del ricorso - Ammissibilità.

Urbanistica - Edilizia - Enel - Costruzione di oleodotto - Difetto di concessione - Sospensione dei lavori - Illegittimità.

E ammissibile l'appello al Consiglio di Stato, proposto dalla parte soccombente, che sia stato notificato entro il termine di 60 giorni dalla notificazione dell'appello di altra parte soccombente, e comunque entro il termine prescritto per l'impugnazione principale e che riproduca motivi di illegittimità già formulati nel provvedimento impugnato, anche se deduca vizi propri della decisione. (1)

E illegittimo il provvedimento del sindaco che ordina la sospensione dei lavori intrapresi dall'Enel per la costruzione di un oleodotto, perché privi di concessione, ma dichiarati conformi agli strumenti urbanistici dal Ministro dei LL.PP. di intesa con la regione. (2)

(omissis) — Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità degli appelli, dedotte dai Comuni resistenti con riferimento a diversi rilievi:

1) perché trattasi di un appello « principale » proposto dopo la notifica di analogo appello del Ministero dell'industria (quanto alla impugnazione dell'ENEL);

2) perché non vengono impuguate parti delle sentenze autonomamente idonee a sorreggerle e perché i gravami sono basati su motivi « non riconducibili ai motivi del ricorso di primo grado » (quanto ad entrambe le impugnazioni);

3) per difetto di posizione soggettiva tutelabile e di interesse in relazione ai provvedimenti impugnati (quanto all'appello del Ministero). Le eccezioni sono da respingere.

Quanto alla prima, vero è che, nel caso in cui nel giudizio di primo grado siano rimaste soccombenti più parti e una di queste proponga appello contro la sentenza, le altre parti, ove intendano anche esse impugnare, devono proporre appello incidentale nei modi e nei termini per esso previsti (Sez. VI, maggio 1983, n. 308), e ciò in quanto anche

(1-2) La prima questione sul termine per la proposizione dell'appello è stata già esaminata dall'Ad. plen., 18 luglio 1983, n. 20; la seconda è conforme all'Ad. plen., 20 maggio 1980, n. 18.

nel processo amministrativo trova applicazione il principio generale, ricavato dall'art. 333 cod. proc. civ. secondo il quale sussiste interesse a che tutte le impugnazioni avverso la stessa sentenza vengano concentrate ed unitariamente trattate e decise dal giudice dell'impugnazione, per evidenti ragioni di economia processuale ed al fine di evitare l'eventuale formarsi di giudicati tra loro contrastanti (Sez. V, 15 dicembre 1978, n. 1614).

Tuttavia, deve ritenersi che l'appello proposto in via principale possa valere come impugnazione incidentale, a condizione che sia stato proposto entro i termini di decadenza propri delle impugnazioni incidentali; termini che, per il processo amministrativo, vanno ricavati dagli artt. 37 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 e 29 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 (trenta giorni dalla scadenza del termine assegnato per il deposito della impugnazione principale, e cioè sessanta giorni dalla notificazione della stessa) (Sez. IV, 25 marzo 1983, n. 165).

Ed inoltre una volta raggiunto, mediante la riunione di più impugnazioni separate avverso la stessa sentenza, lo scopo della loro concentrazione, l'eventuale violazione del principio di cui all'art. 333 cod. proc. civ. circa i termini ed i modi dell'impugnazione incidentale, neppure produce conseguenze in ordine alla ammissibilità della seconda impugnazione, la cui tempestività ben può essere accertata secondo le regole generali e con riferimento al termine previsto per impugnare in via principale (Sez. VI, 2 maggio 1983, n. 308, *cit.*).

Nel caso di specie, pertanto, l'appello dell'ENEL essendo stato notificato il 25 novembre 1983 e quindi entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'appello del Ministero dell'industria (3 novembre 1983) e risultando, altresì, proposto nel termine prescritto per l'impugnazione principale, non può essere considerato intempestivo e di conseguenza inammissibile.

Quanto al secondo rilievo dedotto dai resistenti, va considerato che, pur essendo la sentenza impugnata l'oggetto immediato del ricorso in appello, sussiste tuttavia identità di contenuto tra il giudizio di impugnazione e quello di primo grado, dal momento che l'effetto devolutivo dell'appello stesso implica il riesame, nei limiti dell'impugnazione, dei motivi di illegittimità dedotti avverso l'originario provvedimento impugnato.

Altro non occorre, quindi, ai fini dell'ammissibilità dell'appello, se non la riesposizione delle ragioni fatte valere in primo grado, e cioè i motivi di illegittimità dell'atto sottostante respinti dal primo giudice; mentre la esposizione delle specifiche ragioni per le quali, a sua volta, questo giudizio viene ritenuto ingiusto, onde se ne richiede la riforma, attengono ad un maggiore spiegamento delle facoltà di difesa, in vista soltanto di un più completo ed esauriente riesame della controversia (Ap., 21 ottobre 1980, n. 37).

Non occorre, in definitiva, dedurre, al fine dell'ammissibilità dell'appello, in quanto mezzo di gravame, vizi propri della sentenza impugnata, essendo sufficiente che il soccombente si dolga dell'erroneità della decisione del primo giudice, perché l'intera materia del contendere passi all'esame del giudice di appello, salvi gli effetti del giudicato interno, eventualmente formatosi sui capi autonomi della decisione non fatti oggetto di specifica impugnativa (Sez. VI, 9 febbraio 1983, n. 67).

Deriva, da quanto precede la inammissibilità della relativa eccezione formulata dagli appellati, peraltro infondata anche nel merito, dal momento che tanto l'ENEL quanto il Ministero dell'industria, oltre a riprodurre i motivi dell'originario ricorso, hanno anche dedotto specifiche circostanziate censure alla sentenza del T.A.R.

Motivi, peraltro, che non sono nuovi rispetto a quelli dedotti in primo grado, dato che di essi sono riproduzione, ovvero (per quanto riguarda la prima censura dell'ENEL) semplice migliore puntualizzazione e specificazione.

Quanto, infine, al terzo dei rilievi dedotti, va considerato che la posizione soggettiva tutelata del Ministero dell'industria e l'interesse dello stesso a ricorrere scaturiscono dalla sua partecipazione al procedimento preordinato alla esecuzione dell'opera, di cui propriamente ha determinato la localizzazione, rilasciando all'ENEL la prevista autorizzazione con decreto del 13 maggio 1980 non impugnato.

Nel merito le amministrazioni appellanti riproducono le censure dedotte in primo grado, ribadendo che i provvedimenti di sospensione dei lavori di costruzione dell'oleodotto, realizzato dall'ENEL, sono illegittimi sotto un duplice profilo: perché adottati in violazione del disposto di cui all'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in base al quale l'esecuzione di opere da realizzarsi da amministrazioni statali, ovvero di opere di interesse statale (tra cui dovrebbero ricomprendersi quelle considerate), non implica la necessità della preventiva concessione edilizia; perché non contenenti un termine di durata della sospensione dei lavori, ed in quanto viziate da illogicità e sviamento di potere, per essere in contrasto con gli atti delle diverse Autorità che avevano approvato il progetto e per essere determinate da valutazioni non propriamente urbanistiche.

La difesa dell'ENEL, dal canto suo, ulteriormente sviluppando la prima delle censure anzidette, rileva che, essendo stato seguito il procedimento di cui al secondo comma dell'art. 81 del menzionato d.P.R. n. 616 del 1977, con valutazioni di conformità agli strumenti urbanistici da parte del Ministero dei lavori pubblici, non residuava alcuno spazio di intervento per le amministrazioni resistenti.

Viene, infine, censurata la sentenza appellata per aver ritenuto applicabile nella specie la diversa normativa di cui alla legge n. 880 del 1973 e per aver ritenuto che il secondo e terzo comma di cui al richiamato

art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977 disciplinino ipotesi tra loro diverse, ricollegantesi, invece, ad unico fondamento, costituito dalla finalità di risolvere eventuali conflitti tra Autorità nazionali e locali, per cui entrambi precludono qualsiasi intervento comunale, quanto al rilascio della concessione edilizia.

Così sintetizzata, la proposta impugnazione è da ritenere fondata e meritevole, pertanto, di accoglimento.

L'ENEL ha intrapreso la costruzione di un oleodotto di collegamento della centrale termoelettrica di Rossano Calabro con il porto di Sibari.

Per l'esecuzione delle relative opere il Ministero dei lavori pubblici, con atto 28 febbraio 1979 adottato d'intesa con la Regione Calabria, ha accertato la conformità agli strumenti urbanistici dei Comuni interessati, cui ha fatto comunicazione, non impugnata, il 12 maggio 1979.

I Sindaci dei Comuni di Rossano e Corigliano Calabro hanno, però, disposto la sospensione dei lavori in quanto non era stata rilasciata la concessione edilizia.

Si tratta, pertanto, di stabilire se la concessione anzidetta fosse o meno necessaria, in relazione al tipo di opera pubblica ed alla valutazione di conformità da parte del Ministero, e poi eventualmente verificare se i provvedimenti impugnati siano inficiati dai dedotti vizi di illogicità e sviamento di potere.

Al fine anzidetto, occorre, in primo luogo, individuare la normativa da applicare nella specie, che il T.A.R. ha ritenuto di identificare nella legge 18 dicembre 1973, n. 880, concernente la produzione di energia elettrica.

Tale legge riguarda peraltro (art. 1, prima parte) più propriamente, la localizzazione, la costruzione e la gestione sul territorio nazionale dei nuovi impianti termici per la produzione di energia elettrica e la localizzazione e costruzione delle reti di trasporto ad alta tensione, tra cui certamente non può ricomprendersi l'oleodotto di cui è questione.

Riguarda, altresì, (art. 1, seconda parte) l'ampliamento degli impianti esistenti, da effettuarsi da parte dell'ENEL, tra cui neppure può includersi l'oleodotto stesso, che costituisce un'opera a sé stante rispetto alla centrale termoelettrica e di cui non determina comunque un ampliamento.

Né il carattere accessorio o pertinenziale (quale ritenuto dal T.A.R.) dell'opera rispetto alla centrale stessa, ne comporta l'assoggettabilità alla legge anzidetta, atteso che la medesima ha un ambito di applicazione che riguarda soltanto la costruzione e l'ampliamento degli impianti produttivi e non anche qualunque opera ad essi accessoria o pertinenziale.

Una conferma della estraneità dell'oleodotto nell'ambito di applicazione della legge n. 880 del 1973 si ricava dal confronto del disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 81 con quello di cui al n. 4 dell'art. 88 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La prima di tali norme stabilisce, infatti, che resta fermo quanto previsto dalla legge 18 dicembre 1973, n. 880, laddove il n. 4 del successivo art. 88 riserva allo Stato, tra le altre, le opere relative al trasporto, anche a mezzo di condotte, di risorse energetiche, per le quali richiama la procedura di cui all'art. 81 secondo comma e seguenti dello stesso d.P.R.

Interpretando, pertanto, in maniera corretta le norme suindicate, appare incontestabile che la costruzione dell'oleodotto da parte dell'ENEL in quanto destinato al trasporto di olio combustibile, va sottratta al regime relativo alla realizzazione ed ampliamento degli impianti elettrici ed assoggettata, invece, alla regolamentazione di cui all'art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977.

Ritenuto, quindi, che la fattispecie è regolata dall'art. 81 del detto d.P.R. occorre, ulteriormente, stabilire se di tale disposizione debba, più propriamente, applicarsi il secondo ovvero il terzo comma, di cui peraltro vanno determinati anche l'esatto contenuto e la portata.

Non è sufficiente, infatti, per la risoluzione della controversia, rilevare che il procedimento concretamente seguito è quello di cui al secondo anzidetto comma, dal momento che, come ha precisato la difesa delle amministrazioni appellate, oggetto della normativa riguardante l'istituto della concessione edilizia sono le attività e non le procedure adottate per realizzarle.

Non ritiene, peraltro, il collegio che l'oleodotto costruito dall'ENEL possa ricomprendersi tra le opere « da eseguirsi da una amministrazione statale » cui si riferisce il secondo comma dell'art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977.

L'ENEL, infatti, pur perseguendo interessi e finalità di rilevanza generale, non è, tuttavia, una amministrazione statale in senso proprio, identificando, piuttosto, un ente distinto e diverso dallo Stato, per cui trova applicazione la disciplina del terzo comma del medesimo art. 81.

La ritenuta applicabilità della disposizione indicata, anziché di quella di cui al precedente comma, non implica, però, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., alcuna particolare conseguenza in ordine alla soluzione della controversia, dal momento che, anche nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977, non si richiede il preventivo rilascio della concessione edilizia.

In realtà, la disposizione disciplina specificamente le modalità di progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, che siano difformi, quanto alla loro localizzazione e alle scelte del tracciato, dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi.

E stabilisce che, in tal caso, debba provvedervi l'Amministrazione statale competente, d'intesa con le Regioni interessate, che devono preventivamente sentire gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi.

Intesa che, se non realizzata entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte della Regione dei programmi di intervento e qualora il Consiglio dei Ministri ritenga che si debba procedere in difformità delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, è sostituita, sentita la Commissione interparlamentare per le questioni regionali, dal decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi previa deliberazione del Consiglio dei ministri medesimo e su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia (quarto comma, art. 81 menzionato).

Appare evidente, però, che tale norma presuppone implicitamente ma inequivocabilmente, che, nel caso da essa regolamentato, si prescindano dalla concessione edilizia del Sindaco, dal momento che, non si spiegherebbe, altrimenti, come possa realizzarsi concretamente l'intesa con le (sole) Regioni e rispetto alla quale i Comuni debbono essere solo sentiti, oppure come possa, in mancanza, addirittura imporsi la determinazione statale, anche se vi sia difformità, rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali che non consentirebbero giammai il rilascio della concessione stessa.

In realtà, come ben ha sottolineato la difesa dell'ENEL, le ipotesi regolamentate dal secondo e terzo comma dell'art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977 appartengono ad un unico contesto logico e rispondono ad una unica finalità, che è quella di realizzare un meccanismo di soluzione dei possibili conflitti tra autorità statali e locali in merito alla localizzazione e realizzazione delle opere di interesse dello Stato.

In entrambi i casi la valutazione circa la conformità o meno delle opere stesse agli strumenti urbanistici ed edilizi viene riservata, in relazione alla natura delle opere medesime, all'autorità statale che deve procedere, certamente, con l'intesa delle Regioni, ma che può anche imporre la propria determinazione, sia pure in esito ad un complesso meccanismo procedimentale, qualora l'intesa, sebbene in presenza di un contrasto con gli strumenti urbanistici medesimi, non si realizzi.

Non residua, pertanto, in tale contesto, alcun potere valutativo finale per gli enti locali i quali, qualora si tratti di opere pubbliche di interesse statale da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, vanno sentiti preventivamente e possono, soltanto in quella sede, fare eventualmente valere le proprie ragioni circa la scelta e le programmazioni urbanistiche, dovendo, alla fine, subire eventuali determinazioni adottate dall'autorità statale, ancorché contrastanti con gli strumenti urbanistici.

Né a diversa conclusione induce il richiamo al disposto di cui alla lett. f dell'art. 9 della legge n. 10 del 1977 secondo cui la concessione edilizia, anche se gratuitamente rilasciata, occorre anche per le « opere pubbliche di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti », dal momento che tale norma, la quale peraltro è antecedente a quella di cui all'art. 81 d.P.R. n. 616 del 1977, non esclude che, per la categoria più specifica delle opere di interesse statale, si possa, con

particolare statuizione, prescindere dalla concessione stessa e sostituirla con un diverso procedimento di valutazione urbanistica riservata allo Stato, in considerazione del particolare interesse che ad esso fa capo.

D'altra parte, la soluzione adottata non appare in contrasto con la natura della concessione edilizia di cui all'art. 10 della richiamata legge n. 10 del 1977.

Anche ipotizzandone, infatti, il carattere propriamente concessorio (il che non è agevole specialmente dopo la sentenza n. 5 del 1980 Corte costituzionale), non si tratterebbe comunque di una concessione di tipo traslativo, quale invece dovrebbe ritenersi, qualora il potere (lo *ius aedificandi*) fosse di spettanza comunale, e non già inerente alla proprietà del suolo.

Circostanza che emerge chiaramente da tutto il contesto della legge, e particolarmente dal fatto che *ius aedificandi* e proprietà del suolo, quand'anche vogliano in ipotesi ritenersi separati, la concessione e detta proprietà, sono certamente correlate nel senso che, come il proprietario del suolo non può edificare in mancanza della concessione, così la Pubblica amministrazione concedente non può intraprendere iniziative edilizie su di un suolo che non sia preventivamente acquisito al proprio patrimonio (Sez. VI, 1° marzo 1980, n. 219).

Dovendosi, pertanto, escludere che con le singole concessioni edilizie il Comune disponga di interessi esclusivamente propri, risulta confermato, anche sotto un profilo sistematico, che non è ravvisabile alcuna preclusione (sul piano logico e razionale) a che, in situazioni particolarmente qualificate, la legge possa prescindere, riservando ad altra autorità la valutazione pubblicistica sottesa all'atto concessorio e normalmente riservata al Sindaco.

In definitiva, si deve ritenere che, nel caso considerato, si poteva prescindere dalla concessione edilizia e dall'ulteriore meccanismo procedimentale di cui al quarto comma dell'art. 81, n. 616 del 1977, in quanto era stata già verificata la conformità dell'opera agli strumenti urbanistici locali.

Conformità, peraltro, legittimamente ritenuta dal momento che la destinazione a zona agricola del terreno non poteva precludere la realizzazione dell'oleodotto non essendo lo stesso di per sé idoneo ad alterare tale destinazione.

Era stata, inoltre, raggiunta l'intesa con la Regione Calabria che aveva a sua volta, preventivamente informato i Comuni residenti, per provocarne eventuali contrarie valutazioni, i quali, peraltro, nulla deducevano circa l'osservanza delle prescrizioni previste dagli strumenti urbanistici.

Se dunque non era richiesta alcuna concessione edilizia e non residuava spazio per ulteriori valutazioni da parte delle amministrazioni locali interessate, i provvedimenti di sospensione dei lavori, adottati dai

Sindaci dei Comuni di Rossano e Corigliano Calabro, indipendentemente dall'esame delle altre censure ad esse relative che possono ritenersi assorbite, sono illegittimi e vanno quindi annullati.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 21 ottobre 1985, n. 520 - Pres. Quartulli - Est. Luce - Prefetto di Roma (avv. Stato Sernicola) c. Franchi (avv. Nardone).

Lavoro - Sciopero - Diritto costituzionalmente protetto - Mancanza di leggi ordinarie regolatrici - Suo esercizio - Limiti inerenti alla categoria - Ordinanza di urgente necessità - Ammissibilità.

La mancanza di leggi ordinarie regolatrici del diritto di sciopero non implica che il diritto stesso possa esercitarsi incondizionatamente, bensì piuttosto che non possono frapporsi al suo esercizio limiti ulteriori rispetto a quelli ad esso coesenziali (ad es. sicurezza pubblica) che servono a delimitare la categoria quale è assunta e garantita dalla Costituzione, con la conseguenza che legittimamente vengono emanate ordinanze prefettizie di urgente necessità tendenti a soddisfare esigenze di ordine e sicurezza pubblica (1).

(omissi) Il T.A.R. del Lazio ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ritenendo che, in mancanza di leggi che lo disciplinino, il diritto soggettivo di sciopero, costituzionalmente garantito, possa esercitarsi liberamente e senza alcuna limitazione.

La riserva di legge per esso prevista, avrebbe lasciato al legislatore ordinario la più ampia discrezionalità nel procedere alla sua concreta conformazione; ed il non uso del potere anzidetto starebbe a significare, che, al momento, sussiste una precisa volontà di lasciare senza limiti l'esercizio del diritto, quali che siano le conseguenze che ne possano derivare.

(1) Massima esatta che puntualizza, come si desume dalla motivazione, esatti limiti al potere di ordinanza ai fini della discriminazione della giurisdizione amministrativa da quella ordinaria.

Come si è osservato nelle difese svolte sul giudizio, i limiti costituzionali del diritto di sciopero derivano, anzitutto, dalla norma generale contenuta nell'art. 2 della Costituzione dalla quale risulta chiaramente che le situazioni soggettive da tale norma considerate, implicano la coesistenza di « diritti » e di « doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale »; onde al diritto riconosciuto dalla norma costituzionale è connaturale una limitazione preordinata alla tutela di altri diritti egualmente garantiti ovvero di preminenti interessi della collettività.

Invero, la Corte Costituzionale ha più volte affermato che, anche in assenza di una particolare disciplina legislativa, il diritto di sciopero incontra

Né — secondo il T.A.R. — sarebbe consentito al giudice sostituirsi al legislatore, al fine di eliminare o attenuare le conseguenze negative dell'esercizio indiscriminato del diritto di sciopero, escogitando soluzioni limitatrici che non possono trovare il loro supporto in precise disposizioni normative.

Men che mai, poi, un potere sostitutivo dell'intervento legislativo potrebbe riconoscersi all'amministrazione, nemmeno in relazione alle esigenze di pubblica necessità, dovendosi, tra l'altro, escludere che le ordinanze di cui all'art. 2 del t.u. n. 773 del 1931 possano limitare l'esercizio di diritti garantiti dalla Costituzione.

La ritenuta carenza di potere del Prefetto, quindi, a disciplinare la materia implicherebbe che l'ordine di precettazione impugnato debba considerarsi inidoneo a provocare l'effetto di degradazione delle originali posizioni giuridiche soggettive, con la ulteriore implicazione che le posizioni fatte valere dagli iniziali ricorrenti identificano diritti soggettivi lesi la cui tutela compete alla giurisdizione del giudice ordinario.

Né tale conclusione — secondo il T.A.R. — può essere confutata con richiamo della l. 23 maggio 1980, n. 242 che, all'art. 4, fissa alcuni principi relativi all'esercizio del diritto di sciopero da parte del personale addetto al servizio di assistenza al volo.

Tale legge, infatti, è di mera delega al Governo ed avrebbe perso vigore per il mancato esercizio della delega stessa nel periodo previsto.

D'altra parte, poi, anche ad ammetterne una immediata e perdurante vigenza, quanto ai principi generali in essa contenuti, ugualmente, dovrebbe escludersi ogni possibilità di intervento del prefetto, attesa la previsione dell'intervento limitativo del solo Ministro dei Trasporti.

In ogni caso — sempre secondo il T.A.R. — l'intervento dei prefetti a norma dell'art. 2 del t.u. 18 giugno 1931, n. 773, potrebbe ritenersi giustificato soltanto nel caso in cui lo sciopero venga indetto, contrariamente al caso considerato, con violazione della procedura prevista dall'art. 4 della legge stessa.

dei limiti « (coessenziali ad esso, come qualsiasi specie di diritto) » che derivano « in modo necessario dal concetto stesso dello sciopero, oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione » (Corte Cost., 28 dicembre 1962, n. 123; *id.*, 3 agosto 1976, n. 222, in *Foro it.*, 1963, I, 5 e ss.; *id.*, 1976, I, 2297 e ss.).

L'accennato criterio che determina il limite per l'esercizio del diritto nella esigenza del rispetto del « nucleo degli interessi generali assolutamente preminenti » (sent. n. 123 del 1962 sopra cit.), è stato, come è noto, adottato dalla giurisprudenza costituzionale anche in relazione allo sciopero del personale addetto a funzioni od a servizi pubblici « da considerarsi essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale », la cui individuazione è rimessa al giudice competente (Corte Cost., 3 agosto 1976, n. 222, in *Foro it.*, 1976, I, 2297); ed in base ad una valutazione comparativa degli interessi in conflitto è

Il T.A.R., infine, ha escluso che la questione possa comunque farsi rientrare nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico impiego.

Con il proposto appello l'amministrazione ricorrente contesta l'asserita, attuale, mancanza di limiti al diritto di sciopero; sottolineando che la mancata regolamentazione legislativa implica, invece, che i limiti, coesenziali al diritto stesso, vanno, frattanto, desunti dalla complessiva legislazione vigente.

Limiti, peraltro, la cui individuazione in sede di interpretazione, non implica sostituzione al legislatore, dal momento che la libertà di questo ultimo non può esercitarsi in maniera da riuscire lesiva di altri principi costituzionali indirizzati alla tutela di beni pari ordinati rispetto a quelli affidati all'autotutela di categoria.

Limiti che si ricollegano, comunque, all'esigenza di assicurare la vita stessa dello Stato e che ben possono scaturire da provvedimenti di precettazione emessi ai sensi dell'art. 2 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 che, peraltro, non innovano al diritto oggettivo, bensì dispongono in relazione a determinate e concrete situazioni di fatto.

L'Amministrazione appellante sottolinea, inoltre, la contraddittorietà dei riferimenti alla previsione di cui all'art. 4 della l. 23 maggio 1980, n. 242 e deduce, altresì, l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito degli originari ricorsi.

L'appello è fondato e va, pertanto, accolto, in relazione alle censure concernenti la questione di giurisdizione, che hanno carattere preliminare ed assorbente, essendo l'impugnata sentenza basata su di un presupposto erroneo, che ne ha condizionato tutto lo svolgimento argomentativo.

Contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., la mancanza di leggi ordinarie che disciplinino il diritto di sciopero, di cui all'art. 40 della Costituzione, non implica la conseguenza che lo stesso possa, attualmente, esercitarsi illimitatamente e senza alcun condizionamento.

stato ad es. attribuito carattere preminente alla esigenza di assicurare la conservazione di beni, la integrità fisica e la vita delle persone (Corte Cost., 28 dicembre 1962, n. 124, in *Foro it.*, 1963, I, 1 e ss., concernente l'esercizio dello sciopero nel lavoro marittimo; vedasi pure sent. n. 222 del 1976 sopra cit. relativa allo sciopero del personale addetto ad ospedale psichiatrico).

Inoltre, l'accennata esigenza di tutela di interessi di carattere preminente, come è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria, giustifica interventi dell'autorità amministrativa che « tendano a contenere gli effetti dannosi dello sciopero, specie ove ricadano su servizi pubblici essenziali ». Sotto tale profilo sono state ritenute legittime le norme che ammettono la sostituzione con messi comunali nell'attività di notificazione degli organi normalmente competenti la cui assenza sia determinata dall'esercizio dello sciopero (art. 34, d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229) e consentono di affidare a notai le funzioni dei cancellieri la cui assenza sia determinata da eguali motivi (art. 74, legge

La giurisprudenza costante della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 123 del 1962, è nel senso che, non avendo il legislatore ordinario provveduto ad emanare le leggi regolatrici previste dalla norma costituzionale, i limiti « coessenziali » al diritto di sciopero vanno, frattanto, desunti sulla base della legislazione vigente.

Lo sciopero, in quanto diritto soggettivo, non è, cioè, ontologicamente, illimitato, atteso che il suo esercizio, tra l'altro, non può svolgersi nel contrasto con altri diritti, altrettanto assistiti da garanzia costituzionale, ed in ogni caso contro interessi (quale ad esempio la sicurezza collettiva) che devono considerarsi assolutamente preminenti, anche rispetto all'autotutela degli interessi di categoria (Corte cost., n. 123 del 1962).

Non può concepirsi, infatti, un ordinamento il quale si basi su di un unico, assoluto, valore; ed anteponga la sua sicurezza ed, al limite, la sua stessa esistenza alla tutela di un diritto che, per quanto rilevante, deve comunque esercitarsi in maniera da consentire il mantenimento, almeno, dei presupposti indispensabili al suo riconoscimento.

La mancanza di leggi ordinarie regolatrici, quindi, non implica che il diritto di sciopero possa esercitarsi incondizionatamente, bensì piuttosto che non possano, frattanto, frapporsi al suo esercizio limiti ulteriori rispetto a quelli ad esso coessenziali, non meno che ad ogni altro diritto soggettivo, anche se costituzionalmente garantito.

Né vale il rilievo del T.A.R. secondo cui l'individuazione dei limiti anzidetti comporterebbe un'interferenza rispetto alla disciplina riservata dalla Costituzione al legislatore ordinario, dal momento che « la libertà del legislatore (medesimo) in materia non può esercitarsi in misura tale da riuscire lesiva di altri principi costituzionali,, indirizzati alla tutela di beni singoli pari ordinati rispetto a quelli affidati all'autotutela di categoria, oppure alle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della Comunità e dello Stato » (Corte cost., 17 marzo 1969, n. 31).

23 ottobre 1960, n. 1196, Corte Cost., 23 luglio 1980, n. 125 in *Foro it.*, 1980, I, 2369 e ss.).

Per analoghe ragioni concernenti l'esigenza della tutela di interessi preminenti è stata anche riconosciuta la legittimità costituzionale delle norme che attribuiscono all'autorità amministrativa il potere di emettere ordinanze *extra ordinem* in presenza di situazioni eccezionali.

Con la sentenza n. 8 del 2 luglio 1956 (*Foro it.*, 1956, I, 1050 e ss.) la Corte Costituzionale dichiarava, come è noto, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del t.u.p.s. approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, che attribuisce ai prefetti il potere di adottare, in caso di urgenza e gravi necessità pubbliche, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica; e ciò attribuendo, in senso conforme alla costante interpretazione data alla norma dalla giurisprudenza, a tali provvedimenti il carattere di atti amministrativi con efficacia limitata nel tempo e nell'ambito

In definitiva, quindi, lungi dall'implicare una illegittima conformazione del diritto di sciopero, come erroneamente ritenuto dal T.A.R., la ricerca e l'individuazione dei limiti « coessenziali » al diritto stesso, serve, più semplicemente, a delimitare la categoria quale è assunta e garantita nel contesto costituzionale.

In questo quadro, ad es., in numerose occasioni, la Corte costituzionale ha affermato, che la tutela (della salute e) dell'incolumità delle persone non può non limitare il concreto esercizio del diritto di sciopero, così come avviene per altri interessi che trovano, del pari, riconoscimento nel testo costituzionale e la cui salvaguardia, insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragione d'essere dello Stato » (Corte cost., n. 31 del 1969).

La stessa Corte, pur nell'ammettere che l'esercizio del diritto di sciopero è garantito anche se implichi l'interruzione di servizi pubblici, ha, tuttavia, precisato che deve, però, trattarsi di servizi il cui funzionamento non sia da considerare essenziale e cioè indispensabile alla collettività, aggiungendo, altresì, che l'individuazione di tali ultimi servizi viene rimessa alla concreta determinazione del giudice competente (Corte cost., n. 222 del 1976).

Consegue da quanto precede che, pur nella perdurante assenza di apposita specifica normativa, limiti all'esercizio del diritto di sciopero possano derivare, attualmente, da esigenze correlate alla sicurezza ed all'ordine pubblico; e che, quindi, la previsione di cui all'art. 40 della Costituzione non costituisce ostacolo all'emanazione delle ordinanze prefezzie di necessità ed urgenza in relazione al disposto di cui all'art. 2 del r.d. n. 773 del 1931, che l'ordine e la sicurezza pubblica tendono a preservare.

Quanto precede non è sufficiente, però, a far ritenere risolto il problema della giurisdizione, dal momento che occorre, al riguardo, verificare se l'ordinanza impugnata sia stata emanata nell'ambito dei limiti posti dall'ordinamento all'esercizio dell'anzidetto potere del prefetto di cui all'art. 2 del t.u. n. 773 del 1931.

territoriale. Vero è che la questione è stata poi riesaminata con la sentenza n. 26 del 27 maggio 1961 (*Foro it.*, 1961, I, 888 e ss.), ma anche questa sentenza non ha « eliminato dal mondo del diritto » la norma sopra cit. (Cons. di Stato, IV Sezione, 22 giugno 1976, n. 486, in *Cons. Stato*, 1976, I, 710 e ss.): la motivazione della citata sentenza premette che già nella precedente del 1958 si avvertiva che le ordinanze in considerazione devono essere emanate nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e prospettando l'ipotesi che provvedimenti del genere (che non possono avere carattere normativo e possono essere emanati entro i limiti indicati nella cit. sent. n. 8/1956) invadano campi ove si esercitano i diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione » aggiunge che in tale evenienza spetta al giudice competente di accertare se nei singoli casi sussista la violazione di quei diritti (in tal senso anche *Cons. Stato*, Sez. IV, dec. 486/1976 sopra cit.).

Limiti tra i quali, per quanto rilevato in precedenza, non può farsi rientrare l'asserita intangibilità del diritto di sciopero, atteso che, come riscontrato, tale diritto presenta, anche esso, limiti coesenziali in relazione ai quali è consentito l'intervento compressivo dell'autorità amministrativa.

L'indagine, peraltro, relativa alla individuazione dei limiti del potere di ordinanza del Prefetto va svolta confrontando in astratto la situazione enunciata dalle parti e la previsione legislativa quale risulta, particolarmente, dalla interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale.

E solo qualora dovesse ritenersi, in esito al confronto anzidetto, che siano stati violati i limiti posti dall'ordinamento all'attribuzione del potere in esame, potrebbe conseguire la conferma della declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario atteso che, in tale ipotesi, l'atto emanato, in quanto adottato nella assoluta carenza di potere amministrativo, dovrebbe considerarsi non idoneo a produrre l'effetto di affievolimento dell'originaria posizione di diritto soggettivo.

Qualora, viceversa, si dovesse concludere che l'autorità amministrativa ha operato nell'ambito del potere ad essa attribuito dall'ordinamento e nei limiti stabiliti per l'esistenza del potere stesso, allora la competenza apparterebbe al giudice amministrativo, al quale spetterebbe la successiva, ulteriore verifica circa le modalità dell'esercizio in concreto del potere stesso in relazione alla regolamentazione legislativa che lo concerne.

Si impone, pertanto, di delimitare l'esatta portata della previsione legislativa di cui all'art. 2 t.u. n. 773/1931 menzionato, quale risulta a seguito della interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale. Il problema non è nuovo.

Ricorda, in proposito, la Sezione che, con una prima sentenza del 2 luglio 1956, n. 8, la Corte anzidetta aveva ad affermare che i provvedimenti in questione hanno il carattere di atti amministrativi, adottati dal prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati

La stessa Corte ha inoltre riconosciuto la legittimità dell'art. 20 t.u.c. e p. n. 383 del 3 marzo 1934 che attribuisce al Prefetto di emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di edilizia, polizia locale ed igiene, per motivi di sanità o sicurezza pubblica, ammettendo che dall'esercizio del potere medesimo possano derivare limitazioni al diritto di sciopero (Corte Cost., 12 gennaio 1977, n. 4, in *Foro it.*, 1977, I, 276 e ss.).

Non è pertinente il richiamo della sentenza 6 luglio 1974, n. 1978, delle sezioni unite della Corte di Cassazione (*Foro it.*, 1974, I, 3072 e ss.), in quanto tale sentenza si riferisce ad una fattispecie del tutto particolare concernente la costituzione di un consorzio di polizia rurale, con imposizione di tributo a carico dei proprietari dei terreni del luogo, senza limitazioni di tempo, onde la Corte ha ritenuto di poter configurare una ipotesi di carenza assoluta del potere per violazione del limite esterno del medesimo derivante dalle norme costituzionali (vedasi sull'argomento LUGO, *In tema di competenza a giudicare*

nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento.

Tali provvedimenti, inoltre, possono toccare tutti i campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini, anche se garantiti dalla Costituzione; ed il giudicare se l'ordinanza prefettizia leda tali diritti è indagine di volta in volta da farsi dal giudice ordinario o amministrativo che sia eventualmente competente.

La Corte, infine, auspicava che, nell'opera di revisione, in corso presso gli organi legislativi, il testo dell'art. 2 anzidetto trovasse una formulazione che lo ponesse, nella misura massima possibile, al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione.

Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza del 27 maggio 1961, n. 26, ritornando sull'argomento, chiariva ed ulteriormente precisava che le ordinanze del prefetto non possono violare i principi dell'ordinamento ed escludeva, rettificando la precedente affermazione, che le medesime potessero menomare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione.

Secondo la Corte, ancora, l'art. 2 del t.u. n. 773/1931 conferisce al prefetto poteri che non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti.

Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengono nei limiti posti dall'ordinamento, non possono mai essere tali da invadere il campo riservato alla attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali dello Stato.

Secondo la Corte, poi, i provvedimenti in questione non possono mai contrastare con i principi fondamentali dell'ordinamento, dovunque tali principi siano espressi e comunque essi risultino; e precisamente non possano essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardine dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria.

della legittimità dell'ordinanza prefettizia di precettazione, in *Giust. civ.*, 1983, I, 2210 e ss.).

Nella fattispecie in considerazione, per contro (come pure riconosce l'A. cit. nella cit. nota alla stessa sentenza del Tribunale amministrativo del Lazio impugnata dalle predette Amministrazioni) si trattava di un provvedimento di carattere del tutto provvisorio adottato in relazione ad una situazione egualmente provvisoria ed eccezionale ed il provvedimento medesimo non dettava alcuna regolamentazione del diritto di sciopero invadendo funzioni di competenza del legislatore, ma si limitava a dare particolari disposizioni per attenuare il danno derivante dallo sciopero nel senso di contenerne le conseguenze entro limiti compatibili con preminenti esigenze di pubblico interesse inerenti alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico. Onde appare evidente che il controllo della legittimità delle ordinanze impugnate rientri nella competenza del giudice amministrativo.

La Corte precisava, infine, che nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia, non può concepirsi che nella materia stessa l'art. 2 permetta la emanazione di atti che dispongano in difformità della legge prevista dalla Costituzione.

Laddove, invece, la riserva di legge sia relativa nulla vieta che, nella materia, una disposizione di legge ordinaria conferisca al prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che le stesse risultino adeguate ai limiti posti all'esercizio del potere conferito.

Delimitato in questi sensi — da cui il Collegio non ha motivo di discostarsi — il potere di intervento del Prefetto, di cui all'art. 2 del t.u. n. 773 del 1931, il Collegio ritiene che non vi è stata, nel caso di specie, alcuna esorbitanza dai limiti medesimi, per cui è da escludere che possa ipotizzarsi la dedotta assoluta carenza del potere amministrativo.

In primo luogo, va sottolineato che non è stata adottata alcuna disciplina astratta del diritto di sciopero, e non vi è stata, quindi, alcuna interferenza nel potere legislativo dal momento che ci si è limitati in concreto ad ordinare ad alcuni dipendenti di assicurare la prosecuzione del servizio, la cui perdurante interruzione implicava gravi ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Circostanza, quest'ultima, la quale implicava, altresì, che l'intervento doveva ritenersi consentito, (anche tenuto conto che si interferiva con il diritto di sciopero) in quanto la limitazione non incideva sul contenuto del diritto stesso quale tutelato dalla Costituzione, bensì riguardava profili afferenti la identificazione del diritto, in relazione ai suoi limiti « coesenziali », e con riferimento ad un interesse (sicurezza ed ordine pubblico) rispetto al quale l'interesse all'autodisciplina di categoria doveva considerarsi cedevole.

La precettazione, infine, aveva il carattere della provvisorietà, essendo strettamente correlata alla situazione di emergenza che l'aveva provo-

Non è conferente (ai fini della dimostrazione dell'asserita carenza di potere) il richiamo contenuto nella motivazione della sentenza impugnata in ordine all'art. 4 della legge 23 maggio 1980, n. 242. Che anzi questa disposizione costituisce una ulteriore conferma della limitazione del diritto di sciopero del personale addetto ai servizi di controllo del traffico aereo ed assistenza al volo ed è contenuta in una norma che aveva una efficacia immediatamente precettiva (nel senso che norme del genere possano essere inserite, come frequentemente accade, in leggi di delega, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova 1975, pag. 78); peraltro, la delega disposta con la cit. legge si riferiva alla emanazione di norme per l'ordinamento dell'Azienda di Stato per l'assistenza al volo ed il traffico aereo e queste norme sono state emanate entro il termine previsto dalla legge medesima che non era affatto scaduto alla data di emanazione delle ordinanze prefettizie dalle quali trae argomento il presente giudizio.

cata; ed il provvedimento adottato osservava i limiti spaziali di operatività correlati all'autorità che l'aveva emanato.

Nessun particolare principio dell'ordinamento è stato violato; ché, anzi, la misura straordinaria veniva adottata, sia pure sacrificando il diritto di sciopero per alcuni dipendenti, proprio allo scopo di assicurare la salvaguardia dei valori fondamentali (ordine e sicurezza generale ed individuale) dell'ordinamento medesimo.

Per quanto qui rileva, pertanto, si deve ritenere che il provvedimento del Prefetto, adottato a norma dell'art. 2 t.u. n. 773 del 1931, era adeguato alla situazione eccezionale che si intendeva fronteggiare e rispetto ad esso non era configurabile alcuna mancanza di presupposti che potessero implicare assoluta carenza di potere amministrativo.

Sussiste, quindi, la giurisdizione del giudice amministrativo e gli atti vanno rimessi al T.A.R., cui competerà verificare se il potere stesso è stato, in concreto, esercitato legittimamente, in relazione alle censure svolte dalle parti, od anche alla asserita incompetenza (relativa) del Prefetto. (*omissis*).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 774 - Pres. Scanzano - Est. Rossi - P. M. Sgroi (conf.) - Marinelli c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Corti).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Appello - Presentazione del ricorso - Irregolare notifica - Effetti.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 25).

Il termine per la proposizione dell'appello è osservato con la presentazione del ricorso in segreteria sì che la irregolarità della successiva notifica, che è adempimento della segreteria, non può tornare a danno dell'appellante; e poiché la notifica ha soltanto lo scopo di assicurare il contraddittorio, l'irregolarità della notificazione è sanata ex tunc dal concreto esercizio del diritto di difesa (1).

(omissis) Con i primi due motivi, strettamente collegati, il Marinelli sostiene che la Commissione tributaria centrale avrebbe dovuto rilevare la nullità della notifica dell'atto di appello, proposto dall'Ufficio innanzi alla Commissione tributaria di 2° grado, in quanto eseguita a mani del proprio fratello non convivente e non facente parte del suo nucleo familiare, sicché egli non aveva avuto che tardiva conoscenza dell'atto; e avrebbe dovuto ritenere avvenuto il passaggio in giudicato della decisione appellata, non impedito dalla sua costituzione in giudizio effettuata in data successiva al termine per la proposizione del gravame, e non ostativa quindi alla declaratoria di inammissibilità dell'appello.

Il ricorrente addebita pertanto alla Commissione centrale di aver così violato e falsamente applicato gli artt. 24, 139 e 170 cod. proc. civ., con riferimento all'art. 360 nn. 3 e 4; e di aver anzi completamente omesso ogni esame delle proprie relative deduzioni, svolte anche con il corredo di specifica documentazione sulla residenza propria e quella diversa del fratello (art. 360, n. 5).

L'assunto non è fondato, data la insussistenza dei vizi dedotti.

L'appello dell'Ufficio è stato proposto entro il termine stabilito e ciò è valso ad impedire il passaggio in giudicato della decisione della Commissione tributaria di 1° grado.

(1) Massima di evidente esattezza.

Ed invero il termine di cui all'art. 25 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, si intende osservato con il deposito del ricorso presso la segreteria della Commissione di secondo grado, mentre la notificazione alla controparte (che è un adempimento della detta segreteria, i cui eventuali ritardi non possono tornare a danno di colui che ha proposto l'impugnazione) ha la funzione di assicurare il contraddittorio.

Nella specie peraltro la dedotta nullità della notificazione dell'atto di impugnazione non sussiste, data la ricezione dell'atto stesso senza riserve, nell'abitazione del notificando, da parte di un familiare (ancorché residente altrove, v. Cass., 19 gennaio 1979, n. 397), la cui presenza ivi non risulta essere stata puramente occasionale; e sarebbe comunque sanata, *ex tunc*, dall'avvenuto concreto esercizio del diritto di difesa nel processo cui la notificazione si riferiva. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 778 - Pres. Scanzano - Est. Sgroi - P.M. Zema (diff.) - Consorzio Garanzia fidi provincia di Udine (avv. Fermanelli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amico).

Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone giuridiche - Enti commerciali e non - Consorzio di garanzia fidi senza fine di lucro - Non è ente commerciale.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 51; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, art. 2 e 20; cod. civ., art. 2195).

Se di norma il fine di lucro è indifferente per la definizione del reddito di impresa quale risulta definito nell'art. 51 del d.P.R. n. 597/1973, tuttavia in deroga alla norma generale l'art. 20 del d.P.R. n. 598/1973 (nel testo integrato con l'art. 2 del d.P.R. 954/1982) non considera attività di impresa la prestazione alle imprese consorziate o socie di garanzie mutualistiche da parte di consorzi o cooperative non aventi fine di lucro (1).

(*omissis*) Con l'unico motivo, il consorzio deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, dell'art. 51 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 e dell'art. 2195 cod.

(1) Conformi alle altre due sentenze in pari data n. 779 e 780.

La questione specifica è risolta dalla legge sopravvenuta. È tuttavia importante la motivazione che enuncia una regola generale di cui il caso di specie è una eccezione.

civ. in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ, lamentando che la decisione impugnata si sia limitata a constatare che l'attività del Consorzio di prestazione di garanzia può farsi rientrare fra le attività ausiliarie di cui all'art. 2195 cod. civ. e che pertanto essa costituisce, ai sensi dell'art. 51 d.P.R. n. 597 del 1973, esercizio oggettivo di impresa commerciale, con conseguente assoggettamento all'IRPEG ed all'ILOR.

Secondo il ricorrente, la Commissione Centrale non ha posto mente al presupposto del suddetto assoggettamento, costituito dalla produzione di un « reddito », per cui soggetto all'IRPEG può essere soltanto un Consorzio che svolga una attività capace di produrre un reddito e non un consorzio che, per statuto, non svolge una consimile attività

Né vale obiettare, secondo il ricorrente, che il Consorzio percepisce gli interessi sui depositi presso le banche, in quanto quegli interessi non solo non sono profitti di un'attività, ma sono esclusi dalla base imponibile dall'art. 3 del d.P.R. n. 598, essendo soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

Il motivo è fondato, in relazione all'ultima argomentazione.

Poiché, infatti, risulta che l'imposta pretesa dall'Amministrazione è quella avente come base imponibile gli interessi che le Banche convenzionate col Consorzio gli corrispondono, sul deposito del « Fondo rischi », si deve stabilire se tali interessi sono tassabili a titolo d'imposta o d'acconto.

Invero, nel primo caso, essi sono esclusi dalla base imponibile dall'IRPEG, ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598; e non costituiscono reddito soggetto all'ILOR, ai sensi dell'art. 1, lett. c) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599.

Ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nel testo fissato dall'art. 3 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 60, nei confronti dei soggetti all'IRPEG (quali sono indubbiamente i Consorzi-Fidi, perché essi rientrano fra i soggetti passivi elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 598, e l'unico problema è quello di stabilire se si tratta di enti compresi nella lettera b) ovvero nella lettera c) del predetto art. 2) le ritenute relative alle somme di cui al secondo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 600 (e cioè sugli interessi pagati dalle aziende di credito ai depositanti e correntisti) sono applicate *a titolo di acconto* se dette somme sono corrisposte alle società ed agli enti indicati alle lettere a) e b) dell'art. 2 del d.P.R. n. 598; mentre, nei confronti dei soggetti esenti dall'IRPEG *ed in ogni altro caso le ritenute sono applicate a titolo d'imposta*.

Si tratta, dunque, di stabilire se il Consorzio ricorrente (non compreso nella lettera a) del citato art. 2 in quanto non costituito in forma di società cooperativa) possa ritenersi compreso nella lettera b) e cioè fra gli altri enti aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di

attività commerciale, compresi i consorzi, le associazioni non riconosciute nonché le altre organizzazioni senza personalità giuridica.

A tale quesito la Commissione centrale ha dato risposta positiva, ma non ha (ovviamente, in relazione all'epoca della decisione) tenuto presente il disposto dell'art. 2 del d.P.R. 28 dicembre 1982, n. 954 che, sostituendo con l'art. 2 l'art. 20 del d.P.R. n. 598 del 1973, al terzo comma dispone: « non sono invece considerate attività commerciali: la prestazione alle imprese consorziate o socie, da parte di consorzi o cooperative non aventi fini di lucro, di garanzie mutualistiche ».

Tale disposizione (che, in base all'art. 9 del d.P.R. n. 954 del 1982 ha effetto dal 1° gennaio 1974) è rilevante, in quanto l'identificazione dell'attività « non commerciale » farebbe rientrare il Consorzio ricorrente nella lett. c) dell'art. 2 del d.P.R. n. 598.

Si tratta di una disposizione che apporta un'espressa deroga alla nozione di « impresa commerciale » delineata dall'art. 51 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

Invero, a tenore di quest'ultima norma, che è quella che la Commissione Tributaria ha applicato, l'esercizio di imprese commerciali, ai fini fiscali, si ha nel caso di attività commerciali di cui all'art. 2195 « anche se non organizzate in forma di impresa » e nel caso di attività di prestazione di servizi a terzi non rientranti nell'art. 2195 cod. civ., ma organizzate in forma di impresa, sì che si deve ritenere — come ha esattamente ricordato, la Commissione centrale — che la finalità di lucro sia indifferente, nell'ambito della definizione del reddito di impresa commerciale. Invece, la disposizione del 1982 dà un rilievo all'inesistenza del fine di lucro e considera « non commerciali » le attività di un certo tipo esercitate da cooperative e consorzi, e cioè da organizzazioni che, in linea di principio, possono svolgere attività commerciale, nel senso di cui all'art. 51 del d.P.R. n. 597.

Pertanto, non ha rilievo decisivo il richiamo (fatto dalla difesa dell'Amministrazione) ad un precedente di questa Corte (sentenza 17 maggio 1984, n. 3053) che ha ritenuto che esattamente il giudice tributario aveva stabilito che un « Consorzio-Fidi » svolgesse attività commerciale, in presenza di uno statuto in forza del quale quel Consorzio svolgeva una attività complessa, costituita dall'allestimento di garanzie collettive, consistenti sia nella prestazione di fidejussioni in favore degli istituti di credito, che il Consorzio concede raccogliendo e convogliando e cioè organizzando le adesioni di tutti gli imprenditori associati; sia nella gestione e finalizzazione del fondo rischi, sul quale le aziende di credito possono immediatamente e direttamente soddisfarsi.

Nella materia in esame, invero, la decisione circa la natura del consorzio è strettamente dipendente dalle previsioni dello statuto dei singoli enti e dell'effettiva attività svolta da ciascuno di essi.

Orbene, nel caso della presente controversia la Commissione centrale ha descritto tale attività limitandola, alla prestazione diretta di fideiussione, da parte del Consorzio, a favore delle Banche creditrici dei singoli associati; fideiussione « garantita » a sua volta con un fondo appartenente al Consorzio, alimentato dal denaro proveniente da terzi, dagli associati e dallo stesso Consorzio, come innanzi si è detto.

La Commissione centrale ha poi ritenuto l'esistenza di una struttura mutualistica (e quindi imprenditoriale); ed ha ritenuto infine che la mancanza di fine di lucro nello statuto fosse fiscalmente indifferente, stante l'irrilevanza dell'esistenza o meno del fine di lucro per la definizione dell'attività commerciale sotto il profilo tributario, quando l'attività stessa è oggettivamente commerciale (nella specie, qualificata come attività ausiliaria ex art. 2195 n. 5 cod. civ.).

Tutti i suddetti accertamenti (che portavano alla conclusione adottata dalla Commissione centrale, alla stregua della legislazione allora vigente) devono essere rivisti alla luce della norma del 1982 che, con effetto dal 1974, esclude d'imperio la qualificazione commerciale per l'attività di garanzia mutualistica prestata alle imprese consorziate o socie da parte di consorzi o cooperative non aventi fine di lucro. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 febbraio 1985, n. 786 - Pres. Falcone - Est. Zappulli - P.M. Paolucci (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Mari) c. Nicolini.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Consolidazione di usufrutto - Costituzione in epoca anteriore alla riforma e riunione in epoca successiva - E' dovuta l'imposta di consolidazione secondo le norme abrogate.

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 20 e 21; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 77).

Poiché nell'abrogata legge di registro l'imposta sulla consolidazione dell'usufrutto era considerata una ritardata esazione (complementare) dell'unica imposta sull'unico negozio di costituzione dell'usufrutto, ancora oggi la consolidazione deve essere assoggettata all'imposta secondo le norme vigenti al tempo della separazione dell'usufrutto e della nuda proprietà (1).

(1) Decisione da condividere che conferma Cass., 23 novembre 1984, n. 6071, in questa *Rassegna*, 1985, I, 175).

(*Omissis*). L'Amministrazione finanziaria, con l'unico motivo del ricorso, ha censurato la sentenza impugnata per violazione degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, dell'art. 21 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 e degli artt. 77 e 80 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, per avere la Commissione tributaria centrale omesso di considerare che nella successione delle leggi tributarie quella precedente mantiene i suoi effetti sui rapporti non esauriti allorché in base ad essa una delle parti (finanza o contribuenti) abbia già definitivamente acquisito un diritto soggettivo. Quest'ultimo, secondo la ricorrente, nel caso d'atti anteriori alla suddetta legge del 1972 e traslativi della sola nuda proprietà, previsti e regolati dagli artt. 20 e 21 della citata legge del registro del 1923, era sorto con l'atto stesso a favore dell'amministrazione anche per la quota dell'imposta relativa all'usufrutto, pur se l'accertamento e la riscossione potevano aver luogo solo con la successiva consolidazione. Ha sostenuto la ricorrente che il secondo comma dell'art. 77 della nuova legge n. 634 del 1972, — nello statuire che i rapporti tributari derivanti da atti formati anteriormente alla stessa sono regolati dalle disposizioni anteriori purché alla sua entrata in vigore non sia ancora scaduto il termine per la registrazione, — si era riferito, attraverso la contrapposizione tra formazione e registrazione degli atti, a quelli non ancora registrati, distinguendo secondo che il termine per quell'adempimento fiscale fosse già scaduto o no al 1° gennaio 1973.

Il ricorso è fondato.

Va previamente riconosciuto che il quesito posto nell'attuale controversia è, come precisato nella decisione impugnata, se, in presenza delle norme transitorie degli artt. 77 e 80 del d.P.R. n. 634 del 1972, possa ancora applicarsi, per gli atti traslativi della sola nuda proprietà anteriori alla sua entrata in vigore e registrati in precedenza, l'art. 21 della legge di registro del 1923 relativo alla consolidazione.

Per tale quesito non può, però, condividersi la soluzione negativa accolta nella decisione impugnata, e ciò in base al principio fondamentale e generale che quella del registro è imposta d'atto, riferendosi esclusivamente al medesimo.

A corollario di tale principio, nella specifica materia della separata regolamentazione negoziale della proprietà e dell'usufrutto e della loro successiva riunione, già questa corte regolatrice ha affermato che, a norma dell'art. 21 della precedente legge organica di registro, l'acquirente a titolo oneroso della nuda proprietà è tenuto subito al pagamento della imposta sul prezzo o corrispettivo dichiarato nell'atto e, poi, al momento di quella riunione, al pagamento della residua imposta sulla differenza tra esso e il valore della piena proprietà al momento della consolidazione, onde questa successiva tassazione, lungi dall'essere una nuova imposta principale, ha natura complementare della prima, ed è determinata dalle

norme che erano in vigore al tempo del trasferimento della nuda proprietà (Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 424 in motivazione).

È stato precisato nella stessa sentenza che quel passaggio della nuda proprietà fa sorgere immediatamente l'obbligo del pagamento dell'imposta di registro su tutto il valore della proprietà piena, ma, poiché sotto il profilo economico il trasferimento si attua in due tempi, pure in due tempi è ripartita la riscossione dell'imposta: il valore della nuda proprietà è assunto solo come imponibile provvisorio in attesa di stabilire quello globale definitivo al momento della consolidazione, quando, essendo venuto meno l'usufrutto, si siano interamente verificati i presupposti economici per l'applicazione totale dell'imposta.

Recentemente è stato riaffermato che, ai sensi dell'art. 20 della legge del 1923, l'esazione della parte dell'imposta sul valore dell'usufrutto da riunire alla nuda proprietà « è rimandata » ad un momento successivo, e cioè a quello della cessazione dell'usufrutto, costituendo l'imposta di consolidazione « il residuo » di quella dovuta per il trasferimento della nuda proprietà (Cass., 25 maggio 1979, n. 3031).

Anche in dottrina, pur con notevole contrasto, è stata prevalentemente affermata, nell'applicazione della legge del 1923, l'unità dell'imposizione con mera divisione in due tempi della riscossione, compreso il rispettivo accertamento.

È sufficiente osservare, secondo questo indirizzo giurisprudenziale prevalente, che nel trasferimento della nuda proprietà è stato ravvisato un necessariamente connesso trasferimento di quella intera, con rinvio temporale per la parte relativa all'usufrutto e con coerente riconoscimento di un'unica obbligazione tributaria commisurata al valore dell'intera proprietà, dividendosene in due tempi l'accertamento e la conseguente riscossione dell'imposta.

Una volta ritenuta tale unitarietà dell'imposizione, secondo la citata legge, del 1923 in conformità alla natura di imposta d'atto di quella del registro non appare che l'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972, ispirato a differenti principi per quanto concerne i trasferimenti a persone diverse delle proprietà e dell'usufrutto con nuova disciplina (artt. 41 e 45), abbia sottratto al pagamento dell'imposta dovuta per le consolidazioni coloro che abbiano anteriormente acquisito la nuda proprietà, valutata secondo un criterio diverso in considerazione del rinviato pagamento dell'imposta relativa all'usufrutto.

È pur vero, infatti, che la norma transitoria del 2° comma dell'art. 77 della nuova legge di registro ha statuito che i rapporti tributari derivanti da atti formati prima dell'entrata in vigore del presente decreto sono regolati dalle disposizioni anteriori, purché il termine stabilito per la richiesta di registrazione non sia ancora scaduto a tale data, mentre l'atto in questione era stato registrato anteriormente. Ma questo condiziona-

mento alla mancata registrazione per la sottoposizione alla vecchia disciplina per i rapporti tributari sorti anteriormente non può trovare applicazione, a causa della riaffermata unitarietà dell'imposizione, se non per quei rapporti tributari che, pur derivando da rapporti anteriori, hanno una propria autonomia. Invece la stessa è esclusa per quelli relativi alle citate separazioni dello usufrutto per il rilevato fatto che la cosiddetta imposta di consolidazione non costituisce altro se non una parte di quella dovuta per il trasferimento dell'unico bene con differimento nel tempo dell'accertamento e del relativo pagamento per la successiva e connessa riunione.

Né vale, al riguardo, il richiamo del resistente alla possibilità di cessazione dell'usufrutto senza consolidazione considerata nella dottrina, (come nel caso di crollo dell'edificio formante oggetto di quel separato trasferimento). In tale ipotesi, come in altre analoghe, infatti, l'obbligo tributario viene meno per la parte soggetta a dilazione in virtù di un fatto estintivo sopravvenuto con effetto *ex nunc*, senza che sia esclusa l'unitarietà sussistente fino al suo verificarsi.

Per la stessa unitarietà è ininfluenza il richiamo della resistente al terzo comma del citato art. 77 relativo agli atti sottoposti a condizione sospensiva perché l'obbligazione tributaria è già sorta con l'atto traslativo anche per la parte soggetta a futura consolidazione. Per il loro carattere eccezionale non possono, infine, fornire elementi contrari alla rilevata unitarietà di disciplina i successivi commi del medesimo art. 77.

Resta, infine, da considerare, a conferma di essa e della esclusione dei citati rapporti tributari, che sarebbe illogico e contrario ai principi del nostro ordinamento in tal materia, nonché di dubbia legittimità costituzionale, sottoporre a regime impositivo non coordinato e rispondente a diversi sistemi, il trasferimento di un bene per una parte (la nuda proprietà) con applicazione dell'imposta proporzionale vigente all'epoca di esso e per l'altra (l'usufrutto riunito) alla sola imposta fissa, e ciò senza alcuna ragione di tale favore per il soggetto obbligato. La decisione impugnata deve, perciò, essere cassata con rinvio della controversia alla Commissione tributaria centrale, la quale si atterrà al principio in virtù del quale, a causa della unitarietà della imposizione, nel caso di trasferimento di nuda proprietà anteriore all'entrata in vigore del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, con consolidazione posteriore, quest'ultima è soggetta al regime tributario posto dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269. Per la sua soccombenza il resistente Nicolini va condannato al pagamento delle spese a favore del Ministero ricorrente, mentre nei confronti dei Dallamano, in seguito alla loro acquiescenza alle richieste dell'Amministrazione finanziaria indicata nella memoria della stessa, si ravvisano giusti motivi per la compensazione delle spese. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 febbraio 1985, n. 1703 - Pres. Scanzano - Est. Tilocca - P.M. Zema (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Zotta) c. De Simone.

Tributi erariali diretti - Riscossione - Cartella dei pagamenti - Requisiti - Omessa indicazione dell'imponibile e dell'aliquota - Nullità.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 25).

È nulla la cartella dei pagamenti che, non indicando l'imponibile e l'aliquota, non consente il necessario controllo sulla legittimità dell'imposizione e l'esercizio dell'impugnazione in tutta la sua pienezza (1).

(*Omissis*). Con il primo motivo l'Amministrazione delle finanze denuncia la violazione dell'art. 25 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e degli artt. 156 e 157 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., per non avere la Commissione centrale considerato che la pronuncia di nullità, per mancanza dei requisiti indispensabili al raggiungimento dello scopo, va emessa, non già sulla base di un'interpretazione astratta, ma con riferimento alla fattispecie concreta e, quindi, per non aver valutato (la Commissione medesima) che l'imponibile per l'anno 1973 era stato definito, in via automatica, a richiesta dello stesso contribuente avvalso della procedura di cui all'art. 4 del decreto-legge sulla definizione delle pen-

(1) La decisione desta molte perplessità. L'art. 25, e parallelamente l'art. 12, del d.P.R. n. 602 del 1973, stabiliscono che il ruolo e la cartella dei pagamenti devono indicare gli elementi costitutivi del credito di imposta (imponibile, aliquota, imposta, versamenti diretti, imposta residua); ma ciò non è tuttavia prescritto a pena di nullità.

Peraltro non sembra potersi ricavare dalla indicazione del contenuto del ruolo e della cartella il principio che dalla semplice lettura di essi, e senza il sussidio di altri elementi, debba poter essere valutata la legittimità dell'imposizione e debba poter essere impostata la difesa in sede giurisdizionale.

Il procedimento di liquidazione non è così semplice come enunciato negli artt. 12 e 25, almeno riguardo all'IRPEF; dall'imponibile vanno fatte le deduzioni dell'art. 10 e dall'imposta le detrazioni degli artt. 15, 16 e 16-bis, d.P.R. n. 597 del 1973; dall'imposta così ottenuta vanno poi detratti non soltanto i versamenti diretti (come si è preoccupato di precisare l'art. 3 del d.P.R. 24 dicembre 1976, n. 920, che ha integrato gli artt. 12 e 25) ma anche i crediti di imposta. Tutto ciò nelle situazioni normali. Vi sono poi iscrizioni a ruolo particolari come quella per imposta liquidata o riliquidata per condono, come nel caso, o a seguito di decisioni di commissioni computando le riscossioni già eseguite per effetto di iscrizioni provvisorie. Insomma è illusoria la possibilità di trovare nel ruolo, che contiene delle indicazioni schematiche compatibili con sistemi meccanografici (art. 12), tutto quanto è necessario per apprezzare la legittimità dell'imposizione e per impostare un ricorso. Del resto ciò non si pretende nemmeno per una sentenza la cui impugnabilità può essere valutata solo con l'esame del fascicolo.

denze tributarie e che erano state detratte le somme dovute a rimborso per gli anni precedenti.

« Sicché se in via ordinaria risponde ad un'ovvia esigenza di certezza l'indicazione dell'imponibile e dell'aliquota di imposta applicata, nella specie l'osservanza di tali prescrizioni non era possibile, atteso che la somma portata della cartella non derivava dalla semplice applicazione di una data aliquota ad un dato imponibile, ma conseguiva ad un calcolo più complesso, che riguardava anche gli anni precedenti ».

Il motivo va respinto.

La Commissione centrale, contrariamente a quanto afferma l'Amministrazione ricorrente, non si è limitata a sottolineare, alla stregua dell'art. 25 d.P.R. n. 600 del 1973 (è già dell'art. 189 del t.u. n. 645 del 1958), il carattere essenziale dell'indicazione dell'imponibile e dell'aliquota applicata nella cartella esattoriale e ai fini della validità del medesimo, ma ha specificamente rilevato che nel caso concreto la mancanza di tale duplice indicazione nella cartella notificata al contribuente impediva « il necessario controllo sulla legittimità dell'imposizione in tutti i suoi vari aspetti e, quindi, l'esercizio di impugnazione in tutta la sua pienezza », pur richiamandosi agli accertamenti all'uopo eseguiti dalla commissione di merito, in quanto non contrastati, nel giudizio svoltosi davanti ad essa, dall'Amministrazione ricorrente.

Che l'imponibile per l'anno 1973 sia stato, poi, definito in via automatica a seguito della domanda del contribuente non esonerava l'Ammini-

Quanto poi all'aliquota, la sua indicazione è chiaramente un non essenziale completamento sia perché l'aliquota è sempre nota, sia perché nel caso dell'aliquota progressiva la sua indicazione è addirittura insignificante.

Gli artt. 12 e 25 non fanno poi nessuna distinzione tra le ipotesi che il ruolo sia stato o meno preceduto dall'accertamento; e ciò dimostra che, in relazione alla esigenza di verifica della legittimità dell'imposizione, le disposizioni degli artt. 12 e 25 non sono poste a pena di nullità.

Il problema va dunque riesaminato integralmente sulla premessa che per stabilire la legittimità dell'imposizione non è da escludere la consultazione degli atti dell'ufficio.

Problema connesso è quello dell'accertamento per il quale l'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 prescrive, oltre alla motivazione, l'indicazione dell'imponibile, delle aliquote, dell'imposta al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute e dei crediti di imposta. Benché in questo caso sia espressamente prevista la sanzione della nullità, non si può certo dire che qualunque imperfezione comporti la nullità dell'intero accertamento; anche qui vale lo stesso discorso per aliquota la cui omessa indicazione è assai poco significativa se il calcolo è stato fatto esattamente secondo l'aliquota stabilita nella legge. L'omissione di taluna delle altre indicazioni difficilmente può essere importante, se è solo formale. Se poi l'omissione fosse sostanziale, nel senso che non si sia tenuto conto di una detrazione, una ritenuta o un credito, l'accertamento potrà essere integrato e corretto ma non sarà da dichiarare nullo.

La nullità riferita alla mancanza di motivazione e di sottoscrizione non può essere intesa allo stesso modo per le indicazioni formali.

strazione dall'obbligo di indicare l'imponibile e l'aliquota applicata, poiché tale tipo di definizione non escludeva la possibilità di errori incidenti sulla determinazione dell'imponibile e nella scelta dell'esatta aliquota applicabile e, quindi, l'esigenza di consentire al contribuente un adeguato controllo sulla legittimità dell'imposizione sotto tutti i profili ai fini della valutazione della convenienza di impugnare o meno il ruolo.

L'Amministrazione ha certamente determinato l'imponibile, sia pure eseguendo un calcolo più complesso di quello normalmente occorrente, ed applicato una certa aliquota; sarebbe stato sufficiente che essa avesse indicato nella cartella l'uno e l'altro elemento per ottemperare compiutamente alle prescrizioni dell'art. 25 d.P.R. n. 600 del 1973 (perciò l'integrazione della cartella era tutt'altro che impossibile). (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 marzo 1985, n. 2085 - Pres. Scansano - Est. Cantillo - P.M. Iannelli (diff. in parte) Ministero delle Finanze (avv. Stato Linguiti) c. Spezza.

Procedimento civile - Cassazione civile - Notifica del ricorso - Rinnovazione per iniziativa di parte - Sanatoria con effetto « ex tunc ».
(Cod. proc. civ., art. 291).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Oggetto del processo - Accertamento - Difetto di motivazione - Dichiarazione di nullità.
(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 16 e 21, come modificati con d.P.R. 21 novembre 1981 n. 739).

Tributi erariali diretti - Accertamento - Motivazione - Requisiti - Spettanza di agevolazioni - Art. 15 legge 6 agosto 1967 n. 765 - Motivazione « per relationem » - Legittimità.
(Legge 6 agosto 1967, n. 765, art. 15).

Poiché l'art. 291 cod. proc. civ. è applicabile anche al ricorso per cassazione, la irregolarità della notifica del ricorso (nella specie eseguita a mezzo posta senza la allegazione dell'avviso di ricevimento) può essere sanata con effetto ex tunc da una seconda notifica eseguita spontaneamente dal ricorrente anticipando l'ordinanza che la Corte avrebbe dovuto pronunciare per ordinare la rinnovazione.

Anche se il processo tributario innanzi alle commissioni era di accertamento del rapporto e non di annullamento dell'atto (ma ciò deve essere verificato a seguito delle incisive modificazioni introdotte con il d.P.R. 21 novembre 1981, n. 739), il giudice deve emanare una pronuncia di solo annullamento quando l'atto è inficiato da vizi che incidono sulla sostanza,

come l'incompetenza assoluta e la mancanza di motivazione, non essendo in tal caso consentita una indagine sul merito (1).

L'obbligo di motivazione dell'accertamento normalmente necessario per gli atti che costituiscono espressione di una funzione di prelievo articolata e complessa, si attenua per gli altri atti di identificazione di una determinata disciplina legale, come nell'atto di diniego dell'agevolazione per le case di abitazione in contrasto con la concessione edilizia a norma dell'art. 15 della legge 6 agosto 1967 n. 765, nel qual caso è legittima la motivazione per relationem alla comunicazione del comune che contenga l'indicazione delle violazioni urbanistiche (2).

(Omissis). La domanda di Irene Spessa, diretta ad ottenere l'esenzione venticinquennale dall'imposta sul reddito di un suo fabbricato in Loano, con provvedimento del 5 novembre 1976 veniva respinta dall'Ufficio distrettuale di Albenga per il motivo che l'immobile era stato costruito in violazione delle norme edilizie di cui all'art. 15 della l. 6 agosto 1967, n. 765.

La Commissione tributaria di primo grado di Savona annullava il provvedimento, ritenendolo viziato per difetto di motivazione; e la pronunzia veniva confermata dalla Commissione di secondo grado e, con la decisione ora denunciata del 29 dicembre 1982, dalla Commissione tributaria centrale.

Premesso che l'art. 15 della legge n. 765 del 1967, richiamato nell'atto dell'Ufficio, elenca specificamente le violazioni che, per i fabbricati realizzati in contrasto con la concessione edilizia, comportano la perdita delle agevolazioni fiscali, la Commissione centrale ha osservato che la semplice citazione della norma non è sufficiente a rendere noto al contribuente il

(1-2) Nuovi orizzonti per il processo tributario?

La parte della sentenza oggetto della seconda massima è chiaramente intesa a provocare una riflessione sull'oggetto del processo in connessione con la novella del d.P.R. 21 novembre 1981, n. 739; tale proposito di provocazione alla discussione risulta evidente se si considera che la digressione della sentenza è irrilevante sulla decisione, sia perché il processo si era incardinato prima della novella, sia perché, nel caso, l'ipotetico annullamento dell'atto impugnato è stato in concreto escluso.

Sul vastissimo problema possono farsi, per il momento, solo alcune considerazioni.

Sulla natura del processo tributario innanzi alle commissioni la giurisprudenza era fermissima nella tesi, pur contrastata da molta parte della dottrina che, nonostante il necessario collegamento cronologico con un atto dell'ufficio, il ricorso tende all'accertamento del rapporto tributario (impugnazione-merito) e non all'annullamento dell'atto impugnato (fra le molte pronunzie, assai significative 17 maggio 1984, n. 3047 e 30 luglio 1984, n. 4541, in questa *Rassegna*, 1984, I, 583 e 1014 che si pongono sulla stessa linea della nota sentenza delle sez. un., 5 marzo 1980, n. 1471, *ivi*, 1981, I, 345 condivisa da Corte cost., 1° aprile 1982, n. 63, *ivi*, 1982, I, 227).

motivo che, fra quelli astrattamente previsti, è stato ritenuto in concreto determinante per la decadenza dalle agevolazioni.

Né il difetto di motivazione si può superare ponendo in relazione il provvedimento fiscale con gli atti di accertamento della violazione compiuti dall'autorità locale, noti al contribuente e comunicati — come prescrive lo stesso art. 15 cit. — all'Intendente di finanza. Infatti, l'obbligo di precisare le violazioni accertate e assunte a fondamento della sanzione non adempie soltanto alla funzione di individuare la violazione considerata dall'Ufficio, ma anche di porre il contribuente nella condizione di stabilire se la violazione medesima sia o non sia configurabile come causa di decadenza dal beneficio.

Nella specie, invece, il provvedimento era del tutto privo di motivazione, non richiamando neppure gli atti di accertamento compiuti dal Comune competente, e perciò non consentiva in alcun modo alla contribuente di individuare la violazione accertata e conseguenzialmente di svolgere un'adeguata difesa.

Avverso la decisione l'Amministrazione ha proposto ricorso (in base a due motivi), il quale, essendo stato depositato due volte, ha dato luogo ad altrettanti procedimenti formalmente distinti (n. 139/84 e 1487/84).

La controparte non ha presentato difese.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. — I procedimenti debbono essere riuniti perché relativi alla stessa sentenza e soprattutto perché riguardano lo stesso ricorso, notificato e depositato due volte, con la conseguenza che sono stati erroneamente formati due fascicoli contraddistinti da diversi numeri di ruolo.

Ora però si affaccia l'ipotesi che la natura del processo sia radicalmente cambiata e in base a questa riflessione si induce che anche anteriormente, sia pure entro ristretti limiti, il processo tributario poteva essere soltanto di annullamento, ipotizzando così una diversità di struttura del processo a seconda che l'accertamento sia inficiato o meno da vizi essenziali.

Non si vede tuttavia quale radicale sovvertimento abbia potuto introdurre la novella del 1981 su un punto tanto fondamentale e non si comprende perché tale nuova normativa « non sembra consentire dubbio in ordine all'attribuzione al giudice tributario del potere di annullare il provvedimento impugnato per vizi inerenti alla sua legittimità formale ». Sembrerebbe che tale fondamentale innovazione sia ricavabile dal nuovo testo dell'art. 21 che consentendo una sanatoria dei vizi di incompetenza (non assoluta?) e non attinenti all'esistenza e all'ammontare del credito, ma escludendola per il difetto di motivazione, imporrebbe l'annullamento dell'accertamento non motivato « senza alcuna possibilità di accertamento giurisdizionale di merito (ciò che conferma la natura non sostitutiva del giudizio speciale tributario) ».

In vero la novella dell'art. 21 appare assai più modesta. L'originaria ammissibilità della sanatoria dei soli vizi di notificazione è stata ampliata per comprendere l'incompetenza ed altri vizi non sostanziali; per il resto l'art. 21 è

2. — Sebbene la prima notificazione, eseguita a mezzo del servizio postale il 27 dicembre 1983, sia invalida per la mancata allegazione della ricevuta di ritorno, il ricorso può essere ugualmente trattato in conseguenza della seconda notificazione, che invece risulta regolarmente eseguita essendo stato allegato l'avviso di ricevimento, sottoscritto da Irene Spessa, attestante che l'atto venne ad essa consegnato il 17 febbraio 1984.

È vero che il perfezionamento della notifica a mezzo posta si ha appunto con la consegna del piego raccomandato e perciò, se si dovesse avere riguardo — agli effetti della tempestività del gravame — a questa seconda notificazione, il ricorso sarebbe tardivo per essere decorso, anche tenuto conto della sospensione feriale, il termine annuale di cui all'art. 327 cod. proc. civ., applicabile perché la decisione, depositata il 29 dicembre 1982, non venne notificata.

Senonché occorre considerare che anche per il ricorso per cassazione opera l'art. 291, primo comma, cod. proc. civ., in forza del quale, in caso di nullità della notificazione, se ne deve disporre la rinnovazione e la nuova notifica, se regolarmente eseguita nel termine all'uopo fissato, impedisce ogni decadenza, risolvendosi, in pratica, in una sanatoria *ex tunc* della prima (v., fra altre, sent. n. 4905 del 1978).

Nella specie, alla stregua di detta norma, la seconda notificazione deve essere qualificata come rinnovazione spontanea della precedente, eseguita dalla ricorrente prima del provvedimento che in tali sensi avrebbe dovuto adottare questa Corte; e ciò, nel rendere ultronea un'ulteriore attività notificatoria, comporta che il ricorso risulta tempestivo, siccome l'osservanza del termine deve essere accertata, ai sensi del principio suddetto, con riferimento alla prima notifica, ricadente nell'anno dal deposito della decisione impugnata.

rimasto immutato: era ed è esclusa la sanatoria per il difetto di motivazione e per la notificazione intervenuta dopo la scadenza del termine di decadenza. In conclusione il problema dell'accertamento non motivato non ha subito alcuna « incisiva modificazione ».

Le norme sostanziali sanciscono la nullità dell'accertamento non motivato (ma questo è un diverso problema di rilevanza sostanziale) e di conseguenza il processo non può ignorare tale realtà; ma ciò non basta per affermare che il processo tributario è (ieri come oggi) di annullamento.

La nullità dell'accertamento è un dato sostanziale; il giudice cioè accerta che l'Amministrazione non ha validamente esercitato il potere di accertare la maggiore imposta o è decaduto da esso, ma non pronuncia un mero annullamento per vizi formali.

Se mai l'estensione dell'art. 21 sta a significare che il giudice tributario non ha un generale potere di annullare atti viziati (avendo l'obbligo di rimmetterli all'ufficio per la rinnovazione), e solo in presenza di vizi sostanziali che comportano il venir meno del potere di accertare deve emettere una pronuncia, che è pur sempre di accertamento del rapporto, ossia di infondatezza della pretesa dell'ufficio. L'art. 21 pone sulla stessa linea l'accertamento non motivato e quello notificato dopo la scadenza del termine; in quest'ultimo caso non si può

3. — Con il primo motivo di ricorso, denunciando la violazione dei principi relativi all'oggetto del processo tributario, l'Amministrazione sostiene che la Commissione centrale, una volta accertato — per altro erroneamente (per le ragioni di cui al secondo mezzo) — il difetto di motivazione del provvedimento di diniego del beneficio fiscale, non poteva limitarsi a dichiararne la nullità, ma, non trattandosi di una giurisdizione di mero annullamento, avrebbe dovuto prendere in esame direttamente il rapporto e statuire sulla spettanza, o meno, del beneficio medesimo.

La censura è infondata.

Si deve convenire sulla premessa da cui essa muove, cioè che il giudizio innanzi alle commissioni tributarie, sebbene costruito come processo di impugnazione di atti dell'amministrazione finanziaria, non è circoscritto alla verifica (formale) della legittimità degli stessi e si estende, invece, al riesame del merito del rapporto d'imposta, in quanto il giudice deve direttamente accertare, nei limiti della contestazione, i presupposti materiali e giuridici della pretesa dell'amministrazione, assunti a fondamento del provvedimento impugnato. Ed è altresì vero che, in considerazione di siffatta estensione dell'attività conoscitiva di merito, questa Corte ha più volte affermato, sul (diverso) piano dell'oggetto del processo e della potestà decisoria, che non si tratta di un giudizio di impugnazione-annullamento, bensì di accertamento dell'obbligazione tributaria, ancorché svolto per il tramite dell'impugnazione di specifici atti dell'amministrazione (cfr., sez. un., n. 1471 del 1980, n. 4507 del 1978 e n. 942 del 1977, nonché, fra le più significative di questa stessa sezione, le sent. n. 1471 del 1980 e n. 2407 del 1982).

affatto parlare di annullamento per vizi formali dovendosi invece affermare nel merito che a causa dell'intervenuta decadenza nessuna pretesa può essere vantata dall'ufficio; lo stesso è a dirsi quando si riconosce che l'accertamento è nullo per difetto di motivazione o altra causa.

Non si poteva e non si può dunque parlare di impossibilità di emettere una pronuncia di merito in presenza di un accertamento non motivato (e conseguentemente non è sostenibile che il processo non ha natura sostitutiva) perché la decisione che riconosce l'illegittimità dell'accertamento, dichiara infondata la pretesa tributaria e con ciò accerta definitivamente il rapporto così come lo accerta quando rigettando il ricorso dichiara fondata la pretesa o quando accogliendo il ricorso riduce o anche esclude la pretesa stessa.

In ogni caso il giudice emette la sua statuizione, a prescindere dall'atto impugnato, per dichiarare l'*an* e il *quantum* della obbligazione; la nullità dell'accertamento (per vizi sostanziali, la cui sussistenza deve essere attentamente delimitata) non rileva come tale, ma solo perché si risolve nella affermazione della insistenza dell'obbligazione vantata.

Ben altra cosa è l'impossibilità per il giudice di pronunciare l'accertamento in luogo dell'ufficio (in tal senso sarebbe esatta l'affermazione che il processo non ha natura sostitutiva perché non è più affidata al giudice quella residua

Sennonché — a parte il rilievo che l'attuale validità dell'indirizzo deve essere controllata alla stregua delle incisive modificazioni introdotte nella disciplina del contenzioso con il d.P.R. 21 novembre 1981, n. 739, che sembra non consentire dubbio in ordine all'attribuzione al giudice tributario del potere di annullare il provvedimento impugnato per vizi inerenti alla sua legittimità formale — anche rimanendo nell'ottica del giudizio di impugnazione — merito, per cui gli stessi sono normalmente irrilevanti al fine dell'accertamento dell'obbligazione d'imposta, occorre ammettere che la pronuncia deve necessariamente arrestarsi all'annullamento dell'atto impugnato se i vizi formali che lo inficiano incidono sulla sostanza del rapporto precludendo l'indagine sul merito dello stesso, come nei casi di incompetenza assoluta dell'organo o di mancanza di motivazione.

In particolare, con riferimento a quest'ultima ipotesi, che ora interessa, la tutela giurisdizionale non può che consistere nell'invalidazione del provvedimento quando la carenza di motivazione sia tale da non consentire l'identificazione degli elementi materiali e giuridici cui è correlata la pretesa tributaria e, di conseguenza, il controllo degli stessi da parte del contribuente e il loro accertamento ad opera del giudice tributario; il quale ai fini del riesame di merito dispone di un ampio potere di indagine istruttoria (che non ha riscontro nel giudizio di accertamento di rapporti innanzi al giudice ordinario), ma non può, ovviamente, sostituirsi all'amministrazione nella ricerca dei presupposti del rapporto d'imposta.

In questi sensi la fattispecie si trova ora espressamente disciplinata dall'art. 21 del d.P.R. n. 636 del 1972, nel testo dettato con la riforma suddetta, il quale, mentre dispone in via generale che il giudice, nel caso rilevi « un vizio di incompetenza o che comunque non attiene all'esistenza o all'ammontare del credito tributario », deve sospendere il giudizio ed

attività amministrativa che aveva fatto un tempo dubitare della giurisdizionalità delle commissioni), il che nessuno ha pensato di negare anche prima della modifica dell'art. 21.

Se il processo tributario fosse soltanto di annullamento, l'atto annullato potrebbe essere nuovamente emanato dall'ufficio (tutt'altro problema è quello dell'eventuale decadenza) non essendovi nel giudicato una definizione del rapporto. Non sembra tuttavia che la S.C. abbia inteso ricondurre il processo tributario al tipo di processo amministrativo.

È invero sorprendente come la digressione sulla natura del processo sia stata introdotta proprio in una fattispecie nella quale l'inadeguatezza del giudizio di annullamento si manifestava con particolare evidenza. L'atto impugnato, come la stessa sentenza pone in evidenza nell'esame del secondo motivo, non era un comune accertamento ma un provvedimento che negava l'esenzione venticinquennale dell'ILOR per una casa di abitazione non di lusso in contrasto con la licenza edilizia. La controversia dunque riguardava la spettanza della esenzione e non certo la motivazione del provvedimento, essendo evidente che dall'asserita illegittimità del provvedimento per difetto di motivazione non discendeva immediatamente il diritto all'esenzione. In tale situazione se si fosse potuta profilare una possibilità di mero annullamento del provvedimento,

assegnare un termine all'amministrazione per rinnovare l'atto viziato, esclude che possa « provvedersi a rinnovazione quando il vizio consista nel difetto di motivazione »; la quale disposizione comporta che l'esistenza del vizio dà luogo necessariamente all'annullamento dell'atto, senza alcuna possibilità di un accertamento giurisdizionale di merito (ciò che conferma la natura non sostitutiva del giudizio speciale tributario).

Pertanto, sul piano della tipologia delle decisioni, va detto che anche in base alla disciplina anteriore alla legge del 1981 il giudice tributario aveva il potere di emettere pronunzie limitate all'invalidazione dell'atto impositivo carente di motivazione; e ciò è sufficiente a respingere la censura in esame, risultando la questione circoscritta all'oggetto del secondo mezzo, che impone di controllare la decisione di annullamento sotto il profilo della logicità e correttezza delle ragioni in base alle quali il provvedimento è stato ritenuto non congruamente motivato.

Giova avvertire, poi, che nella presente controversia, insorta prima dell'entrata in vigore del cit. d.P.R. n. 739 del 1981, non viene in rilievo il delicato problema — che avrebbe carattere pregiudiziale — circa l'ammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti (come quello in esame) relativi alla spettanza di agevolazioni fiscali, in quanto non compresi nell'elenco degli atti contro i quali, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972, è possibile proporre ricorso. Invero, l'elenco medesimo, modificato con l'aggiunta di altri provvedimenti tipici, è stato reso tassativo soltanto con la novella, in quanto il nuovo testo dell'art. 16 espressamente stabilisce che non possono essere autonomamente impugnati gli atti diversi da quelli ivi indicati, mentre in passato, in assenza di un analogo disposto, l'indicazione degli atti doveva ritenersi esemplificativa; la possibilità di ricorrere direttamente contro i provvedimenti in materia di age-

per difetto di motivazione o altro vizio formale, sarebbero rimasti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, si sarebbe cioè dovuto nuovamente pronunciare l'ufficio sulla spettanza dell'esenzione, al che poteva seguire nuovo ricorso con possibile nuovo annullamento e ulteriore rimessione all'ufficio secondo le regole del giudizio amministrativo di annullamento (e nella specie non esisterebbero decadenze che potrebbero troncane il corso e ricorso tra giurisdizione e amministrazione). Ciò nessuno osa pensarlo perché la commissione in una sola battuta deve statuire sul rapporto (di diritto soggettivo), deve affermare se l'esenzione spetta o non spetta, indipendentemente dalla motivazione del provvedimento o dalla sua ipotetica nullità. Se così non fosse avverrebbe che l'accertamento non motivato dovrebbe essere semplicemente annullato, mentre quello motivato in modo sufficiente ma erroneo, secondo quanto sembrerebbe dedursi dalla sentenza, aprirebbe la via ad un giudizio di merito.

Il provvedimento che nega l'esenzione o agevolazione (se ne è fatto in passato ampia esperienza sulla imposta di registro) non ha ragione di essere motivato perché consta soltanto di una affermazione le cui ragioni (in diritto), che potrebbero essere di un'ampiezza e complessità sconfinite (come lo sono le motivazioni delle sentenze sulla stessa questione) sono oggetto della contro-

volazioni veniva, quindi, generalmente riconosciuta (e nella specie non è stata contestata dall'amministrazione).

4. — Con il secondo motivo, denunziando la violazione dell'art. 15 della legge n. 765 del 1967 e vizi della motivazione, la ricorrente sostiene che erroneamente la decisione impugnata ha ritenuto sussistere il vizio suddetto, laddove il provvedimento di diniego delle agevolazioni in questione, meramente consequenziale alla segnalazione del Comune riguardante una delle violazioni edilizie cui la norma ricollega la sanzione fiscale, deve ritenersi sufficientemente motivato attraverso il riferimento alla segnalazione medesima ed alla disposizione di legge.

La censura è fondata.

Altre volte questa Corte ha avvertito che l'obbligo di motivare gli atti tributari si atteggia diversamente a seconda della natura e funzione che essi hanno in base alle norme loro proprie, giacché, accanto ad atti che costituiscono espressione di una funzione di prelievo articolata e complessa, e assumono, quindi, una veste formale e un contenuto precisamente regolato dalla legge (ad es., l'avviso di accertamento, nelle imposte dirette come in quelle indirette), ve ne sono altri in cui la funzione viene esercitata in forme estremamente semplici e contratte, risolvendosi talvolta nella mera imposizione di una determinata disciplina. È in relazione al contenuto tipico e all'oggetto del singolo atto, quindi, che deve essere verificata in concreto l'osservanza dell'obbligo, nel senso che questo deve ritenersi adempiuto allorché la motivazione, ancorché sommaria e semplificata, sia tale da esternare le ragioni del provvedimento, evidenziandone i momenti ricognitivi e logico-deduttivi, e consentendo di conseguenza al destinatario di svolgere efficacemente la propria difesa attra-

versia in sede giurisdizionale; se la motivazione in diritto non si richiede nemmeno per la sentenza (arg. art. 384 cod. proc. civ.) non si può certo pretendere che essa sia richiesta, a pena di nullità, nel provvedimento amministrativo.

Di ciò si è resa conto la sentenza in rassegna nell'esame del secondo motivo ove ha ricordato la distinzione tra gli atti che costituiscono espressione di una funzione di prelievo (gli atti di accertamento veri e propri che, pur non potendo essere definiti atti di imposizione, determinano, con esercizio di poteri di autorità, la certezza e esigibilità del credito di imposta) e gli altri atti che individuano una « determinata disciplina » e per la loro natura consentono al destinatario di svolgere una adeguata difesa.

Questa precisazione, che si ricollega ai principi enunciati con le menzionate sentenze 17 maggio 1984, n. 3047 e 30 luglio 1984, n. 4541, sul problema della motivazione dell'accertamento è esatta in termini generali e molto importante, ma poco si concilia con la prima parte della sentenza. La decisione di merito sulla spettanza della esenzione doveva essere pronunciata dalla commissione non già perché il provvedimento, adeguatamente motivato, non doveva essere annullato ma perché la commissione doveva comunque pronunciarsi sulla spettanza della esenzione, quale che fosse la motivazione del provvedimento, e in nessun caso avrebbe potuto limitarsi ad un mero annullamento, non risolutivo

verso la tempestiva e motivata impugnazione giurisdizionale dell'atto medesimo.

Ora, per le opere realizzate in contrasto con la concessione edilizia, l'art. 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765, prevede — quale ulteriore sanzione dell'illecito edilizio — l'esclusione *de iure* delle vigenti agevolazioni fiscali nel caso che le difformità riguardino violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta, le quali eccedano, per ogni singola unità immobiliare, il due per cento delle misure prescritte; e all'uopo il Comune è obbligato a segnalare entro un certo termine siffatte violazioni all'Amministrazione finanziaria, la quale, non essendo normativamente previsti specifici atti al riguardo, applica la sanzione attraverso un provvedimento o di diniego del beneficio non ancora concesso o di revoca (o decadenza) di quello già concesso.

Si tratta, quindi, di un atto rigidamente vincolato, rispetto al quale l'Amministrazione non ha alcun margine di apprezzamento discrezionale, in quanto è obbligata ad emetterlo in base ai risultati dell'accertamento compiuto dall'autorità locale cui spetta la vigilanza in materia edilizia; e di tale accertamento l'autore dell'illecito riceve formale notizia già attraverso la notifica della diffida del Sindaco, che costituisce il primo atto del procedimento repressivo dell'abuso edilizio.

Il provvedimento in oggetto deve ritenersi, quindi, sufficientemente motivato attraverso l'indicazione dell'accertamento amministrativo che ha dato luogo alla comunicazione comunale e della norma di legge che prevede la perdita automatica del beneficio fiscale, giacché in tal modo risultano enunciati in modo intellegibile al destinatario i presupposti di

del merito del rapporto, così come avrebbe potuto dichiarare spettante la esenzione negata con un provvedimento ampiamente motivato e formalmente perfetto.

Su un ulteriore punto la sentenza si è preoccupata di porre sul tappeto una questione, non strettamente attinente al *decisum*, originata dalla novella del 1981: un atto, quale quello di diniego delle agevolazioni, sicuramente impugnabile in vigenza della prima formulazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 (contenente una elencazione esemplificativa degli atti impugnabili) potrebbe non essere attualmente impugnabile per non essere ricompreso nella nuova enumerazione dell'art. 16, divenuta tassativa.

L'elencazione degli atti impugnabili non era esemplificativa in passato e non è tassativa, in senso rigoroso, attualmente. L'affermazione che gli atti diversi da quelli menzionati non sono impugnabili autonomamente, può significare soltanto che non sono impugnabili in modo autonomo gli atti strumentali che si inseriscono in una serie procedimentale per assorbirsi nel provvedimento conclusivo, ma non può certo significare che non sono impugnabili gli atti compiuti e finali che, non assorbendosi in atti successivi, non sarebbero in alcun modo impugnabili.

L'art. 16 è norma che disciplina il procedimento e non può restringere l'ambito della giurisdizione come definita nell'art. 1; d'altra parte la esclusività

fatto e di diritto dell'atto, cioè sia l'esistenza della violazione e sia l'appartenenza della stessa al novero di quelle che, ai sensi dell'art. 15 cit., comportano la sanzione fiscale; nè ha rilievo che si tratta di una motivazione *per relationem*, la quale è sicuramente ammissibile sempre che l'atto al quale si fa rinvio sia idoneo a mettere il contribuente nella condizione di conoscere esattamente le ragioni che sorreggono il provvedimento (in relazione ad una fattispecie uguale a quella in esame è stato appunto affermato che sussiste difetto di motivazione quando neppure dalle ordinanze comunali risulti contestata specificamente una delle violazioni di cui all'art. 15 cit., v. sent. n. 6470 del 1983).

Nel caso in esame, il provvedimento di diniego dell'esenzione venticinquennale conteneva, come risulta dalla decisione impugnata, entrambe le indicazioni suddette; e risulta del tutto immotivata l'affermazione che il riferimento alla violazione contestata dal Comune non fosse idoneo ad individuare le ragioni della sanzione, laddove il contribuente si era difeso anche nel merito, contestando l'entità della violazione e sostenendo, fra l'altro, che il riferimento della norma alla «singola unità immobiliare» introduce un limite alla fattispecie sanzionatoria, che la rendeva in concreto inapplicabile.

Pertanto la decisione impugnata deve essere cassata con rinvio alla stessa Commissione Tributaria Centrale, la quale procederà a nuovo esame della controversia alla stregua dei principi di diritto e dei rilievi sopra svolti, tenendo altresì presente che l'accertamento della spettanza del diritto alle agevolazioni fiscali dà luogo ad una questione di fatto non inerente a valutazione estimativa e perciò rientra nella cognizione della Commissione medesima. (*Omissis*).

della giurisdizione delle commissioni sulle controversie tributarie è ormai universalmente riconosciuta, sì che la non impugnabilità di taluni atti si risolverebbe in un inammissibile diniego di tutela giurisdizionale. Di conseguenza ogni atto non considerato che comunque tocca in modo definitivo il diritto soggettivo del contribuente deve poter essere impugnato. E ciò non contrasta nemmeno con una corretta interpretazione dell'art. 16, dovendosi (come già in passato) intendere per accertamento qualunque atto comunque denominato che dichiara l'obbligazione o un elemento di essa (Cass., 25 novembre 1980, n. 6262, in questa *Rassegna*, 1981, 579). Sono quindi certamente impugnabili gli atti individuali del procedimento catastale, peraltro espressamente menzionati nell'art. 1, il concordato, il provvedimento che nega il condono (l'ipotesi avanzata di illegittimità costituzionale delle norme che non ammetterebbero l'impugnabilità non ha ragion d'essere) ed ogni altro atto che, anche in rapporto a leggi future, ha portata di accertamento, in senso lato. Conseguentemente il provvedimento che nega l'esenzione è anch'esso, al pari dell'avviso di liquidazione dell'imposta suppletiva dovuta per il disconoscimento di un beneficio, un atto di accertamento che non soltanto può, ma deve, essere impugnato per impedirne la irretrattabilità (Cass., 6 luglio 1978, n. 3343, in questa *Rassegna*, 1978, I, 734; 25 novembre 1980, n. 6062 citata).

CARLO BAFILE

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 26 luglio 1985, n. 4350 - Pres. Cusani - Est. Cherubini - S.p.A. Star (avv. Biamonti) c. Ministero Difesa (avv. Stato Corti).

Contabilità pubblica - Contratti della pubblica amministrazione - Forniture - Revisione dei prezzi - Previsione in contratto - Diritto soggettivo alla revisione.

(r.d.l. 13 giugno 1940, n. 901, artt. 1, 2, 3 e 4).

Ai sensi del r.d.l. 13 giugno 1940 n. 901, la revisione del prezzo espressamente pattuita nei contratti di pubbliche forniture dà luogo ad una situazione di diritto soggettivo del privato contraente, tutelabile innanzi all'A.G.O. (1).

(*omissis*) Il ricorso è articolato in tre motivi che in realtà consistono in altrettante argomentazioni di un'unica censura rivolta dalla STAR avverso la sentenza impugnata per aver negato la giurisdizione dell'A.G.O. a decidere la controversia, nel falso presupposto che la posizione soggettiva della società fornitrice integrasse un interesse legittimo, anziché un diritto soggettivo.

(1) Nello stesso senso le coeve sentenze nn. 4349 e 4351, la prima delle quali ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in una fattispecie nella quale il contratto di fornitura conteneva una clausola del seguente tenore: « oltre che dalle clausole contenute negli articoli del presente contratto, la fornitura che ne costituisce l'oggetto sarà regolata dalle norme contenute nel Capitolato d'oneri per la fornitura e la riparazione dei materiali occorrenti all'Amministrazione aeronautica, approvato con d.m. in data 6 marzo 1974 ». Dopo aver ricordato che tale Capitolato contiene un rinvio formale alle norme sulla revisione dei prezzi così da rendere applicabile, dalla data della loro entrata in vigore, le disposizioni del r.d.l. n. 901 del 1940, la sentenza n. 4349/1985 ha escluso che la riferita clausola contrattuale potesse aver trasferito, nella specie, la disciplina della revisione dei prezzi dal piano della discrezionalità amministrativa a quello paritetico contrattuale, nulla disponendo circa la revisione stessa e limitandosi ad un mero rinvio al r.d.l. del 1940.

Cass., Sez. Un., 23 febbraio 1983, n. 1370 è pubblicata in questa *Rassegna* 1983, I, 414. Benché le argomentazioni della sentenza riprodotta non riescano del tutto appaganti, il ribadito indirizzo della Corte regolatrice induce ad escludere che la questione, almeno allo stato, possa essere utilmente riproposta.

Il ricorso è fondato.

Queste Sezioni Unite hanno recentemente riaffermato, con la sentenza n. 6593 del 1981 e con quella n. 1370 del 1983, che la disciplina contenuta nel r.d.l. 13 giugno 1940 n. 901, va intesa nel senso che qualora le parti espressamente pattuiscano, nel contratto di pubbliche forniture, la revisione dei prezzi, quest'ultima esula dai poteri discrezionali dell'amministrazione e costituisce oggetto di una posizione di diritto soggettivo del privato contraente.

Questa interpretazione è, del resto, conforme all'opinione manifestata, fin dalle prime decisioni riguardanti la portata del d.l. n. 901 del 1940, da questa Corte la quale (S.U. 16 maggio 1945 n. 345) ha osservato che l'espressa pattuizione in un contratto di pubbliche forniture della revisione dei prezzi, in connessione con determinate variazioni delle condizioni di mercato, dà luogo ad un rapporto sinallagmatico, con correlative posizioni di diritto di credito e di obbligazione, tali da escludere che la revisione sia oggetto di una semplice facoltà dell'Amministrazione, rispetto alla quale sia configurabile una posizione di interesse legittimo.

Il Ministero della Difesa sostiene nel controricorso che il ragionamento di queste Sezioni Unite in precedenti giudizi, aventi ad oggetto l'interpretazione del r.d.l. n. 901 del 1940, non può essere seguito perché fondato sull'inaccettabile premessa che la volontà negoziale sarebbe da sola sufficiente a qualificare come di diritto soggettivo le posizioni che la legge ricollega a tali manifestazioni di volontà; di qui la necessità di esaminare il citato r.d.l. n. 901 al fine di accertare quale effettivamente sia la posizione soggettiva che la legge riserva al privato fornitore.

La tesi dell'Amministrazione mostra di complicare inutilmente il problema.

Invero la sentenza n. 6593/81 di queste Sezioni Unite — contro la quale sono dichiaratamente rivolte le critiche — non afferma affatto che la clausola contrattuale che prevede la revisione sia da sola sufficiente a qualificare la posizione soggettiva del privato contraente come diritto soggettivo ma piuttosto parte dalla indubbia constatazione che i contratti tra P.A. e privato aventi ad oggetto forniture sono contratti di diritto privato e si chiede se esistano norme imperative che disciplinino la revisione dei prezzi come semplice facoltà dell'Amministrazione. La citata sentenza passa, quindi, all'esame del r.d.l. n. 901 del 1940 ed esclude che le relative norme possano avere una tale portata.

Sicché tutto si riduce, ancora una volta, all'interpretazione della normativa da ultimo richiamata e al riguardo il Ministero della Difesa non svolge argomentazioni che possano indurre ad una modifica della uniforme giurisprudenza di queste S.U. Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, sussiste la giurisdizione dell'A.G.O.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 ottobre 1985, n. 5232 - Pres. La Torre - Est. Di Salvo - Assessorato LL.PP. regione siciliana (avv. Stato Del Greco) c. Messina (avv. Angelini).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Mancata corresponsione di acconti alla scadenza - Sospensione dei lavori da parte dell'impresa - Legittimità.

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 35; c.c., art. 1460).

Nel caso in cui il ritardo nella corresponsione di acconti in corso d'opera sia imputabile al comportamento doloso o gravemente colposo della P.A. committente, è giustificata l'applicazione della disciplina contrattuale di diritto comune con la conseguenza che deve ritenersi legittima, alla stregua del principio inadimplenti non est adimplendum, la sospensione dell'esecuzione dei lavori da parte dell'appaltatore (1).

(omissis) Con l'unico motivo del ricorso, l'Assessorato per i lavori pubblici della Regione Sicilia, deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 341 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F e degli artt. 29 e 35 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, nonché degli artt. 1453 e 1460 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3 e 5 c.p.c., sostiene che erroneamente la Corte di appello avrebbe riconosciuto all'appaltatore il diritto di sospendere l'esecuzione dei lavori avvalendosi dell'eccezione *inadimplenti non est adimplendum*, senza considerare: a) che gli acconti non costituiscono pagamenti delle partite di lavoro eseguite, ma anticipazioni parziali del prezzo finale e che, non esistendo un obbligo di pagare singole partite di lavoro eseguite, non può esistere inadempienza dell'Amministrazione committente nel caso di mancato o ritardato pagamento delle somme che ad esse si riferiscono: b) che il ritardo dei pagamenti degli acconti contrattualmente previsti è sanzionato esclusivamente dall'obbligo di corrispondere gli interessi legali e moratori, ai sensi dell'art. 35 del d.P.R. n. 1063 del 1962, e solo quando l'omesso pagamento superi il quarto dell'importo contrattuale, l'appaltatore ha diritto di chiedere la risolu-

(1) Cass. 19 novembre 1973, n. 3089, citata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna* 1973, I, 1194 con nota di A. MARZANO (*Il ritardo dei pagamenti nell'appalto d'opera pubblica*); Cass. 13 maggio 1971, n. 1384, parimenti richiamata, si legge in questa *Rassegna* 1971, I, 698. Non consta, invece, di precedenti « in termini », riferiti cioè all'art. 35 del vigente Capitolato gen. di cui al d.P.R. 1063/1962.

Sulla legittimità della sospensione dei lavori ad iniziativa dell'appaltatore (per la quale v. Coll. arb. 25 marzo 1974 n. 16, in *Arb. app.* 1974, 79) sembra giustificata qualche riserva, soprattutto considerando che nella facoltà attribuita all'impresa dal quarto comma dell'art. 35 cap. gen. oo.pp. è azzardato ricomprendere, attraverso una mera relazione logica da maggiore a minore, il diritto d'opporre l'eccezione d'inadempimento (art. 1460 cod. civ.).

zione del contratto; c) che in base alle disposizioni di legge che regolano gli appalti di opere pubbliche, l'appaltatore non ha alcuna possibilità di proporre l'eccezione di inadempimento per sottrarsi all'obbligo di proseguire i lavori.

Le censure proposte dall'Assessorato ricorrente si fondano sul presupposto che nei contratti d'appalto delle opere pubbliche l'amministrazione non abbia alcun obbligo di pagare gli acconti nei termini contrattualmente previsti e che, pertanto, essa, nel caso di ritardo, non sia tenuta al risarcimento del danno, e sul presupposto che tale suo comportamento legittimi l'appaltatore a sollevare l'eccezione *inadimplenti non est adimplendum*; ciò perché l'art. 35 del d.P.R. n. 1063 del 1962 stabilisce che il ritardo nel pagamento di tali acconti sarebbe sanzionato esclusivamente con la corresponsione degli interessi legali e moratori, mentre la risoluzione del contratto potrebbe essere richiesta dall'appaltatore solo quando l'omesso pagamento superi il quarto dell'importo contrattuale.

All'esame delle proposte censure occorre premettere che agli appalti stipulati dalla regione Siciliana è applicabile, con valore normativo, il capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei LL.PP., approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, per effetto dell'art. 9 della L.R. 26 maggio 1973, n. 21 il quale stabilisce l'obbligo di applicare il detto capitolato agli appalti stipulati dalla Regione.

Pertanto inesattamente la difesa dell'Amministrazione richiama la massima di questa Corte n. 2349 del 1970 che risulta inapplicabile alla fattispecie perché relativa ad un contratto di appalto di un ente pubblico nel quale l'art. 40 dell'abrogato capitolato generale dello Stato (D.M. 28 maggio 1895) figurava richiamato con valore di semplice atto negoziale.

La tesi sostenuta dal ricorrente, e sopra richiamata, non può essere condivisa ed è stata già disattesa da precedenti pronunce di questa Corte relative a fattispecie disciplinate dal d.m. 28 maggio 1895, ora abrogato, che conteneva il precedente capitolato generale per gli appalti dipendenti dal Ministero dei LL.PP. I principi affermati con tali decisioni sono compatibili ed anzi, come si vedrà, sono validi *a fortiori* nel nuovo ordinamento risultante dall'art. 35 del citato nuovo capitolato generale. Questa Corte ha, invero, affermato (Cass. 1971, n. 1384/1973, n. 3089) che la limitazione di responsabilità prevista dal predetto art. 40 non può spiegare efficacia in ogni ipotesi di inadempimento della P.A., e, quindi, anche in caso di inattività volontaria o gravemente colposa dei suoi organi, perché la deroga in ogni e qualsiasi caso alla disciplina ordinaria della responsabilità contrattuale sarebbe in contrasto ingiustificato con il principio generale che, in uno Stato di diritto, l'ente pubblico, al pari di ogni altra persona giuridica, non può esimersi dal rispondere dei danni

che, sul piano contrattuale, l'inadempimento volontario o gravemente colposo di una sua obbligazione determina ai privati; ha, inoltre, precisato che il predetto art. 40, 1° comma, costituendo deroga alla disciplina generale dell'adempimento, è una norma di stretta interpretazione, sicché esso esclude soltanto quella responsabilità dell'ente pubblico che possa ricollegarsi strettamente alla sua *ratio* immediata, consistente nella necessità di tener salva l'Amministrazione pubblica da pretese risarcitorie derivanti da ritardi dovuti alle caratteristiche proprie dell'organizzazione e del modo di funzionamento dell'apparato statale o, comunque, pubblico ed alla complessività di procedimenti attraverso i quali si realizza la sua attività giuridica. Pertanto, in ogni altra situazione in cui si dimostri che si è fuori da questa esigenza, ed in particolare che il ritardo dipenda esclusivamente da un comportamento ascrivibile a dolo o colpa grave dell'Amministrazione, è giustificata l'applicazione della disciplina contrattuale comune, ovviamente con l'esclusione della presunzione di responsabilità ex art. 1218 c.c. Questi principi sono stati enunciati sia con riferimento ad un'ipotesi in cui la pretesa fatta valere dall'appaltatore concerneva il risarcimento dei maggiori danni (oltre gli interessi legali) derivanti dalla svalutazione monetaria da lui subita a causa del ritardo colpevole dell'Amministrazione nel provvedere al collaudo ed al conseguente pagamento del saldo (Cass. 1973, n. 3089), sia con riferimento al colposo ritardo della P.A. nelle operazioni di emissione del certificato delle rate di acconto e, nella redazione dello stato finale dei lavori e dell'espletamento del collaudo. (Cass. 1971, n. 1384). Da tale orientamento non vi è ragione di discostarsi nella decisione della presente causa, in quanto le predette argomentazioni trovano piena conferma nell'art. 35 del nuovo capitolato generale, il quale regola la stessa materia dei ritardi nei pagamenti degli acconti, disciplinando la corresponsione degli interessi, ma si differenzia, con una innovazione, che è significativa della progressiva riduzione dei privilegi della P.A., la cui posizione giuridica, nei negozi di diritto privato, viene parificata a quella delle altre parti.

Invero, mentre l'art. 10 del precedente capitolato si apriva con la enunciazione che « i ritardi nei pagamenti non danno diritto all'appaltatore di pretendere indennità di qualsiasi specie, né di chiedere lo scioglimento del contratto », l'art. 35 del vigente capitolato non contiene alcuna prescrizione avente tale contenuto, ma, al contrario, regola i presupposti e la procedura per proporre l'azione di risoluzione del contratto (quarto comma). La risoluzione, può essere chiesta quando siano trascorsi i termini massimi stabiliti per l'emissione del certificato delle rate di acconto o per l'emissione del titolo di spesa, ovvero quando l'ammontare delle rate di acconto per le quali non sia stato tempestivamente emesso il certificato o il titolo di spesa, raggiunga il quarto dell'importo netto contrattuale. Alla esplicita previsione della esperibilità dell'azione di riso-

luzione devono aggiungersi, data l'entità della *ratio* e della loro finalità, tutti i rimedi stabiliti per garantire l'equilibrio sinallagmatico delle prestazioni ed impedirne l'alterazione in danno di una delle parti; deve, quindi, ritenersi legittima anche la proposizione dell'eccezione di inadempimento che tende a paralizzare la pretesa dell'inadempiente, che perseveri nel suo rifiuto, di ottenere l'adempimento dell'altra parte; così come deve ritenersi legittima la sospensione dei lavori da parte dell'appaltatore ed il suo rifiuto di riprenderli dopo la sospensione ordinata dalla P. A. L'Amministrazione, infatti, è responsabile dell'inattività, volontaria o gravemente colposa dei suoi organi, e tale responsabilità è rilevante, non solo ai fini della proposizione dell'azione di risoluzione, ma anche ai fini della *exceptio inadimplenti non est adimplendum*.

La giurisprudenza di questa Corte ha già indicato la differenza esistente tra la gravità dell'inadempimento richiesta ai fini della risoluzione del contratto e la gravità dell'inadempimento o del ritardo nell'adempimento, ai fini dell'eccezione di inadempimento. Si è, infatti, precisato che la prima serve per determinare il punto oltre il quale, secondo un criterio direttivo rapportato al particolare contratto, viene meno l'utilità per il contraente di ricevere la prestazione, così come gli viene offerta, ovvero di attendere che l'altra parte esegua, sia pure con ritardo, la sua prestazione. Nella seconda, invece, e cioè quando la consistenza dell'inadempimento viene in rilievo ai fini della proposizione dell'eccezione, la gravità dell'inadempimento o del ritardo nell'adempimento, ha la limitata finalità di stabilire se, stando alle circostanze del caso, la controparte possa ritenersi abilitata a pretendere che sia effettuata la prestazione avversa, così come prevista nel contratto, prima di eseguire la propria. Pertanto, il relativo giudizio non può fondarsi solo sull'entità del fatto avverso, ma deve comprendere anche l'indagine di altre questioni, fra le quali la proporzione tra ciò che è mancato e ciò che è stato versato in controprestazione nonché la valutazione dell'importanza che il fatto altrui può avere nell'esecuzione della prestazione della eccipiente (Cass. 1979, n. 2230).

Di conseguenza, l'Amministrazione, anche quando la sua inadempienza sia di scarsa importanza ai fini della risoluzione del contratto, non può perseverare nell'inadempimento della propria obbligazione scaduta e pretendere, contestualmente, dall'appaltatore l'esatto adempimento dell'obbligazione posta a suo carico perché tra le due prestazioni vi è un rapporto sinallagmatico che non consente di considerarle totalmente indipendenti l'una dall'altra.

Anche i principi di correttezza e buona fede, che permeano la disciplina delle obbligazioni (art. 1175 c.c.) e del contratto, con particolare riguardo al momento della sua esecuzione (art. 1337, 1366 e 1375 c.c.) e che, sotto il profilo in esame, impegnano il debitore a svolgere senza ingiustificate dilatazioni, ma con diligente sollecitudine, l'attività necessaria

all'adempimento, non consentono di pervenire alla conclusione sollecitata dalla ricorrente Amministrazione.

La gravità e la rilevanza dell'inadempimento dell'obbligazione dell'Assessorato regionale, ai fini della giustificazione del rifiuto dell'appaltatore di eseguire la propria obbligazione, è stata accertata dalla Corte di merito, la quale ha rilevato che il contratto prevedeva il pagamento di acconti; che i termini relativi erano già scaduti quando l'impresa avrebbe dovuto riprendere i lavori già sospesi; che la percezione delle somme illegittimamente non pagate dall'amministrazione, era necessaria all'impresa per far fronte alla continuazione dei lavori; che il mancato pagamento delle rate degli acconti esponeva l'impresa a maggiori oneri non giustificati, anzi causati dalla condotta gravemente colposa dell'amministrazione. Tali giudizi di fatto, essendo sorretti d'adequata e congrua motivazione, immune da errori logici e giuridici, si sottraggono al sindacato di questa Corte di legittimità.

La ricorrente Amministrazione denuncia, altresì, la violazione dell'art. 29 del d.P.R. n. 1063 del 1962 sostenendo che esso esclude il diritto dell'appaltatore di chiedere la risoluzione del contratto ovvero di proporre l'azione di inadempimento ai sensi dell'art. 1460 c.c.

La tesi è, però, infondata in quanto il predetto art. 29, dopo avere stabilito nei primi commi l'obbligo dell'appaltatore di ultimare i lavori nel termine stabilito nel contratto e le sanzioni poste a suo carico per l'inadempimento, prevede espressamente, nell'ultimo periodo del sesto comma, che « resta salvo ed impregiudicato ogni eventuale diritto dell'appaltatore, qualora il ritardo sia dovuto a fatto imputabile alla amministrazione ».

Infondata è, altresì, la tesi dell'Amministrazione ricorrente secondo cui, muovendo dalla premessa che gli acconti non costituiscono pagamenti delle partite di lavoro eseguite, ma anticipazioni parziali del prezzo finale, ne deduce che non esisterebbe un obbligo di pagare le singole partite di lavori eseguite e l'ulteriore conseguenza che non esisterebbe inadempienza dell'amministrazione committente nel caso di mancato o ritardato pagamento.

In realtà, l'affermata inesistenza di un obbligo di pagare le rate di acconto costituisce una premessa apodittica, non soltanto indimostrata, ma in contrasto con gli obblighi contrattuali assunti quali sono stati accertati, dai giudici di merito e con la stessa natura degli acconti in corso d'opera; essa non è, quindi, idonea a sorreggere la conclusione che non può sussistere inadempimento della P.A. La tesi non può, dunque, essere accolta.

In linea di massima deve ammettersi che il principio della postnumerazione del corrispettivo, codificato nell'art. 1665, u.c. c.c., opera anche nell'appalto di opere pubbliche, e che, per effetto di esso, il credito del-

l'appaltatore al prezzo diventa certo liquido ed esigibile solo dopo la ultimazione, la collaudazione e l'accettazione delle opere, in quanto nei negozi modellati sulla *locatio operis* le due prestazioni reciproche non debbono essere eseguite contemporaneamente, ma l'adempimento della committente segue la già avvenuta prestazione dell'altra parte; occorre, tuttavia, precisare che l'applicazione di tale regola ha subito notevoli attenuazioni per effetto della prevista disciplina del versamento degli acconti in corso d'opera la quale ha apportato notevoli e radicali deroghe al principio privatistico.

Il pagamento degli acconti in corso d'opera è previsto dalla legge — come ha osservato la sentenza impugnata — allo scopo di evitare allo appaltatore oneri finanziari troppo rilevanti con inevitabili riflessi sul costo dell'opera e, quindi, nell'interesse pubblico. Essi hanno carattere provvisorio, non costituiscono *solutio* e non costituiscono riconoscimento del credito dell'appaltatore da parte dell'amministrazione.

L'art. 33, primo comma, del vigente capitolato generale regola il pagamento di tali acconti e stabilisce che essi devono essere corrisposti « in conto del corrispettivo degli appalti nei termini o nelle rate stabilite nel capitolato speciale ed a misura dell'avanzamento dei lavori regolarmente eseguiti ». I commi successivi e l'art. 34 stabiliscono, quindi, i termini per l'emissione dei certificati di pagamento, l'obbligo dell'Amministrazione di effettuare ritenute-garanzia che si aggiunge alla cauzione per l'adempimento degli obblighi dell'appaltatore, nonché i criteri per la valutazione dei lavori in corso d'opera da effettuare al fine dei pagamenti degli acconti.

L'art. 35, di cui si è già detto, e l'art. 36, disciplinano rispettivamente le conseguenze dei ritardi nei pagamenti degli acconti e del ritardo nel pagamento della rata di saldo. L'art. 35, in particolare, regola distintamente l'ipotesi del ritardo nella emissione del certificato di pagamento della rata di acconto e quella del ritardo nell'emissione del titolo di spesa a favore dell'appaltatore; esso stabilisce le sanzioni civili a carico dell'Amministrazione, che consistono nell'obbligo di pagare gli interessi legali, in taluni casi, e gli interessi moratori, in altri, e legittima l'appaltatore, nei casi più gravi di ritardo, ad agire innanzi al giudice arbitrale od ordinario per ottenere la dichiarazione di risoluzione del contratto.

La norma in esame prevede, altresì, limitazioni di responsabilità a favore della P.A. le quali trovano la loro *ratio* nelle peculiarità strutturali e funzionali dei suoi organi; esse, però, non trovano applicazione quando l'inadempimento sia volontario e determinato, quindi, da dolo o da grave colpa; in questi casi — come si è visto — la responsabilità dell'Amministrazione è regolata non più dalle norme speciali in esame, ma dalle norme di diritto comune sull'adempimento delle obbligazioni pecuniarie, esclusa, però, la presunzione di colpa e con il trasferimento

dell'onere della prova alla parte creditrice (art. 1224, 1282 e 1453 s.s. cod. civ., nonché, per quanto interessa più specificamente in questa sede, l'art. 1460 c.c.).

Occorre, inoltre, precisare che il pagamento degli acconti in corso d'opera da parte della pubblica Amministrazione, contrariamente a quanto ritiene l'Assessorato ricorrente, è un diritto dell'appaltatore per la cui tutela egli può agire in giudizio per chiederne non solo la liquidazione, ma anche il pagamento perché la *solutio* costituisce il contenuto di un obbligo dell'amministrazione e, reciprocamente, di un diritto dell'appaltatore che, per sua natura e per espressa previsione normativa, deve essere adempiuto durante l'esecuzione dei lavori, senza pregiudizio dell'adempimento dello stesso appaltatore e della determinazione del suo credito finale, che saranno poi verificati dopo il collaudo e per i quali l'amministrazione è garantita, sia dalla cauzione che dalle ritenute sugli acconti stessi previste dall'art. 33 del d.P.R. n. 1063 del 1962. Inoltre, poiché il pagamento di tali acconti costituisce un diritto subiettivo dell'appaltatore, egli può proporre anche l'azione diretta a conseguire il pagamento degli interessi già scaduti sulle rate di acconto non versate.

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 24 maggio 1985, n. 5103 - Pres. Radaelli - Rel. Cavallari - Imp. Andreucci Francesco ed altri - Parte civile Amministrazione finanziaria dello Stato (avv. dello Stato De Stefano).

Procedimento penale - Dibattimento - Pubblico Ministero - Omissione di conclusioni nei confronti dell'imputato - Nullità sanabile ex art. 471 cod. proc. pen.

Cosa giudicata penale - Effetti - Inammissibilità di un secondo giudizio (« ne bis in idem ») - Fatto compatibile con quello giudicato in precedenza - Concorso materiale - Sussistenza.

Reato - Delitto di cui all'art. 476 cod. pen. - Certificati di provenienza (1) emessi da privato esercente deposito libero di olio minerale per uso commerciale - Sono atti pubblici.

Impugnazioni penali - Sentenza che dichiara causa estintiva del reato - Improprietà in cassazione di difetto di motivazione anche ai fini dell'applicazione dell'art. 152 cod. proc. pen.

Qualora nel dibattimento il rappresentante del Pubblico Ministero non prenda conclusioni nei confronti degli imputati, tale omissione determina una nullità sanabile ex art. 471 cod. proc. pen.

La disposizione dell'art. 90 cod. proc. pen. non è applicabile quando oggetto del nuovo procedimento è un fatto compatibile con quello giudicato in precedenza e quindi suscettibile di concorso materiale col medesimo.

Il certificato di provenienza, necessario per legittimare il trasporto degli oli minerali, costituito dal modello H ter 16 è un atto pubblico, e il soggetto che lo rilascia è un pubblico ufficiale anche se si tratti di privato esercente deposito libero di olio minerale per uso commerciale, autorizzato dall'Amministrazione finanziaria dello Stato ad emettere detto certificato.

In presenza di una causa estintiva del reato non sono proponibili in cassazione difetti di motivazione della sentenza impugnata neppure ai fini dell'art. 152 cpv. cod. proc. pen.

(1) Modelli H ter 16 previsti dal d.l. 5 maggio 1957, n. 271 conv. in l. 2 luglio 1957, n. 474.

(*omissis*) Neppure ha pregio la nullità dedotta da Rocca Aristide e Rocca Gianfranco (motivo 1). Se è vero che nel dibattimento di appello il rappresentante del P.M. non ha preso conclusioni nei confronti degli imputati in violazione delle norme di cui agli art. 76, 150 c.p.p., è altresì vero che questa omissione ha determinato una nullità sanabile, e che, nella specie, la stessa nullità è stata sanata, non essendo stata rilevata dagli interessati con dichiarazione inserita nel processo verbale ex art. 471 c.p.p. (Cass. S.U. 4 maggio 1968 - Borrasi - Giust. Pen. 1968 - III - 481; Sez. II, 8 aprile 1970 - Sbriccoli - Cass. Pen. Mass. 1972 - 281).

La preclusione di cui all'art. 90 c.p.p., invocata dal Ricci (motivo 2), dal Canaccini, dal Pucciarelli e dal Pantani (motivo 2), è stata correttamente esclusa dai giudici sulla base delle risultanze processuali, tenuto conto della mancata coincidenza temporale tra i reati oggetto del presente procedimento e quelli già irrevocabilmente giudicati con sentenza 12 novembre 1981 di questa Corte (Processo Petrobenz) e considerato pure che le fonti di provenienza dei prodotti petroliferi erano diverse, stante la emissione di fittizi *H ter* 16, destinati a coprire anche quantitativi di benzina, mentre è certo che la Petrobenz aveva fornito soltanto gasolio.

Gli imputati non hanno, comunque, dimostrato, come era, invece, loro onere, la sussistenza di tutte le condizioni necessarie per la relativa pronuncia di improcedibilità, mentre è noto che la disposizione dell'art. 90 c.p.p. non è applicabile quando oggetto del nuovo procedimento sia un fatto compatibile con quello giudicato in precedenza e quindi suscettibile di concorso materiale col medesimo (Cass. 8 giugno 1982 - Chiavolon - Giust. Pen 1983 - III - 460; 26 ottobre 1981 - Massarutti - Riv. Pen. 1982 - 1031).

Le censure di Assilli Giorgio e di Alasso Adolfo sulla ritenuta esistenza dell'associazione per delinquere (motivo 2 dei rispettivi ricorsi) sono infondate. Al riguardo, va osservato che la sentenza impugnata ha desunto proprio dalle ammissioni degli imputati, avvalorate da obiettivi riscontri, la prova che la società a.r.l. Samoa di Livorno era stata, fin dalla sua origine, costituita, con predisposizione di mezzi, suddivisione di incarichi, divisione di utili, al solo scopo di commettere in modo continuativo e sistematico, su vasta scala, un numero indeterminato di reati di contrabbando di prodotti petroliferi. Pertanto, non si sarebbe potuta ravvisare, nella specie, la semplice compartecipazione criminosa perché, in questa, l'accordo è diretto al compimento di uno o più reati, commessi i quali l'accordo si esaurisce e non costituisce più alcun pericolo, ma esattamente è stato ipotizzato il reato contestato, in presenza di un vincolo associativo consapevolmente esteso ad un generico programma delittuoso (*affectio societatis scelerum*) e cioè in presenza di un accordo tale da costituire di per sé un nucleo di forze, rappresentante, per il solo fatto della sua esistenza, indipendentemente dai reati di contrabbando, un

pericolo per l'ordine pubblico (Cass. 17 giugno 1982 - Liberti - Riv. Pen. 1983 - 705; 28 aprile 1982 - Bosco - idem, 1983 - 676).

Neppure merita censura il convincimento dei giudici sulla ritenuta esistenza del reato di cui all'art. 476 c.p., anziché di ipotesi delittuose meno gravi di falso (artt. 477 - 482 - 489 c.p.), in relazione alla falsificazione dei certificati di provenienza *H ter* 16 (motivo 1 ricorso Assilli; motivo 3 ricorso Alasso; motivo 2 ricorso Biagiotti, motivo 1 ricorso Privilegi).

Anzitutto risulta di tutta evidenza il concorso dell'Assilli e dell'Alasso nella falsificazione degli *H ter* 16 materialmente perpetrata da Catania Vincenzo, ove si consideri che tale falsificazione, peraltro avvenuta d'accordo con gli altri imputati, era il necessario presupposto della successiva attività contrabbandiera. Né, al riguardo, ha importanza che il Catania non poteva assumere la veste di pubblico ufficiale siccome non delegato dalla P.A. all'emissione degli *H ter* 16, dato che la delega conferita, a sua richiesta, alla società Samoa (di cui gli imputati erano amministratori o soci) aveva consentito l'emissione, da parte della stessa società, dei certificati di provenienza ideologicamente falsi sulla base dei primi certificati materialmente falsi.

Va, poi, osservato che, giusta l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (S.U. 29 ottobre 1983 - Mario ed Altri - Giust. Pen. 1984 - II - 140), il certificato di provenienza, necessario per legittimare il trasporto degli oli minerali, costituito dal modello *H ter* 16 del modulare generale delle dogane e delle imposte indirette, è un atto pubblico e il soggetto che lo rilascia è un pubblico ufficiale anche qualora sia un privato esercente di deposito libero di olio minerale per uso commerciale, legalmente autorizzato al rilascio dai competenti uffici dell'amministrazione finanziaria.

Poiché istituzionalmente la formazione del documento in questione appartiene alla P.A., esso è senz'altro un atto pubblico che non muta natura quando sia rilasciato, su delega della stessa P.A., dal privato esercente del deposito libero di olio minerale. In tal caso il privato è investito occasionalmente di una pubblica funzione svolta con la formazione di un atto che possiede rilevanza probatoria ed effetti identici a quelli che esso avrebbe avuto se fosse stato rilasciato dall'ufficio pubblico.

L'ordinamento penale riconosce espressamente la possibilità dello esercizio di una pubblica funzione da parte del privato che diventa così pubblico ufficiale agli effetti della legge penale (art. 357, n. 2 c.p.). La delega della pubblica funzione al privato, anche se qualificata come « autorizzazione », è certamente atto di natura concessoria e non autorizzativa, poiché non preesiste nel privato alcun potere (nella specie, di emettere pubblica documentazione), per il cui esercizio sia necessario l'intervento della pubblica amministrazione. Come è noto, la concessione

è un negozio di diritto amministrativo, che ha per oggetto il conferimento di potestà e di diritti alla persona cui è rivolta; essa si distingue dall'autorizzazione, in quanto quest'ultima non crea nel soggetto alcun nuovo potere, ma solo rende lecito o possibile l'esercizio di poteri o di diritti di cui lo stesso soggetto già sia titolare. Né il fatto che la delega assuma, nella specie, la forma contrattuale può importare una rinuncia, da parte della P.A., alla sua funzione, che verrebbe ad essere attribuita contrattualmente al privato, con la conseguenza che il certificato di provenienza rientrerebbe nella categoria delle autorizzazioni amministrative, tutelate, ai fini della loro autenticità, dall'art. 477 c.p. Invero, il rapporto bilaterale a cui dà origine la concessione è cosa del tutto distinta dall'atto che tale rapporto produce, sì che diverso è il loro rispettivo carattere, e l'esistenza della convenzione, che importa diritti e doveri reciproci tra le parti, non vale a mutare la natura della concessione come atto amministrativo, con cui viene trasferito al privato soltanto l'esercizio di poteri che rimangono di esclusiva pertinenza dello Stato.

La stessa consolidata giurisprudenza di questa Corte ha escluso che il modello *H ter* 16 sia un certificato amministrativo. La natura di atto pubblico del documento di cui trattasi è dimostrata dalla constatazione che l'attestazione della provenienza del prodotto petrolifero dal deposito in esso indicato, la prova della sua identità e delle circostanze soggettive, di spazio e di tempo, che ne accompagnano il trasporto scaturiscono in modo originario dall'attività direttamente compiuta o caduta sotto la diretta percezione del pubblico ufficiale che forma il documento. E, infatti, l'esercente il deposito, investito della pubblica funzione, che personalmente identifica il deposito stesso dal quale i prodotti sono estratti e ne accerta qualità e quantità, coevamente attestando ciò che in quello stesso momento va compiendo. Si verifica cioè quel primo passaggio dalla realtà fenomenica a quella giuridica che è carattere essenziale dell'atto pubblico e non del certificato, che è atto derivativo di secondo grado, nel quale è presupposta, una prova già acquisita del fatto oggetto di certificazione (cfr. sent. cit.).

La sentenza impugnata ha, pertanto, correttamente ravvisato, nella fattispecie il più grave reato di falso commesso da pubblico ufficiale in atti pubblici, anziché le meno gravi ipotesi criminose, di falso in certificati o autorizzazioni amministrative (art. 477 c.p.), di falso commesso da privato in atti pubblici (art. 482 c.p.), di uso di atto falso (art. 489 c.p.).

Invero, dalla sentenza impugnata, in base agli elementi di fatto da essa risultanti, non è dato rilevare, all'evidenza, cause di non punibilità più favorevoli, mentre è noto che in presenza di una causa estintiva del reato non sono proponibili in cassazione difetti di motivazione della sentenza impugnata neppure ai fini dell'applicazione dell'art. 152 cpv. c.p.p., perché l'inevitabile rinvio al giudice di merito sarebbe incom-

patibile con il principio di applicazione immediata della causa estintiva (Cass. 6 maggio 1982 - Alboetti - Riv. Pen. 1983 - 207; 22 marzo 1982 - Bicoli - idem, 1983 - 602; 16 febbraio 1982 - Paganotti - idem, 1983 - 517). Va, altresì, osservato che sulla pretesa erronea qualificazione giuridica del reato nonché sull'assoluzione con formula dubitativa prevale la declaratoria di estinzione, essendo questa esclusa soltanto dall'evidenza delle prove dell'insussistenza del fatto, o dell'incolpevolezza dell'imputato, ovvero perché il fatto non è preveduto dalla legge come reato.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, Sez. VI, 29 ottobre 1985, n. 9998 - Pres. Mastursi - Est. Trojano - Ric. P.G. e Amm.ne finanziaria dello Stato (avv. Stato Nicola Bruni).

Reato - Delitto di concussione - « Metus publicae potestatis » - Contenuto.

Reato - Delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio - Individuazione dell'atto.

Reato - Delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio - Promessa o ricezione dell'utilità non seguita dall'atto che il p.u. si è impegnato a compiere - Sussistenza del reato.

Nel delitto di concussione il metus publicae potestatis si atteggia in modo diverso a seconda che l'abuso, posto in essere dal pubblico ufficiale, si realizzi mediante costrizione o induzione per persuasione. Mentre nel primo caso il metus consiste nel timore di un danno apertamente minacciato, nel secondo esso si risolve nella soggezione del soggetto passivo alla posizione di preminenza del p.u., il quale, abusando della propria qualità e delle sue funzioni, faccia leva su di esse per suggestionare, consigliare o convincere a dare o promettere denaro o altra utilità, al fine di stornare un male maggiore, il cui verificarsi sia stato in qualche modo prospettato dall'agente.

Nel delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, l'individuazione dell'atto da parte dei contraenti del « pactum sceleris » ricorre anche quando la controprestazione della promessa o della dazione dell'utilità sia costituita da un comportamento del p.u. ben determinato nel suo contenuto anche se suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non specificamente previsti e programmati (ha ritenuto il S.C. che tale requisito può ben ricorrere allorché il direttore dell'ufficio IVA si impegni, nell'ambito di un rapporto di consulenza a carattere continuativo, ad aiutare il contribuente ad evadere le imposte afferenti ad una sua ben precisa e determinata attività economica).

Dal momento consumativo del delitto di corruzione di cui all'art. 319 c.p. esula l'effettivo compimento dell'atto, tanto che il reato si consuma anche se il p.u. non faccia seguire alla promessa o alla ricezione della utilità l'atto che si è impegnato a compiere.

(omissis) In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità, per sopravvenuta rinuncia, del ricorso proposto dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Venezia contro il proscioglimento del Paolacci da tutti i reati ascrittigli diversi dal delitto di concussione, nonché contro l'assoluzione degli imputati Villani, Zennaro, Tamburro, Ferroni, Ronconi e Dondi.

Con l'unico motivo del ricorso del P.M. e con la seconda censura del ricorso proposto dalla parte civile si censura la sentenza impugnata, sotto il profilo della violazione dell'art. 317 cod. pen., per aver erroneamente escluso che valesse a concretare il delitto di concussione il comportamento tenuto dal Paolacci nei confronti del Salustri e consistente nell'averlo indotto a procurare clienti alla società RO/Quattro, della quale erano soci alcuni suoi parenti. Si assume, al riguardo, che tale condotta, sia per la posizione del Paolacci, dirigente del secondo ufficio IVA di Rovigo, sia per le modalità di tempo in cui era stata posta in essere — dopo una ispezione fiscale eseguita a carico del soggetto passivo e quando non era da escludere che altra ispezione potesse essere disposta in ordine ad altra attività imprenditoriale dello stesso contribuente — aveva sostanziato un vero e proprio abuso della qualità e delle funzioni del pubblico ufficiale, diretto ad indurre il Salustri, sia pure in modo velato, a favorire la cennata società contro il suo volere.

Tale censura è infondata. La Corte del merito accertò che il Paolacci, dopo aver eseguito, nello studio del Salustri, un'ispezione fiscale conclusasi in modo favorevole al contribuente, era ritornato in detto studio e, conversando con un collaboratore dello stesso Salustri, aveva raccomandato la società RO/4 dei fratelli Ronconi, di cui erano soci la moglie ed i cognati, chiedendo che le venissero indirizzati dei clienti. Su tali premesse, la Corte esclude la sussistenza degli estremi del contestato delitto sul quadruplice rilievo che la raccomandazione, pur evidenziando una mancanza di correttezza da parte del pubblico ufficiale, non sostanzialmente, di per sé sola, un abuso di ufficio; che non v'era prova che la medesima fosse stata compiuta in forme prevaricatrici o comunque, intimidatorie; che, quanto al requisito del *metus publicae potestatis*, il Salustri, essendo uscito indenne dalla precedente ispezione fiscale, aveva poco da temere dall'imputato; che, infine, dai pregressi rapporti di affari correnti fra il Salustri e la società RO/4 non era da escludere che l'invio a quest'ultima di nuovi clienti sarebbe avvenuto anche senza l'intervento

del Paolacci. Orbene, tale motivazione, considerata nel suo complesso, resiste alle censure mosse dai ricorrenti.

Giova rilevare a tale riguardo, che, come più volte affermato da questa Corte, il *metus publicae potestatis* si atteggia, nel delitto di concussione, in modo diverso a seconda che l'abuso, posto in essere dal pubblico ufficiale, si realizzi mediante costrizione, induzione per persuasione o induzione pre frode. Prescindendo da quest'ultima ipotesi del tutto estranea alla fattispecie in esame, è da rilevare che, mentre nel primo caso, il *metus* consiste nel timore di un danno apertamente minacciato, nel secondo, esso si risolve nella soggezione del soggetto passivo alla posizione di preminenza del pubblico ufficiale, il quale, abusando della propria qualità e delle sue funzioni, faccia leva su di esse per suggestionare, consigliare o convincere a dare o promettere denaro o altra utilità, al fine di stornare un male maggiore, il cui possibile verificarsi sia stato in qualche modo prospettato dall'agente.

Nella specie, come già rilevato, la sentenza impugnata ha ritenuto non dimostrato che la raccomandazione rivolta dal Paolacci al collaboratore del Salustri fosse stata accompagnata dall'aperta minaccia di una nuova ispezione fiscale ovvero da quella forma sottile ed indiretta di intimidazione in cui si concreta l'induzione per persuasione. E tale apprezzamento non è censurabile in questa sede, poiché, se, da un lato, è certamente esatto che la mera richiesta di favori avanzata dal pubblico ufficiale ad un privato, non vale a concretare la fattispecie criminosa in esame ove non sia fondata sulla preminenza intimidatrice del soggetto attivo, a sua volta imperniata sull'abuso delle qualità o delle funzioni, dall'altro, come esattamente ritenuto dal giudice del merito, le stesse modalità temporali delle raccomandazioni, non costituivano un elemento decisivo sufficiente a provare che, nella specie, siffatta intimidazione fosse stata realmente consumata. Che, anzi, la stessa circostanza che tale raccomandazione sia stata avanzata non prima o durante l'ispezione fiscale, ma dopo l'esito positivo di questa, potrebbe essere invocata come un indizio contrario alla tesi dei ricorrenti.

Non assume, infine, rilievo, ai fini della qualificazione del fatto, l'ulteriore circostanza alligata dai ricorrenti che, cioè, il Salustri, informato dalle sollecitazioni dell'imputato, sarebbe stato indotto ad aderirvi dal timore delle possibili conseguenze negative di un suo rifiuto; e ciò sia perché tale assurdo collide con il convincimento del giudice del merito, tratto dalla testimonianza resa dal medesimo Salustri nell'istruttoria formale, che, e per i pregressi rapporti di affari fra il testimone e la società RO/4, e per il limitato numero delle imprese operanti nello stesso campo di tale società, appariva quanto meno possibile che la raccomandazione del Paolacci non avesse spiegato un ruolo decisivo, sia perché, comunque, ai fini della prova della sussistenza di un reato, assu-

mono rilievo decisivo la natura e le modalità della condotta tenuta dall'imputato e non certo le reazioni psicologiche o l'interpretazione soggettiva data ai fatti dal soggetto passivo.

Con il terzo motivo la parte civile Amministrazione delle Finanze si duole che la sentenza impugnata ha escluso la responsabilità del Paolacci per il delitto di corruzione propria, ritenendo non provato il compimento, da parte del medesimo dietro compenso in denaro, di atti contrari ai doveri del proprio ufficio, senza considerare che l'imputato era venuto meno all'obbligo del rapporto in ordine alla sussistenza di conti correnti occulti, sui quali venivano gestiti i « fondi neri » della società Dondi, pur essendone a conoscenza in quanto proprio sui detti conti venivano tratti gli assegni emessi in suo favore; che lo stesso Paolacci si era, inoltre, reso complice nell'emissione, da parte di tale società, di fatture per operazioni inesistenti; che le dichiarazioni della società Dondi ai fini dell'I.V.A. contenevano irregolarità ed inesattezze.

Questa doglianza merita di essere accolta, poiché la motivazione della sentenza impugnata è sul punto gravemente lacunosa e contraddittoria.

Invero, il giudice di appello rivelò essere incontestabile che il Paolacci aveva percepito dalla cennata società diversi assegni bancari e che la corrispondenza della data di riscossione di questi titoli di credito con l'inizio e la fine dell'anno solare accreditava la tesi che i relativi importi rappresentavano il compenso di incarichi di consulenza fiscale in tema di pagamento dell'I.V.A. Osservò che, tuttavia, l'espletamento di tali incarichi, pur violando un preciso divieto posto dallo statuto dei pubblici impiegati, non valeva, di per sé solo a comprovare il delitto di corruzione propria. Invero, premesso che elemento tipico di questo reato è l'individuazione, da parte dei soggetti attivi, degli specifici atti contrari ai doveri di ufficio che il pubblico ufficiale si impegna a compiere dietro compenso, la Corte rilevò che, nella specie, non sussisteva alcuna prova in ordine a detta individuazione e, comunque, al compimento di tali atti. In particolare, non risultava dimostrato, ad avviso dei giudici del merito, che il Paolacci avesse suggerito alla società Dondi specifici stratagemmi diretti all'evasione fiscale; ed invero: *a*) l'apertura di conti correnti intestati ad uno degli amministratori, sui quali confluivano gli introiti della contabilità non ufficiale della società, rappresentava un'operazione consueta nel mondo degli affari, per la quale la società Dondi non aveva bisogno di particolari suggerimenti; *b*) gli illeciti tributari consumati da questa società non erano particolarmente gravi e, comunque, rientravano, anch'essi nella norma; *c*) non poteva ritenersi, comunque, che il Paolacci, salvo per quanto atteneva alle dichiarazioni I.V.A. redatte di suo pugno, fosse « l'unico o il primo responsabile » di tali irregolarità; *d*) il solo dato sospetto — consistente nelle differenze fra le dichiarazioni I.V.A. e le risultanze dei registri, dovute all'impiego di

aliquote diverse — non costituiva, di per sé, un decisivo elemento di prova, non essendo stata provata la sussistenza del dolo o, comunque, che il Paolacci avesse ricevuto compensi per porre in essere siffatte irregolarità; e) la posizione gerarchica dell'imputato non era, inoltre, tale da impedire eventuali verifiche tributarie; f) non risultava, infine, che la società Dondi fosse stata agevolata per quanto riguardava i rimborsi di imposta.

Al fine di valutare l'idoneità di tale motivazione a sorreggere il proscioglimento del Paolacci, occorre rilevare che la Corte del merito prende le mosse dal principio enunciato da questa Corte (Cass. VI, 24 febbraio 1982, n. 1940) secondo il quale elemento tipico del delitto di corruzione è la precisa determinazione dell'atto di ufficio o contrario al dovere di ufficio da compiersi dal pubblico ufficiale. Invero, l'incontro dei consensi fra corruttore e corrotto non può non riguardare la negoziazione di un atto o di un comportamento amministrativo individuato nel suo oggetto e nella sua portata, poiché il concetto di compenso previsto dagli artt. 318 e 319, cod. pen., implica una controprestazione che, a sua volta, richiede un termine determinato di riferimento. Sicché non rappresenta elemento idoneo ad integrare il delitto in esame l'utilità data o promessa nella generica previsione di eventuali, futuri ed imprescritti atti omissivi o commissivi al fine di ottenere la benevolenza del pubblico ufficiale.

Senonché il richiamo di questo principio è tutt'altro che pertinente al caso di specie. Invero, non può contestarsi che l'individuazione dell'atto o del comportamento contrario ai doveri di ufficio, da parte dei contraenti del *pactum sceleris* ricorre anche quando la controprestazione della promessa o della dazione dell'utilità sia costituito da un comportamento del pubblico ufficiale ben determinato nel suo contenuto anche se suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non specificamente previsti e programmati. E tale requisito può ben ricorrere allorché il pubblico ufficiale si impegni, nell'ambito di un rapporto di consulenza a carattere continuativo, ad aiutare il contribuente ad evadere le imposte afferenti ad una sua ben precisa e determinata attività economica.

È, altresì, incontestabile che il rapporto di consulenza tributaria, considerato in se stesso, può ben mantenersi nei limiti del mero illecito amministrativo e disciplinare, sotto il profilo dell'inosservanza del divieto, posto ai pubblici dipendenti dall'art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, di esercitare alcune professioni o di assumere impieghi alle dipendenze di privati; ma è anche vero che siffatta consulenza, ove riguardi, come nella specie, attività che il pubblico ufficiale è tenuto a vigilare nell'esercizio delle sue specifiche incombenze di ufficio, racchiude in sé un grave elemento di sospetto in ordine al suo possibile travalicare nel-

l'illecito penale, quale strumento rivolto a suggerire al privato comportamenti idonei a sfuggire al controllo. Ne deriva che siffatto rapporto di consulenza, se accertato, deve costituire l'oggetto di un approfondito esame da parte del giudice del merito allo scopo di appurare se i suddetti limiti siano stati in concreto travalicati. Ed in tale indagine, particolare rilievo assume il comportamento successivo tenuto dal pubblico ufficiale, poiché, se dal momento consumativo del delitto *de quo* esula certamente l'effettivo compimento dell'atto tanto che il reato si consuma anche se il pubblico ufficiale non faccia seguire alla promessa o alla ricezione dell'utilità l'atto che si è impegnato a compiere (cfr. Cass. VI, 12 giugno 1982, n. 5913), è del pari indubbio che l'effettiva realizzazione di quest'atto sostanzi un elemento di prova illuminante in ordine all'effettiva portata del *pactum sceleris*. Per contro, l'indagine condotta sul punto dalla Corte di merito è tutt'altro che esente da critiche. Ed, invero, una volta accertato che la società Dondi si rese responsabile di una serie di infrazioni alle norme tributarie e che queste riguardarono anche le dichiarazioni ai fini dell'IVA redatte di pugno del Paolacci, la colpevolezza di quest'ultimo poteva essere esclusa soltanto se fosse stato accertato che il medesimo non vi aveva consapevolmente concorso, essendo, invece, privo di qualsiasi rilievo il sostenere, come invece fa la Corte di appello, che tali irregolarità rientravano nella norma o che l'imputato non poteva essere considerato l'unico o il principale responsabile delle irregolarità commesse dall'anzidetta impresa. Inoltre, essendo stato appurato che la società Dondi aveva aperto conti correnti, intestati ad uno dei suoi amministratori, per farvi confluire i c.d. « fondi neri », non era sufficiente osservare, al fine di escludere che l'imputato fosse venuto meno all'obbligo di segnalare tale circostanza ai suoi superiori, che trattavasi di un sotterfugio generalmente praticato, la cui adozione non richiedeva il suggerimento di esperti. Sarebbe stato, invece, indispensabile accertare che il Paolacci, pur venendo retribuito con assegni tratti sui detti conti correnti, non ne avesse avuto sentore. Ancora, non può sfuggire la palese contraddizione esistente fra l'assunto della Corte del merito che la posizione gerarchica ricoperta dal Paolacci nel proprio ufficio non gli consentiva di evitare che la società Dondi fosse soggetta a verifiche fiscali e l'altra affermazione, pur essa contenuta nella sentenza impugnata, che tali verifiche, pur essendo disposte da altro funzionario, venivano normalmente eseguite su segnalazione dello stesso Paolacci, cui era attribuita la competenza ad eseguire gli accertamenti tributari, dai quali poteva emergere l'opportunità di indagini ispettive.

La sentenza impugnata deve essere pertanto annullata per quanto attiene al reato di corruzione, devolvendosi al giudice del rinvio il compito di accertare la consumazione di tale reato sulla base di una rivalutazione globale di tutte le emergenze istruttorie.

Con altro motivo, infine, la parte civile denuncia la violazione del d.P.R. 9 agosto 1982, n. 525, in riferimento all'art. 50, quarto comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, recante la disciplina dell'imposta sul valore aggiunto. In particolare, si censura la sentenza impugnata per aver applicato l'amnistia prevista dal citato d.P.R. n. 525 del 1982, ai reati tributari commessi da alcuni degli imputati mediante l'emissione di fatture per operazioni commerciali inesistenti o comunque difformi da quelle indicate nelle fatture medesime. Si sostiene, al riguardo, che la suindicata amnistia, proprio perché condizionata alla presentazione di una dichiarazione integrativa la quale comporti la definizione automatica della pendenza tributaria o, comunque, assicuri all'erario un'entrata non inferiore ad un determinato importo, riguarda esclusivamente i reati che abbiano comportato l'evasione del tributo e, pertanto, non è applicabile anche ai delitti in esame, previsti nel quarto comma del cit. art. 50, che si sostanziano in reati di mera condotta, del tutto svincolati da una effettiva evasione.

Questa doglianza, avente ad oggetto la sola dichiarazione di estinzione dei suindicati reati per intervenuta amnistia, non è sorretta da un effettivo interesse a ricorrere ed è, comunque, infondata.

Deve rilevarsi, a questo riguardo, che l'art. 1 del citato d.P.R. n. 525 del 1982 ha concesso l'amnistia per i reati previsti, fra l'altro, dall'art. 50 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, subordinando il godimento di tale beneficio alla presentazione, da parte del contribuente o di chiunque vi abbia interesse, dell'istanza di definizione automatica della pendenza tributaria (secondo comma), ovvero, indichi un'imposta non inferiore a determinati importi (terzo comma). Sin dalla prima applicazione di tale norma, un orientamento dottrinale condiviso da qualche magistratura di merito, ritenne che la stessa condizione cui è subordinata l'amnistia — e, cioè, la presentazione della dichiarazione integrativa, la quale deve indicare, a norma dell'art. 30 della legge 7 agosto 1982, n. 516, l'ammontare dell'imposta dovuta o la minore eccedenza detraibile — escluderebbe l'applicabilità del provvedimento di clemenza al reato, di cui al quarto comma del cit. art. 50, consistente, come quelli in esame, nella emissione di fatture inesistenti e nell'annotazione di tali fatture nei registri di cui all'art. 25 del d.P.R. n. 633 del 1972, poiché questo delitto, costituendo un reato formale o di mero pericolo, prescinde, ai fini della sua composizione, da una concreta evasione tributaria.

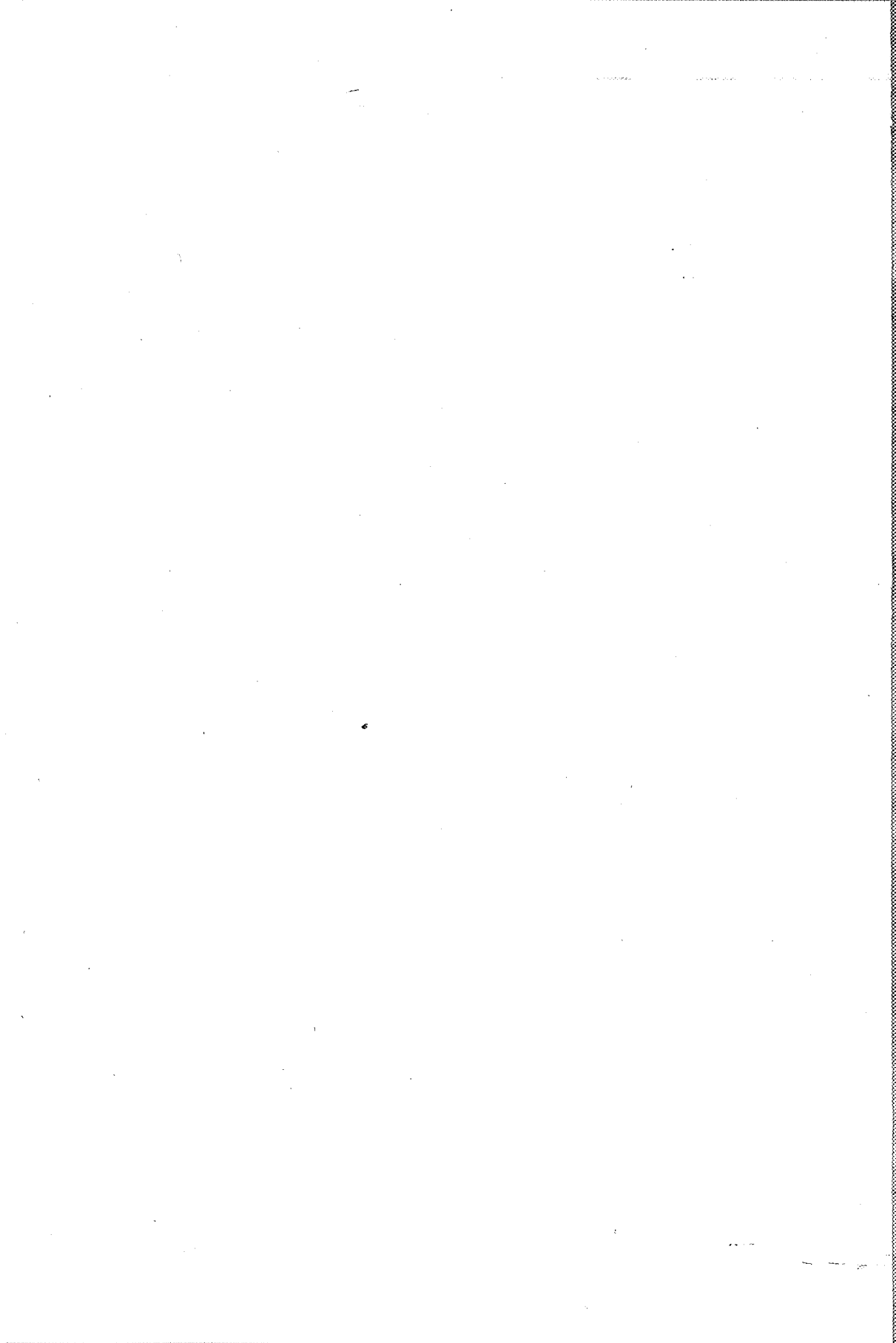
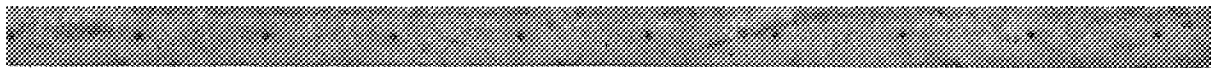
Senonché questa tesi non può essere condivisa sia perché collide con la chiara formulazione letterale della norma in esame, che ha riguardo a tutti i reati puniti dall'art. 50 del d.P.R. n. 633 del 1972, e non soltanto alle ipotesi previste nei primi tre commi di quest'ultima norma, sia perché non è logicamente ammissibile che il legislatore abbia inteso concedere l'amnistia ai più gravi reati di cui ai primi due commi dello

stesso articolo, consistenti nel mancato pagamento dell'imposta per un ammontare superiore ai cento milioni o nell'aver ottenuto un indebito rimborso per un ammontare superiore ad un milione ed, invece, negare lo stesso beneficio al meno grave reato di emissione ed annotazione di fatture per operazioni inesistenti. L'unico quesito astrattamente prospettabile concerne, pertanto, i presupposti necessari per l'applicabilità del provvedimento di clemenza a quest'ultimo reato. Invero, mentre una parte della dottrina ritiene che tale delitto sarebbe ammissibile in modo incondizionato e, cioè, indipendentemente dalla presentazione della dichiarazione integrativa, si oppone da altri che, invece, siffatta condizione riguarda tutti i reati previsti dal cit. art. 50, sia perché il testo dell'art. 1 del d.P.R. 525 del 1982 non introduce al riguardo alcuna distinzione, sia perché, infine, la connaturata idoneità dell'emissione e registrazione di fatture false a pregiudicare l'interesse fiscale protetto rende tutt'altro che irrazionale la previsione della presentazione della dichiarazione sostitutiva quale presupposto necessario per l'applicabilità dell'amnistia.

Peraltro la risoluzione di tale quesito esula dall'economia del processo, poiché, da comunicazione dell'ufficio tributario, risulta che le dichiarazioni integrative in esame sono state nella specie presentate da tutti gli interessati.



PARTE SECONDA



LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

Codice di procedura civile, art. 404, nella parte in cui non ammette l'opposizione di terzo avverso l'ordinanza di sfratto per morosità.

Sentenza 25 ottobre 1985, n. 237, *G. U.* 30 ottobre 1985, n. 256-bis.

codice penale, art. 273.

Sentenza 3 luglio 1985, n. 193, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

codice penale, art. 274.

Sentenza 3 luglio 1985, n. 193, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 211.

Sentenza 3 luglio 1985, n. 193, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

legge 3 aprile 1958, n. 460, art. 32, quarto comma, nella parte in cui non prevedeva che anche i sottufficiali di p.s. potessero conseguire la pensione al compimento di quindici anni di servizio se dispensati dal servizio di autorità, o rimossi dal grado, o cessati comunque dal servizio per effetto di condanna penale.

Sentenza 25 ottobre 1985, n. 236, *G. U.* 30 ottobre 1985, n. 256-bis.

legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21, ultimo comma, nella parte, in cui limitando l'intervento di urgenza del giudice amministrativo alla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato, non consente al giudice stesso di adottare nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti d'urgenza che appaiano secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito, le quante volte il ricorrente abbia fondato motivo di temere che durante il tempo necessario alla prolazione della pronuncia di merito il suo diritto sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile.

Sentenza 28 giugno 1985, n. 190, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 40, primo comma, e 44, secondo comma, ultima parte.

Sentenza 17 ottobre 1985, n. 231, *G. U.* 23 ottobre 1985, n. 250-bis.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice civile, art. 2122, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 213, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

codice penale, art. 280, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1985, n. 194, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

codice di procedura penale, art. 395, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1985, n. 202, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

codice procedura penale, art. 489, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 25 luglio 1985, n. 222, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

d.P.R. 14 agosto 1954, n. 676 (artt. 3, 11 e 53 della Costituzione).

Sentenza 25 luglio 1985, n. 219, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

d.P.R. 23 agosto 1960, n. 905 (artt. 3, 11 e 53 della Costituzione).

Sentenza 25 luglio 1985, n. 219, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 18 dicembre 1960, n. 1561, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 3 luglio 1985, n. 198, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

legge 12 giugno 1962, n. 567, art. 8 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 17 ottobre 1985, n. 227, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, lett. a) e c), e 213 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Sentenza 25 luglio 1985, n. 221, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 28 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 17 ottobre 1985, n. 227, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 19 (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Sentenza 17 ottobre 1985, n. 226, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

legge 7 agosto 1973, n. 519, artt. 64, quarto comma, e 66 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 212, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge reg. Emilia-Romagna 28 agosto 1973, n. 31, art. 1, secondo comma (art. 130 della Costituzione).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 211, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 6, primo comma (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Sentenza 17 ottobre 1985, n. 229, *G. U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 85, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 28 giugno 1985, n. 186, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 147, primo comma (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1985, n. 203, *G. U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

legge reg. Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 1974, n. 31 (artt. 4 e 68 dello statuto regionale).

Sentenza 28 giugno 1985, n. 188, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 18 aprile 1975, n. 148, art. 12 (artt. 3, 4, 34 e 36 della Costituzione).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 210, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 3 gennaio 1978, n. 1 (art. 117 della Costituzione).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 214, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 3 gennaio 1978, n. 1 (artt. 8, n. 5, 17, 22 e 28 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 214, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 18 agosto 1978, n. 497, art. 4 (artt. 8, n. 5, e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 215, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 13, primo e terzo comma (artt. 3, 36, 51 e 97 della Costituzione).

Sentenza 15 luglio 1985, n. 204, *G. U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, nel suo complesso e, in particolare, artt. 1, primo comma, 2, primo e secondo comma, e 4 [conv. in legge 4 febbraio 1985, n. 10] (artt. 3, 8, 18 e 19 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 15 luglio 1985, n. 207, *G. U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

legge 6 febbraio 1985, n. 16 (artt. 3, 8, n. 5, e 16 dello Statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 luglio 1985, n. 216, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

III - QUESTIONI PROPOSTE

codice civile, art. 244, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Savona, ordinanza 24 aprile 1984, n. 250/85, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

codice civile, art. 1916, secondo comma (artt. 35 e 38 della Costituzione).

Giudice istruttore tribunale di Genova, ordinanza 26 novembre 1984, n. 239/85, *G. U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

codice di procedura civile, art. 164 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Bari, ordinanza 15 febbraio 1985, n. 311, *G. U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

codice di procedura civile, artt. 216, primo comma, e 648, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice istruttore presso il tribunale di Fermo, ordinanza 28 gennaio 1985, n. 240, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-bis.

codice di procedura civile, art. 246 (artt. 2, 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 25 ottobre 1983, n. 249/85, *G. U.* 7 agosto 1985, n. 185-bis.

codice di procedura civile, art. 404 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 25 maggio 1984, n. 85/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

codice penale, art. 206, primo e terzo comma (art. 13 della Costituzione).

Giudice istruttore presso il tribunale di Perugia, ordinanza 25 febbraio 1985, n. 262, *G. U.* 11 settembre 1985, n. 214-bis.

codice penale, art. 235 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 7 dicembre 1984, n. 137/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

codice penale, art. 384, primo comma (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Giudice istruttore tribunale di Camerino, ordinanza 6 febbraio 1985, n. 193, *G. U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

codice penale, art. 589 (artt. 3, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Frosinone, ordinanza 7 febbraio 1985, n. 316, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

codice di procedura penale, art. 31, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Urbino, ordinanza 11 febbraio 1985, n. 181, *G. U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

codice di procedura penale, art. 41-bis (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Giudice istruttore presso Tribunale di Enna, ordinanza 6 novembre 1984, n. 169/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

codice di procedura penale, art. 192 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Gravina di Puglia, ordinanza 23 marzo 1985, n. 303, *G. U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

codice di procedura penale, art. 263, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 26 novembre 1984, n. 202/85, *G. U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

Corte di cassazione, ordinanza 17 dicembre 1984, n. 201/85, *G. U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

Corte di cassazione, ordinanza 14 febbraio 1985, n. 255, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

codice di procedura penale, art. 282, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 17 dicembre 1984, n. 266/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

codice di procedura penale, art. 323, ultimo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice istruttore presso tribunale di Vigevano, ordinanza 20 ottobre 1984, n. 285/85, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

codice di procedura penale, artt. 392, secondo comma, e 296, secondo comma (artt. 24, 25, 97 e 112 della Costituzione).

Pretore di San Giovanni Valdarno, ordinanza 8 marzo 1985, n. 319, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

codice di procedura penale, artt. 392, secondo comma, e 296 secondo e terzo comma (artt. 3, 25 e 31 della Costituzione).

Pretore di San Giovanni Valdarno, ordinanza 8 marzo 1985, n. 319, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

codice penale militare di pace, artt. 223 e 260 (art. 3 della Costituzione).

Corte militare d'appello di Verona, ordinanza 28 marzo 1985, n. 344, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

legge 8 agosto 1895, n. 486, art. 11, sesto comma, all. T all'art. 39 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanze (due) 17 maggio 1984, nn. 171 e 172/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 29, n. 1, e 39 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 11 dicembre 1984, n. 112/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 86 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Tivoli, ordinanza 27 marzo 1985, n. 412, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-bis.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 152, secondo comma (artt. 2 e 97 della Costituzione).

Pretore di Legnano, ordinanza 28 febbraio 1985, n. 256, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-bis.

r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 8 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Gravina di Puglia, ordinanza 23 marzo 1985, n. 303, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

legge 10 maggio 1938, n. 745, art. 11 (art. 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Catania, ordinanza 17 gennaio 1985, n. 253, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

r.d. 25 maggio 1939, n. 1279, art. 47 (art. 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Catania, ordinanza 17 gennaio 1985, n. 253, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 28, primo comma (artt. 24, 25 e 112 della Costituzione).

Pretore di Voghera, ordinanza 29 maggio 1984, n. 259/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 3 marzo 1982, n. 194/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

legge 2 marzo 1949, n. 143, art. 9, quarto comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Vicenza, ordinanza 29 novembre 1984, n. 260/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 23 (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 15 marzo 1985, n. 365, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 30 (artt. 3 e 136 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 14 marzo 1984, n. 129/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Tribunale di Bologna, ordinanza 7 maggio 1984, n. 116/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

legge 23 marzo 1956, n. 167, art. 8 (artt. 3 e 103 della Costituzione).

Tribunale militare di Bari, ordinanza 28 febbraio 1985, n. 264, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge reg. Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5, art. 16, secondo comma (artt. 25 e 63 dello statuto regionale).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 11 aprile 1985, n. 327, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 87, 89 e 140, ultimo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 10 dicembre 1984, n. 382/85, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 87, primo comma, e 140, ultimo comma (artt. 38 e 53 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 21 dicembre 1984, n. 313/85, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 58, ottavo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Tolmezzo, ordinanza 31 gennaio 1985, n. 391, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

d.p. reg. Sicilia 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 6 (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Corte d'appello di Catania, ordinanza 26 ottobre 1984, n. 98/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 5 dicembre 1984, n. 230/85, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

Pretore di Messina, ordinanza 20 marzo 1985, n. 338, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Savona, ordinanze (due) 4 dicembre 1984, nn. 76-77/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 115-*bis*.

Pretore di Udine, ordinanza 14 dicembre 1984, n. 80/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Pretore di Palermo, ordinanza 21 dicembre 1984, n. 127/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Pretore di Savona, ordinanza 14 gennaio 1985, n. 179, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

Pretore di Udine, ordinanza 18 gennaio 1985, n. 185, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

Pretore di Ancona, ordinanza 30 ottobre 1984, n. 267/85, *G. U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

Pretore di Bari, ordinanza 15 febbraio 1985, n. 238, *G. U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

Pretore di Udine, ordinanza 15 febbraio 1985, n. 302, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

Pretore di Pescara, ordinanza 28 febbraio 1985, n. 296, *G. U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

Pretore di Aosta, ordinanza 23 marzo 1985, n. 297, *G. U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

Pretore di Udine, ordinanza 26 marzo 1985, n. 351, *G. U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

Pretore di Savona, ordinanze (due) 28 marzo 1985, nn. 356 e 357, *G. U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

Pretore di Savona, ordinanza 25 marzo 1985, n. 358, *G. U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Marsala, ordinanza 15 dicembre 1984, n. 75/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Tribunale di Cagliari, ordinanza 22 febbraio 1985, n. 326, *G. U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 5 marzo 1963, n. 245, artt. 3, secondo comma, e 12 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 9 gennaio 1985, n. 235, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 10 maggio 1964, n. 336, artt. 1 e 6 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (tre) 27 novembre 1984, nn. 299-301/85, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis* e *G. U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, primo e quarto comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Imperia, ordinanza 27 marzo 1985, n. 341, *G. U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, primo e quarto comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 12 febbraio 1985, n. 199, *G. U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 10, quinto comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Nuoro, ordinanza 12 dicembre 1984, n. 298/85, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 116 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 9 novembre 1984, n. 221/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

legge reg. Sicilia 3 febbraio 1968, n. 1, art. 4, terzo comma (artt. 3, 114 e 128 della Costituzione e 14 dello statuto regionale).

Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, ordinanza 26 gennaio 1984, n. 113/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lett. a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 23 gennaio 1985, n. 220, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-bis.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lett. a) (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 5 febbraio 1985, n. 268, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

legge 12 marzo 1968, n. 334, art. 8, primo comma (artt. 3, 42 e 44 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 5 febbraio 1985, n. 186, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

Pretore di Lecce, ordinanza 18 aprile 1985, n. 339, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-bis.

legge 12 marzo 1968, n. 334, art. 8, primo comma (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Pretore di Maglie, ordinanza 12 marzo 1985, n. 306, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge 2 aprile 1968, n. 475, art. 17 (art. 3 della Costituzione).

Giudice istruttore presso il Tribunale di Vicenza, ordinanza 12 novembre 1984, n. 89/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, art. 60 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 27 novembre 1984, n. 299/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (due) 27 novembre 1984, nn. 300 e 301/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Savona, ordinanza 4 dicembre 1984, n. 76/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Marsala, ordinanza 15 dicembre 1984, n. 75/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

Legge 20 maggio 1970, n. 300, artt. 28 e 37 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 11 dicembre 1984, n. 112/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Legge 25 maggio 1970, n. 364, art. 19 cpv., sub 2, (artt. 81, 114, 118, 119 e 130 della Costituzione e ottava disp. trans. e finale della Cost.).

Consiglio di Stato, ordinanza 25 maggio 1984, n. 359/85, *G. U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

Legge 9 ottobre 1971 n. 825, art. 4, n. 1 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ferrara, ordinanza 8 ottobre 1984, n. 286/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

Legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10, primo e secondo comma, n. 14 (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 27 novembre 1984, n. 205/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, secondo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 22 ottobre 1984, n. 315/85, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

Legge 24 novembre 1971, n. 689, art. 77 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Olbia, ordinanza 20 giugno 1984, n. 241/85, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, 19 e 21 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 11 dicembre 1984, n. 112/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Legge 8 agosto 1972, n. 464, art. 3, secondo comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 6 febbraio 1985, n. 293, *G. U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

Legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 14, primo comma (artt. 108, 116 e 117 della Costituzione e 4, 8 e 9 dello statuto Trentino-Alto Adige).

Corte di cassazione, ordinanze (due) 24 gennaio 1985, nn. 424 e 425, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 20, prima parte (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Salerno, ordinanza 22 gennaio 1985, n. 330, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

Tariffa allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635 (artt. 3, 70 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bassano del Grappa, ordinanza 30 aprile 1984, n. 322/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 1, secondo e terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verbania, ordinanza 27 novembre 1984, n. 205/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17, secondo comma (artt. 53, 97 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Cagliari, ordinanza 27 aprile 1984, n. 209/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 8, secondo comma (artt. 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanza 29 settembre 1984, n. 211/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Cremona, ordinanza 20 dicembre 1984, n. 237/85, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 23 (artt. 3 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Siena, ordinanza 7 febbraio 1985, n. 265, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 11 (artt. 25 e 103 della Costituzione).

Tribunale militare di Cagliari, ordinanza 14 novembre 1984, n. 164/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Tribunale militare di Verona, ordinanza 12 novembre 1984, n. 233/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

Tribunale militare di Verona, ordinanza 26 marzo 1985, n. 348/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50, art. 5, secondo comma (artt. 25 e 63 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 11 aprile 1985, n. 327, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1 e 183 [come sost. dall'art. 45 legge 14 aprile 1975, n. 103] (artt. 3, 15, 21 e 41).

Tribunale di Milano, ordinanza 28 marzo 1985, n. 474, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183 e 195 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 4 aprile 1985, n. 448, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

Pretore di Calitri, ordinanza 12 giugno 1985, n. 576, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183 e 195 (artt. 3, 10, 21 e 27 della Costituzione).

Pretore di Castiglione delle Stiviere, ordinanza 7 ottobre 1983, n. 321/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 23 marzo 1985, n. 423, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

Pretore di Regalbuto, ordinanza 18 aprile 1985, n. 540, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334, primo comma (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 18 febbraio 1985, n. 345, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334, primo comma, n. 2 (artt. 3, 10 21 e 27 della Costituzione).

Pretore di Taggia, ordinanza 29 novembre 1984, n. 320/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156, artt. 183, 195 e 336, primo comma, n. 2 (artt. 3, 21 e 27 della Costituzione).

Pretore di Ficarolo, ordinanza 12 giugno 1984, n. 328/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 334 e seguenti, 183 e 195 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Chieri, ordinanza 24 novembre 1984, n. 294/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 5, ultimo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Genova, ordinanza 7 novembre 1984, n. 350/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. c) (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Genova, ordinanza 22 febbraio 1985, n. 349, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. f) (artt. 2, 3, 32, 53 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 18 giugno 1984, n. 215/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 12 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Novara, ordinanza 30 novembre 1983, n. 216/85, *G. U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), 14 e 46, secondo comma (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanze (due) 18 e 24 novembre 1983, n. 243-244/85, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), 14 e 46, secondo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 10 dicembre 1984, n. 382/85, *G. U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e) e 46 (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 15 maggio 1982, n. 210/85, *G. U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), e 46, secondo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pinerolo, ordinanza 16 marzo 1984, n. 122/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, artt. 46, primo comma, e 48 (art. 36 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 6 giugno 1984, n. 212/85, *G. U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 48 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Lamezia Terme, ordinanze (tre) 9 febbraio 1984, n. 307-309/85, *G. U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis* e *G. U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 49 e 51 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Mondovì, ordinanza 22 giugno 1984, n. 84/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 51 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ferrara, ordinanza 8 ottobre 1984, n. 286/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

Commissione tributaria di primo grado di Urbino, ordinanza 29 settembre 1984, n. 295/85, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Macerata, ordinanza 21 febbraio 1984, n. 192/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

Commissione tributaria di primo grado di Urbino, ordinanza 29 settembre 1984, n. 295/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

Commissione tributaria di primo grado di Treviso, ordinanza 12 febbraio 1985, n. 383, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1, secondo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ferrara, ordinanza 8 ottobre 1984, n. 286/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 55 (art. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 10 luglio 1984, n. 242/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34 (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 15 maggio 1982, n. 210/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 42 (art. 36 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 6 giugno 1984, n. 212/85, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 15, 39, 53 e 54 (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 25 marzo 1985, n. 332, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 30 marzo 1985, n. 334, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

Pretore di Caltanissetta, ordinanze (due) 30 marzo 1985, nn. 335 e 337, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 25 marzo 1985, n. 333, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 30 marzo 1985, n. 336, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 52, secondo comma, lett. b) (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Cosenza, ordinanza 14 novembre 1984, n. 226/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 92 (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ivrea, ordinanza 16 novembre 1984, n. 314/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 98 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 10 luglio 1984, n. 242/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 14 febbraio 1984, n. 263/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 147, secondo comma (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 18 giugno 1984, n. 257/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 1975, n. 18, art. 8 (art. 128 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 22 novembre 1984, n. 367/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 1975, n. 18, art. 9 (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 17 novembre 1983, n. 178/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, secondo cpv. (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Agrigento, ordinanza 4 maggio 1981, n. 272/85, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

Tribunale di Agrigento, ordinanza 11 giugno 1982, n. 273/85, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

Tribunale di Agrigento, ordinanza 14 giugno 1982, n. 274/85, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, quarto e sesto comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 1° dicembre 1984, n. 219/85, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-bis.

legge 17 maggio 1985, n. 210 in toto ed, in particolare, artt. 1, 2, 14, 15, 18, 20, 21, 22 e 25 (artt. 2, 3, 8, nn. 5, 18 e 29; 14; 16, 68, 69, 100 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e art. 10 della Costituzione).

Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 8 luglio 1985, n. 26, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-bis.

legge 22 luglio 1975, n. 382, art. 4 (art. 125 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 4 novembre 1983, n. 88/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 26 e 28 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di La Spezia, ordinanza 16 dicembre 1983, n. 121/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 81 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 7 dicembre 1984, n. 137/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 81, primo comma (art. 10 della Costituzione).

Corte d'appello di Perugia, ordinanza 26 marzo 1985, n. 347, *G. U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge reg. Friuli-Venezia Giulia 15 marzo 1976, n. 2, art. 1 (art. 4 statuto regionale).

Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, ordinanza 21 novembre 1984, n. 305/85, *G. U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 106 (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 4 novembre 1983, n. 88/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 106, ultimo comma (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (due) 23 febbraio 1985, nn. 291 e 292, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

legge reg. Emilia-Romagna 13 gennaio 1978, n. 5, art. 3 (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 4 novembre 1983, n. 88/85, *G. U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 29, secondo comma, e 73 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 23 gennaio 1985, n. 246, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 30, 46 e 84 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Pizzo, ordinanza 2 marzo 1985, n. 258, *G. U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 58 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Potenza, ordinanze (tre) 21 dicembre 1984 e 19 gennaio 1985, nn. 206-208/85, *G. U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

Pretore di Lucca, ordinanza 13 marzo 1985, n. 269, *G. U.* 11 settembre 1985, n. 214-*bis*.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 58 e 65, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 14 dicembre 1983, n. 352/85, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-bis.

Pretore di Milano, ordinanza 31 gennaio 1985, n. 353, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-bis.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59, n. 2 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 13 marzo 1985, n. 288, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 69, settimo comma, e 73 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 167, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 6, terzo comma (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 20 dicembre 1984, n. 346/85, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-bis.

legge reg. Sicilia 10 agosto 1978, n. 35, art. 2, primo comma (artt. 42 e 97 della Costituzione).

Pretore di Barrafranca, ordinanza 20 dicembre 1984, n. 180/85, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

legge 21 agosto 1978, n. 641, art. 1-bis (artt. 3, 38, 42 e 43 della Costituzione).

Corte d'appello di Napoli, ordinanza 20 luglio 1984, n. 317/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 19, primo comma (artt. 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 4 febbraio 1985, n. 366, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-bis.

d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, art. 53 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (tre) 27 novembre 1984, nn. 299-301/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis e *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3 [conv. in legge 29 febbraio 1980, n. 33] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 novembre 1984, n. 119/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Pretore di Milano, ordinanza 9 novembre 1984, n. 200/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

Tribunale di Torino, ordinanza 27 febbraio 1985, n. 254, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3 [conv. in legge 29 febbraio 1980, n. 33] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 3 maggio 1985, n. 340, *G. U.* 16 ottobre 1985, n. 244-bis.

d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3, primo comma, lett. b) [conv. in legge 29 febbraio 1980, n. 33] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Piacenza, ordinanza 5 dicembre 1984, n. 290/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 7 dicembre 1984, nn. 374/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanze (sei) 17 dicembre 1984, nn. 375-380/85, *G. U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 29 febbraio 1980, n. 33, art. 3 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 29 novembre e 5 dicembre 1984, nn. 189 e 190/85, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Pretore di Brescia, ordinanza 11 gennaio 1985, n. 191, *G. U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

t.u. reg. Trentino-Alto Adige 27 marzo 1980, n. 445, art. 15, secondo comma (artt. 25 e 63 dello statuto regionale).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 11 aprile 1985, n. 327, *G. U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 3 (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanze (due) 9 aprile 1985, nn. 362 e 363, *G. U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

Pretore di Roma, ordinanza 30 marzo 1985, n. 364, *G. U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

legge 8 luglio 1980, n. 319, artt. 1, secondo comma, e 2 (artt. 3, 101 e 104 della Costituzione).

Tribunale di Messina, ordinanza 7 novembre 1984, n. 355/85, *G. U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 11, quinto comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 8 marzo 1985, n. 304, *G. U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, art. 1 (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Pretore di Tortona, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 163, *G. U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, art. 1 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Piacenza, ordinanza 5 dicembre 1984, n. 290/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, artt. 1 e 2 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 marzo 1985, n. 312, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, artt. 1 e 2 (artt. 3 e 53 della Costituzione)

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 29 novembre e 5 dicembre 1984, nn. 189 e 190/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Pretore di Brescia, ordinanza 11 gennaio 1985, n. 191, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, primo comma, n. 3 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 7 dicembre 1984, n. 374/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanze (sei) 17 dicembre 1984, n. 375-380/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, 3, 4, 5 e 22 (artt. 3, 38 e 47 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 25 marzo 1985, n. 386, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-bis.

legge 22 dicembre 1980, n. 882, art. 2 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ascoli Piceno, ordinanza 3 dicembre 1984, n. 287/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

legge 3 gennaio 1981, n. 6, artt. 7, quinto comma, e 25, secondo comma (articoli 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 6 dicembre 1984, n. 361/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 novembre 1984, n. 118/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Pretore di Milano, ordinanza 9 novembre 1984, n. 200/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Pretore di Tortona, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 163, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 marzo 1985, n. 312, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza (due) 29 novembre e 5 dicembre 1984, nn. 189 e 190/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Pretore di Brescia, ordinanza 11 gennaio 1985, n. 191, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

Pretore di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 3 maggio 1985, n. 340, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rimini, ordinanza 1° marzo 1985, n. 261, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 9 (art. 3 della Costituzione).

Giudice istruttore Tribunale di Agrigento, ordinanza 27 dicembre 1984, n. 126/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Giudice istruttore presso il tribunale di Agrigento, ordinanze (due) 24 gennaio 1985, n. 252 e 251, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis* e *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

Giudice istruttore presso il tribunale di Agrigento, ordinanze (due) 26 febbraio 1985, nn. 282 e 283, *G.U.* 11 settembre 1985, n. 214-*bis*.

Giudice istruttore presso il tribunale di Agrigento, ordinanza 18 gennaio 1985, n. 280, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

Giudice istruttore presso il tribunale di Agrigento, ordinanza 5 marzo 1985, n. 281, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

Giudice istruttore del tribunale di Agrigento, ordinanze (due) 5 marzo 1985, nn. 324 e 325, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 21, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanze (tre) 8 febbraio 1985, nn. 276-278, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-*bis*.

Pretore di Genova, ordinanza 19 marzo 1985, n. 323, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

Pretore di Tolmezzo, ordinanza 31 gennaio 1985, n. 391, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

Pretore di Ancona, ordinanza 10 aprile 1985, n. 354, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 23 (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Tione, ordinanza 15 marzo 1985, n. 289, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 53 (art. 3 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso tribunale di Siracusa, ordinanza 15 marzo 1985, n. 276, *G.U.* 11 settembre 1985, n. 214-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53 e 80 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Tione di Trento, ordinanza 28 giugno 1984, n. 360/85, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53 e 102 (art. 3 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Siracusa, ordinanze (due) 4 aprile 1985, n. 342-343, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53, primo comma, e 77, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Dolo, ordinanza 15 novembre 1984, n. 64/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

Pretore di Lugo, ordinanza 18 ottobre 1984, n. 407/85, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 54 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Arezzo, ordinanza 1° aprile 1985, n. 331/85, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 60, 77, 53 e segg. (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Santhià, ordinanza 15 marzo 1985, n. 387, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 62, primo comma (art. 25 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Pavia, ordinanza 13 ottobre 1984, n. 236/85, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 30 aprile 1985, n. 384, *G.U.* 23 ottobre 1985, n. 250-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 80 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Montagnana, ordinanza 23 novembre 1984, n. 196/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

Pretore di Saronno, ordinanza 8 febbraio 1985, n. 232, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 91 (art. 3 della Costituzione).

Corte militare d'appello di Verona, ordinanza 28 marzo 1985, n. 344, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 6, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Rieti, ordinanza 11 febbraio 1985, n. 234, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-*bis*.

d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 15-bis [conv. in legge 25 marzo 1982, n. 94] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 25 gennaio 1984, n. 175/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 novembre 1984, n. 118/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Pretore di Milano, ordinanza 9 novembre 1984, n. 200/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Pretore di Tortona, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 163, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 29 novembre e 5 dicembre 1984, nn. 189 e 190/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Pretore di Brescia, ordinanza 11 gennaio 1985, n. 191, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

Pretore di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 3 maggio 1985, n. 340, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 46 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Matelica, ordinanza 8 febbraio 1985, n. 279, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge 20 maggio 1982, n. 270, artt. 35, 37, 38 e 57 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 13 febbraio 1984, n. 166/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 40 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanza 6 luglio 1984, n. 231/85, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

d.l. 2 luglio 1982, n. 402, art. 5 [come conv. in legge 3 settembre 1982, n. 627] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 27 novembre 1984, n. 299/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanze (due) 27 novembre 1984, nn. 300 e 301/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 16 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516] (articoli 3 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bologna, ordinanza 3 aprile 1984, n. 284/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 16 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Larino, ordinanza 5 luglio 1984, n. 174/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 25 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Santhià, ordinanza 15 marzo 1985, n. 387, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-bis.

d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, primo e secondo comma [conv. in legge 27 novembre 1982, n. 873] (artt. 3, 11, 23 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 1° febbraio 1985, n. 229, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, primo e secondo comma [conv. in legge 27 novembre 1982, n. 873] (artt. 3, 11 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Trieste, ordinanza 9 novembre 1984, n. 100/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

Tribunale di Roma, ordinanza 21 maggio 1984, n. 117/85, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-bis.

Corte d'appello di Trieste, ordinanza 9 novembre 1984, n. 128/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Tribunale di Napoli, ordinanza 14 novembre 1984, n. 318/85, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

d.l. 30 dicembre 1982, n. 953, art. 1, terzo comma [conv. in legge 28 febbraio 1983, n. 53] (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 18 settembre 1984, n. 245/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

d.l. 10 gennaio 1983, n. 2, art. 8 (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Pretore di Tortona, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 163, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 19 [conv. in legge 26 aprile 1983, n. 131] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ragusa, ordinanza 3 novembre 1984, n. 188/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto, sesto, decimo e undicesimo comma [conv. in legge 26 aprile 1983, n. 131] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanza 28 settembre 1984, n. 125/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19, 20, 21, 22 e 23 [conv. in legge 26 aprile 1983, n. 131] (artt. 3, 23 47 e 53 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 8 novembre 1984, n. 247/85, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-bis.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 26 [conv. in legge 26 aprile 1983, n. 131] (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Cremona, ordinanza 20 dicembre 1984, n. 237/85, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-bis.

legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 76 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 16 marzo 1985, n. 310, *G.U.* 18 settembre 1985, n. 220-bis.

legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 79 (artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Torino, ordinanza 7 gennaio 1985, n. 176, *G.U.* 31 luglio 1985, n. 179-bis.

d.l. 29 settembre 1983, n. 463, art. 14 [conv. in legge 11 novembre 1983, n. 638] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 novembre 1984, n. 118/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

d.P.R. 4 novembre 1983, n. 820, artt. 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 13, 14, 15 e 17 (artt. 3, 101 e 104 della Costituzione).

Tribunale di Messina, ordinanza 7 novembre 1984, n. 355/85, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-bis.

legge 11 novembre 1983 n. 638, art. 14 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 marzo 1985, n. 312, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-bis.

legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 29 novembre e 5 dicembre 1984, nn. 189 e 190/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-bis.

Pretore di Brescia, ordinanza 11 gennaio 1985, n. 191, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

Pretore di Bari, ordinanza 20 dicembre 1984, n. 124/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-bis.

Tribunale di Piacenza, ordinanza 5 dicembre 1984, n. 290/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 14 (art. 104 della Costituzione).

Tribunale di Piacenza, ordinanza 5 dicembre 1984, n. 290/85, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-bis.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 novembre 1984, n. 118/85, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

Pretore di Milano, ordinanza 9 novembre 1984, n. 200/85, *G.U.* 17 luglio 1985, n. 167-*bis*.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 marzo 1985, n. 312, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33, n. 3 (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Pretore di Tortona, ordinanza 10 gennaio 1985, n. 163, *G.U.* 10 luglio 1985, n. 161-*bis*.

d.l. 26 maggio 1984, n. 158, art. 6 (artt. 24, 77 e 101 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 22 febbraio 1985, n. 248, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

accordo collettivo nazionale approvato con d.P.R. 16 ottobre 1984, n. 882, art. 3, secondo comma, lett. b) (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 27 febbraio 1985, n. 271, *G.U.* 24 luglio 1985, n. 173-*bis*.

accordo collettivo nazionale approvato con d.P.R. 16 ottobre 1984, n. 882, art. 4 (artt. 3, 4, 32 e 35 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 marzo 1985, n. 270, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

legge 22 dicembre 1984, n. 887, art. 10 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 11 marzo 1985, n. 312, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, primo, secondo, terzo e settimo comma (artt. 24 e 42 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 13 aprile 1985, n. 385, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, settimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 13 aprile 1985, n. 385, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 31, 35, 38, 39 e 44 (artt. 3, 25, 79 e 101 della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 18 marzo 1985, n. 329, *G.U.* 3 luglio 1985, n. 155-*bis*.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis, primo alinea (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 8 maggio 1985, n. 371, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis, primo alinea (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 6 maggio 1985, n. 372, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

Pretore di Roma, ordinanze (tre) 10 maggio 1985, nn. 368-370, *G.U.* 28 agosto 1985, n. 202-*bis*.

Pretore di Roma, ordinanza 22 maggio 1985, n. 487, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

Pretore di Roma, ordinanze (due) 27 e 24 maggio 1985, nn. 488-489, *G.U.* 30 ottobre 1985, n. 256-*bis*.

legge reg. Valle d'Aosta approvata il 19 aprile 1985 e riapprovata il 4 luglio 1985 (artt. 2 e 3 dello statuto speciale di autonomia).

Presidente Consiglio dei ministri, ricorso 1° agosto 1985, n. 33, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

d.l. 22 aprile 1985, n. 144, artt. 1, 1-bis, 1-quater e 2 [come convertito in legge 21 giugno 1985, n. 297] (artt. 77, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 29 luglio 1985, n. 31, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 29 luglio 1985, n. 32, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge reg. sarda approvata il 23 aprile 1985 e riapprovata il 21 giugno 1985 (art. 33, secondo comma dello statuto di autonomia).

Presidente del Consiglio dei ministri, ricorso 19 luglio 1985, n. 27, *G.U.* 2 ottobre 1985, n. 232-*bis*.

legge 21 giugno 1985, n. 297 [contenente la conversione in legge del d.l. 22 aprile 1985, n. 144] (art. 5, n. 16, dello statuto spec. Friuli-Venezia Giulia).

Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorso 29 luglio 1985, n. 30, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge 21 giugno 1985, n. 297, artt. 1, 1-bis, 1-ter, 1-quater e 2 [contenente la conversione in legge del d.l. 22 aprile 1985, n. 144] (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 26 luglio 1985, n. 29, *G.U.* 21 agosto 1985, n. 196-*bis*.

legge prov. Bolzano riapprovata il 26 giugno 1985 (artt. 8, 9' e 10 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 23 luglio 1985, n. 28, *G.U.* 7 agosto 1985, n. 185-*bis*.

d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1, primo, secondo e quinto comma (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Veneto, ricorso 2 agosto 1985, n. 34, *G.U.* 4 settembre 1985, n. 208-*bis*.

d.l. 22 luglio 1985, n. 356, art. 3 (artt. 3, 77, 81, 97, 117 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 22 agosto 1985, n. 35, *G.U.* 25 settembre 1985, n. 226-*bis*.

legge 3 agosto 1985, n. 429, articolo unico, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma (artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 27 settembre 1985, n. 39, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 8 agosto 1985, n. 431 (artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale Valle d'Aosta).

Regione aut. Valle d'Aosta, ricorso 25 settembre 1985, n. 36, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 8 agosto 1985, n. 431 (art. 4, n. 12 dello statuto spec. reg. Friuli-Venezia Giulia).

Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorso 27 settembre 1985, n. 40, *G.U.* 16 ottobre 1985, n. 244-*bis*.

legge 8 agosto 1985, n. 431 in toto e in special modo art. 2 (artt. 3, terzo comma, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e 16, primo comma, dello statuto speciale Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Bolzano, ricorso 25 settembre 1985, n. 37, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 2 (artt. 3, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e 16 dello statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Provincia aut. di Trento, ricorso 26 settembre 1985, n. 38, *G.U.* 9 ottobre 1985, n. 238-*bis*.

