

ANNO XXXI N. 2

MARZO-APRILE 1979

RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1979

ABBONAMENTI ANNO 1979

ANNO L. **20.000**
UN NUMERO SEPARATO » **3.500**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
Direzione Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - Roma
c/c postale n. 387001

Stampato in Italia - Printed in Italy

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

(9219282) Roma, 1979 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Giuseppe Angelini-Rota e dell'avv. Franco Favara)	pag. 125
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 129
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Carlo Carbone)	» 135
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi)	» 155
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo)	» 165
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile)	» 173
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Paolo Vittoria)	» 213
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia Di Belmonte)	» 223

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

QUESTIONI	pag. 47
LEGISLAZIONE	» 70
CONSULTAZIONI	» 81
NOTIZIARIO	» 91

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

Avvocati

**Glauco NORI, *Ancona*; Francesco Cocco, *Bari*; Michele DIPACE, *Bologna*;
Giovanni CONTU, *Cagliari*; Americo RALLO, *Caltanissetta*; Raffaele TAMIOZZO,
Firenze; Francesco GUICCIARDI, *Genova*; Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Giuseppe
Orazio RUSSO, *Lecce*; Aldo ALABISO, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*;
Rocco BERARDI, *Potenza*; Umberto GIARDINI, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS,
Trento; Paolo SCOTTI, *Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.**

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

DI TARSIA DI BELMONTE P., <i>Interpretazioni erranee della legge per la tutela delle acque dall'inquinamento</i>	I,	223
FAVARA F., <i>La definizione comunitaria della nozione di origine delle merci</i>	I,	129
FAVARA F., <i>L'interesse pubblico nei controlli</i>	II,	47

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITA

- Giudizio e procedimento - Accertamento tecnico preventivo - Danni da straripamento di acque fluenti - Eccezionale urgenza - Competenza pretorile - Forme del provvedimento, 214.
- Giudizio e procedimento - Appello - Cancellazione per inattività delle parti - Riassunzione - Termini - Inosservanza - Perenzione, 213.
- Giudizio e procedimento - Appello - Deposito - Mancanza - Riassunzione - Termine - Inosservanza - Perenzione, 213.
- Inquinamento - Art. 25 legge 10 maggio 1976, n. 319 - Aumento temporaneo dell'inquinamento - Coincidenza con la punta massima inquinante - Prelievo dei campioni in un periodo di 3 ore - Non è richiesto, con nota di P. DI TARSIA DI BELMONTE, 223.

ATTO AMMINISTRATIVO

- Delegazione amministrativa - Principi - Responsabilità del soggetto delegante - Limiti, 155.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Annullamento di decisione del Consiglio di Stato da parte delle SS.UU. della Cassazione per difetto di giurisdizione - Riassunzione innanzi al Consiglio di Stato - Devoluzione « medio tempore » ai T.A.R. della controversia - Effetti, 167.
- Competenza-invalidi civili - Pensione o assegno di invalidità - Controversie - Competenza funzionale - Spetta al pretore quale giudice del lavoro, con nota di P. COSENTINO, 135.

- Decisione del Consiglio di Stato - Proposizione del ricorso alle Sezioni unite della Cassazione - Termini - Termine annuale in difetto di notifica della decisione - Perentorietà - Corrispondenza fra il deposito delle sentenze del Giudice civile e la pubblicazione in udienza delle decisioni del Consiglio di Stato - Sussiste, 154.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Nazionalizzazione delle aziende elettriche - Impianti elettrici in costruzione ad opera del privato - Decisione negativa di trasferibilità di tali impianti all'E.N.E.L. - Domanda di risarcimento del danno - Giurisdizione dell'A.G.O., 147.

COMUNITA EUROPEE

- Libera circolazione delle merci - Origine delle merci - Nozione - Definizione comune - Chiusure a strappo - Tariffa doganale comune - Voce 98.02, con nota di F. FAVARA.

CONTRATTI PUBBLICI

- Gara - Licitazione privata - Determinazione finale - Contrasto con decisioni adottate in via provvisoria - Ammissibilità - Forma - Motivazione - Obbligo - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 170.
- Gara - Licitazione privata - Offerte - Imperfezioni - Effetti - Sanzione di nullità - Limiti di applicabilità - Timbri ad inchiostro anziché firma autografa - Ammissibilità - sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 170.
- Gara - Licitazione privata - Offerte - Regolarità dei plichi - Valutazione - Discrezionalità - Merito amministrativo - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 170.

CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato - Conflitto ipotetico - Inammissibilità, 125.
- Conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato - Organi del potere giudiziario nell'esercizio dell'attività giurisdizionale - Magistrato di sorveglianza - Decisioni sui reclami dei detenuti - Non è attività giurisdizionale, 125.
- Conflitto di attribuzione tra Stato e regione - Atti meramente esecutivi di disposizioni legislative non impugnate - Inammissibilità del ricorso che solleva il conflitto, 125.

DANNI

- Valutazione e liquidazione - Lucro cessante - Mancata produzione e vendita di merci - Liquidazione - Criteri, 219.
- Valutazione e liquidazione - Svalutazione monetaria - Erogazione di spese da parte del danneggiato - Trasformazione in debito di valuta - Esclusione, 219.

DEMANIO

- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Estensione oltre i confini perimetrali dell'immobile da tutelare - Legittimità, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Fasce di verde a tutela di mura antiche - Legittimità - Sussiste, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Irrilevanza delle particolari modalità di rinvenimento dei manufatti archeologici ritenuti meritevoli di tutela con fasce di rispetto - Effetti, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Motivazione - Criteri, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Previsione di fasce di rispetto a manufatto archeologico senza imposizio-

ne di obbligazione di *facere* a carico del proprietario - Legittimità, 168.

- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Valutazione dell'ampiezza ed estensione del vincolo - Insindacabilità in sede di legittimità, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Valutazione delle caratteristiche storico-artistiche del manufatto da proteggere con fasce di rispetto - Discrezionalità di natura tecnico-estetica - Insindacabilità in sede di legittimità - Sussiste, 168.
- Demanio storico e artistico - Zona di rispetto di manufatti archeologici - Rapporto con previsioni urbanistiche - Regolamenti edilizi e piani regolatori - Indipendenza - Effetti, 168.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Retrocessione - Dichiarazione di inservibilità - Erronea valutazione della natura dell'opera pubblica - Annullamento d'ufficio - Legittimità, 220.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Interesse al ricorso - Sanità pubblica - Scarichi industriali - Autorizzazione ex d.P.R. 987/1955 - Sopravvenienza legge 319/1976 - Effetti - Limiti, 166.
- Notificazione del ricorso - Sciopero degli Ufficiali Giudiziari - Notifica tardiva - Irricevibilità del ricorso - Non sussiste - Impiego alternativo di messi comunali - Irrilevanza, 165.
- Ricorso giurisdizionale - Riassunzione - Riassunzione in seguito ad annullamento da parte delle SS.UU. della Cassazione per difetto di giurisdizione - Termine - Applicabilità dell'art. 35 u.c. legge 1034/1971 - Sussiste, 167.

IMPIEGO PUBBLICO

- Sospensione cautelare facoltativa - Assegno alimentare - Omessa previsione nel provvedimento di sospen-

sione - Automatica applicazione dell'art. 82 t.u. n. 3/1957 - Sussiste, 165.

- Sospensione cautelare facoltativa - Congruità della motivazione - Eventi denunciati da terzi ma noti all'Ufficio - Sufficienza, 165.
- Sospensione cautelare facoltativa - Formalità del procedimento disciplinare - Inapplicabilità degli articoli 103 e sgg., 165.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Condono - Regolarizzazione di formalità - Obbligo del pagamento dell'imposta - Sussistenza, 203.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Appalto - Risoluzione - Decadenza dell'agevolazione - Si verifica, 174.
- Agevolazioni per le case di abitazione non di lusso - Appalto - Risoluzione - Successiva costruzione del fabbricato a mezzo di altri appalti o in economia - Decadenza dell'agevolazione - Esclusione, 173.
- Prescrizione - Pagamento di debito prescritto - Spontaneità - Fattispecie - Esclusione - Ripetizione - Ammissibilità, 180.

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

- Associazioni fra agricoltori per la manipolazione trasformazione e alienazione di prodotti - Presupposto dell'iscrizione - Lavorazione di prodotti acquistati da terzi - Esclusione, 190.
- Enti Pubblici - Istituto Autonomo Case Popolari - Redditi realizzati con la cessione in proprietà di case popolari - Tassabilità, 193.

IMPOSTE DOGANALI

- Diritti di prelievo - Giorno dell'importazione - Definizione in base ai regolamenti comunitari - Norme nazionali sui dazi doganali - Irrilevanza, 211.

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Condono - Provvedimento amministrativo che lo accorda - Disapplicazione da parte del giudice - Legittimità, 203.
- Nuovo contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Caratteri - Estimazione complessa - Giudizio sul fatto - Presupposto delle agevolazioni - Ammissibilità, 189.
- Procedimento innanzi alle Commissioni - Ricorso alla Commissione Centrale - Spedizione a mezzo posta - Data di spedizione - Irrilevanza, 200.

INDUSTRIA E COMMERCIO

- Sanità pubblica - Scarichi industriali - Autorizzazione - Revoca - Necessità per l'Amministrazione di dettare prescrizioni - Non sussiste, 166.

LAVORO

- Credito di lavoro - Diritto al maggior danno per la svalutazione della moneta - Credito per prestazioni previdenziali - Inapplicabilità, 159.

LOCAZIONE

- Locazione ad uso abitativo - Leggi vincolistiche - Destinazione effettiva - Elemento decisivo per l'applicabilità del regime vincolistico - Personalità del locatario - Persona giuridica - Irrilevanza, 157.

PRESCRIZIONE

- Danni derivanti da fatto illecito - Danno iniziale e suo aggravamento - Prescrizione - Decorrenza - Entità dannosa autonoma rispetto al danno iniziale - Prescrizione - Decorrenza, 161.

RESPONSABILITÀ CIVILE

- Opera di bonifica costruita dallo Stato - Danni da manutenzione difettosa o negligente - Soggetto responsabile - Stato o consorzio di bo-

- nifica - Consegna dell'opera - Rilevanza - Onere della prova, 215.
- Responsabilità della P.A. - Da fatto illecito - Opera di bonifica - Manutenzione difettosa o negligente - Diritto al risarcimento di danni - Susiste - Preesistente deteriore condizione dell'immobile - Irrilevanza, 215.
- SCRITTURA PRIVATA
- Verificazione in via principale - Riconoscimento - Onere probatorio - Effetti - limiti - Fattispecie - Irrilevanza nei confronti dell'Amministrazione delle Finanze - Sua posizione di terzo, 157.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

21 dicembre 1978, n. 84 (ordinanza)	<i>pag.</i> 125
21 dicembre 1978, n. 87 (ordinanza)	» 125
24 maggio 1979, n. 28	» 125

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

31 gennaio 1979, nella causa 34/78	<i>pag.</i> 129
31 gennaio 1979, nella causa 114/78	» 129

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 26 luglio 1978, n. 3747	<i>pag.</i> 173
Sez. I, 8 agosto 1978, n. 3856	» 180
Sez. I, 19 settembre 1978, n. 4195	» 189
Sez. I, 20 settembre 1978, n. 4229	» 190
Sez. I, 22 settembre 1978, n. 4248	» 193
Sez. I, 26 settembre 1978, n. 4319	» 200
Sez. I, 6 novembre 1978, n. 5024	» 174
Sez. Un., 7 novembre 1968, n. 5063	» 203
Sez. Un., 7 novembre 1978, n. 5064	» 203
Sez. I, 7 novembre 1978, n. 5068	» 211
Sez. I, 10 gennaio 1979, n. 156	» 155
Sez. II, 16 gennaio 1979, n. 319	» 135
Sez. I, 19 gennaio 1979, n. 398	» 157
Sez. III, 22 gennaio 1979, n. 478	» 157
Sez. Un., 26 gennaio 1979, n. 589	» 147
Sez. Lav., 29 gennaio 1979, n. 510	» 159
Sez. I, 30 gennaio 1979, n. 649	» 161
Sez. Un., 17 febbraio 1979, n. 1040	» 154

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE

18 gennaio 1978, n. 5	<i>pag.</i> 213
1 febbraio 1978, n. 7	» 214
5 giugno 1978, n. 19	» 219
5 giugno 1978, n. 20	» 220

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE**CONSIGLIO DI STATO**

Sez. IV, 7 novembre 1978, n. 970	<i>pag.</i> 165
Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1072	» 166
Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1083	» 167

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

11 ottobre 1978, n. 487	<i>pag.</i> 168
25 ottobre 1978, n. 518	» 170

GIURISDIZIONI PENALI**PRETURA**

Roma, Sez. IX, 13 dicembre 1978	<i>pag.</i> 223
---	-----------------

- Occupazione d'urgenza - Decreto - Termine trimestrale d'esecuzione - Applicabilità alle occupazioni per opere pubbliche statali, 84.
- Occupazione d'urgenza - Decreto prefettizio - Termine d'efficacia - Pro-roga automatica - Configurabilità, 84.

FALLIMENTO

- Compensazione di debito verso creditore fallito - Firme, 84.

IMPIEGO PUBBLICO

- Imiegato pubblico - Promozione normativa di favore - Anzianità della qualifica - Conseguimento della stessa con effetti retroattivi - Irrilevanza, 84.

IMPOSTA DI BOLLO

- Imposta di bollo - Atti da pubblicarsi ad istanza gli enti ospedalieri nella *Gazzetta Ufficiale* - Assoggettabilità, 85.
- Imposta di bollo - Atti dell'autorità giudiziaria soggetto a pubblicità - Regime dei certificati delle cancellerie giudiziarie - Applicabilità, 85.
- Imposta di bollo - Inserzione nel F.A.L. - di avvisi relativi ad atto di procedure esecutive promosse da istituti di credito - Assoggettabilità, 85.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Imposta di registro - Concentrazione di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Apporto di azienda rappresentate da un breve immobile - Configurabilità - Ammissibilità delle relative agevolazioni fiscali, 85.
- Imposta di registro - Concentrazione di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Fabbricato appartenente a società immobiliare, 85.
- Imposta di registro - Concentrazioni di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Nozione di società immobiliare, 85.

IMPOSTA VALORE AGGIUNTO

- Consorzi di bonifica e miglioramento fondiario contribuiti - Riscossione esattoriale - Aggi - Assoggettabilità al tributo, 86.

IMPOSTE DIRETTE

- Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione, 86.

IMPOSTE E TASSE

- Imposte e tasse - Tasse di circolazione - Prescrizione decennale, 86.

ISTRUZIONE

- Asili infantili - Consigli di amministrazione - Designazione rappresentanti della gioventù italiana - Trasferimento dei compiti alle regioni - Configurabilità, 86.

LAVORO

- Tutela del lavoratore - Lavoratrici madri - Disciplina - Filiazione adottiva - Applicabilità - Decorrenza, 86.
- Tutela del lavoratore - Lavoratrici madri - Disciplina - Filiazione adottiva - Applicabilità - Limiti, 87.

MEZZOGIORNO

- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della convenzione - Ammissibilità, 87.
- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - *Ius superveniens*, 87.

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- Penali per inadempimento - Recuperabilità nelle firme della compensazione, 87.
- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della Convenzione - Ammissibilità, 87.

PARTE SECONDA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

APPALTO

- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della convenzione - Ammissibilità, 81.
- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - *Ius superveniens*, 81.

AUTOVEICOLI

- Imposte e tasse di circolazione - Prescrizione decennale, 81.

CIRCOLAZIONE STRADALE

- Patente di guida - Prescrizione di uso di mezzi tecnici per integrazioni di deficienza o minorazioni organiche - Funzionali - Uso di lenti a contatto - Inadempienza - Sanzioni, 81.

COMMERCIO

- Trasferimenti di pubblico esercizio - Rilascio di una nuova licenza all'acquirente - Opposizione del locatore dei locali alle cessioni della locazione, 81.
- Trasferimento di pubblico esercizio - Rilascio di nuova licenza all'acquirente - Subentro nell'uso di locali, 82.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione, 82.

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

- Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione, 82.
- Tributi locali - Soppressione - Organi del contenzioso anteriori alla riforma - Natura, 82.

ESECUZIONE FISCALE

- Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione, 82.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Determinazione di prezzo - Danni da espropriazione parziale - Valutabilità, 83.
- Espropriazioni per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Proposta del proprietario - Rifiuto di accettazione da parte dell'espropriante - Ammissibilità, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Termine - Natura, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità - *Ius superveniens* - Applicabilità indennità non definite, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Indennità aggiuntiva - Prova della qualità di coltivatore diretto - Atto notorio - Ammissibilità, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Indennità provvisoria - Determinazione - Danni al fondo residuo - Computabilità, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Accesso nelle proprietà private per la redazione dei piani di zona destinati all'edilizia economica e popolare - Competenza ad emettere il relativo decreto, 83.
- Espropriazione per pubblica utilità - Opera ultimata dopo la scadenza dei termini stabiliti ex art. 13 l. n. 2359/1865 - Espropriazione dei fondi interessati - Nuova dichiarazione di p.u. - Necessità, 84.

- Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - *Ius superveniens* (l. 437/73) - Effetti, 87

PRESCRIZIONE

- Imposte e tasse di circolazione - Prescrizione decennale, 88.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Controversie previdenziali - Principio della gratuità del giudizio - Spese per la pubblicità obbligatoria nel processo esecutivo - Onere dell'inserzionista - Configurabilità, 88.

PROFESSIONI

- Compensi tariffari per questionari di opera intellettuale - Derogabilità di minimi, 88.
- Contratto stipulato con società di professionisti - Validità, 88.

RIFORMA FONDIARIA

- Riforma fondiaria - Decreto presidenziale per la espropriazione del terzo residuo - Natura, 88.
- Riforma fondiaria - Legge stralcio - Difetto predeterminazione termine per esercizio potere di espropriazione - Illegittimità costituzionale - Configurabilità, 88.

RISCOSSIONE

- Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione, 89.
- Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione, 89.

- Riscossione delle entrate non tributarie da parte degli enti pubblici - Riscossione mediante ruolo, 89.

SANZIONI AMMINISTRATIVE

- Depenalizzazione - Norme procedurali della legge di depenalizzazione - Applicabilità immediata - Effetti, 89.
- Sanzioni amministrative per violazioni depenalizzate con l. 24 dicembre 1975, n. 706 - Competenza a provvedere in difetto di specifica attribuzione del regolamento di esecuzione, 89.

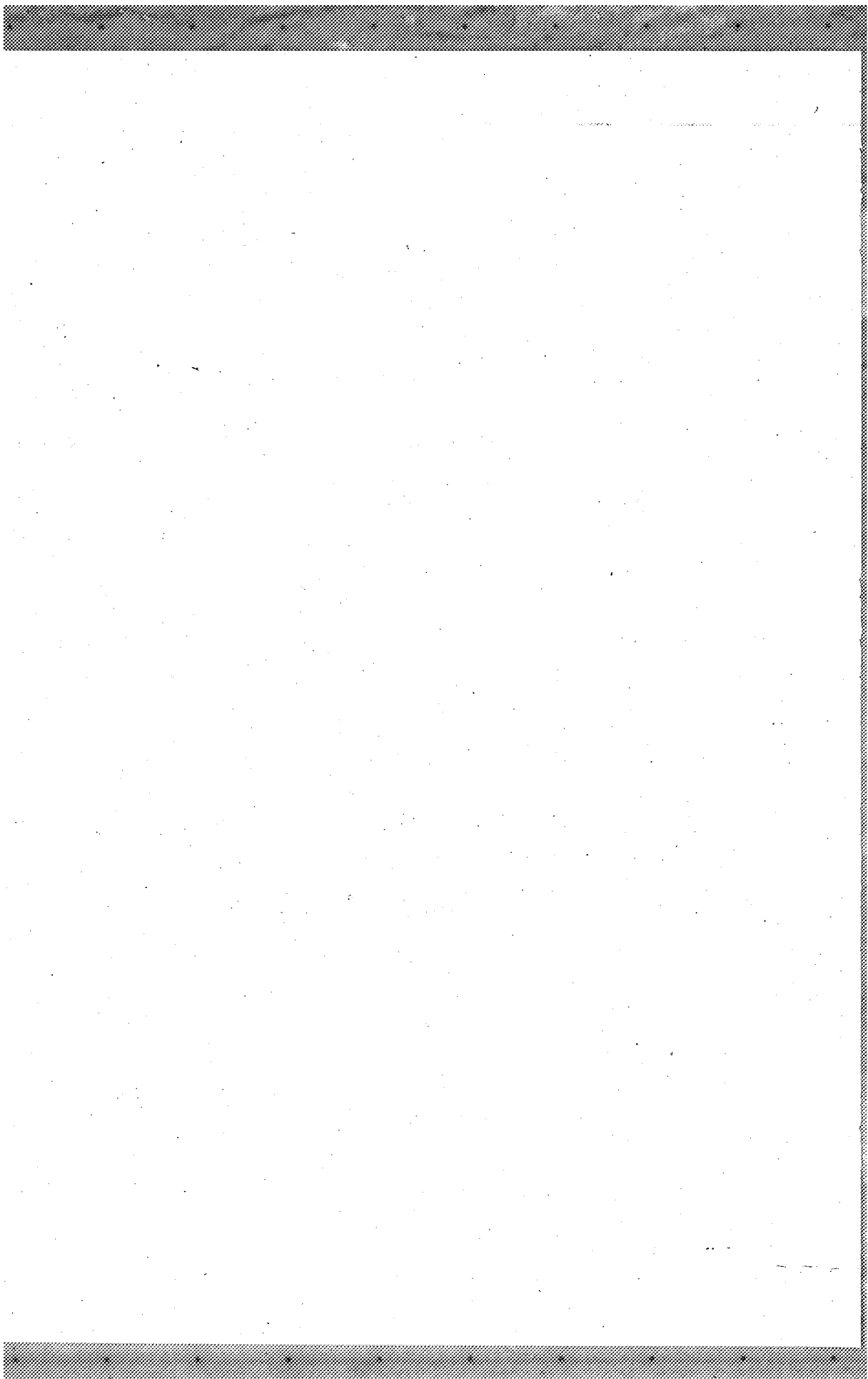
TITOLI DI CREDITO

- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Dirigenti istituti bancari - Usurpazione di funzioni pubbliche - Configurabilità - Esclusione, 90.
- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Effetti pratici di moneta - Esclusione, 90.
- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Licità, 90.
- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Girata in bianco - Sottoscrizione - Inesistenza - Titolo al portatore - Trasformazione - Limiti, 90.
- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Intestatario - Girata in bianco a stampa - Validità, 90.
- Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Istituto emittente - Sottoscrizione a stampa - Validità, 90.

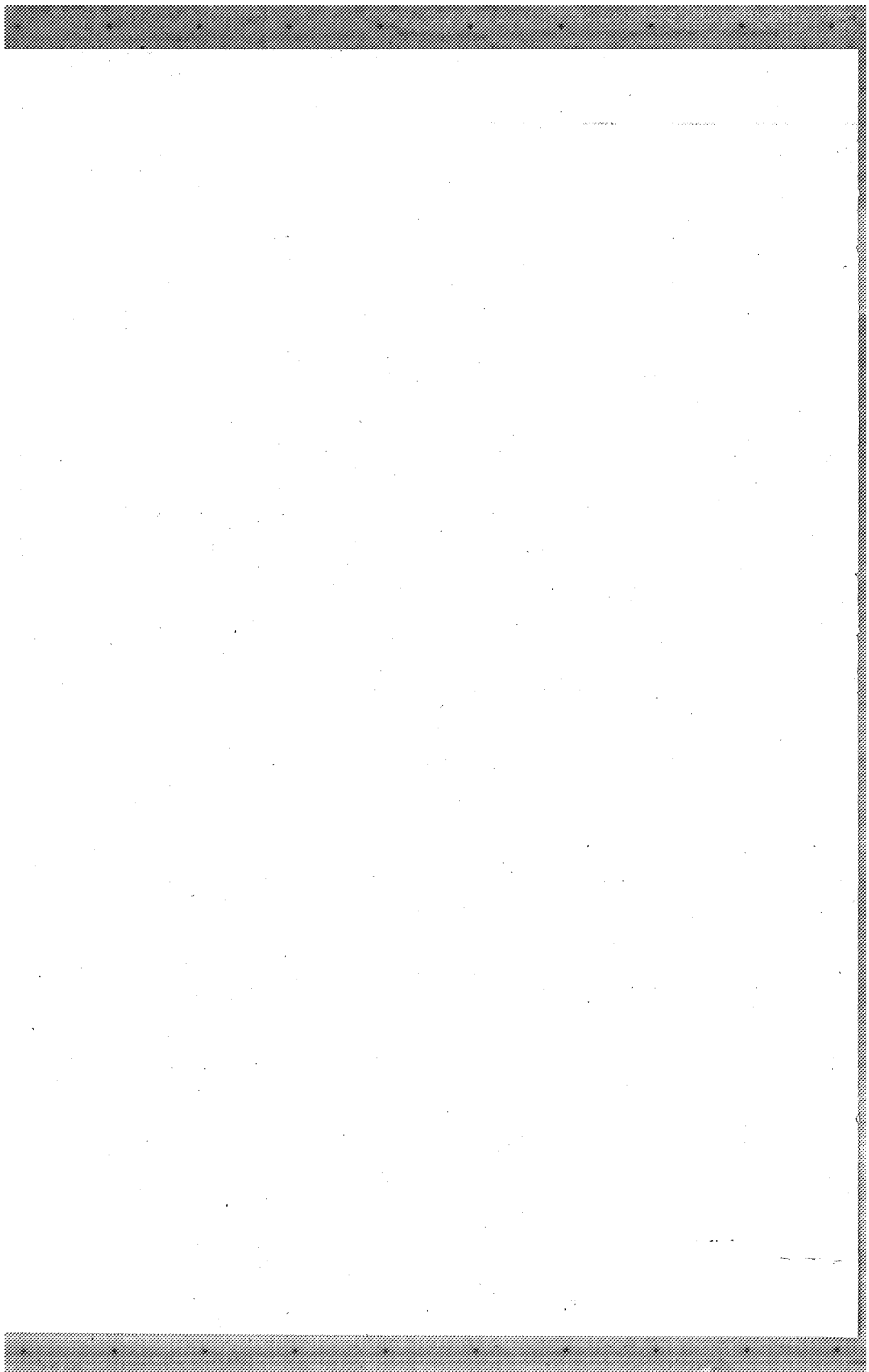
LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

III) <i>Questioni proposte</i>	<i>pag.</i>	70
NOTIZIARIO	<i>pag.</i>	91



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I

CORTE COSTITUZIONALE, 21 dicembre 1978, n. 84 (ordinanza) - Pres. Amadei - Rel. Paladin - Pretore di Prato e Ministro dell'Interno.

Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato - Conflitto ipotetico - Inammissibilità.

In assenza di concrete ed attuali contestazioni circa la delimitazione della sfera di attribuzioni il conflitto è solo ipotetico, ed in quanto tale inammissibile.

II

CORTE COSTITUZIONALE, 21 dicembre 1978, n. 87 (ordinanza) - Pres. Amadei - Rel. Maccarone - Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di Bologna e Ministro di grazia e giustizia.

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato - Organi del potere giudiziario nell'esercizio dell'attività giurisdizionale - Magistrato di sorveglianza - Decisioni sui reclami dei detenuti - Non è attività giurisdizionale.

La potestà del magistrato di sorveglianza di decidere con ordine di servizio sui reclami dei detenuti concernenti la qualifica lavorativa e la mercede non è attività giurisdizionale; pertanto è inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dal predetto magistrato nei confronti di un organo del potere esecutivo.

III

CORTE COSTITUZIONALE, 24 maggio 1979, n. 28 - Pres. Amadei - Rel. Reale - Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti) e Regioni Umbria (avv. Dean).

Corte costituzione - Conflitto di attribuzione tra Stato e regione - Atti meramente esecutivi di disposizioni legislative non impugnate - Inammissibilità del ricorso che solleva il conflitto.

Il conflitto di attribuzione è precluso allorché gli atti che si deducono invasivi siano meramente e letteralmente esecutivi di disposizioni legislative non impugnate.

I

(*Omissis*). — ... ritenuto che il pretore di Prato, con ordinanza depositata il 7 aprile 1976, ha sollevato un conflitto negativo di attribuzione nei confronti della pubblica amministrazione, in persona del Ministro dell'Interno, rifiutandosi di procedere alla verifica dei registri dello stato civile, imposta al pretore dagli artt. 179, 181 del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238, e chiedendo che la Corte dichiari d'ufficio l'illegittimità costituzionale delle norme stesse, per contrasto con gli artt. 101, 102 e 104 Cost.;

che l'ordinanza assume da un lato, in base agli artt. 101 e seguenti della Costituzione la spettanza all'ordine giudiziario dell'intera funzione giurisdizionale e, d'altro lato, il divieto di attribuire ai giudici ordinari compiti estranei alla giurisdizione, che li distoglierebbero dalle loro attività istituzionali e potrebbero incidere sulla loro stessa indipendenza;

che per il ricorrente la verifica dei registri dello stato civile ricadrebbe pertanto fra i compiti propri della pubblica amministrazione e più precisamente del Ministro dell'Interno, quale organo cui spetterebbe di manifestare in tal campo la definitiva volontà del potere esecutivo, se non si frapponessero — illegittimamente — gli artt. 179, 181 del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238;

che la Corte è stata quindi convocata, a norma dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, per deliberare senza contraddittorio se il ricorso sia ammissibile: vale a dire, se il conflitto sorga « tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri delle norme costituzionali »;

considerato che nel caso in esame non sussiste una situazione di conflitto, sia pure negativo, in atto fra due poteri dello Stato: poiché quello sollevato dal pretore di Prato è un conflitto ipotetico, che il ricorrente vorrebbe proporre senza che siano sorte in concreto contestazioni relative alla « delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali », per risolvere le quali si renda necessario affrontare pregiudizialmente la questione di legittimità costituzionale degli artt. 179, 181 del vigente ordinamento dello stato civile;

che tali considerazioni assorbono altri profili, pure attinenti all'ammissibilità: quali la pertinenza del preteso conflitto ad attribuzioni costituzionalmente definite e garantite, di cui questa Corte sia competente a dichiarare la spettanza, la legittimazione attiva di un giudice nell'esercizio di una funzione che il ricorso definisce « meramente amministrativa », la stessa legittimazione passiva del Ministro dell'Interno.

II

(*Omissis*). — ... ritenuto che il Magistrato di Sorveglianza presso il Tribunale di Bologna — provvedendo, a termini dell'art. 69 della legge

26 luglio 1975, n. 354, sul reclamo proposto da alcuni detenuti ammessi a prestare attività lavorativa, i quali rivendicavano il diritto alla retribuzione per le giornate festive infrasettimanali nelle quali non avevano prestato la loro opera — con ordine di servizio in data 22 novembre 1976 riteneva fondata la pretesa in base all'art. 5 della legge 27 maggio 1949, n. 260 e disponeva che ai detenuti anzidetti fosse corrisposta la mercede richiesta;

che il Ministero di Grazia e Giustizia rifiutava l'esecuzione di tale ordine di servizio, ritenendolo non vincolante per l'amministrazione ed opinando che la mercede fosse dovuta ai detenuti solo in caso di effettiva prestazione di attività lavorativa;

che il Magistrato di Sorveglianza, con ricorso del 10 gennaio 1977 pervenuto alla cancelleria di questa Corte il 27 giugno 1978, sollevava conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro di Grazia e Giustizia, chiedendo che fosse precisata la qualificazione giuridica degli ordini di servizio e fosse stabilito se l'amministrazione sia tenuta ad eseguirli;

considerato che per l'ammissibilità del conflitto è necessario, a norma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, il concorso di requisiti soggettivi ed oggettivi e cioè che il conflitto sorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e riguardi la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che nella fattispecie in esame difetta il requisito di ordine soggettivo; invero, la giurisprudenza di questa Corte (cfr. ordinanze nn. 228 e 229 del 1975, n. 49 del 1977) ha riconosciuto la legittimazione ad essere parti in conflitti di attribuzione ai singoli organi del potere giudiziario, esplicando essi le loro funzioni in situazione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita ma limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale;

che in questa non può essere ricompresa la potestà del Magistrato di sorveglianza di decidere con ordine di servizio sui reclami dei detenuti concernenti la qualifica lavorativa e la mercede (art. 69, comma quinto lett. a) della legge n. 354 del 1975), non essendo sul piano delle garanzie assicurati alle parti mezzi di difesa; tale procedimento non sostituisce perciò la tutela giurisdizionale, che è riservata al giudice dei diritti. — (*Omissis*).

III

(*Omissis*). — La Corte è chiamata in primo luogo a pronunciarsi sulla eccezione di improponibilità (*rectius*: inammissibilità) dei ricorsi, sollevata *in limine* dalla Regione Umbra. Questa, infatti, sostiene che la pretesa invasione della competenza dello Stato da parte della Regione si sarebbe, in ipotesi, verificata al momento e per effetto della emanazione

della legge regionale dell'Umbria 14 gennaio 1975, n. 4, e non già al momento e per effetto della emanazione degli undici decreti del Presidente della Regione che nominavano, presso altrettanti ospedali regionali, i collegi dei revisori nella composizione stabilita dalla legge regionale stessa. I richiamati decreti impugnati dallo Stato non sarebbero, infatti, che atti esecutivi della non impugnata legge regionale. (*Omissis*).

La questione non è nuova e la Corte l'ha esaminata e decisa con diverse sentenze ed ordinanze, nelle quali la preclusione del conflitto di attribuzione, nelle situazioni richiamate, è stata giustificata dalla valutazione delle singole fattispecie.

Peraltro non è da dubitare che, allorché gli atti impugnati, più che conseguenti, siano meramente e letteralmente esecutivi o addirittura ripetitivi rispetto alle disposizioni della normativa generale, e che pertanto con il conflitto si solleva la stessa identica questione che avrebbe dovuto essere sollevata nei confronti della normativa stessa, la preclusione sia senz'altro operante.

Ora nella specie la legge della Regione Umbria 14 gennaio 1975, n. 4, all'art. 16 determinava puntualmente la composizione del Collegio dei revisori degli enti ospedalieri (un rappresentante del Ministero del Tesoro, due rappresentanti effettivi e due supplenti della Regione, nominati dal Consiglio regionale con voto limitato). Gli undici decreti del Presidente della Giunta regionale: « visto l'art. 16 della legge regionale 14 gennaio 1975, n. 4, che stabilisce la composizione dei detti collegi nel seguente modo: un rappresentante del Ministero del Tesoro, due rappresentanti effettivi e due supplenti della Regione nominati dal Consiglio regionale con voto limitato »; vista la deliberazione 29 aprile 1975, n. 154, con la quale il Consiglio regionale ha effettuato le nomine di sua competenza; vista la designazione pervenuta dal Ministero del Tesoro; viste le deliberazioni con le quali la Giunta regionale nominava Presidente del collegio il rappresentante del Ministero del Tesoro, si limitano a stabilire la composizione nominativa di ciascuno degli undici collegi.

Così stando le cose, non è dubbio che la pretesa menomazione della competenza dello Stato si sarebbe verificata con la legge regionale che determinava (in difformità dall'asserito dettato della legge statale) la composizione e il modo di nomina dei collegi, mentre i decreti non hanno aggiunto altro che i nomi dei componenti.

E non essendo stata impugnata la legge regionale, sono inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati dal Governo.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

I

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 31 gennaio 1979, nella causa 34/78 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Capotorti - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven dell'Aia, nella causa Yoshida Nederland By c. Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland (Camera di commercio e industria per la Frisia). Interv.: Governo olandese, Governo francese, Governo italiano (avv. Stato Favara) e Commissione delle Comunità europee.

II

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 31 gennaio 1979, nella causa 114/78 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Capotorti - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Kassel, nella causa Yoshida GmbH c. Industrie und Handelskammer (Camera di commercio e industria) di Kassel - Interv.: Governo della R.F. di Germania, Governo italiano (avv. Stato Favara) e Commissione delle Comunità Europee.

Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Origine delle merci - Nozione - Definizione comune - Chiusure a strappo - Tariffa doganale comune - Voce 98.02.

(Regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, artt. 4, 5, 12, 14; regolamento del Consiglio - T.D.C. - 28 giugno 1968, n. 950, voce 98.02; regolamento della Commissione 20 settembre 1977, n. 2067, art. 1).

L'art. 1 del regolamento della Commissione 20 settembre 1977, n. 2067, relativo alla determinazione dell'origine delle chiusure a strappo, è invalido (1).

(*Omissis*). — 1. - Con ordinanza 10 marzo 1978, pervenuta in cancelleria il 14 dello stesso mese, il College Van Beroep voor het Bedrijfsleven

(1) Le due sentenze hanno motivazione quasi identica. Si pubblica perciò solo la parte in diritto della prima di esse, con la breve nota di commento che segue.

La definizione comunitaria della nozione di origine delle merci.

1. - L'art. 5 del regolamento C.E.E. n. 802/68 del Consiglio 27 giugno 1968 (in G.U.C.E., 28 giugno 1968, L. 148) per stabilire se il luogo di origine di una

ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato C.E.E., tre questioni vertenti sull'interpretazione e sulla validità del regolamento (C.E.E.) della Commissione 20 settembre 1977, n. 2067, relativo alla determinazione dell'origine delle chiusure a strappo (*Gazzetta Ufficiale* numero L. 242, pag. 5, del 21 settembre 1977).

2. - Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra l'affiliata olandese del gruppo giapponese Yoshida Kogyo KK, titolare di uno stabilimento di Sneek, nel quale essa produce chiusure a strappo metalliche e di nylon i cui cursori sono fabbricati in Giappone, e la Camera di Commercio e Industria per la Frisia che ha rifiutato, a norma del regolamento n. 2067/77, di rilasciarle il certificato di origine attestante che dette chiusure a strappo sono d'origine olandese o comunitaria, in quanto i cursori usati nella fabbricazione delle chiusure a strappo non erano stati prodotti nei « Paesi Bassi, né altrove nell'ambito della C.E.E. ».

3. - Fino all'entrata in vigore del suddetto regolamento, tali certificati d'origine — necessari all'attrice per fruire di taluni vantaggi riservati ai prodotti comunitari in caso d'esportazione nei paesi terzi — venivano rilasciati senza difficoltà dalla convenuta a norma dell'art. 5 del regolamento (C.E.E.) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci (*Gazzetta Ufficiale* n. L. 148, pag. 1, del 28 giugno 1968).

merce (nella cui produzione sono intervenuti due o più aree economiche) sia la Comunità europea o — invece — un Paese terzo, dispone che si deve avere riguardo al luogo in cui è avvenuta una « lavorazione » così qualificata: a) deve essere una lavorazione che si concluda con la fabbricazione di un « prodotto nuovo » (o di un prodotto semilavorato che « rappresenti una fase importante della fabbricazione »); b) deve essere l'« ultima » lavorazione, e cioè la lavorazione immediatamente anteriore alla fabbricazione del « prodotto nuovo »; c) deve essere una lavorazione « sostanziale » e cioè trasformativa in misura consistente ed effettiva dei componenti materiali che entrano a comporre il « prodotto nuovo »; d) deve essere una lavorazione « economicamente giustificata », ossia operata allo scopo di aggiungere all'entità oggettiva un valore oggettivo e non solo un valore monetario; e) deve essere una lavorazione « effettuata in una impresa attrezzata » allo scopo di operare la lavorazione stessa.

In forza di detta disposizione, sono stati emanati dalla Commissione delle Comunità numerosi regolamenti, quali: il n. 641/69 (in G.U.C.E., 4 aprile 1969, L. 83), il n. 37/70 (*ivi*, 10 gennaio 1970, L. 7) il n. 2632/70 (*ivi*, 24 dicembre 1970, L. 279), il n. 315/71 (*ivi*, 13 febbraio 1971, L. 36) il n. 861/71 (*ivi*, 28 aprile 1971, L. 95), il n. 964/71 (*ivi*, 11 maggio 1971, L. 104), il n. 1039/71 (*ivi*, 25 maggio 1971, L. 113), il n. 2025/73 e il n. 2026/73 (*ivi*, 27 luglio 1973, L. 206), il n. 1480/77 (*ivi*, 2 luglio 1977, L. 164), il n. 2067/77 (*ivi*, 21 settembre 1977, L. 242) e il n. 749/78 (*ivi*, 10 aprile 1978, L. 101).

La controversia decisa con la sentenza in rassegna concerne il penultimo di detti regolamenti della Commissione; in esso, considerando che il semplice

4. - In tale situazione il giudice nazionale ha sottoposto a questa Corte alcune questioni: tra le quali è opportuno, per motivi di logica, esaminare in primo luogo quella vertente sulla validità del regolamento n. 2067/77, alla luce dell'art. 5 del regolamento n. 802/68.

5. - La suddetta questione tende ad accertare se la Commissione, adottando il regolamento n. 2067/77, non sia andata al di là dei poteri conferitile dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite col regolamento n. 802/68 e, più precisamente, se i criteri specifici d'origine di cui al regolamento della Commissione siano conformi ai criteri obiettivi dell'art. 5 del regolamento del Consiglio, fondamento giuridico del regolamento n. 2067/77 e fonte dei poteri esercitati dalla Commissione nell'adottarlo.

6. - A termini dell'art. 5 del regolamento n. 802/68 « una merce nella cui produzione sono intervenuti due o più paesi è originaria del paese nel quale è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata, effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo e che abbia come risultato la fabbricazione di un prodotto nuovo o che rappresenti una fase importante della fabbricazione ».

7. - Dal fascicolo e, in particolare, dalle osservazioni della convenuta nella causa principale risulta che non si può contestare che l'ultimo montaggio delle chiusure a strappo costituisca una operazione « economicamente giustificata » ed effettuata in uno stabilimento « notevolmente ben attrezzato, dotato di macchine moderne e di numeroso personale ».

8. - Quindi il problema verte sostanzialmente sul se il regolamento n. 2067/77 che conferisce il carattere di « prodotti originari » del paese nel quale ha avuto luogo il montaggio, compreso l'assieme dei cursori e della sagomatura delle graffette, non superi i limiti del potere discrezionale della Commissione di adottare disposizioni di attuazione, in questo settore, in forza dell'art. 4 del regolamento n. 802/68.

« montaggio di una chiusura a strappo a partire dalle sue parti costitutive non costituisce una trasformazione o lavorazione sostanziale e non ha come risultato la fabbricazione di un prodotto nuovo o rappresentante una fase importante della fabbricazione », la Commissione ha precisato quali lavorazioni dovessero essere considerate, nel processo produttivo delle chiusure-lampo, come « sostanziali » ed aventi come risultato la fabbricazione di un « prodotto nuovo » (ossia ha precisato i punti dianzi indicati con le lettere a e c).

Nelle « osservazioni » per il Governo italiano si è sottolineato il carattere discrezionale della valutazione fatta dalla Commissione, e se ne è sostenuta la ragionevolezza sotto il profilo che il semplice « montaggio » di elementi tutti già predisposti fuori dalla comunità non è lavorazione sostanziale, non dando luogo ad alcuna trasformazione dei componenti ma soltanto al loro « assieme », e non ha giustificazione economica alcuna, posto che il montaggio più economicamente potrebbe essere effettuato nel luogo di produzione dei

9. - Onde risolvere tale questione, si deve aver riguardo alla situazione nella quale ha avuto origine, indi è stato elaborato il regolamento n. 2067/77, ed infine interpretarlo tenuto conto delle operazioni tecniche che portano alla fabbricazione di chiusure a strappo.

13. - Al termine del periodo di tre mesi a decorrere dal momento in cui la proposta era pervenuta al Consiglio, non avendo questo statuito, la Commissione, secondo il rito e giusta l'art. 14, n. 3, lett. c), adottava il regolamento n. 2067/77, il cui art. 1 dispone che le chiusure a strappo che rientrano nella voce 98.02 della T.D.C. sono originarie del paese nel quale hanno avuto luogo le operazioni seguenti: « montaggio compreso l'assieme delle graffette ai nastri accompagnato dalla fabbricazione dei cursori e dalla sagomatura della graffette ».

14. - Si deve quindi stabilire se tali operazioni corrispondano ai requisiti di cui all'art. 5 del regolamento n. 802/68 e possano interpretarsi nel senso che esse costituiscono l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale che ha portato alla produzione delle chiusure a strappo o che rappresenta una fase produttiva rilevante.

Si tratta di una questione tecnica che va esaminata alla luce della definizione di chiusura a strappo e delle varie operazioni che portano alla sua creazione.

15. - La caratteristica del prodotto finito denominato chiusura a strappo consiste nel consentire, mediante lo spostamento di un cursore, l'apertura e la chiusura di due nastri flessibili muniti di graffette contrapposte in ordine alterno.

componenti e che, comunque, non è giustificazione economica il movente individuale solo doganale di beneficiare di una certificazione d'origine nella Comunità.

La Corte di Giustizia ha riconosciuto che, nell'emanare le norme applicative dell'art. 5 del regolamento C.E.E. n. 802/68 citato, la Commissione dispone di un « potere discrezionale » (così al punto 8). Tuttavia, nel seguito della motivazione della sentenza in rassegna, la Corte di Giustizia solo apparentemente ha seguito l'*iter* logico che è caratteristico di un sindacato giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità. Ed invero, si parla (ai punti 19 e 20 della motivazione) di inosservanza dello « scopo » della disciplina relativa alla determinazione dell'origine (e cioè si ravvisa uno « sviamento di potere »); ma, nella sostanza, si enuncia una regola che attiene al « merito » della discrezionalità allorché si afferma che può aversi lavorazione « sostanziale » agli effetti dell'art. 5 citato anche nei processi produttivi che non includano la fabbricazione del « cursore », e si giunge persino ad affermare — in positivo — che l'ultima lavorazione sostanziale « va ravvisata nel concatenamento delle operazioni *c d e* ed *f* » (così al punto 17).

Ciò induce a manifestare qualche perplessità in ordine alla sentenza in rassegna, che certamente non può essere indicata come esempio di *judicial self restraint*.

Con ogni probabilità, la considerazione per così dire « pratica » che ha determinato la pronuncia è leggibile nel passo della motivazione (al punto 20) ove si afferma che la disciplina relativa alla determinazione dell'origine non può giungere fino a richiedere « l'origine comunitaria di quasi tutti i com-

16. - Dal fascicolo risulta che il processo di produzione delle chiusure a strappo che si svolge nello stabilimento di Sneek consta principalmente delle seguenti operazioni secondo la descrizione fornita dal giudice proponente:

- a) tessitura dei nastri con eventuale orlatura e tintura;
- b) stampaggio delle graffette metalliche o produzione delle spirali a partire dal filo di nylon;
- c) applicazione delle graffette metalliche o delle spirali di nylon ai nastri, con successiva unione dei nastri;
- d) applicazione ai nastri delle parti terminali inferiore e superiore;
- e) aggiunta ed eventuale colorazione dei cursori;
- f) asciugatura e pulitura delle chiusure a strappo, indi taglio in chiusure distinte.

17. - Dall'esame di queste varie operazioni risulta che l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale va ravvisata nel concatenamento delle operazioni c), d), e) ed f) che portano alla fabbricazione di un prodotto nuovo ed originale il quale, a differenza di ciascuno dei prodotti di base, è un elemento di collegamento che può esser ripetutamente separato e che serve a collegare oggetti ed in particolare parti di stoffa.

18. - Il cursore in questo complesso non costituisce se non un elemento particolare, il cui prezzo non può d'altronde avere influenza rilevante sul costo finale della chiusura a strappo e che, pur essendo essenziale, è cionondimeno utile solo se inserito in un complesso armoniosamente connesso.

ponenti di un prodotto, anche di esiguo valore e privi di utilità propria se non integrati in un complesso». Ancorché forse ispirata dalla nobile dichiarazione programmatica contenuta nell'art. 110 del Trattato (e la Yoshida Kogio K.K. aveva dedotto, tra l'altro, la violazione di detto articolo), l'affermazione anzidetta appare piuttosto estranea al criterio tracciato dall'art. 5 citato in apertura, ove si ha riguardo non già all'origine comunitaria o meno di parte più o meno cospicua dei « componenti », ma alla presenza di una lavorazione qualificata dall'essere « sostanziale », « ultima », « economicamente giustificata » e concludendosi con la realizzazione di un « prodotto nuovo ».

L'affermazione di cui al punto 20 sembra da leggersi quindi piuttosto come una considerazione empirica un po' troppo sincera (oltretutto è anche un *obiter dictum*) che come un appunto mosso al criterio indicato dal menzionato art. 5. Ciò anche perché, se la si riscrive in positivo, si perverrebbe a riconoscere l'origine comunitaria anche a prodotti i cui « componenti », purché non di esiguo valore, siano di provenienza da Paesi-terzi; il che significherebbe un così generoso allargamento della origine comunitaria da vanificare la pur fragile barriera opposta dal regolamento C.E.E. n. 802/68 (e da provocare non pochi turbamenti all'equilibrio dei rapporti commerciali tra la Comunità ed i Paesi-terzi).

Comunque, la sentenza in rassegna, riconoscendo rilevanza e praticabilità a criteri che si basino o tengano conto del « valore » dei « componenti » e cioè della percentuale del « valore » di questi rispetto al prezzo fatturato franco

19. - La Commissione, ritenendo di dover risalire, a monte dell'ultima trasformazione, fino al processo di fabbricazione del cursore per farne una *conditio sine qua non* per il rilascio del certificato d'origine, si è basata su una operazione che esula dagli scopi del regolamento n. 802/68, il quale richiede una distinzione obiettiva e reale tra prodotti di base e prodotti trasformati, attinenti sostanzialmente alle specifiche qualità materiali di ciascuno dei suddetti prodotti.

20. - Il requisito dell'origine comunitaria di quasi tutti i componenti di un prodotto, anche di esiguo valore e privi di utilità propria se non integrati in un complesso, si risolverebbe nel negare lo scopo stesso della disciplina relativa alla determinazione dell'origine.

La Commissione è quindi in tal modo andata al di là dei poteri conferitile dal n. 3, dell'art. 14 del suddetto regolamento.

21. - Di conseguenza, senza che sia necessario accertare se il regolamento n. 2067/77 sia compatibile con gli artt. 30 e 110 del Trattato C.E.E., l'art. 1 del regolamento della Commissione 20 settembre 1977 n. 2067/77, relativo alla determinazione dell'origine delle chiusure a strappo, va dichiarato invalido.

Dato che il regolamento n. 2067/77 va dichiarato invalido per i motivi sopra indicati, le restanti questioni sono divenute prive di oggetto. — (*Omissis*).

fabbrica del prodotto «ultimo» e «nuovo», apre la strada ad un più largo impiego di siffatti criteri.

Al presente ad essi la Commissione ha ritenuto di poter far ricorso solo in via eccezionale e precisamente in due regolamenti (il n. 2632/70 relativo agli apparecchi ricevitori radio e televisione e il n. 861/71 relativo ai magnetofoni) motivando che «la varietà delle operazioni inerenti alla nozione di montaggio non permette di determinare sulla base di un criterio d'ordine tecnico i casi in cui queste operazioni rappresentano una importante fase della fabbricazione».

La Commissione ha ritenuto finora che la «regola della percentuale» del valore presenta inconvenienti gravi, in quanto: *a*) per le differenze tra i costi di produzione (che dipendono dai costi del lavoro, dai tassi degli interessi, etc.), i rapporti percentuali possono essere influenzati da fattori che nulla hanno a che vedere con l'origine delle merci; *b*) le fluttuazioni di alcuni costi (ad esempio delle materie prime), possono, di volta in volta, includere o escludere un prodotto dal novero di quelli di origine comunitaria; *c*) difficile è controllare in concreto la esattezza dei rapporti percentuali dichiarati dalle imprese, specie se si è in presenza di imprese multinazionali le quali, nel fissare i prezzi dei componenti ceduti a imprese da loro dipendenti, beneficiano di larghi margini di arbitrio.

Siffatti inconvenienti, ancorché seri, appaiono tuttavia non tali da escludere un ricorso alla «regola della percentuale» quanto meno come criterio aggiuntivo, per escludere i più gravi turbamenti che possono derivare da altri criteri più precisi ma neppure essi esenti da incertezze, non ultime quelle derivanti da un troppo invadente sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali della Commissione.

FRANCO FAVARA

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 16 gennaio 1979, n. 319 - Pres. Corasaniti - Rel. Pieri - P.M. Pedace (conf.). - Ministero dell'Interno (avv. Stato Cosentino) c. Assirati Luisa (avv. U. Novelli).

Competenza e giurisdizione - Competenza-invalidi civili - Pensione o assegno di invalidità - Controversie - Competenza funzionale - Spetta al pretore quale giudice del lavoro.

(l. 30 marzo 1971, n. 118, artt. 12 e 13 - c.p.c. art. 442).

Rientra nella competenza funzionale del pretore quale giudice del lavoro ai sensi dell'art. 442 c.p.c. (nel nuovo testo di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533), in quanto trattasi di controversie derivanti dall'applicazione di norme riguardanti forme di previdenza e assistenza obbligatorie, la cognizione delle controversie riguardanti il riconoscimento del diritto dei mutilati e invalidi civili alla pensione o all'assegno mensile di invalidità, quali previsti dagli artt. 12 e 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (1).

MOTIVI DELLA DECISIONE

(*Omissis*). — Con l'unico motivo, la ricorrente Amministrazione censura la sentenza assumendo che a torto il pretore ha ricollegato il concetto di assistenza obbligatoria, di cui al nuovo testo dell'art. 442 c.p.c., con quello dell'assistenza pubblica di cui alla legge n. 118 del 1971. Infatti, se è vero che nel vecchio testo della norma processuale (art. 459 c.p.c., prima della riforma introdotta dalla legge sul nuovo processo del lavoro), la procedura prevista per le controversie individuali di lavoro era estesa

(1) La Corte di cassazione, con la decisione che si pubblica, ha risolto — pur senza fugare del tutto ogni residuo dubbio — la questione, agitata presso le giurisdizioni di merito a partire dalla riforma del rito del lavoro operata con la legge n. 533 del 1973, e in particolare a seguito della nuova formulazione del testo dell'art. 442 c.p.c., relativa al se l'ampliamento della competenza funzionale del pretore quale giudice del lavoro in materia di controversie previdenziali e assistenziali giungesse sino al punto di ricomprendere in detta materia anche le cause promosse da invalidi civili al fine di ottenere dall'A.G. il riconoscimento del diritto alla pensione o all'assegno di invalidità. La risposta affermativa data dalla S.C., con ampia motivazione nella

alle controversie in tema di assicurazioni sociali « e ad ogni altra forma di previdenza ed assistenza obbligatorie inerenti ai rapporti indicati nell'articolo 429 » (e cioè ai rapporti di lavoro) mentre nel nuovo testo dell'art. 442 è scomparso l'inciso relativo all'inerenza della previdenza ed assistenza obbligatoria con i rapporti stessi, è pur sempre vero che la disciplina dell'art. 442 deve intendersi implicitamente collegata alla nozione di assicurazione sociale obbligatoria, che dà vita, per l'appunto, ai rapporti di previdenza ed assistenza. In altri termini — secondo la ricorrente — l'assicurato potrà essere un lavoratore subordinato od autonomo; ma sarà pur sempre necessario che egli abbia concorso, secondo i principi della mutualità e della previdenza, a formare il fondo che successivamente servirà per l'erogazione della pensione o degli altri benefici. Per contro, l'assistenza pubblica prescinde totalmente dai suddetti principi, non è inquadrabile in uno schema assicurativo, e si collega ai principi di solidarietà sociale che hanno trasformato i tradizionali istituti di beneficenza e di assistenza in via caritativa in un diritto dell'invalido — secondo i canoni costituzionali — alla pensione di Stato. Ma le controversie relative alla spettanza o meno di tale assistenza pubblica esulano dallo schema dell'art. 442, in quanto esulano del tutto dal sistema delle assicurazioni sociali obbligatorie. A sostegno della sua tesi, l'Amministrazione invoca un precedente, costituito dalla sentenza n. 4626 del 1976, secondo la quale le controversie relative all'assegno previsto dalla legge n. 118 del 1971 non sarebbero ricomprese nella competenza funzionale del pretore prevista dall'art. 442 c.p.c., ma spetterebbero al giudice competente per valore secondo le regole ordinarie.

A ciò replica la resistente invocando a sua volta un altro precedente di senso esattamente contrario, e cioè la sentenza della Cassazione n. 2002 del 1975, e rilevando che il senso della sentenza invocata *ex adverso* non è stato rettamete interpretato e compreso.

Il ricorso non è fondato.

La legge 30 marzo 1971, n. 118, prevede in favore dei mutilati ed invalidi civili che si trovino in condizioni economiche particolarmente

quale sono affrontati ed esaminati tutti i profili di maggior rilievo della questione, appare sostanzialmente da condividere.

La sentenza — che non ha precedenti specifici, ossia concernenti in particolare le controversie in tema di assistenza pubblica degli invalidi civili — si inserisce infatti abbastanza agevolmente nella tendenza già manifestata dalla stessa S.C. con la sentenza delle SS.UU. 21 maggio 1975 n. 2002 (richiamata in motivazione), di attrarre nella nuova disciplina processuale del lavoro (competenza e rito) le cause relative a mere pensioni sociali, le quali cioè prescindono dalla esistenza, in atto o pregressa, di un rapporto di lavoro subordinato. E ciò soprattutto in considerazione dell'intimo collegamento che le due forme di prestazioni assistenziali pubbliche in questione (la pensione sociale

disagiate l'erogazione di una pensione, ove l'inabilità al lavoro raggiunga un certo limite (art. 12), o di un assegno mensile laddove il grado di inabilità sia meno marcato (art. 13). Prevede poi che, dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, i mutilati ed invalidi civili di cui sopra conseguano, in sostituzione della pensione o dell'assegno mensile suddetti, la c.d. « pensione sociale », istituita con l'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, il cui importo può in determinati casi essere integrato, restando la relativa spesa a carico del Ministero degli Interni (art. 19).

A sua volta, la citata legge n. 153 del 1969, istituendo la « pensione sociale », ha fatto sorgere il diritto alla relativa corresponsione in capo a tutti i cittadini ultrasessantacinquenni, che si trovino in condizioni economiche disagiate e che non abbiano diritto ad altre forme di assistenza. Entrambe queste forme di assistenza (la pensione per i mutilati ed invalidi civili, e la pensione sociale) sono completamente svincolate sia da pregressi rapporti di lavoro subordinato od autonomo, sia dall'instaurazione precedente di rapporti di tipo assicurativo e previdenziale, e cioè del versamento di contributi da parte dell'interessato o di altri soggetti, in vista della futura assistenza.

Ciò posto, il problema che si pone, in linea di diritto, è quello di accertare se la disposizione dell'art. 442 c.p.c. che, nel testo novellato, dopo aver elencato varie forme di assistenza e previdenza inquadrate in schemi di tipo assicurativo, accenna a « ogni altra forma di assistenza e previdenza obbligatorie », si riferisca anche alle erogazioni pensionistiche previste dalle leggi sopra citate per gli invalidi e mutilati civili e per gli indigenti ultrasessantenni.

La difesa dell'Amministrazione degli Interni tenta di dare al quesito una risposta negativa, richiamandosi, innanzitutto, ad argomenti di carattere logico e letterale. Ad avviso della ricorrente, si dovrebbe distinguere tra assistenza « obbligatoria » ed assistenza « pubblica »; nel primo tipo rientrerebbero le forme di assistenza affidate alla competenza spe-

di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 e la pensione o assegno di invalidità di cui agli artt. 12 e 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 e succ. mod.) presentano tra loro per effetto dell'art. 19 della stessa citata legge n. 118, per cui l'invalido civile, al compimento del 65° anno di età, perde il diritto alla pensione di inabilità per conseguire automaticamente quello alla pensione sociale.

La decisione *de quo* ha anche definitivamente chiarito ogni dubbio in merito alla portata della precedente sentenza della stessa Sezione 13 dicembre 1976, n. 4626 (la cui massima ufficiale poteva invero indurre a ritenere non configurabile una questione di competenza funzionale, ma solo una di competenza per valore), riconducendo le affermazioni ivi contenute in ordine alla natura alimentare dell'assegno di inabilità e alla competenza per valore del pretore ad argomentazioni svolte *ad abundantiam*, senza cioè alcuna presa di posizione in via principale sulla questione della competenza funzionale in

cialistica del giudice di lavoro, mentre nel secondo caso sarebbe compresa l'assistenza agli invalidi civili, affidata alla competenza normale del giudice ordinario. Non avrebbe senso parlare di assistenza obbligatoria, infatti, se non in quanto il concetto di obbligo fosse riferito all'instaurazione di un rapporto previdenziale; la pensione per gli invalidi civili non sarebbe, sotto questo profilo, obbligatoria, più di quanto non lo sia l'erogazione da parte di una compagnia privata di assicurazioni di un vitalizio cui la compagnia stessa sia tenuta per contratto; la pensione per gli invalidi civili sarebbe quindi obbligatoria solo nel senso di costituire un diritto per l'invalido stesso. È vero — si ammette — che lo Stato è obbligato a provvedere all'assistenza degli invalidi civili, come i Comuni sono obbligati ad assistere gli infermi; ma perché si abbia un rapporto di previdenza ed assistenza obbligatorie (come risulta dallo stesso richiamo della legge al concetto di previdenza) occorre che venga instaurato un rapporto, in forza del quale l'assicurato concorra con altri alla formazione del fondo che successivamente deve servire per l'erogazione della pensione. L'art. 442 c.p.c. si riferirebbe quindi a quelle forme di assistenza e previdenza — e solo a quelle — che sono inquadrabili nello schema della mutualità. Per contro l'assistenza agli invalidi ed ai mutilati civili, un tempo affidata alle opere pie caritative, quindi inserita nel regime della beneficenza pubblica, ed infine regolata, in omaggio ai principi solidaristici della Costituzione Repubblicana, da norme che hanno garantito agli invalidi il « diritto » alla pensione di Stato, nulla ha a che fare col principio della mutualità, né si fonda su rapporti di tipo previdenziale, ma si basa sul dovere indivisibile della comunità di concorrere al sostentamento dei bisognosi.

La tesi non persuade. È agevole osservare al riguardo che l'asserita distinzione tra assistenza « pubblica » ed assistenza « obbligatoria » — almeno in relazione ai fini che qui interessano — non trova alcun riscontro nelle espressioni usate dal legislatore. Né vi è motivo per ritenere che laddove l'art. 442 c.p.c. parla di assistenza obbligatoria non intenda riferirsi proprio a quelle forme di assistenza che sono imposte per fini pubblici ed inderogabili, e non rimesse semplicemente all'iniziativa ed

primo grado del pretore - giudice del lavoro (la fattispecie di quel giudizio riguardava infatti *principaliter* l'applicabilità del Foro erariale in secondo grado, onde essa decisione non può propriamente invocarsi quale precedente specifico contrario alla decisione che qui si pubblica).

L'unico aspetto della decisione su cui sembra permanere una qualche perplessità è rappresentato, a nostro avviso, dall'eccessivo allargamento della nozione di *previdenza e assistenza obbligatorie*, verso il quale la S.C. appare orientata e sul quale si è fondata nella interpretazione del nuovo testo dell'art. 442 c.p.c.

Secondo la S.C., infatti, *obbligatoria* risulta essere ogni forma di previdenza o assistenza la cui erogazione sia imposta per legge a un qualsiasi sog-

alle concrete scelte degli interessati. È del tutto pacifico — e la stessa ricorrente lo ammette — che lo Stato (per l'assistenza ai mutilati ed invalidi civili) e l'I.N.P.S. (per le pensioni sociali) sono « obbligati » ad effettuare le erogazioni pensionistiche, e che a questo obbligo corrisponde un diritto soggettivo perfetto in capo agli assistiti. In questa situazione, sembra veramente arbitrario negare a queste forme di assistenza la qualifica di obbligatorie. Del tutto irrilevante è il metodo che in pratica il legislatore ha prescelto per la concreta provvista dei mezzi necessari alle erogazioni (adottando il sistema assicurativo, ovvero inquadrando alcuni tipi di assistenza in altri schemi giuridici); ciò che importa è che il diritto all'assistenza discenda direttamente dalla legge, e non già dal compimento volontario (ed arbitrario) di atti negoziali privati (come avviene nei rapporti assicurativi, di tipo privatistico). Ciò che caratterizza l'obbligatorietà è quindi il fatto che si prescindano totalmente da un particolare atteggiamento della volontà dei privati o delle parti comunque interessate. In questo senso un'assistenza può essere obbligatoria sia che la legge imponga a determinati soggetti di erogarla direttamente ad altri soggetti; sia che imponga di instaurare un particolare tipo di rapporto assicurativo di carattere pubblicistico con un determinato ente pubblico (incaricato poi di provvedere al bisogno alla erogazione dell'assistenza); sia infine che imponga di stipulare un contratto di natura privatistica con una compagnia assicuratrice privata (così, ad es., il legislatore ha preferito fare nell'istituire l'assicurazione obbligatoria della R.C. per gli autoveicoli, senza che la natura privatistica dei contratti abbia fatto venir meno il carattere di « obbligatorietà » dell'assicurazione). Non è quindi per nulla vero che il termine « assistenza obbligatoria » implichi necessariamente e logicamente un inquadramento della fattispecie nello schema della mutualità, attraverso l'imposizione di un'assicurazione obbligatoria. È obbligatoria l'assistenza che non è semplicemente rimessa alla discrezionalità delle volontà individuali, e che non si esplica quindi attraverso erogazioni spontanee, o attraverso la stipulazione meramente volontaria di contratti da cui discenda l'obbligo della corresponsione dell'assistenza. Né vale in contrario il fatto che l'art. 442 c.p.c. considera congiuntamente all'assistenza anche la « pre-

getto, a prescindere da ogni collegamento con un rapporto di lavoro subordinato o anche autonomo.

Con questo, però, viene a determinarsi un certo scollegamento, una sensibile disarmonia, con la natura stessa della competenza funzionale del giudice del lavoro, che si viene ad affermare in materia, competenza la cui ragione prima, anche se non esclusiva, non può non individuarsi se non in un criterio di « specializzazione » — sia pure non in senso tecnico processuale — nella cognizione di rapporti e di controversie aventi origine nell'ambito del mondo del lavoro ovvero a questo ambito tradizionalmente connessi.

P. COSENTINO

videnza», poiché proprio il fatto di avere usato entrambe le espressioni, e non solo quella di « previdenza » evidenzia come il legislatore abbia avuto di mira la disciplina di fenomeni più ampi di quelli riconducibili unicamente allo schema previdenziale-assicurativo (non è dubbio, infatti, che anche l'assistenza malattia erogata dall'I.N.A.M. è una prestazione di tipo previdenziale; talché ben sarebbe stato sufficiente il solo riferimento alla previdenza obbligatoria, se veramente si fosse voluto disciplinare soltanto quanto riconducibile entro schemi di tipo assicurativo). Restando poi alla lettera della legge, non è certo privo di significato il fatto che il vecchio testo dell'art. 459 c.p.c. prevedesse espressamente il collegamento della previdenza ed assistenza obbligatorie con un pregresso rapporto di lavoro, mentre nel testo novellato dell'art. 442 c.p.c. tale collegamento è stato abolito.

Nella memoria illustrativa, la difesa dell'Amministrazione ha prospettato un altro argomento, di carattere più strettamente letterale. Osserva che l'art. 442 c.p.c. (nuovo testo) elenca dapprima *nominatim* i rapporti previdenziali ed assistenziali tipici, che presuppongono un rapporto di lavoro pregresso od in atto (assicurazioni sociali, infortuni sul lavoro, malattie professionali, assegni familiari), senza peraltro, nell'elencazione esaurirli tutti; quindi richiama genericamente ogni « altra » forma di previdenza ed assistenza obbligatorie. Nell'uso dell'aggettivo « altra », secondo la ricorrente, si rivelerebbe chiara l'intenzione del legislatore di collegare, assimilandole, tutte le forme non nominate di previdenza ed assistenza a quelle testé nominate, fermo restando comunque il riferimento a rapporti che traggano origine e fondamento da un rapporto di lavoro (subordinato od autonomo) e dalla conseguente instaurazione di un rapporto di tipo assicurativo. Ma anche questa tesi non appare persuasiva. Anche a prescindere, infatti, dall'intrinseca debolezza delle argomentazioni strettamente letterali rispetto a quelle di carattere logico-sistematico (*scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*), è facile rilevare che l'aggettivo « altro » può significare « rimanente, restante », ma può ugualmente significare « differente, diverso, nuovo » (cfr. Zingarelli, vocabolario della lingua italiana); e quest'ultima è anzi la sua accezione più tipica e comune (l'« uno » si contrappone all'« altro »). Se anche, del resto, si voglia adottare, nel caso di specie, la prima interpretazione, identificando le « altre » forme di previdenza ed assistenza obbligatorie con le « restanti » forme ecc., non si risolve affatto il problema, ma solo lo si sposta; giacché resta da dimostrare che tra le restanti o rimanenti forme di assistenza obbligatoria non sia compresa anche la pensione agli invalidi civili. Sotto questo profilo la tesi della ricorrente contiene indubbiamente un salto logico, dando per dimostrato proprio ciò che è ancora da provare.

La ricorrente invoca poi un argomento di carattere storico, relativo alla genesi della norma (art. 442 c.p.c.). Come risulta dai lavori parla-

mentari — osserva la difesa dell'Amministrazione — l'inciso « ogni altra forma di previdenza e di assistenza obbligatorie » è stato frutto di appositi emendamenti espressamente diretti ad estendere la sfera di applicazione della norma a controversie previdenziali ed assistenziali relative a rapporti non riconducibili alle categorie elencate nei vari numeri dell'art. 409 c.p.c. (testo novellato); rapporti questi ultimi, che sono però tutti, senza esclusione, rapporti di lavoro, subordinato o autonomo. Da ciò emergerebbe come sia impossibile ammettere che l'intenzione del legislatore sia stata quella di ampliare la portata della norma sino a ricomprendervi anche controversie previdenziali del tutto scollegate da rapporti di lavoro; e come si debba invece riconoscere che l'ampliamento voluto dal legislatore va riferito unicamente alle controversie previdenziali ed assistenziali dei lavoratori autonomi, ed in particolare degli esercenti attività professionali (medici, avvocati, notai, ecc.).

A questa argomentazione si può semplicemente rispondere che il criterio storico di interpretazione è meramente sussidiario, e che la ricerca della concreta intenzione dei legislatori in un determinato momento storico ha un valore molto relativo, in quanto la legge va interpretata oggettivamente, per quello che è. Se anche fosse vero, quindi, che gli autori degli emendamenti che hanno prodotto come risultato l'approvazione dell'attuale testo dell'art. 442 c.p.c. intendessero soltanto estendere la competenza del giudice del lavoro alle controversie previdenziali dei professionisti, ciò non vincolerebbe certo l'interprete che deve ricercare oggettivamente la *voluntas legis* quale emerge dal testo concretamente approvato ed entrato in vigore.

Né le argomentazioni di carattere storico valgono poi a confortare la tesi dell'Amministrazione ricorrente, anche se siano considerate in un senso ed in un ambito più vasto, con riferimento alla genesi ed allo sviluppo degli istituti previdenziali ed assistenziali del nostro ordinamento. È ben vero che in Italia, storicamente, le forme di previdenza e di assistenza si ricollegano tradizionalmente ai concetti di mutualità e di assicurazione, avendo tratto origine da associazioni spontanee di mutuo soccorso tra lavoratori successivamente estese a tutti i lavoratori e rese obbligatorie, con la creazione di appositi istituti (di tipo assicurativo) per la loro gestione. Ma il fatto che l'origine storica sia riconducibile allo schema fondamentale della mutualità non dimostra affatto che la stessa concezione sia ancora integralmente valida anche oggi. Attualmente, l'idea dell'assicurazione sociale come specie del genere assicurazione, secondo l'ordinario paradigma civilistico, che vede da una parte un pagamento di un premio, inteso come corrispettivo del rischio assunto dall'assicuratore, e dall'altra l'erogazione dell'indennità concordata per il rischio assicurato, non è infatti più sufficiente per spiegare nella sua reale portata il fenomeno delle assicurazioni sociali. Esistono infatti nell'ordinamento vigente innumerevoli fenomeni che non sono più in-

quadrabili nello schema del negozio assicurativo; e la continua evoluzione del sistema non fa che allontanarsi ogni giorno di più da tale originaria struttura. Basti al riguardo considerare che esistono numerosi casi in cui l'indennità conseguente alla verifica del rischio assicurato è corrisposta anche laddove i premi non siano stati pagati affatto, e addirittura non sia stata neppure istituita una precisa posizione assicurativa in capo al soggetto interessato (così avviene, ad es., in tema di infortuni sul lavoro); che esistono casi in cui il pagamento dei contributi da parte del lavoratore (corrispondenti ai premi del contratto di assicurazione) è dovuto anche se è assolutamente certo che l'interessato non potrà mai conseguire l'indennità per il rischio assicurato (così, a des., i contributi relativi alle pensioni di anzianità e vecchiaia devono essere pagati anche da colui che abbia iniziato a lavorare in età avanzata, e che non abbia la possibilità matematica di conseguire un'anzianità contributiva sufficiente per giungere al diritto al pensionamento); che i contributi assicurativi stanno assumendo sempre di più una configurazione di tipo tributario, tanto che si parla usualmente, al riguardo, di « parafiscalità »; che tale fenomeno è stato accentuato in tempi recenti da numerose disposizioni di legge che hanno stabilito la c.d. « fiscalizzazione degli oneri sociali », trasferendo allo Stato l'onere del pagamento di parte dei premi assicurativi; che tutto il sistema dell'assistenza malattia, per effetto della riforma sanitaria in corso di attuazione, si sta sempre di più svincolando dagli schemi assicurativi, per evolversi nel senso di una prestazione dovuta dallo Stato (o dagli enti pubblici locali) a tutti i cittadini, indipendentemente dal pagamento di contributi. Analogamente, poi, come il sistema della previdenza ed assistenza sociale tende sempre più a svincolarsi dagli schemi assicurativi, così tende sempre di più ad attenuarsi l'inerenza delle assicurazioni sociali con la prestazione di un lavoro subordinato. Anche a questo proposito l'origine storica degli istituti parrebbe confortare le tesi dell'Amministrazione ricorrente; ma l'evoluzione, sempre più accentuatasi nei tempi più recenti, dimostra come ci si vada distaccando sempre di più dagli schemi originari. Le assicurazioni sociali furono dapprima previste solo in relazione ai lavoratori subordinati dell'industria; si sono poi estese ad altre categorie di lavoratori autonomi la cui posizione era in qualche modo somigliante od assimilabile a quella dei lavoratori subordinati (tant'è che si parla al riguardo di « parasubordinazione »), come i mezzadri o gli agenti di commercio; quindi si sono compresi nell'ambito di operatività della previdenza ed assistenza anche lavoratori autonomi certamente non « parasubordinati » (e così gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti) per giungere poi sino ai liberi professionisti, od addirittura a soggetti del tutto estranei al compimento di un'attività lavorativa vera e propria (si pensi alla pensione per le casalinghe, instaurabile anche laddove la casalinga, essendo fornita di collaboratrice fami-

liare, non svolga nella casa il minimo lavoro domestico). Il passo decisivo è stato poi compiuto nel 1969, con l'istituzione della « pensione sociale », la cui gestione, si noti, è stata affidata all'I.N.P.S. e cioè allo stesso Istituto incaricato dalla gestione ed amministrazione della massima parte delle altre forme di previdenza inerenti a prestazioni lavorative subordinate od autonome: in questo caso lo svincolo della prestazione assistenziale dall'effettuazione di prestazioni di lavoro e dall'instaurazione di posizioni assicurative è stato totale.

A ben vedere, quindi, l'innovazione introdotta dal legislatore del 1973 con lo svincolare la nozione di controversia « in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie » dall'inerenza ad un rapporto assicurativo instaurato in relazione ad un rapporto di lavoro subordinato, è avvenuta in un contesto di profonda e radicale evoluzione di tutta la materia della previdenza ed assistenza sociale; evoluzione che si muove, del resto, nella direzione indicata con precisione dai principi della Costituzione Repubblicana. L'effetto dell'innovazione non può quindi esser circoscritto nel senso di far rientrare nella competenza del giudice del lavoro le controversie previdenziali ed assistenziali dei lavoratori autonomi o dei professionisti, anche se, in concreto, il problema relativo a quelle particolari categorie di soggetti è stato quello su cui i lavori parlamentari si sono particolarmente soffermati, in relazione alla problematica che era stata sollevata sotto il vigore del precedente sistema. La nozione introdotta dal testo novellato dell'art. 442 c.p.c., in definitiva, ben si attaglia anche alle forme di assistenza pubblica di cui alla legge n. 118 del 1971 (o di cui alla legge istitutiva della « pensione sociale ») e l'argomentazione storica, in sostanza, si ritorce proprio contro chi l'ha sollevata. E ciò a prescindere dalla considerazione che, a ben vedere, anche nei due casi delle pensioni per gli invalidi e delle pensioni sociali esiste una inerenza col lavoro, ancorché « a contrario »; queste pensioni sono erogate, infatti, proprio perché ed in quanto determinati soggetti non sono in grado, per ragioni di infermità o di età, di prestare un lavoro, subordinato od autonomo, e quindi di conseguire un guadagno con cui possano mantenersi. L'invalido civile (come ben emerge dal testo della legge n. 118 del 1971) non è pensionato perché invalido » (e cioè quasi a compenso della sua menomazione, o delle sofferenze sofferte e che subisce), ma perché « inabile al lavoro », e l'entità della pensione è proporzionata proprio alla percentuale di tale inabilità.

Osserva a questo punto l'Amministrazione ricorrente che alla dichiarazione della competenza del pretore ostano ragioni di carattere pratico e sistematico. Invero, non sarebbe possibile scorgere una ragione per cui la competenza del giudice del lavoro, « specializzata e specialistica per le vertenze relative ai rapporti di lavoro ed a quelli sulle assicurazioni sociali e simili che da tali rapporti hanno, anche storicamente, origine », possa giovare alla soluzione di controversie implicanti la cogni-

zione di rapporti di tutt'altra origine storica e tutt'altro ambito di collocazione nel sistema. Sul piano pratico, dato il sostanziale fallimento (almeno nei grossi centri) della riforma del processo del lavoro, che ha fatto sì che la speditezza di tale processo sia rimasta poco più che un mito, e data la costante esigenza, in cause di questo tipo, dell'effettuazione di consulenze tecniche medico-legali, l'attribuzione al pretore della cognizione di queste controversie non sarebbe di alcun pratico giovamento ai privati assistibili.

Anche queste argomentazioni sono prive di fondamento. Il giudice del lavoro, infatti, non è un giudice dotato di « competenza specialistica »; per svolgere le relative funzioni non sono infatti richiesti magistrati in possesso di cognizioni particolari, di specializzazioni, di studi, ecc. (come avviene invece, ad es., nelle sezioni specializzate per le controversie agrarie, in cui il Collegio è integrato con la presenza di « esperti » in agronomia). Le controversie di lavoro, nonché quelle previdenziali ed assistenziali, non sono affidate ai pretori in funzione di una particolare competenza tecnica degli stessi, ma soltanto in funzione della maggior diffusione dei relativi Uffici, sul piano territoriale, e della maggiore speditezza dei giudizi affidati ad un giudice monocratico, ed in relazione ai quali è prevista una procedura particolarmente snella e duttile. Il fatto poi che l'origine storica di vari istituti previdenziali ed assistenziali possa esser diversa, ha una importanza assolutamente marginale: anche nel campo delle assicurazioni sociali vere e proprie esistono istituti tra di loro diversissimi, alcuni dei quali di origine remota, ed altri di origine recente. Ma ciò non ha alcun effetto di una qualche importanza sull'attività del giudice del lavoro.

Quanto al cattivo funzionamento dei « giudici del lavoro » previsti dalla riforma del 1973, almeno in determinati grossi centri, si può innanzitutto obiettare che *adducere difficultates non est argomenta resolvere*. A parte ciò, e prescindendo dal facile rilievo che tali difficoltà di funzionamento, sperabilmente, non saranno eterne, resta il fatto che nei piccoli centri, ed in numerosi centri importanti, le nuove Preture del lavoro funzionano egregiamente. Ma se anche così non fosse, certo un problema di competenza non potrebbe essere risolto sulla base del semplice rilievo che il giudice A è più carico di lavoro del giudice B, e che quindi bisogna dichiarare la competenza del secondo, giacché in tal modo la risoluzione della controversia sarà più spedita. Quanto poi al fatto che in controversie del genere siano di solito necessarie consulenze tecniche, che fanno perder tempo, è facile rispondere che perizie del genere occorrono di solito anche in tutte le cause previdenziali vere e proprie relative a pensioni d'invalidità, senza che ciò scandalizzi nessuno; e che l'effettuazione di tali consulenze non sarebbe certamente più rapida ove fosse affermata la competenza del Tribunale.

Ma non basta. In realtà, di ragioni pratiche (per quanto esse possano valere) che militano a favore della competenza pretorile ne restano comunque molte. La riforma del 1973 ha avuto l'evidente fine di agevolare soggetti che si trovano, per la maggior parte dei casi, in situazione economica precaria o comunque non brillante (mentre hanno di fronte controparti economicamente assai più solide); che fanno valere crediti di natura sostanzialmente alimentare (tale natura si riconosce generalmente anche alle retribuzioni dei lavoratori, con le quali i medesimi mantengono se stessi e le loro famiglie, senza avere di solito, altri cespiti di guadagno; e tale natura hanno, ovviamente, le pensioni e gli assegni previdenziali ed assistenziali); e che non sono in grado, spesso, di procurarsi una difesa particolarmente valida, e di sostenere le spese di un processo lungo e complesso. Tale fine è stato perseguito in vari modi: fissando la competenza del pretore, e regolando le competenze territoriali in modo tale da far sì che la parte litigante economicamente più debole possa adire il giudice più vicino alla sua residenza; stabilendo la competenza di un giudice di fronte al quale le cause costano meno; prevedendo un particolare regime di difesa a spese dello Stato per i meno abbienti; assicurando una particolare speditezza del processo; consentendo al giudice di rimediare ad eventuali coerenze della difesa della parte più debole con iniziative d'ufficio; prevedendo e regolamentando la rivalutazione economica dei crediti rispetto alla svalutazione monetaria; stabilendo l'immediata esecutorietà delle sentenze di primo grado, e addirittura l'immediato pagamento delle eventuali somme non contestate, ecc. Orbene: tutte le esigenze a cui il legislatore ha voluto venire incontro sussistono certamente anche nelle controversie relative alle pensioni sociali ed a quelle per i mutilati ed invalidi civili, ed anzi, il carattere alimentare delle prestazioni richieste è qui ancor più accentuato; i vantaggi procedurali e di costo del processo del lavoro restano notevoli, anche di fronte a situazioni di inefficienza o di ingorgo di determinati uffici; l'utilità della nuova procedura per la parte economicamente più debole permane evidente. Talché, anche sotto questo profilo, il riconoscimento della competenza pretorile anche per le controversie di cui qui ci si occupa risponde perfettamente allo spirito ed alle finalità della riforma del 1973. Anche questa obiezione si risolve, in definitiva, in un argomento interpretativo logico-sistematico in favore della tesi della parte resistente.

Per finire, restano da considerare i due precedenti giurisprudenziali di questa Corte, invocati *hinc-inde* in favore delle rispettive tesi.

Con la sentenza n. 2002 del 21 maggio 1975 (emessa a Sezioni Unite), si è affermata l'attrazione della nuova disciplina processuale di cui agli articoli 442 e 413 c.p.c. delle cause relative a « mere pensioni sociali, le quali prescindono dall'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato ». La decisione appare perfettamente in linea con la tesi alla quale si è qui data la preferenza. Ciò è riconosciuto, nella memoria, dalla difesa della

Amministrazione, che si è sforzata di dimostrare come il problema delle pensioni sociali sia sostanzialmente diverso da quello delle pensioni per gli invalidi civili ex legge n. 118 del 1971. Osserva al riguardo la ricorrente che la pensione sociale è corrisposta da un apposito fondo sociale gestito dall'I.N.P.S., cui compete l'erogazione delle prestazioni assicurative nei confronti della stragrande maggioranza dei lavoratori subordinati; e che l'assimilazione delle pensioni sociali alle prestazioni assistenziali e previdenziali di tipo assicurativo non fuoriesce affatto, a ben vedere, « dallo stretto ambito dell'interpretazione puramente estensiva della categoria delle assicurazioni sociali, perfettamente lecita anche nei confronti di norma eccezionale ». Invece, solo un'applicazione in via analogica — non consentita nei riguardi di una norma eccezionale e derogatoria dei criteri generali di attribuzione della competenza — potrebbe far rientrare sotto la dizione « ogni altra forma di assistenza obbligatoria » le controversie in tema di pensione od assegno agli invalidi civili.

Ma anche questa argomentazione non regge ad una analisi approfondita. In realtà, come si è visto, la pensione sociale differisce da quella prevista in favore di mutilati ed invalidi civili unicamente per il fatto di essere a carico di un fondo la cui gestione è affidata all'I.N.P.S. mentre la seconda è posta direttamente a carico del Ministero degli Interni. Dal punto di vista sostanziale, queste due prestazioni assistenziali non differiscono affatto tra di loro: in entrambi i casi esse sono poste a carico della comunità, in attuazione dei principi fissati dall'art. 38 della Costituzione, essendo totalmente svincolante dagli schemi della mutualità e dell'assicurazione, e dall'esistenza di un rapporto di lavoro (in atto o pregresso). Del tutto illogico è quindi far discendere diversità di trattamento ricollegata a pretese diversità di carattere sostanziale dall'esistenza di mere differenze pratiche di gestione dei fondi con cui esse sono finanziate. E non basta. Come si è visto all'inizio, l'art. 19 della legge n. 118 del 1971 stabilisce un intimo collegamento tra queste due forme di prestazione assistenziale: tanto è vero che l'invalido civile, al compimento del 65° anno di età, perde il diritto alla pensione di inabilità per conseguire automaticamente quello della pensione sociale, il cui importo, peraltro (laddove l'inabilità al lavoro superi un certo grado) è integrato da una corresponsione aggiuntiva che resta a carico del Ministero degli Interni. In ciò è la riprova — qualora ve ne fosse stato bisogno — della identità sostanziale tra le due prestazioni assistenziali di cui si discute. E ciò a prescindere dal fatto che per far rientrare nella previsione dell'art. 442 c.p.c. le controversie attinenti alle prestazioni assistenziali sopra menzionate non è affatto necessario — come fin qui si è cercato di dimostrare — far ricorso ad interpretazioni estensive, e meno che mai analogiche.

Resta poi l'altro precedente giurisprudenziale, costituito dalla sentenza n. 4626 del 13 dicembre 1976, la cui massima ufficiale parrebbe arrecar conforto alla tesi dell'Amministrazione ricorrente (« la domanda con cui viene chiesta al Ministero dell'Interno una pensione di invalidità civile di L. 22.000 mensili, ai sensi delle leggi n. 118 del 1971 e n. 194 del 1974, è intesa ad ottenere non già una rendita vitalizia od una indennità assicurativa, bensì una prestazione di carattere alimentare, e rientra pertanto, in primo grado, nella competenza per valore del Pretore; ed in secondo grado nella competenza del Tribunale individuato secondo le regole del foro erariali »). Ma in realtà, ove si controlli la motivazione della sentenza stessa, si constata agevolmente come la massima ufficiale non ne rispecchi affatto lo spirito. La Corte, occupandosi di una vicenda analoga alla presente, si è riferita alla sentenza n. 2002 del 1975, sopra citata, a proposito della tesi secondo la quale in linea di massima nulla si oppone alla ravvisabilità di una controversia ex art. 442 c.p.c., rimessa al Pretore a titolo di competenza funzionale; ma ha comunque aggiunto — su conforme conclusione del P.M., il quale, in primo luogo, aveva prospettato tale competenza per materia — che comunque, *anche alla stregua del valore*, la causa rientrava in primo grado nella competenza del Pretore. L'argomentazione relativa al criterio di competenza per valore è svolta quindi nella sentenza citata quasi *ad abundantiam*, senza che con ciò si è inteso negare o contestare la competenza per materia dello stesso giudice. Del tutto arbitrario è voler evincere, quindi, da questo precedente giurisprudenziale la dimostrazione dell'esistenza di un contrasto di orientamenti, che è in realtà del tutto insussistente. La presente sentenza, quindi, nell'affermare la competenza per materia del Pretore-Giudice del Lavoro, non contrasta con precedenti decisioni, ma si pone perfettamente in linea con le stesse. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 26 gennaio 1979, n. 589 - Pres. Rossi - Est. Bile - P. M. Saja (concl. diff.) - Unione Industriale S.p.a. (avv. Molè) c. Amministrazione Industria Commercio e Artigianato (avv. Stato Mataloni) ed E.N.E.L. (avv. Di Sabato, Rotunno).

Competenza e Giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Nazionalizzazione delle aziende elettriche - Impianti elettrici in costruzione ad opera del privato - Decisione negativa di trasferibilità di tali impianti all'E.N.E.L. - Domanda di risarcimento del danno - Giurisdizione dell'A.G.O.

(Cost. art. 43; l. 6 dicembre 1962, n. 1643; l. 27 giugno 1964, n. 452, art. 3).

La domanda con la quale un imprenditore, nei cui confronti la commissione di esperti previsti dall'art. 3 della legge 27 giugno 1964, n. 452, abbia ritenuto che egli non aveva in corso di costruzione impianti

elettrici alla data di entrata in vigore della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, chieda, previo accertamento dell'erroneità del giudizio della commissione, la condanna solidale del Ministero per l'industria ed il commercio e dell'E.N.E.L. al risarcimento del danno da lui subito per non aver potuto completare la costruzione ed esercitare l'attività programmata, per effetto della riserva conseguente alla nazionalizzazione dell'energia elettrica, e per non aver potuto nemmeno percepire l'indennizzo che gli sarebbe stato liquidato in occasione del trasferimento degli impianti all'E.N.E.L., che il Governo avrebbe dovuto disporre in presenza di un giudizio positivo della commissione, deve essere portata alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria (1).

(*Omissis*). — 1. - La società ricorrente afferma che il Tribunale ha erroneamente dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della domanda con cui l'imprenditore che ritenga di trovarsi nella situazione contemplata dall'art. 3, primo comma, della legge 27 giugno 1964, n. 452, e nei cui confronti la commissione prevista da tale norma abbia inesattamente escluso l'esistenza dei requisiti di legge, deduca la lesione del proprio diritto soggettivo ad ottenere (mediante il trasferimento all'E.N.E.L. degli impianti in corso di costruzione e la percezione del relativo indennizzo) un compenso per l'impossibilità conseguente all'entrata in vigore della legge di nazionalizzazione, di svolgere l'attività di produzione di energia elettrica cui gli impianti stessi erano finalizzati.

La tesi della ricorrente è fondata.

2. - L'art. 43 Cost. prevede che, ai fini di utilità generale, determinate imprese e categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale, possono con legge (a) essere riservate originariamente, ovvero (b) essere trasferite, mediante espropriazione, e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti.

La norma costituzionale comporta — come la dottrina ha sottolineato — che la legge debba utilizzare contestualmente lo strumento della riserva e quello dell'espropriazione con indennizzo quando l'attribuzione ai pubblici poteri della gestione di imprese in un determinato campo esiga — da un lato — il divieto per altri soggetti di intraprendere nuove iniziative in quel campo e — dall'altro — il trasferimento della mano pubblica delle imprese in esso già operanti.

La legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sull'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e sul trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche, si colloca — come la Corte costituzionale ha

(1) A quanto consta non risultano precedenti in termini.

rilevato con la sentenza n. 14 del 1964 — nello schema dell'art. 43 Cost., e fornisce un significativo esempio di ricorso contestuale alla riserva ed all'espropriazione. Infatti l'art. 1, primo comma, espressamente « riserva » all'E.N.E.L. il compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta, con le sole eccezioni di cui ai nn. 5, 6 e 8 dell'art. 4; e nel contempo l'art. 1, quarto comma, e l'art. 4, n. 10, dispongono che le imprese esercenti le indicate attività sono trasferite all'E.N.E.L. con indennizzo, mediante decreti aventi valore di legge ordinaria.

In tal modo, per effetto della riserva un generale divieto priva tutti i soggetti dell'ordinamento diversi dall'E.N.E.L. della legittimazione ad essere per il futuro titolari di imprese elettriche. Peraltro, per coloro che all'entrata in vigore della legge già esercitavano siffatte imprese, tale privazione si risolve in un preciso rilevante pregiudizio economico per l'impossibilità di ogni ulteriore utilizzazione dei beni già organizzati per l'espletamento di una certa attività imprenditoriale: l'indennizzo che accompagna il trasferimento all'E.N.E.L. dei beni dell'impresa può quindi ritenersi sostanzialmente correlato con la proibizione di continuare ad esercitare quell'attività.

Il sistema della legge di nazionalizzazione implica pertanto una stretta interazione fra riserva e esproprio; ed è appunto in ragione di questo nesso che si spiegano le non marginali differenze esistenti tra l'espropriazione regolata dalla legge fondamentale del 25 giugno 1865, n. 2359, e quella prevista dalla legge istitutiva dell'E.N.E.L. In particolare quest'ultima è espropriazione di impresa e cioè non è finalizzata — come la prima, che è espropriazione di singoli immobili — all'esecuzione di opere di pubblica utilità rispetto alle quali il sacrificio del diritto di proprietà privata su taluni beni sia reputato indispensabile. Essa mira invece ad attuare la riserva, cioè all'attribuzione all'E.N.E.L. in via esclusiva (salve le citate eccezioni) del compito di svolgere l'attività « elettrica », impedendone l'esercizio da parte di ogni altro soggetto. Manca perciò la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera — dato che di « opera pubblica » in senso tecnico non può parlarsi — mentre la valutazione circa l'opportunità di procedere alla riserva ed ai trasferimenti, in vista delle finalità solennemente additate dall'art. 43 cost., è stata compiuta, una volta per tutte, dal legislatore ed è consacrata nel testo della legge n. 1643 del 1962. D'altro canto — ancora una volta a differenza di quanto accade per l'espropriazione tradizionale — il provvedimento ablativo realizza il massimo di tutela per l'imprenditore, che non può più esercitare l'impresa (per effetto della riserva) ma correlativamente riceve un indennizzo.

Siffatto ultimo rilievo vale anche a sottolineare la diversità tra le espropriazioni di cui alla legge del 1962 e quelle previste dalla legislazione

sulla riforma fondiaria, che furono anch'esse disposte con decreti aventi valore di legge ordinaria emessi dal governo in sede di legislazione delegata (leggi 12 maggio 1950, n. 230, art. 5, e 21 ottobre 1950, n. 851, art. 1), ma che non erano affatto inserite in un più complesso progetto di riserva alla mano pubblica di un certo tipo di attività economica.

3. - Nel sistema di riserva-trasferimento realizzato dalla legge n. 1643 del 1962 mancava peraltro un'esplicita disciplina per la posizione dei soggetti che, pur non svolgendo una delle attività riservate all'ente nazionale, avessero iniziato la costruzione di impianti destinati ad operare nel settore dell'energia elettrica. Costoro, in quanto privi del requisito dell'esercizio attuale di un'impresa elettrica, non sarebbero stati assoggettabili all'esproprio e non avrebbero quindi potuto percepire alcun indennizzo, pur subendo gli effetti immediati della riserva (e cioè il generale divieto di divenire titolari di imprese siffatte), al pari di chi fosse rimasto del tutto estraneo all'attività riservata e non avesse intrapreso la costruzione di alcun impianto, così realizzandosi un trattamento uniforme di situazioni differenziate tanto palese quanto irragionevole.

A questa carenza ha inteso ovviare l'art. 3 della legge 27 giugno 1964, n. 452, il quale dispone al primo comma che « sono soggette a trasferimento all'E.N.E.L. anche le imprese che, alla data di entrata in vigore della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, avevano in corso la costruzione di impianti tecnicamente idonei alla produzione, al trasporto, alla trasformazione, alla distribuzione e alla vendita dell'energia elettrica » e soggiunge al secondo comma che « il giudizio di idoneità tecnica è espresso ad una commissione di esperti nominati dal Ministro per l'industria e per il commercio »; il terzo comma infine disciplinando formalmente l'ipotesi di specie della costruzione di impianti ad uso promiscuo — consente agevolmente l'enucleazione del principio generale secondo cui il giudizio di idoneità tecnica si risolve nella verifica della congruità degli impianti rispetto alle previsioni in vista delle quali fu a suo tempo assentita la concessione idroelettrica.

Non è dubbio che i trasferimenti all'E.N.E.L. previsti dalla legge in esame debbano avvenire con gli strumenti apprestati in via generale dalla legge di nazionalizzazione, e cioè mediante decreti presidenziali emanati dal Governo in virtù di delega legislativa. Né dà luogo a particolari difficoltà la circostanza che il legislatore delegato debba previamente acquisire il giudizio positivo di un organo che queste Sezioni Unite hanno già definito « tecnico-amministrativo » (cfr. sentenza n. 670 del 1975), chiaramente inserito nella struttura dell'amministrazione centrale dello Stato.

In realtà la lettura congiunta dell'art. 1 della legge del 1962 e dell'articolo 3 della legge del 1964 conduce a ritenere che la valutazione circa l'opportunità, nell'interesse pubblico, di trasferire all'E.N.E.L., mediante espropriazione e salvo indennizzo, gli impianti tecnicamente idonei in

corso di costruzione alla data indicata, è stata compiuta in sede legislativa, alla stregua di considerazioni d'ordine costituzionale, politico ed economico-sociale. Una volta quindi che siano sopravvenuti l'accertamento dell'esecuzione dei lavori alla data di riferimento ed il giudizio sull'idoneità tecnica degli impianti, essi integrano il contenuto della legge formale che esige il trasferimento e, completando la fattispecie, costituiscono il presupposto in presenza del quale il Governo non può — come in dottrina si è rilevato — non precedere all'emanazione della legge-provvedimento di esproprio.

Il legislatore del 1964 ha inteso quindi con ogni evidenza attribuire all'imprenditore — il quale si trovi nella situazione di dover subire il generale divieto di esercitare attività « elettrica », pur avendo in corso la costruzione di impianti tecnicamente idonei — il diritto soggettivo ad ottenere (secondo la nota formulazione adottata dalla Corte costituzionale) il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di pubblico interesse, la collettività può garantirgli in ragione del sacrificio patrimoniale a lui imposto, e cioè della perdita della possibilità di espletare l'attività imprenditoriale di cui egli aveva concretamente avviato la fase organizzativa con le correlative implicazioni finanziarie.

4. - Il sistema legislativo dianzi descritto assicura all'imprenditore una congrua tutela delle sue posizioni di diritto soggettivo nei confronti della legge-provvedimento con cui il Governo attua il trasferimento all'E.N.E.L. degli impianti in corso di costruzione.

È estranea alla fattispecie in esame l'ipotesi in cui sia contestata la possibilità di catalogare gli impianti fra quelli previsti dall'art. 3 della legge n. 452 del 1964, e venga conseguentemente in discussione il potere del Governo di emanare l'atto di legislazione delegata: in tal caso si configura comunque un eccesso di delega, in relazione al quale si può adire il giudice ordinario e sollecitare, in via incidentale, il sindacato sulla legittimità del decreto ad opera della Corte costituzionale.

Per l'ipotesi invece in cui la natura « elettrica » degli impianti sia pacifica, è evidente come il trasferimento di essi all'E.N.E.L. tuteli preminentemente l'interesse dell'imprenditore, che non può più svolgere la progettata attività, ma riceve l'indennizzo. E, ove sorga contestazione sull'entità di esso, soccorrono i rimedi di cui all'art. 5, n. 5 della legge n. 1643 del 1962.

La legge del 1964 tace del tutto, per contro, in riferimento al caso in cui il decreto delegato di trasferimento non venga emesso.

Ciò può avvenire se la commissione di esperti renda un giudizio negativo, ovvero se il Governo, pur dopo un giudizio positivo della commissione, ritenga di discostarsi dalla linea di condotta rigidamente tracciata dalla legge formale di nazionalizzazione.

Secondo le difese dei resistenti, in entrambi i casi non sarebbe configurabile una posizione soggettiva tutelabile in via giurisdizionale: invero

— da un lato — il Governo agisce non come autorità amministrativa, ma come legislatore (sia pure delegato), e nei confronti dell'attività legislativa il cittadino non può vantare né diritti soggettivi né interessi legittimi, e — dall'altro — gli atti della commissione, in quanto intermedi, partecipano della natura legislativa del provvedimento conclusivo del procedimento, e se pure potessero qualificarsi amministrativi sarebbero comunque adottati in vista del pubblico interesse, alla stregua di valutazioni assolutamente discrezionali.

Se la legge del 1964 dovesse interpretarsi necessariamente in questo senso, essa non sfuggirebbe al dubbio di incostituzionalità, in riferimento anzitutto al principio di eguaglianza posto dall'art. 3, perché sarebbe arduo ritenere ragionevole la disparità di trattamento fra l'ipotesi in cui il trasferimento all'E.N.E.L. viene disposto, per la quale, come si è visto, una congrua tutela giurisdizionale è assicurata e l'ipotesi in cui il trasferimento viene negato, per la quale l'imprenditore dovrebbe, senza fruire di tutela alcuna, subire non soltanto il divieto di utilizzare gli impianti in costruzione ma anche il diniego dell'indennizzo; e quest'ultimo rilievo potrebbe profilare anche un contrasto con il principio, posto dall'art. 42, comma 3, Cost., secondo cui non è possibile imporre, senza indennizzo, al titolare di un diritto reale la privazione di utilità garantite in principio dall'ordinamento alla generalità dei titolari del diritto stesso (cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968).

5. - È peraltro possibile dare dell'art. 3 della legge n. 452 del 1964 un'interpretazione conforme alla Costituzione.

Ovvie esigenze di aderenza alla fattispecie impongono di considerare esclusivamente il caso in cui la commissione di esperti prevista dalla norma in questione esprima il suo giudizio in senso negativo, così impedendo il verificarsi del presupposto per l'esercizio della delega legislativa da parte del Governo. A siffatta conclusione negativa la commissione può pervenire qualora ritenga (*a*) che alla data di entrata in vigore della legge n. 1643 del 1962 gli impianti di cui si discute non fossero in corso di costruzione, ovvero (*b*) che essi, pur in fase di approntamento a quella data, non siano tecnicamente idonei, ossia funzionali rispetto alla concessione idroelettrica. Non è dubbio come da ciascuna di tali verifiche esuli del tutto ogni apprezzamento circa l'opportunità di provvedere al trasferimento all'E.N.E.L.: si tratta per un verso del mero accertamento di un fatto (l'inizio della costruzione anteriormente ad una certa data) e per l'altro di un accertamento tecnico, in quanto il giudizio sull'idoneità degli impianti postula l'utilizzazione di cognizione e di criteri desumibili da particolari discipline tecniche, onde non potrebbe mai parlarsi di vera e propria discrezionalità amministrativa.

Una volta stabilito perciò che l'imprenditore il quale si trovi nella situazione descritta dall'art. 3, primo comma, della legge del 1964 ha il diritto soggettivo di ottenere, mediante l'indennizzo per il trasferimento

all'E.N.E.L. degli impianti in corso di costruzione, la massima possibile contribuzione per il divieto di esercitare la progettata attività; che all'esito positivo del giudizio della commissione di cui al comma 2 dello stesso articolo il Governo è tenuto ad emanare la legge-provvedimento di esproprio cui consegue la liquidazione dell'indennizzo da parte dell'E.N.E.L.; ed infine, che tale giudizio, per la parte in cui non è addirittura un mero accertamento, è al più un accertamento tecnico, senza alcun margine per valutazioni di discrezionalità amministrativa, da premesse di questo tipo discende agevolmente la conclusione che — ove l'imprenditore assuma l'inesattezza o l'erroneità del giudizio negativo della commissione può sperimentare la tutela giurisdizionale del citato suo diritto soggettivo, chiedendo al giudice ordinario di dichiarare, previa verifica della fondatezza del suo assunto, che l'inesatto giudizio della commissione si è posto come un ostacolo all'emanazione del decreto di trasferimento ed ha conseguentemente impedito la piena realizzazione del suo diritto a conseguire l'indennizzo.

E nei casi — come quello di specie — in cui il sopravvenuto decorso dei termini per l'esercizio della delega legislativa da parte del Governo esclude definitivamente l'eventualità che un provvedimento di trasferimento con indennizzo possa mai più essere emanato, la tutela del diritto dell'imprenditore non può realizzarsi se non mediante il risarcimento del danno che la mancata percezione dell'indennizzo gli ha arrecato.

6. - Le contrarie argomentazioni dei resistenti non sono decisive.

La natura legislativa dell'attività svolta dal Governo in sede di emanazione del decreto delegato di esproprio non è affatto rilevante ai fini della decisione.

La configurabilità di posizioni soggettive tutelabili del cittadino nei confronti dell'attività legislativa è stata costantemente esclusa per l'ovvio rilievo che legislatore è titolare di un'amplissima potestà di discrezionale valutazione degli interessi della collettività e dei tempi e dei modi per il loro perseguimento, con l'unico limite del rispetto dei principi costituzionali. Ma una simile impostazione del problema non può essere meccanicamente trasportata nella materia della nazionalizzazione dell'energia elettrica. Qui la legge — la quale ha ritenuto di dare ai provvedimenti di esproprio veste di atti di legislazione delegate per designare nella Corte costituzionale il giudice della loro legittimità sotto il profilo dell'eccesso di delega, e non certo per privare il cittadino della tutela giurisdizionale dei suoi diritti — ha delimitato in maniera oltremodo rigorosa i poteri del Governo per quanto attiene all'esercizio della delega; e per quanto qui interessa ha stabilito che, in presenza del giudizio positivo della commissione di cui all'art. 3 della legge del 1964, al Governo è sottratto ogni margine di discrezionalità, onde esso è tenuto all'emanazione del decreto. L'eventuale errore in cui la commissione possa essere incorsa, e che abbia determinato un giudizio negativo, non

altrimenti può essere considerato se non come un fatto dotato di efficacia paralizzante nei confronti dell'esercizio della delega e quindi astrattamente produttivo di danno. È evidente del resto che il giudizio sulla potenzialità dannosa dell'ostacolo costituito dall'erroneo giudizio della commissione deve rimanere all'interno di una previsione di normale e corretto funzionamento degli organi dello Stato, e di puntuale adempimento dei doveri ad essi imposti legislativamente, irrilevante essendo ogni divagazione su eventuali accadimenti inerenti piuttosto alla patologia di uno Stato di diritto.

Per quanto concerne poi la pretesa natura (non amministrativa, ma) legislativa della funzione demandata alla commissione di esperti nominata dal Ministro per l'industria e il commercio e l'asserita discrezionalità amministrativa di cui essa farebbe esercizio, si tratta di tesi che hanno trovato confutazione nelle considerazioni già svolte ... — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 febbraio 1979, n. 1040 - Pres. Rossi, Est. Carotenuto - P. M. Gambogi (conf.) - Comune di Bollate (avv. ti Romanelli e Locati) c. Prefetto di Milano e Ministero dell'Interno (avv. Stato Azzariti), Fallimento S.r.l. I.C.E.B. (n.c.).

Competenza e giurisdizione - Decisione del Consiglio di Stato - Proposizione del ricorso alle Sezioni unite della Cassazione - Termini - Termine annuale in difetto di notifica della decisione - Perentorietà - Corrispondenza fra il deposito delle sentenze del Giudice civile e la pubblicazione in udienza delle decisioni del Consiglio di Stato - Sussiste.

Fermo che l'art. 327 c.p.c., limitando nel tempo la facoltà di impugnazione delle decisioni giurisdizionali indipendentemente dalla notificazione, fissa una regola del sistema delle impugnazioni volta a soddisfare l'esigenza di immutabilità delle pronuncie e ad impedire il perpetuarsi indefinito della pendenza dei processi, garantendo certezza e stabilità dei rapporti giuridici, e fermo altresì che la segnalata esigenza, rappresentando un valore di carattere generale per l'ordinamento giuridico, non può restringere la sua operatività alle sole pronuncie del giudice ordinario, deve ritenere pienamente corrispondente — ai fini della garanzia della conoscibilità delle pronuncie giurisdizionali — la pubblicazione in udienza delle decisioni del Consiglio di Stato rispetto al deposito delle sentenze del giudice civile, che, come è noto, rappresenta per l'appunto il momento iniziale (dies a quo) per la decorrenza del termine annuale (1).

(1) Cfr. in termini Cass., SS.UU., 26 gennaio 1978, n. 351, in *Il Consiglio di Stato*, 1978, II, 579.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 gennaio 1979, n. 156 - Pres. Iannuzzi - Est. Caturani - P.M. Grossi - Ministero dei LL.PP. (avv. Stato Onufrio) c. Istituto Case popolari di Messina (avv. Brancati).

Atto amministrativo - Delegazione - Principi - Responsabilità del soggetto delegante - Limiti.

In tema di distribuzione di responsabilità nell'ambito interno fra soggetto delegante e soggetto delegato, criterio direttivo è che il delegante è obbligato a rimborsare al delegato le spese occorse per la esecuzione della delega e non le spese che abbiano causa in un illecito del delegato, a meno che non vi sia stato concorso del primo nell'illecito commesso dal secondo ovvero l'illecito commesso da quest'ultimo sia dipeso da un comportamento illecito del delegante (1).

(Omissis). — Col secondo motivo l'Amministrazione dei Lavori Pubblici lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 9 agosto 1054, n. 640 e degli artt. 47 ss. della legge 25 giugno 1865, n. 2359, nonché difetto assoluto di motivazione su di un punto decisivo della controversia (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.) e sostiene che erroneamente la Corte di Messina non ha limitato la rivalsa dell'I.A.C.P. nei confronti del Ministero alla sola indennità per l'occupazione biennale e l'ha invece estesa anche al risarcimento dei danni liquidati per la occupazione illegittima, imputabile al predetto Istituto in maniera esclusiva. Infatti, secondo i principi vigenti in tema di delegazione amministrazione, l'obbligo di rimborso del delegante non si estende a quelle spese che non sono dipese (nei rapporti interni) da un comportamento illecito del medesimo ma che trovino la loro causa in un fatto illecito del delegato.

Questa censura è meritevole di accoglimento.

Come questo S.C. ha già avuto occasione di statuire (S.U., 9 maggio 1972, n. 1395), in tema di distribuzione delle responsabilità nell'ambito

(1) In senso conforme v. Cass., 9 maggio 1972, n. 1395; Cass., 2 febbraio 1977, n. 469.

del rapporto interno fra soggetto delegante e soggetto delegato, criterio direttivo — desumibile dai principi propri della delegazione amministrativa ed in particolare dall'art. 4 della legge 9 agosto 1954, n. 640 — è che il delegante è obbligato a rimborsare al delegato le spese occorse per l'esecuzione della delega; questo obbligo non si estende tuttavia a quelle spese che abbiano causa in un illecito del delegato, a meno che non siavi stato concorso del primo nell'illecito commesso dal secondo ovvero l'illecito commesso da quest'ultimo sia dipeso da un comportamento illecito del delegante.

Orbene, la sentenza impugnata, dopo di aver esaminato gli atti relativi alla delega intercorsa tra gli enti suddetti, ha ritenuto che la delega ebbe per oggetto la costruzione degli alloggi nonché la espropriazione dei terreni, con l'obbligo a carico del Comune di versare le relative indennità, mentre — in seguito all'inadempimento dell'obbligo assunto dal Comune di Messina verso il Ministero — quest'ultimo non aveva mai dubitato di essere tenuto al pagamento dell'indennità di espropriazione verso i proprietari delle aree.

Da tali rilievi la Corte ha dedotto quindi che quest'ultima obbligazione non era compresa tra quelle derivanti a carico dell'Istituto in base alla delega, onde la responsabilità per il ritardo nella pronuncia del decreto di espropriazione era imputabile allo stesso Ministero delegate il quale non poteva sottrarsi dal rilevare l'I.A.C.P. dai corrispondenti oneri.

Senonché motivando in tal modo la Corte del merito ha confuso due profili delle controversie profondamente distinti tra loro: l'uno attinente alla individuazione dell'ente che doveva in effetti subire l'onere relativo al pagamento dell'indennità di espropriazione (il Comune di Messina o in mancanza il Ministero delegante), l'altro del tutto diverso dal precedente, che implicava l'esame del contenuto della delega e che presupponeva l'individuazione in concreto dell'ente che fosse tenuto ad anticipare la spesa relativa alla indennità di espropriazione e che non adempiendo a tale obbligo (interno) dovesse ritenersi nel rapporto interno responsabile del ritardo nella pronuncia del decreto di espropriazione e quindi dei danni corrisposti al terzo espropriato.

Impostato in questi termini il *thema decidendum*, qualunque potesse essere nella specie l'ente cui in definitiva incombeva di corrispondere l'indennità di espropriazione, il punto essenziale della indagine presupponeva (onde individuare una responsabilità (interna) del Ministero nei confronti dell'Istituto delegato), un comportamento di inadempienza del primo rispetto ad un obbligo assunto nei confronti del secondo di anticipare al medesimo le spese in questione, obbligo la cui esistenza non risulta, peraltro, minimamente giustificata (Cass., 2 febbraio 1977, n. 469, 11 marzo 1977, n. 988; S.U., 6 agosto 1975, n. 2988). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 gennaio 1979, n. 398 - Pres. Iannuzzi - Est. Scanzano - P.M. Serio (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Bruno) c. Toussana (avv. Valensise).

Scrittura privata - Verificazione in via principale - Riconoscimento - Onere probatorio - Effetti - Limiti - Fattispecie - Irrilevanza nei confronti dell'Amm.ne delle Finanze - Sua posizione di terzo.

Qualora sia chiesta in via principale la verificazione di una scrittura privata nei confronti di più parti, il convenuto che sia un soggetto diverso dall'autore della scrittura (o dai suoi eredi) e sia titolare di una posizione autonoma e indipendente, non può neppure essere vincolato dagli effetti del riconoscimento, da parte delle persone anzidette, della scrittura da verificare, perché altrimenti la detta posizione verrebbe a ricadere nella disponibilità altrui e la sua situazione processuale pur non inerendovi l'onere di disconoscimento (che, comunque secondo l'art. 214 c.p.c. riguarda la propria sottoscrizione) sarebbe peggiore rispetto a quella della parte che a quell'onere è soggetta. Ne consegue che nei confronti del terzo (nella specie, nei confronti dell'Amministrazione delle Finanze) che sia convenuta in un giudizio di verificazione in via principale conserva tutto il suo valore il principio generale espresso dall'art. 269 c.c., secondo cui l'attore deve provare i fatti che costituiscono il fondamento della sua pretesa (nella specie, non solo l'autenticità della scrittura, ma anche la data, ai fini di ritenere il trasferimento avvenuto prima della morte del de cuius e, quindi il bene non soggetto all'imposta di successione) (1).

(1) Massima esatta e coerente col principio secondo il quale l'onere di disconoscere la scrittura opera nei confronti della parte che l'abbia invece espressamente o tacitamente riconosciuta, ma non opera nei confronti del terzo.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 22 gennaio 1979, n. 478 - Pres. Sgroi - Rel. Sebastio - P.M. Minetti - Ministero dei Trasporti (avv. Stato Palatiello) c. Soc. San Marco (avv. Simio).

Locazione - Locazione ad uso abitativo - Leggi vincolistiche - Destinazione effettiva - Elemento decisivo per l'applicabilità del regime vincolistico - Personalità del locatario - Persona giuridica - Irrilevanza.

Ai fini delle leggi vincolistiche la destinazione di un immobile urbano ad uso abitativo o commerciale deve desumersi dalla effettiva destinazione e obiettiva utilizzazione che di esso viene effettuata, in concreto, anche se, attraverso particolari strumenti giuridici come il contratto a

favore di terzi, o per il collegamento derivante dal rapporto organico nelle persone giuridiche, il soggetto che fisicamente occupa la cosa locata è persona non coincidente con l'effettivo contraente. Conseguentemente, quando la normativa di un rapporto è collegata alla destinazione effettiva dell'immobile ad un determinato uso, è a questo che si deve aver rilievo, anche se il contraente è una persona giuridica che realizza la finalità di concedere l'uso dell'immobile ad un dipendente per sua abitazione (1).

(Omissis). — Col primo mezzo di ricorso, denunciandosi la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.l. 24 luglio 1973, n. 426, con riferimento della legge 22 dicembre 1973, n. 841 (art. 1); d.l. 19 giugno 1974, n. 236 (art. 1) modificato dalla legge 12 agosto 1974, n. 351; d.l. 25 giugno 1975, n. 255 (art. 1) conv. in legge 31 luglio 1975, n. 363; d.l. 13 maggio 1976, n. 228 conv. in legge 22 maggio 1976, n. 349; d.l. 22 dicembre 1976 n. 849, nonché con riferimento all'art. 131 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, si sostiene che con motivazione insufficiente e contraddittoria (art. 360, n. 3 e 5 c.p.c.) la sentenza impugnata abbia ritenuto non soggetto a proroga il contratto stipulato tra l'Azienda e la Società S. Marco.

Sarebbero erronei gli argomenti addotti dal tribunale secondo cui tale contratto sarebbe stato stipulato ad uso abitativo, e l'azienda sarebbe titolare di un reddito netto di oltre quattro milioni all'anno ai fini dell'imposta complementare: al contrario l'azienda aveva preso in locazione l'immobile per il solo fine consentito e cioè per adibirlo alle proprie esigenze di servizio, ed il fatto che nella specie tali esigenze fossero rappresentate dalla necessità di introdurre un dipendente non trasformava il contratto in locazione ad uso abitativo.

Quanto al reddito l'azienda non è una persona fisica e pertanto non può essere iscritta a ruolo per l'imposta complementare progressiva sul reddito delle persone fisiche.

Le censure non possono essere accolte.

Ai fini delle leggi vincolistiche la destinazione di un immobile urbano ad uso abitativo o commerciale deve desumersi dalla effettiva destina-

(1) La massima lascia perplessi non tanto per l'affermazione del principio, che può ritenersi valida per le locazioni tra privati, quanto per la riconduzione negli schemi della locazione stipulata per le esigenze abitative di un terzo della fattispecie di cui si trattava. Sembra agevole osservare che l'Amministrazione non può favorire il proprio impiegato risolvendogli il « problema della casa »; quando assegna l'alloggio al proprio dipendente lo fa sempre in considerazione del pubblico interesse al buon andamento del servizio.

La sentenza afferma che tutte le locazioni stipulate dalla p.a. sono soggette al regime vincolistico introdotto con il d.l. 24 luglio 1973, n. 426: si tratta, a quanto risulta, della prima sentenza della Suprema corte che ha affermato tale principio. Per spunti e riferimenti si veda Corte cost., 19 novembre 1976, n. 225 e Cons. Stato, Comm. Spec., 18 dicembre 1976, n. 20/624/75 (in *Consiglio di Stato*, 1977, I, 1572).

zione e obiettiva utilizzazione che di esso viene effettuata in concreto, anche se, attraverso particolari strumenti giuridici come il contratto a favore di terzo, o per il collegamento derivante dal rapporto organico nelle persone giuridiche, il soggetto che fisicamente occupa la cosa locata è persona non coincidente con l'effettivo contraente. Conseguentemente, quando la normativa di un rapporto è collegata alla destinazione effettiva dell'immobile ad un determinato uso, è a questo che si deve aver rilievo, anche se il contraente è una persona giuridica che realizza la finalità di concedere l'uso dell'immobile ad un dipendente per sua abitazione.

Deve quindi ritenersi che nella specie, inquadrato il rapporto nella disciplina concernente la locazione di immobile destinato ad abitazione, rettamente il giudice di merito ha escluso l'applicabilità della legislazione vincolistica invocata dal ricorrente.

La proroga legale della locazione infatti, instaurata originariamente in dipendenza di eccezionali situazioni di emergenza bellica o congiunturale, si è andata evolvendo in senso gradatamente restrittivo, ed al termine di tale evoluzione è stata riconosciuta entro limiti di non elevata redditività da parte del conduttore.

Anche la giustificazione di politica normativa che la sorreggeva si ricollegava alla penuria delle abitazioni e alla difficoltà da parte di inquilini meno abbienti di trovare alloggio ai prezzi di libero mercato, praticati per le nuove costruzioni.

Poiché tale condizione non sussiste nei confronti delle persone giuridiche, né in base al ragguaglio desumibile dall'indice contributivo, né, quando lo si è ritenuto rilevante, in base ad un indice di effettiva capacità economica, deve escludersi che possa applicarsi la proroga per gli alloggi destinati ad uso di abitazione tolti in locazione dalle persone giuridiche.

Non è poi decisivo l'argomento in contrario addotto dalla ricorrente in base alla legge 27 luglio 1978, n. 352, sull'equo canone, secondo cui il legislatore ha previsto (art. 70 e 42) locazioni con enti pubblici in atto soggette a proroga: perché evidentemente tali disposizioni sono riferibili ai rapporti che, per l'epoca in cui sono sorti, incondizionatamente risultano soggetti al regime vincolistico. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav. 29 gennaio 1979, n. 510 - Pres. Iannitti-Piramallo - Rel. Chiavelli - P. M. La Valva - E.N.P.A.S. (avv. Stato La Porta) c. Caracciolo (avv. Manzi).

Lavoro - Credito di lavoro - Diritto al maggior danno per la svalutazione della moneta - Credito per prestazioni previdenziali - Inapplicabilità.

La norma dell'art. 429, terzo comma, c.p.c., che attribuisce al lavoratore il diritto di risarcimento del maggior danno eventualmente subito

per la diminuzione di valore del suo credito a causa della svalutazione monetaria si applica, per la sua chiara formulazione letterale, ai soli crediti di lavoro, e non può estendersi ai crediti per prestazioni previdenziali (1).

(*Omissis*). — Con il terzo motivo si denuncia violazione degli artt. 429, 442 c.p.c. (in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.) e si lamenta che il tribunale abbia ritenuto applicabile la norma dell'art. 429, terzo comma, c.p.c., sulla rivalutazione dei crediti di lavoro, ai crediti per prestazioni dovute dagli enti previdenziali, crediti che hanno natura diversa da quella di lavoro.

Si aggiunge che la sentenza impugnata ha tratto erroneo argomento dall'art. 442 c.p.c. per avvalorare il fondamento della soluzione affermativa accolta.

Il motivo, così riassunto, è fondato.

Sul punto questo Supremo Collegio con numerose e costanti pronunzie (cfr. da ultimo sentenze nn. 875, 1543, 2334, 4127 e 4413 tutte del 1978) ha escluso l'applicabilità del citato art. 429, terzo comma, c.p.c. ai crediti di prestazioni previdenziali. Senza che occorra al riguardo una diffusa motivazione, è sufficiente osservare che la norma del terzo comma dell'art. 429 la quale attribuisce al lavoratore il diritto al risarcimento del maggior danno eventualmente subito per la diminuzione di valore del suo credito a causa della svalutazione monetaria, si applica, per la chiara formulazione letterale, ai soli crediti di lavoro e non può estendersi ai crediti per prestazioni previdenziali. Né a contrario avviso può indurre l'art. 442 dello stesso codice che richiama le norme sul rito del lavoro per i processi previdenziali. Infatti, il richiamo concerne soltanto le norme processuali e non anche quelle sostanziali, quale è appunto l'art. 429, terzo comma, c.p.c. attributivo di diritto soggettivo. Inoltre il citato art. 429 non è applicabile ai crediti previdenziali né in via logica, stante la sua natura di disposizione eccezionale, né in via estensiva, stante la *ratio legis* che ispira la norma, diretta, a riequilibrare economicamente le contrapposte posizioni delle parti, ed a costituire remora alle manovre dilatorie, ipotizzabili nei rapporti creditorî privatistici di lavoro, ma non pertinente ai ben diversi crediti per prestazioni previdenziali ed assistenziali, rilievo questo svolto anche in recente pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 29 dicembre 1977, n. 162). — (*Omissis*).

(1) Cfr. Cass., 4 ottobre 1978, n. 4413 e Corte Cost., 29 dicembre 1977, n. 162.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 gennaio 1979, n. 649 - Pres. La Farina - Est. Falletti - P.M. Minietti - Ministero delle Finanze (avv. Stato Amato) c. Viceconte (avv. Capazzi).

Prescrizione - Danni derivanti da fatto illecito - Danno iniziale e suo aggravamento - Prescrizione - Decorrenza - Entità dannosa autonoma rispetto al danno iniziale - Prescrizione - Decorrenza.

Il termine di prescrizione dell'art. 2947 c.c. decorre dal momento in cui, per effetto di una determinata condotta illecita, è sorto nella sfera giuridica altrui un pregiudizio attuale, e non dal momento successivo in cui si esauriscono le ulteriori conseguenze dannose che costituiscono un semplice aggravamento del danno iniziale, e non una entità nuova e autonoma rispetto al danno iniziale (nel qual caso la prescrizione comincia a decorrere dal momento in cui essa si verifica) (1).

(Omissis). — Col primo motivo, denunciando difetto di motivazione e violazione degli artt. 2947 e 2687 c.c., la ricorrente svolge le seguenti censure:

a) la Corte d'appello ha illegittimamente respinto l'eccezione di prescrizione ritenendo, in evidente contrasto con i principi sulla decorrenza della prescrizione in materia di responsabilità extracontrattuale, che nel caso di danni continuativi anche il semplice aggravamento delle precedenti lesioni, e non solo il verificarsi di nuove lesioni, ammette l'esercizio di un'azione autonoma di risarcimento, il cui termine di prescrizione decorre dall'insorgere dell'aggravamento, se questo non fosse concretamente valutabile fin dall'inizio;

b) la Corte ha erroneamente affermato, senza alcuna giustificazione e senza neppure rilevare le contestazioni sollevate dall'appellante, che nella specie il processo morboso insorto a carico del Viceconte dette luogo anche dopo il 29 luglio 1962 ad « aggravamento di precedenti disturbi » e a « disturbi nuovi »;

c) la Corte ha inoltre escluso la prescrizione perché, pur essendo prevedibile fin dall'inizio il peggioramento della malattia, la convenuta non avrebbe tuttavia provato quale ne fosse la « valutabilità quantitativa » in epoca anteriore al 29 luglio 1962: all'errore circa la rilevanza autonoma dell'aggravamento si aggiunge così l'errore circa l'onere della prova.

(1) Massima conforme alla giurisprudenza costante della Cassazione (v. Sez. Un., 5 novembre 1973, n. 2855), inspiegabilmente disattesa dalla Corte di merito, la quale aveva affermato che, nel caso di danni continuativi e progressivi, l'aggravarsi delle precedenti lesioni (o il verificarsi di nuove), rende possibile l'esercizio di azioni autonome per ottenere il risarcimento di questi nuovi danni, ancorché si sia verificata la prescrizione per quelli anteriori.

Lasciato a margine l'esame di quest'ultima deduzione, pregiudiziale e assorbente è l'accoglimento delle altre censure.

Erroneo è il principio giuridico che la Corte d'appello ha posto a fondamento del suo giudizio; conseguentemente equivoca e manchevole è anche la verifica del fatto a cui, nel limite e sulla scorta di quel presupposto, essa ha ritenuto di potersi attenere, delineando circostanze viceversa non sufficienti, obiettivamente incerte, e perfino contraddittorie. Afferma la pronuncia impugnata, con presunta aderenza a un indirizzo « più liberale », non convalidato ed anzi dissentito dalla giurisprudenza di questa suprema corte, che « nel caso di danni continuativi e progressivi l'aggravarsi delle precedenti lesioni, o il verificarsi di nuove, rende possibile l'esercizio di azioni autonome per ottenere il risarcimento di questi nuovi danni, ancorché siasi verificata la prescrizione per quelli anteriori »; e spiega che « completa equiparazione fra le due ipotesi e l'adozione per entrambe di una comune disciplina sono pienamente giustificate dalla « aedem ratio »: l'esigenza cioè di consentire la risarcibilità di tutti quei pregiudizi che non abbiano potuto essere dedotti dal danneggiato per l'impossibilità di una loro concreta valutazione, anche approssimativa, se non posteriormente al quinquennio decorso dal primo effetto dannoso...; secondo tale principio, in certo senso innovativo, l'unica distinzione che va introdotta o mantenuta non è quella che discrimina le conseguenze dannose ulteriori dagli aggravamenti delle conseguenze ulteriori... bensì è quella che muove dalla individuazione del concetto di danni, genericamente intesi (nuovi o da aggravamento), prevedibili e suscettibili di liquidazione in denaro nel periodo di prescrizione decorrente dall'evento lesivo, in contrapposto al concetto di danni (intesi nello stesso ambito), la cui insorgenza, aumento o valutazione, almeno approssimativa, non fossero prevedibili nel detto periodo ». Dunque — conclude la Corte d'appello — « la prescrizione si avrà come verificata allorquando nel termine del quinquennio, decorrente dalla data dell'illecito, non siano state fatte valere le pretese per i danni già verificatisi o comunque noti, nonché per quelli ulteriori, suscettibili di liquidazione, sia pure approssimativa, la cui insorgenza fosse prevedibile. Diversamente, se l'insorgenza di ulteriori danni, oppure se l'aggravamento delle conseguenze non erano prevedibili o comunque non ne era possibile la valutazione e la liquidazione si apre per essi un nuovo ed autonomo periodo di prescrizione, decorrente dal momento in cui si verificano la possibilità di conoscere l'aggravamento e la possibilità di liquidare il nuovo o l'ulteriore danno; quest'ultima è l'ipotesi che si realizza nella fattispecie, per cui bene ha operato il tribunale escludendo dalla prescrizione quelle conseguenze dannose verificatesi posteriormente al 29 luglio 1962, delle quali non era possibile in quel momento conoscere in modo certo l'insorgenza e valutare comunque la consistenza sotto il profilo patrimoniale ».

Diverso concetto esprimono, con acquisita nozione, le massime dettate da questa suprema corte: il termine di prescrizione stabilito dall'art. 2947 c.c. decorre dal momento in cui, per effetto di una determinata condotta illecita, è sorto nella sfera giuridica altrui un pregiudizio attuale, e non dal momento successivo in cui si esauriscono le ulteriori conseguenze dannose che costituiscono un semplice aggravamento del danno iniziale; il diritto al risarcimento sorge nel momento in cui si verifica la lesione e resta conseguentemente esaurita l'azione lesiva: non ha pertanto rilevanza, quanto alla decorrenza del termine prescrizionale, la circostanza di un successivo aggravamento del danno (Cass., 1970, n. 2650; 1973, nn. 2366 e 3245; Sez. Un., 1973, n. 2855). Invero, se il fatto lesivo sia di tale natura da determinare in prosieguo di tempo ulteriori conseguenze dannose che non costituiscano, rispetto al danno inizialmente manifestatosi, un'entità nuova ed autonoma (nel qual caso, ovviamente, la prescrizione comincia a decorrere dal momento in cui esse si verificano), ma che di quel danno siano soltanto un aggravamento, cioè l'effetto di una sua naturale e progressiva evoluzione, la decorrenza del termine di prescrizione resta pur sempre e complessivamente legata al primo insorgere della situazione lesiva. In tal caso l'aggravamento del danno incide soltanto sull'entità pecuniaria del risarcimento, e non può produrre anche l'effetto di posticipare fino all'aggravamento l'inizio della prescrizione estintiva, la quale sempre ed ancora riguarda la manifestazione originaria dell'evento dannoso.

Nella specie, dunque, bisognava operare una precisa distinzione tra gli «aggravamenti delle lesioni anteriori» e il sopravvento di «nuove lesioni», tra lo sviluppo naturale e prevedibile del danno originario e l'imprevedibilità autonoma di un ulteriore evento dannoso: mentre per quest'ultimo un proprio termine di prescrizione comincia a decorrere dal suo verificarsi, per il primo invece la decorrenza della prescrizione non può che restar ferma al momento dell'originaria manifestazione dell'evento dannoso determinato. Aggravamento significa l'evoluzione peggiorativa di una precedente lesione, che rientra tra le eventualità del suo decorso tipico, ed è come tale non imprevedibile e preventivamente determinabile: per essa, quindi, esclusa la separatezza di un nuovo evento lesivo, non si può prorogare o posticipare il termine di prescrizione.

Indiscriminato, per contro, è il criterio seguito dalla Corte d'Appello, che non solo accomuna, sotto il profilo causale, l'aggravamento delle precedenti lesioni all'insorgere di nuove lesioni, ma, accentuando questa promiscuità e trasferendola sul piano consecutivo del risarcimento, riduce infine al più generico concetto della «valutabilità quantitativa» del danno la misura alternativamente applicabile alla decorrenza prescrizionale. Così, l'erroneità della tesi e lo scambio equivalente del presupposto (lesioni aggravate e nuove lesioni) pregiudicano anche l'attendibile dimostrazione del fatto. In primo grado — come rileva la Corte d'appello —

il tribunale aveva bensì considerato che « le affezioni morbose derivate al Viceconte, quali postumi della perforazione dell'ulcera e della conseguente operazione di gastroenterostomia, avevano subito un'ulteriore evoluzione peggiorativa attraverso la comparsa in epoca anteriore al 1962 di nuovi disturbi invalidanti e l'aggravamento di quelli precedenti »: e la Corte stessa ripete più volte che l'aggravarsi delle precedenti lesioni o il verificarsi di nuove consentono, per entrambe le ipotesi, l'esercizio di azioni autonome, ma la presunta indifferenza, appunto, delle due ipotesi (oltreché il tono apparentemente eventuale del discorso) lasciano in dubbio l'obiettività vera e l'attenzione stessa del giudizio in ordine all'evento nuovo e non prescritto delle lesioni sopravvenute, sia con riguardo alla realtà della circostanza, sia con riguardo alla sua propria dimensione, distinta temporalmente e quantitativamente da quella che poteva invece attribuirsi all'aggravamento delle precedenti lesioni. Dissatteso *a priori* come irrilevante, il problema non è stato affrontato dalla Corte neppure nel merito degli accertamenti relativi, scrivendo essa semplicemente che « poiché il processo morboso instauratosi a carico del Viceconte aveva il carattere della progressività, non può negarsi ed è è comunque palese che anche posteriormente al 29 luglio 1962 si sono verificati aggravamenti di anteriori disturbi e l'insorgenza di nuovi disturbi »; osservando poi che, ammessa pure la prevedibilità dell'evoluzione peggiorativa della malattia, « è certo tuttavia che l'aggravamento del morbo non era comunque valutabile quantitativamente neppure in linea approssimativa »; concludendo che pertanto l'incertezza di codesta valutabilità impedisce l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 novembre 1978, n. 970 - *Pres. Mezzanotte - Est. Caianiello - Ministero affari esteri (avv. Stato Cosentino) c. Quintadamo (avv. Scoca) - Appello T.A.R. Lazio, I sez., 23 giugno 1976, n. 364.*

Giustizia amministrativa - Notificazione del ricorso - Sciopero degli Ufficiali Giudiziari - Notifica tardiva - Irricevibilità del ricorso - Non sussiste - Impiego alternativo di messi comunali - Irrilevanza.

Impiego pubblico - Sospensione cautelare facoltativa - Congruietà della motivazione - Eventi denunciati da terzi ma noti all'Ufficio - Sufficienza.

Impiego pubblico - Sospensione cautelare facoltativa - Assegno alimentare - Omessa previsione nel provvedimento di sospensione - Automatica applicazione dell'art. 82 t.u. n. 3/1957 - Sussiste.

Impiego pubblico - Sospensione cautelare facoltativa - Formalità del procedimento disciplinare - Inapplicabilità degli artt. 103 e sgg. (T.U. n. 3/1957).

Anche se il r.d. 17 agosto 1907, n. 642, contempla al terzo comma dell'art. 3 la possibilità di servirsi per il giudizio amministrativo dei messi comunali per la notifica del ricorso, non è comunque accoglibile l'eccezione di tardività della notifica a causa di uno sciopero degli ufficiali giudiziari, posto che il mezzo normale e ordinario di notifica è per l'appunto quello a mezzo dell'ufficiale giudiziario che offre le maggiori garanzie, essendo la sua attività compiutamente regolata per legge, cosicché il periodo di astensione dal lavoro per sciopero degli ufficiali giudiziari deve essere computato ai fini della tempestività della notifica stessa (1).

Legittimamente viene disposta la sospensione cautelare facoltativa per gravi motivi di un impiegato pubblico ai sensi dell'art. 92 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, qualora la motivazione del provvedimento stesso faccia riferimento ad eventi noti anche all'ufficio indipendentemente dalla circostanza che tali eventi (nel caso di specie ferimento del coniuge con arma da taglio) siano stati denunciati da terzi, fondandosi il provvedimento di

(1-4) La decisione costituisce una esatta e puntuale applicazione dei consolidati principi in tema di sospensione cautelare « facoltativa » di un pubblico impiegato.

sospensione sull'autonoma valutazione delle conseguenze pregiudizievoli del comportamento tenuto dal dipendente pubblico (2).

La mancata previsione della corresponsione dell'assegno alimentare non infirma la validità e legittimità di un provvedimento di sospensione cautelare facoltativa di un pubblico impiego, considerato il rinvio all'articolo 82 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3 (che è pertanto di automatica applicazione) disposto dall'art. 92 dello stesso t.u. (3).

Posto che gli artt. 103 e sgg. del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, disciplinano il procedimento disciplinare vero e proprio e non la sospensione cautelare facoltativa adottata per gravi motivi ai sensi dell'art. 92 di detto t.u., a quest'ultima non vanno applicati il procedimento e le formalità previste nei citati articoli 103 e sgg. (4).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1072 - Pres. (f.f.) Pranzetti - Est. Chirico - Soc. SALGAIM (avv. Cacciavillani) c. Amministrazione provinciale di Venezia (avv. Sandulli) - Appello T.A.R. Veneto, 21 aprile 1977, n. 448.

Giustizia amministrativa - Interesse al ricorso - Sanità pubblica - Scarichi industriali - Autorizzazione ex d.P.R. 987/1955 - Sopravvenienza legge 319/1976 - Effetti - Limiti.

Industria e commercio - Sanità pubblica - Scarichi industriali - Autorizzazione - Revoca - Necessità per l'Amministrazione di dettare prescrizioni - Non sussiste.

L'emanazione della legge 10 maggio 1976, n. 319, sopravvenuta in corso di giudizio, non è circostanza idonea a far cadere l'interesse all'impugnazione del provvedimento di revoca di una autorizzazione per scarichi di rifiuti liquidi industriali e ciò in quanto, malgrado sia contemplata dall'art. 15, lett. b), della legge predetta la necessità di una nuova autorizzazione, sussiste pur sempre l'interesse, in capo al ricorrente, a verificare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione in relazione alla disciplina previgente, come risulta confermato anche dal fatto che le disposizioni transitorie della nuova normativa prevedono per l'appunto una particolare, speciale disciplina per i soggetti autorizzati ad effettuare scarichi in forza di precedenti disposizioni (1).

Ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 987/1955 non è previsto alcun obbligo per l'Amministrazione — prima di procedere alla revoca dell'autorizzazione allo scarico di acque residue industriali — di prescrivere le moda-

(1-2) Cfr. su alcuni problemi di interpretazione della legge 319/1976 Pret. Pavia, 22 settembre 1977, in *Giurispr. It.*, 1978, II, 378, con nota di BARBUTO.

lità idonee ad eliminare eventuali inquinamenti (e ciò malgrado sia riservata alla stessa Amministrazione la facoltà di imporre modificazioni alle disposizioni contenute nei permessi); è pertanto pienamente legittima l'immediata revoca di un provvedimento di autorizzazione allo scarico qualora la sopravvenienza di circostanze oggettive imponga, per la gravità dell'inquinamento prodottosi, la revoca stessa senza poter attendere l'adozione di misure tecniche idonee ad evitare l'aumento dell'inquinamento stesso (2).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1083 - Pres. Pescatore - Est. Biagini - Guidato (avv. Selvaggi) c. Ospedale S. Spirito di Soncino (avv.ti Denti e Carboni Corner).

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Riassunzione - Riassunzione in seguito ad annullamento da parte delle SS.UU. della Cassazione per difetto di giurisdizione - Termine - Applicabilità dell'art. 35 u.c. legge 1034/1971 - Sussiste.

Competenza e giurisdizione - Annullamento di decisione del Consiglio di Stato da parte delle SS.UU. della Cassazione per difetto di giurisdizione - Riassunzione innanzi al Consiglio di Stato - Devoluzione « medio tempore » ai T.A.R. della controversia - Effetti.

Il termine per riassumere un giudizio innanzi al Consiglio di Stato — a seguito di una pronuncia di annullamento di una precedente decisione di difetto di giurisdizione, ad opera delle SS.UU. della Corte di cassazione — è quello fissato dall'art. 35, ultimo comma, della legge 1034/1971 (cioè sessanta giorni dalla notificazione della decisione della Cassazione o, in difetto di notificazione, un anno dalla pubblicazione della decisione); restano pertanto inapplicabili al caso in esame sia il termine di perenzione previsto dall'art. 6 legge 21 novembre 1950, n. 1018 e dall'art. 25 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sia i termini di cui agli artt. 392, 367, secondo comma, e 50 c.p.c. (1).

Qualora le SS.UU. della Corte di cassazione annullino una decisione del Consiglio di Stato che aveva pronunciato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e nel frattempo intervenga un provvedimento normativo che devolve ai Tribunali amministrativi regionali la compe-

(1-2) Decisione esatta e da condividere pienamente. La prima massima è di particolare interesse perché estende l'ambito di applicazione del termine, stabilito dall'art. 35, quarto comma, della legge 1034/1971 per l'ipotesi di rinvio al T.A.R. a seguito di annullamento di decisione per difetto di procedura o vizio di forma, anche alla riassunzione a seguito di cassazione di una decisione del Consiglio di Stato ad opera della Cassazione, con contestuale affermazione della giurisdizione del Consiglio stesso sulla fattispecie esaminata.

tenza in primo grado nel giudizio de quo, il Consiglio di Stato, reinvestito a seguito di rituale riassunzione, dovrà limitarsi a trasmettere gli atti al T.A.R. competente (2).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL PIEMONTE, 11 ottobre 1978, n. 487 - Pres. Lo Jacono - Est. Bonifacio - Soc. Nova Sviluppo (avv. Videtta) c. Ministero beni culturali e ambientali (avv. Stato Argan).

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Fasce di verde a tutela di mura antiche - Legittimità - Sussiste.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto di manufatti archeologici - Rapporto con previsioni urbanistiche - Regolamenti edilizi e piani regolatori - Indipendenza - Effetti.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Previsione di fasce di rispetto a manufatto archeologico senza imposizione di obbligazione di «facere» a carico del proprietario - Legittimità.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Valutazione delle caratteristiche storico-artistiche del manufatto da proteggere con fasce di rispetto - Discrezionalità di natura tecnico-estetica - Insindacabilità in sede di legittimità - Sussiste.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Valutazione dell'ampiezza ed estensione del vincolo - Insindacabilità in sede di legittimità.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Estensione oltre i confini perimetrali dell'immobile da tutelare - Legittimità.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Motivazione - Criteri.

Demanio - Demanio storico e artistico - Zona di rispetto - Vincolo indiretto - Irrilevanza delle particolari modalità di rinvenimento dei manufatti archeologici ritenuti meritevoli di tutela con fasce di rispetto - Effetti.

Mentre il vincolo « diretto » previsto dagli artt. 1 e 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, ha lo scopo precipuo di salvaguardare la consistenza fisica e strutturale delle cose meritevoli di protezione perché di particolare interesse per ragioni storico-artistiche, il vincolo « indiretto » contemplato dall'art 21 dello stesso testo normativo mira a realizzare scopi ulteriori di garanzia e tutela della prospettiva, della luce e delle

condizioni di ambiente e di decoro delle cose di interesse artistico, storico e archeologico; in tale tipo di vincolo legittimamente rientra il provvedimento che impone lungo un tratto di mura romane di importante interesse archeologico una fascia di rispetto da sistemare a verde al fine di agevolare la visibilità del manufatto e consentire più agevolmente l'accesso di visitatori e studiosi (1).

Poiché il potere spettante all'Amministrazione per i beni culturali e ambientali di imporre zone di rispetto ex art. 21 legge 1° giugno 1939, n. 1089, è assolutamente indipendente rispetto alla esecuzione dei regolamenti edilizi e dei piani regolatori, esso viene del tutto legittimamente esercitato anche qualora investa una zona compresa in un progetto comunale di piano particolareggiato (2).

Legittimamente l'Amministrazione per i beni culturali e ambientali può imporre una zona di rispetto (vincolo indiretto ex art. 21 legge 1089/1939), prescrivendo fasce di terreno da sistemare a verde parallelamente ad un reperto archeologico, senza peraltro che dal provvedimento risulti la volontà di porre a carico del proprietario l'obbligo di fare e cioè di provvedere alla predetta sistemazione a verde (3).

Non è suscettibile di sindacato in sede di legittimità, rientrando nella competenza dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali l'apprezzamento di natura tecnico-estetica (circa la valutazione delle caratteristiche storico-artistiche o archeologiche del manufatto oggetto di tutela con zona di rispetto) che sta necessariamente alla base di ogni provvedimento di vincolo indiretto ex art. 21 legge 1° giugno 1939, n. 1089 (4).

Non è suscettibile di sindacato in sede di legittimità, rientrando nella competenza dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali l'apprezzamento tecnico discrezionale collegato alla valutazione dei limiti di ampiezza ed estensione da conferire ad un vincolo indiretto ex art. 21 legge 1089/1939 in rapporto alla maggiore o minore rilevanza dell'interesse storico, artistico o archeologico del bene da tutelare (5).

Ai fini della imposizione del vincolo indiretto a zona di rispetto ex art. 21 legge 1089/1939 l'Amministrazione per i beni culturali e ambientali

(1-8) Chiara e puntuale applicazione della consolidata interpretazione dottrina e giurisprudenziale, del vincolo indiretto previsto dall'art. 21 legge 1° giugno 1939, n. 1089 (cfr. in termini Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1969, n. 772, in *Il Consiglio di Stato*, 1969, I, 2483; Sez. VI, 13 marzo 1963, n. 138, *ivi*, 1963, I, 442), nonché della piena autonomia di detto vincolo rispetto alle prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici (piani regolatori, regolamenti edilizi, progetti comunali di piano particolareggiato): il tutto in perfetta coerenza con la funzione propria e specifica del vincolo indiretto che tutela un particolare interesse pubblico il quale, «...anche se viene preso in considerazione in sede di disciplina urbanistica, non è affatto riassorbito in essa» (così testualmente: ALIBRANDI FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978, 358).

deve tener conto della globale consistenza della cornice ambientale, senza limitarsi ad una mera valutazione dell'ambito materiale dei confini perimetrali dell'immobile o degli immobili da tutelare (6).

L'individuazione delle esigenze di pubblico interesse che si intendono tutelare attraverso il vincolo indiretto ex art. 21 legge 1089/1939 costituisce idonea e sufficiente motivazione del provvedimento, il quale non deve necessariamente indicare in forma specifica il modo migliore di salvaguardare gli interessi dei privati (7).

Sono assolutamente irrilevanti, ai fini della determinazione della estensione e delle modalità dei vincoli da imporre ex legge 1° giugno 1939, n. 1089, le particolari circostanze del rinvenimento dei reperti di interesse storico, archeologico o artistico, di tal che, nel caso specifico di reperti venuti alla luce a seguito di demolizione di un preesistente fabbricato, autorizzata dal Comune e dalla Soprintendenza ai monumenti, è in piena facoltà dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali imporre ai sensi della citata legge 1089 sia vincoli diretti ex artt. 1 e 2, sia vincoli indiretti ex art. 21 (8).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE,
25 ottobre 1978, n. 518 - Pres. Lo Jacono - Est. Montini - De Angelis
(avv. Barosio) c. Università degli Studi di Torino (avv. Stato Ferrero)
e Forte (avv. Gallo).

Contratti pubblici - Gara - Licitazione privata - Offerte - Imperfezioni - Effetti - Sanzione di nullità - Limiti di applicabilità - Timbri ad inchiostro anziché firma autografa - Ammissibilità - Sussiste.

Contratti pubblici - Gara - Licitazione privata - Offerte - Regolarità dei plichi - Valutazione - Discrezionalità - Merito amministrativo - Sussiste.

Contratti pubblici - Gara - Licitazione privata - Determinazione finale - Contrasto con decisioni adottate in via provvisoria - Ammissibilità - Forma - Motivazione - Obbligo - Sussiste.

Solo la violazione delle condizioni relative ai requisiti di esistenza e riconoscibilità della volontà di accettare sia lo schema contrattuale predisposto dall'Amministrazione per una gara pubblica, sia le regole procedurali della gara può comportare la sanzione della nullità in relazione ad offerte redatte in modo imperfetto o contenenti riserve oppure, infine, non accompagnate dalla richiesta documentazione, laddove nessun rilievo sotto tale profilo possono avere le mere irregolarità esteriori nella trasmissione delle offerte, irregolarità non idonee ad alterare né il prin-

cipio della par condicio degli aspiranti alla gara, né il proficuo e sereno svolgimento delle licitazioni; pertanto è legittimo il provvedimento emesso dal consiglio di amministrazione di un ente, di ammissione alla gara di una ditta che risulti aver presentato una offerta in un plico, di cui sia stata accertata la perfetta integrità, contenente una busta recante sui lembi un timbro a inchiostro anziché la firma autografa (1).

Non è sindacabile in sede di legittimità — rientrando appieno nel merito amministrativo — la valutazione, in ordine alla effettiva idoneità

(1-3) Decisione esatta e pienamente da condividere in quanto costituisce puntuale conferma del più recente insegnamento giurisprudenziale secondo il quale tutte le norme che regolano le gare nei contratti pubblici e che sono prescritte dal regolamento di contabilità generale dello Stato, comprese quelle che sembrano tutelare i concorrenti, sono poste nell'interesse dell'Amministrazione e si identificano in prescrizioni dettate per salvaguardare l'interesse pubblico ad un regolare svolgimento della gara (cfr. in termini T.A.R. Emilia Romagna, 20 dicembre 1977, n. 563, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1978, I, 604.

In particolare, in materia di prescrizioni contenute nei bandi di gara e di loro violazioni, la giurisprudenza si è costantemente improntata in senso particolarmente rigoroso soltanto con espresso riferimento al mancato rispetto di dette prescrizioni da parte dei privati concorrenti, per i quali è stata pronunciata l'esclusione, ad esempio, qualora i medesimi non si siano attenuti alle prescrizioni tassativamente imposte in tema di chiusura e apposizione di sigilli sulle buste contenenti gli elaborati (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 20 marzo 1968, n. 314, in *Il Consiglio di Stato*, 1968, I, 448) o in tema di modalità dell'apposizione dei sigilli, che debbono essere tali da non consentire l'apertura della busta senza effrazioni (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 9 giugno 1967, n. 608 e 13 luglio 1973, n. 628, rispettivamente in *Il Consiglio di Stato*, 1967, I, 1237 e 1973, I, 1092) o in tema di modalità della trasmissione del plico (raccomandato e sigillato: prescrizioni queste attinenti alla esigenza di assicurare la certezza della data di spedizione e arrivo e l'identità del plico registrato, con l'intervento di un organo, quale è per l'appunto l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, di norma estraneo all'Amministrazione che in concreto dovrà curare la gara stessa: cfr. in termini T.A.R. Sicilia, 7 febbraio 1978, n. 90 in *I T.A.R.*, 1978, I, 1731).

Di particolare interesse appare l'ipotesi — facile a verificarsi nella prassi, ma sulla quale non risulta che abbia avuto modo di occuparsi la giurisprudenza — della lacerazione casuale del plico contenente l'offerta pervenuta all'Amministrazione per posta, lacerazione avvenuta per errore di un commesso addetto all'apertura della normale corrispondenza: ove trattisi dell'offerta più conveniente per l'Amministrazione, non si vede proprio perché quest'ultima non se ne debba avvantaggiare, considerato anzitutto, e principalmente, che detta offerta è stata formulata nel pieno rispetto delle norme incumbenti al privato offerente e, inoltre, che essa è pervenuta nella forma regolare prescritta. Si tratterà solo di assicurare il rispetto della esigenza della segretezza; a ciò potrà provvedersi con l'adozione di qualche cautela, facilmente intuibile, quale potrebbe essere la immediata verbalizzazione da parte del funzionario, da cui dipende il commesso, dell'errore meramente materiale compiuto e del-

ad evitare sostituzioni o manomissioni, dei plichi spediti da ditte partecipanti ad una gara di licitazione privata (2).

Rentra nei poteri dell'organo chiamato a pronunciarsi in via definitiva sulla regolarità della procedura di licitazione privata pervenire a conclusioni diverse rispetto a quanto stabilito in via provvisoria dalla Commissione giudicatrice, qualora risultino motivate in forma univoca le ragioni specifiche che hanno indotto alla diversa determinazione finale (3).

l'accertata integrità della seconda busta contenente l'offerta, che di norma deve essere contenuta in un'altra, più grande, contenente anche la documentazione prescritta, da allegare all'offerta stessa: è questa, infatti, e cioè la busta più grande, la sola esposta al rischio della lacerazione casuale, rischio che diverrà irrilevante solo se comunque risulti garantita la predetta esigenza del rispetto della segretezza.

RAFFAELE TAMIOZZO

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 luglio 1978, n. 3747 - Pres. Mirabelli - Est. Virgilio - P.M. Caristo (conf.) - Tomasino (avv. Sangiorgi) c. Ministero delle finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Imposta di registro - Agevolazioni per le case di abitazione non di lusso - Appalto - Risoluzione - Successiva costruzione del fabbricato a mezzo di altri appalti o in economia - Decadenza dell'agevolazione - Esclusione.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14 e 20).

L'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, deve essere accordata al contratto di appalto ogni volta che la costruzione sia stata realizzata e quindi anche nel caso di appalto risolto o non eseguito, se la costruzione sia stata portata a termine mediante altri contratti di appalto o in economia (1).

(1-2) Due decisioni in netto contrasto; la seconda si rivela ben più solida della prima. La semplice affermazione che l'appalto risolto e affatto eseguito conserva un collegamento con la finalità perseguita dalla norma, solo perché la costruzione viene realizzata a seguito di iniziative successive del tutto autonome, è di evidente fragilità; e del pari non persuade lo sforzo di dimostrare una differenza tra appalto non eseguito e vendita dell'area non strumentale alla costruzione.

Ben più coerente la seconda decisione che sulla base di un'assimilazione, ben evidente nel testo dell'art. 14, tra vendita di area e appalto, esclude ogni rapporto di collegamento o di « occorrenza » tra un appalto del tutto inutile e la costruzione.

La sent. 4 ottobre 1976, n. 3227, invocata a sostegno di ambedue le decisioni è pubblicata in *Riv. leg. fisc.*, 1977, n. 288.

Sulla seconda parte dell'ultima decisione, che riconosce l'agevolazione all'appalto che abbia parzialmente contribuito alla costruzione sarebbe necessario un ulteriore approfondimento. Senza dubbio la costruzione può essere realizzata con più appalti parziali, così come più vendite distinte possono formare l'unica area destinata alla edificazione (Cass., 21 marzo 1973, n. 805, in questa *Rassegna*, 1973, I, 708); ma non dovrebbe esservi nell'appalto come nella vendita sovrapposizione di parti componenti o risoluzione (o rivendita) nemmeno parziale. Se in sostanza il costo della costruzione è di 100 milioni è sicuramente possibile ottenere l'agevolazione per cinque distinti appalti di 20 milioni ciascuno, ma non per cinque appalti di 100 milioni (totale 500) eseguiti ciascuno parzialmente.

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 novembre 1978, n. 5024 - Pres. Iannuzzi - Est. Corda - P.M. Del Grosso (diff.) - Ministero delle finanze (avv. Stato D'Amico) c. Soc. Sacco (avv. Piscione).

Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Appalto - Risoluzione - Decadenza dell'agevolazione - Si verifica.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14 e 20).

L'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949 n. 408 presuppone un rapporto di « occorrenza » fra l'atto agevolato e il risultato del compimento della costruzione, rapporto che non sussiste nel caso di appalto risolto o rimasto ineseguito, anche se la costruzione sia stata successivamente portata a termine con altri appalti o in economia; è almeno necessario che l'appalto abbia contribuito parzialmente alla costruzione completata con il concorso di altri appalti o in economia (2).

I

(*Omissis*). — I ricorrenti deducono, con unico motivo, che erroneamente la Corte di merito, pur riconoscendo il carattere oggettivo del beneficio fiscale da essi invocato per il contratto di appalto, ha tuttavia negato il diritto alla conservazione del beneficio stesso soltanto perché il rapporto contrattuale era stato consensualmente risolto nel corso della costruzione, e questa era stata ultimata ad opera dei committenti.

La censura è fondata.

La questione prospettata dai ricorrenti è stata già esaminata da questa Corte suprema (v., in particolare, sentenze 25 ottobre 1968, n. 3500, 13 luglio 1968, n. 2493 e 4 ottobre 1976, n. 3227), ed è stata decisa nel senso che, ove siano rispettate le altre condizioni prescritte dalla legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive modificazioni, tra cui il rispetto dei termini fissati dall'art. 13 della legge stessa per l'inizio e l'ultimazione della costruzione, non sono di ostacolo alla concessione del beneficio fiscale previsto dall'art. 14, né il succedersi di più contratti di appalto, in relazione alla medesima opera, né la risoluzione consensuale dell'unico appalto e il completamento dell'edificio a cura del committente.

È stato osservato con le citate decisioni che la *ratio* della norma (art. 14) è quella di accordare benefici fiscali per promuovere la massima possibile celerità nel compimento delle opere di ricostruzione edilizia, per cui l'elemento rilevante per l'applicazione del trattamento di favore, avente carattere oggettivo, è costituito dal compimento della costruzione entro i termini fissati.

È stato altresì precisato che i contratti di appalto da assoggettare a registrazione possono godere del beneficio quando siano strumentalmente preordinati alla costruzione edilizia, ancorché questa venga poi realizzata con l'apporto di altri contratti di appalto, ovvero direttamente dal committente proprietario dell'area, a causa dell'avvenuta risoluzione dell'originario appalto (nella prima ipotesi), o per essere rimasto ineseguito tale contratto (nella seconda ipotesi), verificandosi in entrambi i casi il « requisito di collegamento », ritenuto necessario e sufficiente, tra l'atto negoziale, anche se rimasto concretamente ineseguito e la finalità perseguita dalla norma agevolativa.

In tali situazioni l'atto conserva il menzionato collegamento giuridico, e realizza perciò un contributo che si inquadra nelle finalità della norma tributaria agevolativa, dalla quale resta quindi disciplinato.

A titolo di convalida della conclusione ora indicata è stato rilevato che in base all'art. 18 della legge n. 408 del 1949, soltanto per le alienazioni il beneficio è limitato alla « prima compravendita », per cui — ad eccezione di tale ipotesi espressamente prevista — non è possibile escludere l'agevolazione per fattispecie diverse, come quella riguardante il succedersi di più contratti di appalto per la stessa costruzione, ovvero l'altra (che nel caso di specie interessa), di subentro del proprietario-committente nella esecuzione della costruzione dopo la consensuale risoluzione dell'appalto, non assumendo alcun rilievo in senso contrario (e cioè per negare il beneficio) che il contratto di appalto della cui tassazione si discute, sia rimasto ineseguito (v. sentenze citate n. 3500 del 1968 e 3227 del 1976).

Il riferimento della difesa dell'Amministrazione resistente alle sentenze di questa Corte suprema in data 27 aprile 1972, n. 1315 e 30 aprile 1969, n. 1415, non è pertinente, perché la prima di tali sentenze riguarda la materia delle agevolazioni tributarie « a favore dell'industria delle costruzioni navali e dell'armamento » (legge 17 luglio 1954, n. 522), mentre la seconda, pur se attinente al problema della scadenza da benefici fiscali concessi per l'edilizia (nella specie, per la costruzione di case per i lavoratori, secondo la previsione della legge 28 febbraio 1949, n. 43), non si attaglia in alcun modo alla fattispecie ora in decisione, trattandosi — in quel caso — di ritenuta inapplicabilità dell'agevolazione della tassa fissa per un contratto di appalto che era stato risolto, essendo « mancata » l'esecuzione delle opere in vista delle quali era stato stipulato.

È evidente che le ipotesi esaminate e decise con le citate sentenze sono essenzialmente diverse da quella di cui qui si discute, come chiaramente risulta dal rilievo che la *ratio* della legge n. 522 del 1954 è quella di agevolare le costruzioni navali e, per questa via, tutto il complesso dell'industria cantieristica navale, onde appare chiaro (come è stato sottolineato) che la costruzione deve avvenire, perché la finalità della legge sia raggiunta nell'ambito del contratto specificamente agevolato, perché

solo la realizzazione del suo contenuto negoziale da parte dei soggetti contraenti è idonea a potenziare, tra l'altro, la capacità competitiva dei cantieri navali (anche in campo internazionale), certamente rientrando tra gli scopi fondamentali della legge agevolativa, sicché una tale prospettiva risulterebbe frustrata nell'ipotesi in cui la costruzione della nave fosse consentita agli effetti del beneficio fiscale, anche ad opera del committente, e non tramite il cantiere contemplato nel contratto di appalto risolto.

In questa ipotesi è chiaro che si verifica la rottura del collegamento giuridico tra l'atto agevolato e le concrete finalità in vista delle quali il beneficio è concesso.

Per quanto concerne l'altra sentenza, era del pari evidente, nell'ipotesi considerata, la sopravvenuta mancanza dello stesso collegamento, perché il contratto di appalto risolto aveva perduto ogni aggancio con la finalità della legge agevolativa in materia di incremento edilizio, in quanto la costruzione (che nell'intento del legislatore rappresenta l'oggetto specifico da realizzare) risultava « non » attuata.

Nella fattispecie in esame, invece, come nelle altre identiche già considerate da questa Corte suprema nelle richiamate decisioni, l'opera edilizia è stata in effetti eseguita nel rispetto dei termini prescritti, sicché il rapporto di appalto, ancorché risolto, mantiene il collegamento strumentale con la finalità voluta dalla legge perché tale finalità risulta concretamente perseguita mediante assolvimento dell'onere, a carico del proprietario dell'area, di realizzare la costruzione nel termine prescritto. Non vale, infine, a sostegno della tesi sostenuta dalla resistente, il riferimento all'ipotesi di rivendita dell'immobile, da parte dell'acquirente, prima dell'assolvimento dell'onere di ultimare la costruzione sull'area, giacché è evidente che in tal caso il contratto di compravendita (agevolato) si svincola completamente, nel suo nesso causale e strumentale, dell'attività che la legge ha ritenuto di agevolare, e cioè la sollecita realizzazione di costruzioni edilizie, essendo peraltro possibili in queste situazioni attività speculative, ad opera di uno o più acquirenti, dell'area non edificata, o non edificata secondo l'obbligo assunto, attività che certamente esulano dall'intento informatore della legge n. 408 del 1949. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Con l'unico motivo, la ricorrente Amministrazione finanziaria dello Stato denuncia, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 20 della legge 2 luglio 1949, n. 408, sostenendo che il beneficio dell'imposta fissa di registro non può considerarsi esteso a un contratto di appalto risolto prima che sia iniziata la costruzione, poi realizzata da un altro soggetto. La legge predetta, infatti,

fu dettata per « l'incremento delle costruzioni edilizie »; e, come per tutte le leggi di natura analoga, l'applicabilità dei benefici fiscali con essa concessi postula una relazione di « occorrenza » tra il contratto che dovrebbe beneficiare dell'agevolazione e l'opera che viene in seguito realizzata.

La censura è fondata.

La questione giuridica, di cui oggi si chiede la risoluzione, non è nuova nella giurisprudenza di questa Suprema Corte.

Con la sentenza 25 ottobre 1968, n. 3500 si era, invero, ritenuto che i benefici previsti dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408 si applicano anche ai contratti di appalto rimasti ineseguiti, quando la costruzione che ne ha formato oggetto sia stata iniziata e compiuta, sia pure in attuazione di altri e diversi contratti, nei termini fissati dall'art. 13 della stessa legge.

Ora, questo « precedente » sembrerebbe risolvere la controversia senz'altro in favore del resistente, il quale, peraltro, non ha ommesso di invocarlo nel controricorso e nella memoria illustrativa. Senonché, con un gruppo di sentenze successive, le quali affrontavano la questione dal punto di vista dell'attuata alienazione dell'area destinata alla costruzione, questa stessa Corte, ha affermato un principio apparentemente opposto, avendo dichiarato che la decadenza dal beneficio in questione (decadenza disciplinata dall'art. 20 della legge sopracitata) si verifica proprio nell'ipotesi in cui la costruzione sia stata effettuata, sia pure nel termine stabilito, da altro soggetto al quale l'area predetta era stata trasferita (sentenze 30 maggio 1969, n. 1914; 13 gennaio 1972, n. 102; 14 novembre 1973, n. 3029; 23 maggio 1975, n. 2043). Né, certo, la ricorrente Amministrazione finanziaria ha ommesso di ricordare nei propri scritti difensivi le suddette decisioni, dalle quali sarebbe agevole desumere il principio giuridico (valevole anche per il caso di anticipata risoluzione del contratto di appalto) secondo cui la decadenza dal beneficio sarebbe inevitabile quando venisse a mancare un rapporto di causalità, cioè un nesso teleologico, tra l'atto giuridico (agevolato) e il risultato obiettivo voluto dalla legge.

Ora, per la verità, l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale non sembra da escludere, in rapporto alle due diverse soluzioni date alla questione. Giova peraltro ricordare, per mettere più in chiaro i termini del problema, che l'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, concede il beneficio (dell'imposta fissa di registro e della riduzione al quarto dell'imposta ipotecaria) sia per gli « acquisti » delle aree edificabili, sia per i contratti di « appalto », quando abbiano ad oggetto la costruzione delle case di cui al precedente art. 13, purché la costruzione sia iniziata nei termini dal detto articolo stabiliti. Ed è proprio in relazione a questa disposizione — che appunto agevola tanto il contratto di acquisto quanto quello di appalto per l'esecuzione della costruzione — che possono nella pratica presentarsi le due differenti ipotesi di alienazione dell'area acquistata

o di risoluzione del contratto di appalto, entrambe antecedenti alla realizzazione di quella costruzione che è, nello spirito della legge, l'elemento determinante per l'applicabilità del beneficio. L'indagine, pertanto, deve a questo punto essere diretta a stabilire se le due ipotesi possano essere riguardate nell'ottica di un'unica *ratio*, ovvero reclamino l'applicazione dei principi giuridici differenti ed opposti che legittimino quella diversità di soluzione che sembra potersi ravvisare nei due gruppi di sentenze sopra richiamate.

Per risolvere la questione, la Corte di appello ha fatto leva unicamente sulla disposizione contenuta nell'art. 20 della legge 2 luglio 1949, n. 408, il quale commina la decadenza dal beneficio nell'ipotesi in cui la nuova costruzione (ovvero la ricostruzione o gli ampliamenti) non sia stata compiuta nei termini fissati. E rilevando che l'anticipata risoluzione del contratto di appalto (la quale caratterizza il caso di specie) non è menzionata dalla norma, ha creduto di trovare in ciò l'elemento fondamentale per risolvere la controversia. Ma siffatta impostazione è palesemente insufficiente.

Va, infatti, rilevato che il citato art. 20 non pone la decadenza in relazione solo al fatto che la costruzione non sia stata compiuta entro un termine determinato, ma precisa — con un'espressione non certo priva di significato — che quell'effetto si raggiunge se la costruzione non sia stata compiuta « ai sensi ed entro i termini fissati dall'art. 13 e dall'art. 19 ». Laddove appare di tutta evidenza che la locuzione « ai sensi » non può significare altro che fra l'atto agevolato e il risultato del compimento della costruzione deve sussistere quel rapporto di « occorrenza » (per usare un'espressione spesso ricorrente in numerose leggi che concedono analoghe agevolazioni fiscali) che l'Amministrazione ha posto a base del proprio ragionamento.

Codesto concetto di « occorrenza », inteso proprio nel senso prospettato dalla ricorrente, sembra del resto informare quelle precedenti decisioni di questa Corte suprema che ricollegano la decadenza dal beneficio dall'alienazione dell'area acquistata per l'edificazione. È infatti chiaro che, se l'area viene rivenduta a terzi prima dell'inizio della costruzione predetta (a opera di un terzo) non sussiste rapporto di alcun genere, di modo che non potrà certo ritenersi che quel primo contratto sia stato « occorrente » per l'attuazione degli scopi della legge. Ed è proprio la constatazione di questa assoluta mancanza di collegamento fra il contratto e l'opera che ha indotto questa Corte suprema a dichiarare verificata la decadenza, allorché l'area venga rivenduta prima dell'inizio della costruzione.

Questa impostazione, peraltro, non ha solo il conforto della lettera del citato art. 20 (nella parte, proprio, in cui precisa che la costruzione deve essere compiuta « ai sensi » delle norme richiamate), ma poggia altresì sulla corretta interpretazione dell'art. 14 della legge in esame,

il quale già consente di stabilire che la *voluntas legis* ha posto — come ha acutamente osservato l'Amministrazione ricorrente — una imprescindibile correlazione oggettiva fra contratto agevolato e costruzione, la quale correlazione ha riguardo non solo alla concessione iniziale dell'agevolazione, ma anche, per via dell'esplicita condizione enunciata nello stesso articolo di legge, riguardo alla realizzazione concreta delle finalità perseguite.

È chiaro allora, se questa è l'interpretazione corretta degli artt. 14 e 20 della legge in esame, che le fattispecie della anticipata risoluzione del contratto di appalto o della anticipata rivendita dell'area prima dell'inizio della costruzione dovranno essere disciplinate dall'unica *ratio* della legge che è quella di agevolare il compimento degli atti (ma di quelli soltanto) che sono legati al risultato finale da un nesso teleologico. E perciò, se questa conclusione conduce a una totale adesione verso quelle decisioni che hanno ravvisato un motivo di decadenza dal beneficio nella rivendita dell'area, non può non condurre a una revisione critica di quella decisione, indicata all'inizio, che ha negato il verificarsi di tale conseguenza giuridica in rapporto al contratto di appalto risolto anticipatamente. Ed è intuitivo che il risultato di una siffatta revisione condurrà inevitabilmente alla conclusione che la decadenza potrà essere negata solo se il contratto di appalto abbia ricevuto almeno un inizio di esecuzione, nel senso che anch'esso abbia in qualche modo « contribuito » alla realizzazione dell'opera, poi ultimata da terze persone; perché se un tale rapporto del contratto con la costruzione sia, invece, totalmente mancato, il contratto predetto si rivelerà del tutto estraneo agli scopi della legge e, per il particolare meccanismo del sistema di agevolazione, ricadrà inevitabilmente nella sanzione della decadenza. Giova, invero, ricordare a questo ultimo proposito che l'iniziale concessione del beneficio, accordato in base a una semplice dichiarazione di « occorrenza » dell'atto all'attuazione dei fini della legge, è condizionata alla successiva constatazione di effettività di quel dichiarato nesso teleologico; e, com'è noto, in simili fattispecie la comminatoria della decadenza sopperisce anche all'impossibilità di un preventivo accertamento circa l'effettiva spettanza del beneficio.

Ora, però, neppure una siffatta revisione critica della giurisprudenza in esame appare del tutto nuova, posto che, con una sentenza ancora più recente di quelle prima citate, questa stessa Corte è pervenuta alla conclusione che il contratto di appalto può fruire dei benefici di cui all'art. 14 della legge in esame se la costruzione sia stata realizzata « con il contributo » del contratto stesso: non rileverebbe, cioè, che il detto contratto possa essere stato consensualmente risolto, sempre che « il completamento dell'opera sia stato attuato « anche » mediante altri rapporti di appalto, ovvero mediante una prosecuzione dei lavori in economia » (Cass., 4 ottobre 1976, n. 3227). Sembra, cioè, che ogni ragione

di contrasto della giurisprudenza sia stata già da questo Corte eliminata, proprio mediante il ricorso a quel concetto di « occorrenza » che è stato più indietro richiamato: la spettanza del beneficio (o la non decadenza dal medesimo) andrebbe cioè esaminata sotto la specie del « contributo » che il contratto agevolato abbia dato in concreto alla realizzazione dell'opera. E perciò, se può senz'altro escludersi l'esistenza di qualsiasi « contributo » in relazione a quel contratto di acquisto dell'area al quale si sia poi sovrapposto, prima dell'inizio della costruzione, un nuovo e diverso contratto di vendita a colui che, in seguito, realizzerà l'opera (sarà, se mai, questo secondo contratto a godere dell'agevolazione), per ciò che attiene all'ipotesi della risoluzione del contratto di appalto occorre invece distinguere le due differenti ipotesi: se la risoluzione avviene prima dell'inizio della costruzione, nessun « contributo » esso avrà dato alla realizzazione dell'opera e, pertanto, dovrà ritenersi inapplicabile il beneficio (ovvero operante la decadenza, qualora il beneficio sia stato inizialmente concesso); se, al contrario, la risoluzione avviene dopo l'inizio della costruzione, non potrà non constatarsi l'esistenza del « contributo » che il detto contratto avrà dato all'attuazione dei fini della legge e, di conseguenza, ricorrendone gli altri requisiti, diverranno operanti l'applicabilità del beneficio, ovvero l'inapplicabilità della decadenza.

A questa interpretazione delle norme aderisce pienamente il Collegio e, pertanto, riaffermato il principio di diritto enunciato nella sentenza da ultimo citata, cassa l'impugnata sentenza della Corte di appello di Napoli, la quale ha improntato la propria decisione a un principio giuridico sostanzialmente opposto. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 agosto 1978, n. 3856 - Pres. Jannuzzi - Est. Caturani - P. M. Grossi (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Carbone) c. Coop. Produttori Latte di Rimini (avv. Cagliati Dezza).

Imposta di registro - Prescrizione - Pagamento di debito prescritto - Spontaneità - Fattispecie - Esclusione - Ripetizione - Ammissibilità.
(c.c. artt. 2034 e 2940).

In base alle norme di diritto comune, applicabili alle obbligazioni tributarie in mancanza di una disciplina derogativa, l'adempimento di un debito prescritto (art. 2940 c.c.), che costituisce una fattispecie autonoma e non è applicazione del principio della obbligazione naturale (art. 2034), non ammette ripetizione solo quanto sia avvenuto « spontaneamente », cioè senza una precedente costituzione in mora da parte del creditore mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto. Può essere pertanto

domandata la ripetizione di somma pagata a titolo di imposta di registro già prescritta a seguito della intimazione di atti dell'Amministrazione, anche non ancora nella forma dell'ingiunzione (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo la ricorrente Amministrazione deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 2954 c.c. e 145 terzo comma della legge di registro (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269) nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia (art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c.) e sostiene che, nella specie, i due versamenti parziali furono eseguiti spontaneamente dalla Cooperativa, il che sarebbe confermato dal fatto che solo nel corso del giudizio di primo grado la resistente eccepì la prescrizione. Inoltre, la sentenza impugnata non avrebbe tenuto conto che i pagamenti furono eseguiti prima della notificazione delle ingiunzioni fiscali e che nella ipotesi in esame la Corte di cassazione nel rimettere la causa al giudice di rinvio aveva qualificato l'imposta come suppletiva, onde, in base all'art. 145 della legge di registro, la opposizione alle ingiunzioni sospese *ope legis* la efficacia esecutiva di queste ultime.

La censura è infondata.

(1) La sentenza, che è persuasiva nella prima parte dedicata alla distinzione tra obbligazione naturale e obbligazione civile prescritta, non lo è altrettanto nella parte che definisce la « spontaneità » del pagamento, che avrebbe richiesto un ulteriore approfondimento in relazione ai caratteri dell'obbligazione tributaria. Dire che non si ha adempimento spontaneo quando il pagamento è preceduto da una richiesta del creditore per atto scritto, significa affermare l'inapplicabilità dell'art. 2940 alle obbligazioni tributarie. Infatti al di fuori delle poche minori imposte a meccanismo elementare che consentono un diretto adempimento del contribuente senza necessità di accertamento (bollo, concessioni governative e simili), l'adempimento dell'obbligazione tributaria non è materialmente possibile se non è intervenuto l'accertamento (ed è proprio su questa impossibilità che una parte della dottrina basa la teoria della natura costitutiva dell'atto di accertamento o di imposizione). Ma se l'accertamento, inteso come atto autoritativo di dichiarazione dell'obbligazione già sorta ma non ancora liquida ed adempibile, deve necessariamente precedere l'adempimento, non è tuttavia impossibile l'adempimento « spontaneo » di un credito accertato; nel comportamento del debitore che anziché eccepire la prescrizione adempie il debito non appena dichiarato si può ben individuare la spontaneità. Si deve aggiungere che le conseguenze dell'accertamento (termini per il pagamento, applicazioni di soprattasse, interessi di mora) sono tutti effetti legali ed indisponibili che non discendono dal comportamento del creditore.

Era quindi ben rilevante la distinzione tra credito per il quale è minacciata l'azione esecutiva mediante iscrizione a ruolo o ingiunzione e credito semplicemente accertato (nella specie con avviso di liquidazione) con atto che ha messo il debitore nella condizione di poter adempiere prevenendo anche (ciò avviene sempre e non esclude la spontaneità) l'emanazione di ulteriori atti diretti all'esecuzione, eventualmente con aggravamento degli effetti della mora.

Non sussistendo nel sistema di diritto tributario alcuna norma che deroghi in materia alla disciplina contenuta nell'art. 2940 c.c. che riguarda il pagamento del debito prescritto, la norma deve essere esaminata per quel che statuisce circa la non ripetibilità di ciò che in tal caso il debitore ha spontaneamente » pagato in adempimento di un debito prescritto, onde verificarne l'applicabilità alla fattispecie, costituendo principio ormai pacifico che l'obbligazione tributaria — ove non subisca una disciplina derogatoria in virtù delle norme speciali contenute nelle leggi che la prevedono è soggetta, in linea di principio, per quel che riguarda la disciplina della prescrizione, alle norme del codice civile che costituiscono diritto comune.

Afferma la ricorrente che nella fattispecie in cui — come risulta dalla sentenza impugnata — la Cooperativa eseguì i pagamenti di quanto ritenuto dovuto per imposta di registro sulla concessione relativa al servizio pubblico della raccolta del latte nel comune di Rimini, di cui all'atto 27 giugno 1955, ancor prima di instaurare le opposizioni alle ingiunzioni fiscali che a quell'epoca non erano state ancora emanate (per ottenere il pagamento della eccedenza ritenuta dovuta dalla finanza), anche se in tale giudizio fu accertato — in sede di rinvio dalla Cassazione — che l'obbligazione tributaria era estinta per la prescrizione eccepita dal contribuente, codesto evento non poteva consentire la *condictio indebiti* da parte della Cooperativa, al fine di ottenere il rimborso dei pagamenti eseguiti, poiché questi dovevano considerarsi avvenuti « spontaneamente » e quindi non ripetibili, ai sensi dell'art. 2940 c.c., in base ad un triplice ordine di considerazioni: a) in quanto non è esatto, come affermato in sentenza, che le somme furono corrisposte quando le due ingiunzioni erano state notificate, poiché a quell'epoca erano stati notificati soltanto gli avvisi di liquidazione dell'imposta; b) la Cooperativa, pur potendo lo, non eccepì la prescrizione, il che fece solo in sede di giudizio; c) trattandosi di imposta suppletiva, le opposizioni alle ingiunzioni sospesero *ope legis* la efficacia esecutiva di queste ultime (art. 145 legge di registro).

Per risolvere il problema di fondo che il ricorso sottopone all'esame del collegio, che riguarda la natura giuridica del debito prescritto e del relativo adempimento, occorre prendere le mosse della interpretazione dell'art. 2940 c.c., onde procedere al suo inquadramento nel sistema di diritto privato: come si vedrà, il punto essenziale dell'indagine consiste nel decidere se la fattispecie in esame possa inserirsi nello schema generale delle obbligazioni naturali (art. 2034 c.c.).

L'art. 2940 c.c. recita: « Non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto ».

L'interpretazione della norma non è stata oggetto di specifiche indagini sia in dottrina che in giurisprudenza, poiché il suo esame è stato compiuto

in via indiretta e di riflesso, in sede cioè di enucleazione dei principi e criteri che presidono alla delimitazione della figura della obbligazione naturale, ai sensi dell'art. 2034 codice civile.

Sostiene l'indirizzo prevalente che, la nozione generale dell'obbligazione naturale è contenuta nell'art. 2034 primo comma c.c., secondo cui non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali, salvo che la prestazione sia stata eseguita da un incapace. Pertanto, qualsiasi dovere che tale sia secondo la coscienza individuale e sociale, alla luce della morale corrente, può costituire obbligazione naturale, sempre che rimanga nel campo della patrimonialità.

Al contrario, l'art. 2034 secondo comma prevede fattispecie tipiche di obbligazioni naturali, casi cioè esplicitamente contemplati della legge, di atti socialmente e moralmente leciti che non assurgono però a vincoli giuridici e sono quindi sforniti di azioni: tali sono — secondo l'indirizzo accennato — la disposizione fiduciaria testamentaria (art. 627); il pagamento del debito prescritto (art. 2940); il pagamento del debito di giuoco (art. 1933), (Cass., 5 maggio 1962, n. 888).

Anche in dottrina, allorché si è affrontato il difficile problema delle obbligazioni naturali, si è considerato pacifico che il pagamento del debito prescritto costituisca una ipotesi tipica legislativamente prevista di obbligazione naturale, il cui adempimento se « spontaneo » non consente la *condictio indebiti*. Non è mancata tuttavia qualche voce sia pure isolata che ha sottolineato il carattere e la natura particolare che questa fattispecie presenta rispetto alle altre figure, giacché trattasi di una obbligazione che allorché fu costituita e per tutto l'arco di tempo necessario perché si compisse la prescrizione estintiva, aveva i connotati propri di una obbligazione in senso tecnico-giuridico, in quanto tale suscettibile di coercizione nei confronti del debitore. Non poteva cioè non essere considerato rilevante che il rapporto obbligatorio rispondeva in tal caso ad un interesse proprio del creditore e che, attraverso il crisma del vincolo giuridico imposto al debitore, era diretto a realizzare un interesse del creditore meritevole di tutela giuridica. A questo rilievo, già di per sé importante, può aggiungersi che, per diritto vigente, la prescrizione estintiva non opera in via automatica per il mero decorso del termine, ma solo in quanto sia stata eccepita dal debitore (eccezione in senso sostanziale) (art. 2938 c.c.).

Parte della dottrina, valorizzando tali considerazioni, ha perciò affermato — discostandosi dall'indirizzo tradizionale — che l'art. 2940 c.c. non prevede una fattispecie di obbligazione naturale, ma sarebbe fondato sul principio per cui, non operando la prescrizione automaticamente, il debitore che paga il debito prescritto anziché eccepire l'avvenuta prescrizione, adempirebbe ad una obbligazione civile in maniera definitiva e quindi irrevocabile.

Ed in questa prospettiva si espresse la relazione (n. 1201) al codice civile vigente.

In realtà, già la formulazione letterale della norma che discorre di « adempimento » del debito prescritto, in difformità da quanto enunciato nell'art. 2034 comma primo, dove si dice che « non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente « prestato » in esecuzione di doveri morali o sociali, lascia intendere, già sotto il profilo della interpretazione letterale, che non sussiste assoluta identità fra le due fattispecie.

L'adempimento presuppone infatti l'esistenza dell'obbligo che, suo tramite, viene estinto, il che non sarebbe possibile ove si trattasse del mero dovere morale o sociale il quale — per definizione — non è suscettibile di adempimento, ma soltanto di esecuzione spontanea da parte di chi ne avverte l'esistenza nel fondo della propria coscienza.

Senonché, in favore della tesi che il Collegio intende seguire, secondo cui il pagamento del debito prescritto è fattispecie distinta dalla obbligazione naturale, soccorrono ulteriori e più sostanziali considerazioni.

Deve, infatti, ritenersi del tutto unilaterale ed insufficiente il criterio che, facendo leva sull'identità dell'effetto che risiede nella *soluti retentio*, accomuna le due fattispecie ed anzi considera quella considerata dall'articolo 2940 come ipotesi legislativamente prevista di obbligazione naturale (art. 2030, secondo comma c.c.).

Un tale indirizzo non considera che il debito prescritto, da un canto, non può risolversi in un mero dovere morale o sociale e dall'altra che, gli effetti giuridici che alla relativa fattispecie ricollega l'ordinamento sono ben più ampi e quindi diversi rispetto all'unico effetto della *soluti retentio* che caratterizza lo schema dell'obbligazione naturale.

Probabilmente, dal punto di vista della identificazione della fattispecie di cui all'art. 2940, non si è rilevato che la norma non può non riferirsi all'ipotesi in cui, eccettata dal debitore la prescrizione, costui paghi successivamente, sospinto dall'interno della sua coscienza. In tal caso, infatti, nessuno dubita che l'obbligazione giuridica si è ormai estinta e che al suo posto non sussista se non un dovere morale di far onore all'impegno risultante dal titolo originario della obbligazione. E non è mancata, una parte, pur autorevole, della dottrina che ha in tal modo spiegato la fattispecie in esame senza tuttavia proporsi il problema della sua identificazione.

Senonché l'art. 2940 ha una sua *ratio* ad una giustificazione logica del sistema soltanto se, con la dottrina dominante, si individui la relativa fattispecie nel pagamento che il debitore esegua del debito prescritto al posto di eccipirne la prescrizione.

Infatti, se si adotta l'altra interpretazione, balza subito evidente che il dovere morale di pagare un debito estinto per la eccettata prescrizione già rientra nello schema generale della obbligazione naturale prevista dal-

l'art. 2034, primo comma c.c.; la cui disciplina quindi in tal caso è applicabile integralmente, anche perciò che riguarda il requisito della capacità di agire del *solvens*, al fine del recupero per il diritto della esecuzione spontanea del dovere.

Soltanto ove si segua la interpretazione accolta, l'art. 2940, si spiega perfettamente, in quanto in tal caso, come si vedrà, l'obbligo preso in considerazione non si confonde con un qualsiasi dovere morale, ma conserva la propria giuridicità, sia pure con una disciplina derogatoria rispetto ai principi generali.

Costituisce un dato pacifico ormai accolto dallo stesso diritto vigente che da un lato la *pré*scrizione, col suo decorso, estingue il diritto soggettivo (e quindi l'obbligo corrispondente) (art. 2934 c.c.), dall'altra che essa non opera in giudizio se non in seguito ad eccezione del debitore, onde non può essere rilevata d'ufficio dal giudice (art. 2938 c.c.). È altresì pacifico che trattasi di eccezione di diritto sostanziale (che quindi presuppone una valutazione da parte di chi la fa valere) senza la quale il diritto (e quindi l'obbligo) continua ad esistere di fronte all'ordinamento, trovando pur sempre la sua fonte nel titolo originario.

Non interessa, ai fini che si considerano, procedere ad una analisi particolareggiata della fattispecie del debito prescritto: un dato tuttavia è sicuro ed è che essa ha natura complessa, presupponendo una duplicità di fatti (decorso del tempo + eccezione di prescrizione), anche se la eccezione, una volta proposta, retroagisce al momento in cui è maturato il periodo della prescrizione, onde il diritto soggettivo si estingue, in tal caso, sin da questo momento.

Quanto precede già dimostra che, sul piano del fatto, il debito prescritto è del tutto estraneo allo schema della obbligazione naturale, giacché esso, come si è accennato, fin quando non sia stata eccepita la prescrizione, è considerato come obbligo giuridico e non di coscienza, posto che esso non è estinto di fronte al diritto.

Ma la divergenza della obbligazione naturale, si coglie, forse ancor più, spostando l'angolo visuale dalla fattispecie agli effetti giuridici. L'obbligazione naturale si caratterizza, infatti, per la sua irrilevanza nei confronti dell'ordinamento giuridico fino al momento in cui, eseguito spontaneamente dal *solvens* il dovere morale o sociale, l'*accipiens* è tutelato di fronte ad una *condictio indebiti* che il primo, pentendosi, intendesse esperire, giacché, in tal caso, il diritto, se ritiene incongrua l'assunzione di un vingolo giuridico, ravvisa pienamente congrua la spontaneità dell'adempimento.

Ora la dottrina dominante, accomunando al pagamento del debito prescritto con l'obbligazione naturale, si è soffermata sull'effetto della *soluti retentio* che l'art. 2940 ricollega allo spontaneo adempimento dell'obbligazione; non ha tuttavia essa proseguito l'indagine e non si è domandato se in tal caso la *soluti retentio* esaurisca il complesso degli

effetti giuridici che la fattispecie è in grado di produrre per il diritto, come accade nell'ipotesi dell'obbligazione naturale, ovvero se quell'effetto si intrecci eventualmente con altri e se questi non siano propri di una obbligazione in senso tecnico-giuridico. Valgono al riguardo le seguenti considerazioni.

Il debitore, anzitutto, anziché eccepire la prescrizione, può operare un riconoscimento del debito. Il riconoscimento, è noto, non agisce sul titolo della obbligazione che rimane quello originario, ma ne rinvigorisce soltanto l'efficacia attraverso l'ammissione che il debitore compia della esistenza del diritto. In tal caso essa opera sul rapporto obbligatorio producendo la interruzione della prescrizione, se non ancora compiuta (art. 2944 c.c.), ed ove questa sia realizzata, può essere interpretata dal giudice del merito come rinuncia tacita alla prescrizione (Cass. 6 febbraio 1960, n. 318).

Orbene, se il debitore può riconoscere validamente il debito prescritto vuol dire che questo non si identifica con una obbligazione naturale: se infatti il riconoscimento non agisce sul fatto da cui l'obbligazione deriva, ne segue che esso nulla aggiungerebbe alla natura della obbligazione che rimarrebbe naturale e quindi priva di effetti giuridici prima della sua spontanea esecuzione.

Entrambe le parti del rapporto obbligatorio, inoltre, possono procedere ad una novazione del medesimo con altro rapporto giuridico (art. 1230 c.c.), nonostante il decorso della prescrizione, posto che l'obbligo continua ad esistere fin quando quest'ultima sia eccepita. Vero è che l'eccezione di prescrizione ha efficacia reatroattiva sino al momento in cui si è esaurito il periodo di tempo all'uopo previsto dalla legge; ma tale efficacia non incide sulla operatività propria dell'effetto normativo (che importa la estinzione dell'obbligo prescritto e la costituzione di una diversa obbligazione), dato che quest'ultimo si presuppone già compiuto quando poi l'eccezione di prescrizione fosse sollevata, onde l'efficacia retroattiva propria di quest'ultima non potrebbe produrre l'estinzione di un obbligo già precedentemente estinto per una causa autonoma. Senza dire che, in tal caso, la stessa proponibilità di una (successiva) eccezione di prescrizione sarebbe problematica, in seguito al comportamento del debitore che, concluso un contratto novativo, avrebbe posto in essere uno di quei fatti che possono nella sede competente essere considerati incompatibili con la volontà di valersi della prescrizione e che valgono come rinuncia tacita a far valere la stessa (art. 2937 c.c.).

Al termine dei rilievi che precedono, è sufficiente riflettere che, in tema di obbligazioni naturali la dottrina unanime esclude altri effetti giuridici all'infuori della *soluti retentio*, per concludere circa una netta distinzione che deve riconoscersi tra il pagamento del debito prescritto e la fattispecie della obbligazione naturale, al di là dell'effetto comune che entrambi presentano.

Se il pagamento del debito prescritto costituisce adempimento di una obbligazione civile la quale trova la sua fonte nel rapporto obbligatorio, il relativo adempimento si identifica con l'atto (*solutio*) che costituisce il modo tipico di estinzione delle obbligazioni. In quanto tale, esso, come atto giuridico in senso stretto, privo pertanto di valore negoziale, non richiede né presuppone un particolare atteggiamento della volontà del debitore ed ha quindi efficacia estintiva dell'obbligo, qualunque sia il suo atteggiamento psicologico (anche se meramente negativo di ignoranza) relativamente alla avvenuta prescrizione del diritto.

Anche in tal caso, infatti, opera il principio — proprio dell'adempimento della obbligazione — secondo cui il debitore che paga non può impugnare il pagamento a causa della propria incapacità (art. 1191 c.c.), posto che, anche in tal caso, non può verificarsi alcun pregiudizio per il debitore che contenga la propria attività nei limiti imposti dall'obbligo assunto. Il requisito della capacità di agire del *solvens*, è invece richiesto espressamente dall'art. 2034 c.c. in tema di esecuzione della obbligazione naturale, dove l'unico effetto giuridico della *soluti retentio* presuppone che il soggetto abbia l'attitudine astratta di valutare l'importanza sociale o morale del dovere cui si intende prestare ossequio.

Vero è che, in caso di pagamento del debito prescritto, si realizza una rinuncia a valersi della prescrizione già compiuta — come già statuito da questo S.C. con sentenza del 4 giugno 1936 — ma, in tal caso, la rinuncia, più che tacitamente desumibile dal fatto del pagamento, è per legge presunta in quanto è rilevata oggettivamente in base allo spontaneo adempimento del debito prescritto, onde il *solvens* non potrebbe esercitare la *condictio indebiti*, facendo valere che non eccèpi la prescrizione perché ignorava che questa si fosse compiuta. Quindi, mentre in linea generale una rinuncia espressa o tacita alla prescrizione ex articolo 2937 c.c., avendo essa natura negoziale, implica un consapevole atto di abbandono del relativo potere, di guisa che in tanto può discorrersi di fatto incompatibile con la volontà di valersi della prescrizione in quanto sia provato che la rinuncia fu sorretta dall'elemento soggettivo del rinunziante diretto a provocare intenzionalmente col proprio contegno la perdita del potere (Cass., 30 ottobre 1963, n. 2917; 16 ottobre 1957, n. 3875), la rinuncia alla prescrizione, implicita nello spontaneo pagamento del debito prescritto, si desume per legge da tale comportamento tipico.

Raccogliendo le file del discorso che precede, l'interpretazione dell'articolo 2940 c.c. nel punto in cui statuisce che la *soluti retentio* presuppone la « spontaneità » del pagamento deve essere compiuta alla luce di quanto si è sottolineato circa la natura di obbligazione in senso tecnico-giuridico del debito prescritto.

La dottrina ha sul punto affermato che deve intendersi per tale il pagamento eseguito senza coazione fisica o morale ovvero senza che il creditore abbia proposto una domanda giudiziale rivolta ad ottenere l'adempimento.

Ritiene il Collegio che in tanto operi nella fattispecie l'effetto irrevocabile della *soluti retentio* in quanto il debitore (il cui atteggiamento volitivo è, come si è premesso, di regola, irrilevante) abbia pagato il debito prescritto senza una precedente costituzione in mora da parte del creditore mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto (art. 1219 codice civile).

Infatti, il debitore, che è in mora va incontro non solo alle conseguenze che riguardano gli effetti della mora nel rischio (art. 1221 c.c.), ma per quanto concerne particolarmente le obbligazioni pecuniarie, è soggetto agli interessi di mora del giorno della intimazione, anche se non erano dovuti precedentemente ed anche se il creditore non prova di aver sofferto alcun danno (art. 1224 c.c.). Un pagamento in queste condizioni è quindi eseguito per evitare un pregiudizio patrimoniale e non può ritenersi pertanto eseguito di propria iniziativa del debitore.

Il requisito della « spontaneità » si atteggia pertanto quale ulteriore requisito del pagamento del debito prescritto, nel senso che, ove l'iniziativa sia assunta dal debitore, costui non può, pentendosi, ricorrere alla *condictio* per ottenere il rimborso di quanto ha pagato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, non ha pregio l'assunto dell'Amministrazione sub. a), giacché di fronte alla intimazione per iscritto dell'Ufficio di corrispondere l'imposta nei termini di legge, con minaccia in mancanza degli atti esecutivi, si verificano i presupposti perché, secondo i principi dianzi svolti, si dovesse escludere che i pagamenti fossero stati eseguiti dalla Cooperativa « spontaneamente ». Vero è che la motivazione della sentenza impugnata è fondata sul presupposto che i pagamenti sarebbero stati eseguiti dopo la notifica delle ingiunzioni fiscali, ma trattasi di errore emendabile in questa sede (art. 384 cpv. c.p.c.), non avendo esso prodotto alcun effetto sul *decisum*, in sé conforme al diritto, giacché anche se la Corte avesse esattamente considerato la vicenda quale emergeva dalla stessa esposizione in fatto della sentenza, la conclusione cui essa è pervenuta non avrebbe subito alcun mutamento alla stregua di quanto si è premesso. Né, quindi, ha pregio l'assunto (sub. b), che riguarda il comportamento adottato dalla cooperativa, la quale eseguì i pagamenti senza eccepire la prescrizione. Una siffatta circostanza non esplica alcun rilievo in ordine alla fattispecie prevista dall'art. 2940 c.c., la quale, come si è accennato, richiede soltanto che il debitore paghi « spontaneamente » il debito prescritto e prescinde del tutto dagli atteggiamenti psicologici che eventualmente abbiano potuto animare la condotta del *solvens*.

Per quanto riguarda, la deduzione sub c), di fronte alla interpretazione che il collegio ha dato dell'art. 2940 c.c., relativamente alla « spontaneità » del pagamento del debito prescritto, perde valore ogni considerazione che attenga alla efficacia esecutiva o meno delle indagini fiscali, le quali, oltretutto, come la stessa Amministrazione ha rilevato, furono notificate dopo i pagamenti in questione.

In conclusione il ricorso deve essere respinto, avendo giustamente la Corte del merito escluso che nella fattispecie i pagamenti (parziali) del debito prescritto fossero stati compiuti « spontaneamente » dalla cooperativa, agli effetti previsti dall'art. 2940 c.c., ed accolto quindi la domanda di rimborso proposta da quest'ultima. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 settembre 1978, n. 4195, Pres. Mirabelli - Est. Carnevale - P.M. Caristo (conf.) - Soc. Pozzolana Montenero c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Camerini).

Imposte e tasse in genere - Nuovo contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Caratteri - Estimazione complessa - Giudizio sul fatto - Presupposto delle agevolazioni - Ammissibilità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 26 e 40).

Oggetto del giudizio di terzo grado del nuovo contenzioso tributario (identico per i due mezzi di impugnazione alternativamente proponibili) è ogni questione, anche di fatto, rientrate nel tradizionale concetto di estimazione complessa; sono pertanto deducibili in tale giudizio le questioni di fatto che costituiscono il presupposto per l'applicazione di norme di agevolazione (1).

(1) Decisione esatta che riconferma i principi affermati nella basilare pronuncia delle Sez. Un., 22 novembre 1977, n. 5086 (in questa *Rassegna*, 1977, I, 874 con nota di C. BAFILE).

Relativamente alla spettanza delle agevolazioni, altra decisione (13 luglio 1976, n. 2629, *ivi*, 1976, I, 1035) aveva affermato che l'accertamento dei presupposti per l'applicazione della norma di agevolazione (implicante una controversia non riconducibile né all'estimazione semplice né a quella complessa), è sempre conoscibile dal giudice di terzo grado e, nell'abrogato sistema, dal giudice ordinario. Per altre connesse questioni v. anche Cass., 26 settembre 1978, n. 4321, *ivi*, 1978, I, 70).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 settembre 1978, n. 4229 - Pres. Caporaso - Est. Granata - P.M. Serio (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Camerini) c. Società Produttori latte di Varazze.

Imposta di Ricchezza mobile - Associazioni fra agricoltori per la manipolazione trasformazione e alienazione di prodotti - Presupposto dell'esenzione - Lavorazione di prodotti acquistati da terzi - Esclusione.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 84, lett. i; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 10).

L'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile prevista nell'art. 84, lett. i), del t.u. sulle imposte dirette, ben diversamente da quanto dispone attualmente l'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, presuppone che la trasformazione, alienazione e vendita di prodotti agricoli riguardi esclusivamente i prodotti conferiti dai soci; l'intera attività, di natura commerciale, è di conseguenza soggetta all'imposta quando vengono lavorati anche prodotti acquistati da terzi, quale che sia la quantità di questi non essendo ammissibile giudizio di prevalenza (1).

(Omissis). — Con l'unico motivo di ricorso, l'Amministrazione finanziaria — denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 84, lett. i t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, nonché omessa ed insufficiente motivazione, in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 c.p.c. — censura la sentenza impugnata, con cui la Corte di appello ha dichiarato esente da imposta di r.m., cat. B, il reddito conseguito dalla società cooperativa mediante la manipolazione e l'alienazione dei quantitativi di latte conferiti dai soci, e soggetto, invece, ad imposta soltanto il reddito conseguito mediante la manipolazione e l'alienazione di quantitativi di latte acquistati presso terzi, non soci. Il reddito, argomenta la ricorrente, consegue infatti ad un unico processo produttivo iscritto nell'esercizio sociale e non è ripartibile in misura proporzionale ai singoli quantitativi di latte nel corso di esso utilizzati, anche per le possibili variazioni incontrate dai costi di produzione e di acquisto e dai prezzi di vendita. In realtà,

(1) Decisione esattissima anche nella motivazione. L'attività esercitata da società cooperative e da associazioni di agricoltori è di per sé un'attività commerciale (e non agricola) che sarebbe soggetta all'imposta di ricchezza mobile (e non all'imposta sui redditi agrari) e da questa dichiarata esente se contenuta nei limiti della norma dell'art. 84, lett. i), da interpretare restrittivamente. Non può di conseguenza inserirsi il criterio della prevalenza in base al quale può qualificarsi come agricola un'attività non esclusivamente tale ai fini di altri rapporti di diritto comune ed anche ai fini dell'imposta sui redditi agrari. Per analoga questione sull'estensibilità del concetto di attività rientranti nell'esercizio normale dell'agricoltura nel caso di inserimento di terzi, risolta con apposito criterio, v. Cass., 19 dicembre 1977, n. 5531, in questa *Rassegna*, 1978, I, 361.

l'immissione nel ciclo produttivo di quantitativi di latte acquistati presso terzi, prosegue l'Amministrazione, rende del tutto inapplicabile l'esenzione prevista dall'art. 84, lett. i, del t.u. del 1958 n. 645, né in tal guisa si realizzerebbe la doppia imposizione ventilata dalla Corte di appello, in quanto l'imposizione avrebbe per oggetto unicamente gli utili realizzati dalla cooperativa, che non comprendono, in quanto determinati al netto del costo di acquisto del latte, il prezzo di produzione già corrisposto ai soci. D'altro canto, la concentrazione degli acquisti di latte presso terzi nei mesi estivi per far fronte, come accertato dalla Corte di merito, alla temporanea richiesta di latte da parte di villeggianti e turisti, dimostra, ad avviso della ricorrente Amministrazione, che la cooperativa non ha per scopo il semplice « smercio » dei prodotti dei fondi dei soci, ma persegue una politica di controllo del mercato, certamente estranea all'esercizio normale dell'agricoltura. Infine, osserva ancora l'Amministrazione, la norma è tassativa nel limitare il beneficio della esenzione al caso in cui la cooperativa manipoli i prodotti « conferiti dai soci » nei limiti della produzione dei loro fondi, onde si verifica tale condizione quando l'ente lavori ed alieni prodotti acquistati, sia pure in parte, presso non soci.

La censura è fondata.

Nell'ambito del diritto civile comune, ad esempio ai fini della individuazione della normativa previdenziale ed assicurativa applicabile nei correlativi rapporti di lavoro (cfr. Cass., 11 luglio 1977, n. 1857; Cass., 23 febbraio 1977, n. 819; Cass., 9 luglio 1976, n. 2641), l'attività delle associazioni di agricoltori, volta alla manipolazione e commercializzazione dei prodotti conferiti dai soci, presenta — in sé considerata — natura agricola in quanto la piena identificazione, nei limiti della normale connessione con l'esercizio dell'agricoltura, degli interessi del soggetto collettivo con gli interessi degli associati consente, come la giurisprudenza ha in sostanza riconosciuto (cfr. Cass., n. 819 del 1977), di riferire al primo, al di là della autonoma soggettività giuridica eventualmente rivestita, la qualità personale dei secondi e, in un certo senso, lo stesso attributo della disponibilità dei fondi, così da rendere possibile l'assunzione da parte dello stesso ente in proprio della qualifica di imprenditore agricolo. Ed è, quindi, con riferimento diretto all'ente così qualificato in sé medesimo che si legittima l'applicazione del concetto di « prevalenza » — dei prodotti propri manipolati e commercializzati, rispetto a quelli acquistati per integrazione presso terzi — che consente di reputare la natura agricola dell'impresa non alterata dall'utilizzazione (anche) di materia prima altrui (Cass., n. 2641 del 1976), ogniqualvolta appunto la lavorazione dei prodotti conferiti da estranei all'associazione mantiene carattere secondario e marginale rispetto all'attività, che resta prevalente, di lavorazione dei prodotti conferiti dagli associati (Cass. numero 1857 del 1977).

È però ben noto che le categorie e le qualificazioni di diritto comune sono dal legislatore tributario recepite ed utilizzate nei limiti della compatibilità con le peculiari finalità fiscali da esso perseguite, onde la effettività di siffatta utilizzazione deve essere non la premessa, ma la (eventuale) conclusione della interpretazione di una disposizione tributaria, da verificare accuratamente attraverso l'attenta e puntuale indagine ermeneutica.

Orbene, l'esame della disciplina specifica relativa al trattamento fiscale riservato in particolare dall'art. 84, lett. *i*, del t.u. del 1958 n. 645, alle associazioni di agricoltori, ai fini della tassazione in r.m., conduce a constatare come il legislatore fiscale non abbia inteso affatto recepire la qualificazione giuridica dal diritto come attribuita, secondo la ricordata elaborazione giurisprudenziale, a siffatte organizzazioni soggettive. L'attività delle quali, per il diritto tributario, non è per nulla — in sé considerata — agricola e come tale non soggetta a r.m., tanto è vero che il reddito da essa derivato è incluso fra quelli « esenti », di cui all'art. 84 citato, per i quali la non tassabilità in r.m. è risultato di una deroga voluta, *contra rationem iuris*, in considerazione (non della natura della attività ad esso conducente configurata come estranea all'area imponibile di tale tributo) ma, a motivi particolari di politica legislativa (che l'appartenenza, per contro, a quell'area, in principio postulano). Il che significa che per la legge tributaria l'associazione di agricoltori, pur se costituita al limitato fine di svolgere in forma collettiva quella stessa attività che, se svolta individualmente dagli associati, sarebbe *naturaliter* agricola, è — in sé — imprenditore commerciale, e non agricolo, e quindi commerciale, e non agricola, è, pur quando contenuta in quel limite, la sua attività.

Nell'ambito della peculiare impostazione normativa così delineata, diviene irrilevante — all'effetto di assorbire nella qualificazione agricola (anche) l'attività complementare — la valutazione in termini di « prevalenza » di quella attività, principale che, appunto per definizione legislativa, agricola essa stessa non è, ma commerciale.

In conseguenza, atteso anche il carattere derogatorio delle disposizioni di esenzione e la necessità della loro interpretazione restrittiva, la manipolazione da parte della cooperativa anche di prodotti acquistati presso terzi impedisce di ricondurre la fattispecie concreta allo schema legale e quindi rende *in toto* inapplicabile il beneficio previsto dall'art. 84 lett. *i* citato, da intendersi limitato al caso di manipolazione e commercializzazione di prodotti conferiti esclusivamente dai soci, trattati e lavorati — e quindi, eventualmente, anche integrati, modificati o corretti con materie estranee — strettamente nell'ambito delle necessità tecniche imposte dalla loro ottimale utilizzazione. In altri termini, ciò che la cooperativa — senza perdere il diritto alla esenzione — può utilizzare di estraneo ai conferimenti dei soci consiste soltanto nelle materie,

omogenee o eterogenee che siano rispetto a quelle conferite dai soci, di cui la normale tecnica di elaborazione e commercializzazione dei prodotti così conferiti richiede l'impiego. Al di là di questo limite — ed in particolare quando, come nella specie, il ricorso al mercato esterno abbia finalità di integrazione meramente quantitativa del prodotto da mettere in commercio, la esenzione diventa inapplicabile.

Ed a conferma del risultato ermeneutico così raggiunto con riferimento al previgente t.u. del 1958 sta la necessità, avvertita dal nuovo legislatore tributario, di tradurre in una ben diversa formulazione, assolutamente inequivoca in tal senso, l'intendimento di approntare una disciplina fiscale più aderente alla qualificazione civilistica dei soggetti collettivi in discorso (cfr. art. 10 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, che soltanto nel caso di superamento del limite di « prevalenza » ed unicamente per l'eccedenza oltre tale limite assoggetta a tassazione in r.m. il reddito ricavato dalle associazioni di agricoltori attraverso la manipolazione e commercializzazione dei prodotti acquistati anche presso terzi estranei). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 settembre 1978, n. 4248 - *Pres. Caporaso - Est. Falcone - P.M. Gentile (conf.) - I.A.C.P. di Bologna (avv. Cogliati Dezza) c. Ministero delle finanze (avv. Stato Fanelli)*.

Imposta di ricchezza mobile - Enti Pubblici - Istituto Autonomo Case Popolari - Redditi realizzati con la cessione in proprietà di case popolari - Tassabilità.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81, 100 e 106; r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 37; d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2).

Gli enti pubblici non economici, se pure perseguono finalità eminentemente assistenziali, sono normalmente soggetti all'imposta di ricchezza mobile sui redditi prodotti con la gestione dei servizi ad essi affidati; solo quando la legge impone una necessaria coincidenza tra provento di una data attività e spese occorrenti per l'esercizio di essa viene a mancare il presupposto dell'imposizione, ma ciò non si verifica per gli I.A.C.P. Sono di conseguenza tassabili i redditi conseguiti mediante la cessione in proprietà di alloggi popolari a norma del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2; questi redditi sono ottenuti mediante operazioni rientranti nei fini istituzionali dell'Ente e non sono definibili come plusvalenze (relative a beni diversi da quelli alla cui produzione e al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa) si che non trova applicazione l'art. 106 del t.u. del 1958, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale

25 febbraio 1975, n. 32, che esclude la tassabilità delle plusvalenze, che non siano frutto di attività speculative, nei confronti degli enti pubblici non esercenti attività commerciali (1).

(Omissis). — Con il primo motivo, l'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Bologna, sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art. 81 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 e dell'art. 37 del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, si duole che la decisione impugnata abbia ritenuto assoggettabili all'imposta di r.m. gli avanzi di gestione da esso realizzati, sostenendo, sotto un primo profilo, dedotto in via principale, che, trattandosi di avanzi di gestione realizzati da un ente pubblico non economico, costituito per il perseguimento esclusivo di fini pubblici di assistenza, e destinati dall'art. 37 del r.d. n. 1165 del 1938 ad aumentare l'ambito dell'attività dello stesso ente, ovvero in caso di scioglimento del medesimo, ad essere attribuiti agli enti comunali di assistenza o ad enti di assistenza e beneficenza della provincia, esulava la possibilità di configurarli come redditi tassabili con l'imposta di cui si discute.

Aggiunge il ricorrente, in via subordinata e « per amore di compiutezza », che gli avanzi di gestione avevano formato oggetto dell'accertamento impositivo di r.m. non in quanto considerati ricavi, come apoditticamente affermato dalla decisione impugnata, ma come plusvalenze realizzate con la vendita di alloggi; plusvalenze che, in quanto conseguite da un ente non esercente attività commerciale, non erano tassabili, a norma del secondo comma dell'art. 81 del d.P.R. n. 645 del 1958, quale risulta a seguito della sentenza della Corte costituzionale 25 febbraio 1975, n. 32.

Deduce infine il ricorrente, in via ulteriormente subordinata, che, ove anche abbiano formato oggetto dell'accertamento ricavi (residui attivi) e non plusvalenze, essi non sarebbero in ogni caso assoggettabili all'imposta di cui trattasi poiché la legislazione in vigore prima dell'entrata

(1) Conforme è l'altra decisione in pari data n. 4250.

La sentenza, come già la precedente 28 giugno 1978, n. 3196 (in questa *Rassegna*, 1978, I, 636), ribadisce la normale soggezione alla imposta di ricchezza mobile degli enti pubblici non economici, con la sola eccezione della non imponibilità degli avanzi di gestione intesi, restrittivamente, come necessaria coincidenza, stabilita per legge, tra ricavi e costi; ne discende per conseguenza che gli I.A.C.P. sono soggetti all'imposta per i redditi realizzati con l'attività di istituto ed anche per quelli inerenti alla cessione in proprietà di case popolari a norma del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2. Molto interessante ed esattissima è la precisazione che questi redditi non hanno natura di plusvalenze (perché discendono non dalla cessione di beni strumentali ma dalla normale attività istituzionale perseguita dall'ente) ma di ricavi, si che del tutto ininfluyente sul punto è (l'abusata) menzione dell'art. 106 ristretto nella sua portata a seguito della sentenza della Corte costituzionale 25 febbraio 1975, n. 32.

in vigore della riforma tributaria, intesa alla stregua dei principi cui risulta ispirata la ricordata sentenza della Corte costituzionale, non considerava reddito imponibile di r.m. l'eventuale utile realizzato (sotto forma sia di ricavo, sia di plusvalenze, sia di sopravvenienze attive) da enti non svolgenti attività commerciali e quindi non titolari di impresa.

La censura non è fondata ed il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

La questione, se costituiscano reddito tassabile con l'imposta di r.m., cat. B, gli avanzi di gestione di enti pubblici non economici — quali devono essere qualificati gli istituti autonomi per le case popolari, pur essendo ad essi consentito di ricavare un utile dalla gestione dei servizi loro affidati, in quanto perseguono la finalità eminentemente assistenziale consistente nel procurare alloggi alle classi di lavoratori meno abbienti (da ultimo S.U., 16 febbraio 1976, n. 493) — è stata esaminata numerose volte da questa Corte, ed i risultati cui la giurisprudenza è pervenuta, e che meritano di essere ribaditi, conducono alla soluzione negativa del problema, nel caso in esame.

La questione, sottoposta più volte, come si è detto, all'esame di questa Corte è stata risolta nel senso di riconoscere la insussistenza del presupposto dell'imposizione di cui trattasi quando, per essere posta dalla legge una coincidenza necessaria tra il provento di una data attività e le spese occorrenti per l'esercizio di essa, sia da escludere la possibilità di un incremento nel patrimonio del soggetto.

In tal caso, è stato osservato, la circostanza che le somme ricavate in un determinato anno abbiano potuto dar luogo ad eventuali avanzi di gestione non realizza il presupposto cui è collegato il sorgere dell'obbligazione tributaria, poiché la stessa legge esige la destinazione di tali avanzi alle spese dell'esercizio successivo, con la conseguente riduzione del costo del servizio.

Questo principio è stato affermato con riguardo agli avanzi di gestione dei mercati ittici comunali (Cass., 27 ottobre 1965, n. 2272; 23 aprile 1969, n. 1310; 26 aprile 1969, n. 1346) ed a quelli degli enti per la riscossione dei contributi agricoli unificati (Cass., 2 gennaio 1969, n. 136; 3 febbraio 1969, n. 307), per i quali è prevista, appunto, da un canto la corrispondenza dei proventi al costo del servizio e, dall'altro, la destinazione degli avanzi di gestione alla copertura delle spese dell'esercizio successivo, dalla diminuzione delle quali consegue un minor costo del servizio (rispettivamente dalla legge 12 luglio 1938, n. 1487, art. 13, e dal d.P.R. 24 settembre 1940, n. 1949, art. 9).

Proposta la stessa questione con riferimento agli avanzi di gestione degli enti comunali di consumo, questa Corte, in presenza di una norma (art. 1 d.l.c.p.s. 13 settembre 1946, n. 90) la quale dispone che detti enti hanno il compito di provvedere all'approvvigionamento di prodotti e derrate ed alla loro più rapida ed economica distribuzione alla popolazione ai prezzi di costo maggiorati delle spese di gestione, dopo avere

rilevato che manca, nella normativa applicabile, la previsione testuale espressa di destinazione degli eventuali avanzi di gestione, ha dedotto dalla *ratio* e dal significato delle espressioni usate — e in particolare dalla circostanza che il prezzo di vendita è ottenuto maggiorando il costo unicamente delle spese di gestione con esclusione di ogni possibilità di utili — la regola, implicita, della destinazione di possibili avanzi a spese di gestione per il miglioramento dei servizi e, quindi, a favore dei consumatori per effetto della distribuzione più economica di prodotti e derrate (Cass., 28 maggio 1966, n. 1397; 4 ottobre 1971, n. 2696).

Sembra consentito affermare che, in questa giurisprudenza, la *ratio* dell'orientamento accolto riposa sulla considerazione che nelle gestioni di servizi in cui, per legge, i ricavi debbono corrispondere ai costi, non può esservi luogo a produzione di un reddito netto, costituente materia imponibile ai fini della r.m., cat. B (art. 81, primo comma, t.u. n. 645 del 1958) e che, pertanto, gli eventuali avanzi, in quanto derivano soltanto dall'avvenuta impostazione del bilanico di previsione con un margine di sicurezza, poi rivelatosi superfluo, adottato per l'impossibilità di prevedere tutte le sopravvenienze dell'esercizio, non possono essere considerati redditi, come è confermato dalla destinazione, ad essi data per legge, di copertura delle spese e dei costi dell'esercizio successivo; destinazione che si configura, perciò non come destinazione legale di reddito prodotto, ma come il mezzo più idoneo per ripristinare quella parità tra costi e ricavi che deve essere mantenuta nello svolgimento dell'attività dell'ente.

Sorto successivamente l'identico problema in relazione agli avanzi netti di gestione degli ospedali aventi natura di istituzioni pubbliche, le S.U. di questa Corte (S.U., 4 marzo 1974, n. 594) hanno escluso, anche in tale ipotesi, l'assoggettabilità dei proventi in discussione all'imposta di r.m. cat. B, dopo avere rilevato che, secondo la disciplina normativa, i proventi dell'ospedale per ricoveri di malati non abbienti o assistiti da mutue rappresentavano solo il costo del ricovero e delle spese riferentesi alle indagini ed alle cure necessarie (art. 81 r.d. 30 settembre 1938, n. 1631), mentre quelli dovuti dai malati paganti dovevano consentire un margine, oltre i costi, che doveva essere devoluto a beneficio dei fini istituzionali dell'ente e, in special modo, alla riduzione delle rette per i ricoveri d'urgenza (art. 83 r.d. cit.).

In presenza dell'esplicita previsione legislativa di entrate per prestazioni rese con tariffe (riguardanti i malati paganti) predisposte per assicurare un margine oltre i costi, le S.U. hanno ritenuto che, tuttavia, la destinazione, fissata dalla legge, di tali proventi, da parte degli ospedali, ai propri fini istituzionali ed, in particolare, alla riduzione delle rette per i ricoveri d'urgenza, comporta una volta precisato che detti fini istituzionali sono costituiti dal mantenimento e dallo sviluppo dell'organizzazione ospedaliera, che i proventi stessi vengono a corrispondere necessariamente alle spese necessarie per il servizio ospedaliero e restano

sottratti alla tassazione in funzione del loro aspetto peculiare ed esclusivo di mezzo di finanziamento del servizio di pubblico interesse (Cass., 4 marzo 1974, n. 594).

Nell'ulteriore elaborazione giurisprudenziale, con un riconoscimento implicito della sostanziale identificazione dei fini istituzionali cui si riferisce la norma innanzi ricordata con la particolare destinazione alla riduzione delle rette ospedaliere per i ricoveri d'urgenza, è stato affermato che il complesso della normativa dell'epoca era chiara nel senso che, in via generale, i proventi di un esercizio dovevano essere commisurati ai costi, e che gli eventuali avanzi di gestione si riflettevano immediatamente sull'esercizio non a beneficio dell'ente, ma a beneficio di una maggiore accessibilità delle sue prestazioni e, soprattutto, a favore di soggetti che venivano a trovarsi in particolare necessità di ricorrere alle prestazioni stesse, cioè ai ricoverati d'urgenza (Cass., 9 ottobre 1976, n. 3352).

La ricognizione dei principi e dei limiti entro i quali la giurisprudenza ha operato per affermare l'intassabilità con l'imposta di r.m., cat. B, degli avanzi di gestione degli enti di cui si è detto, consente di pervenire agevolmente alla conclusione che la medesima soluzione non può essere adottata a proposito delle risultanze attive della gestione degli Istituti autonomi per le case popolari.

Va anzitutto rilevato che, pur dovendosi escludere che il conseguimento di un profitto rientri tra le finalità degli istituti autonomi di case popolari nello svolgimento dei compiti ad essi assegnati dalla legge, non può contestarsi che l'attività da essi svolta secondo la normativa che li disciplinava (limitando l'indagine al tempo cui si riferisce l'accertamento) poteva dar luogo ad un reddito netto consistente un utile.

È stato infatti riconosciuto che il fine pubblico degli istituti di cui si discute, di provvedere all'assistenza delle classi povere e disagiate sovvenendole del bene della casa posta a loro disposizione a prezzo tenue, se esclude dall'operare di essi ogni intento speculativo, non toglie che siano configurabili, come risultato dalla loro attività, eventuali utili (S.U., 8 maggio 1953, n. 1277; 12 aprile 1956, n. 1064).

E conviene subito precisare che lo stesso statuto-tipo (approvato con r.d. 25 maggio 1936) cui i singoli istituti autonomi provinciali devono uniformare il proprio statuto (salvo emendamenti o aggiunte necessari in rapporto alle particolari esigenze locali e condizioni di ciascun istituto, art. 23, terzo comma, r.d.l. 8 aprile 1938, n. 1165) considera del tutto coerente con la natura e la finalità di tali enti la formazione di utili, tanto da prevederne in alcune norme (artt. 3, 23), come meglio sarà precisato più innanzi, diverse modalità d'impiego.

In particolare, la formazione di utili può derivare anche dalla cessione in proprietà degli alloggi costruiti con il concorso o con il contributo dello Stato, come risulta dalle norme del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2

(art. 6) e dalla legge 27 aprile 1962, n. 231 (art. 6), le quali, dopo avere stabilito che il prezzo di cessione deve essere determinato in relazione al valore venale di ogni singolo alloggio, ridotto del 30 %, nonché di un ulteriore 0,25 % per ogni anno di effettiva occupazione fino a un massimo di 20 anni, si preoccupano di fissare soltanto il limite minimo di tale prezzo, nel senso che esso non può essere inferiore alla somma occorrente agli enti proprietari per recuperare gli apporti di carattere patrimoniale per la realizzazione degli alloggi e per estinguere i residui debiti contratti da essi per la costruzione di ogni singolo alloggio al netto dei contributi dello Stato (art. 6), senza escludere, pertanto, che, per effetto del criterio di valutazione, il prezzo di cessione possa essere superiore a quello del costo e quindi dar luogo ad un utile.

Per quanto, poi, riguarda la destinazione degli utili realizzati dagli istituti, mentre quelli provenienti da tutte le alienazioni di alloggi devono essere destinati, come parte delle somme ricavate dalle alienazioni stesse, alla costruzione di nuovi alloggi di tipo popolare — una quota dei quali destinati, peraltro, ad incrementare il patrimonio dell'istituto (artt. 3 e 21 d.P.R. 17 febbraio 1959, n. 2, art. 11 legge 17 aprile 1962 n. 231) — altri eventuali utili non avevano una destinazione vincolata.

Ed infatti, l'art. 3 dello statuto tipo approvato con r.d. 25 maggio 1936 (in vigore fino a quello approvato con d.P.R. 14 febbraio 1975, n. 226) prevedeva l'eventuale devoluzione di utili ad aumenti di capitale, ed il successivo art. 23, mentre imponeva l'assegnazione di un ventesimo degli utili a riserva, lasciava facoltà agli enti di stabilire l'impiego del fondo stesso, in cui potevano confluire utili in percentuale anche maggiore di quella anzidetta (attualmente il fondo di riserva è impiegato in titoli di Stato art. 19 dello statuto tipo approvato con d.P.R. 14 febbraio 1975, n. 226), e destinava all'esclusivo raggiungimento degli scopi dell'istituto soltanto i residui utili netti.

In conclusione, la disciplina dell'attività degli istituti per le case popolari, non imponendo una indefettibile corrispondenza tra costi e ricavi, ma consentendo il conseguimento di utili e non prevedendo l'obbligatoria destinazione degli eventuali avanzi di gestione del servizio pubblico al riassorbimento delle spese e dei costi del servizio stesso per l'esercizio successivo al fine di ottenere una riduzione dei compensi e dei prezzi a carico dei destinatari, ma stabilendo, specificamente per le entrate da cessione in proprietà di alloggi, la destinazione di esse alla costruzione di nuovi alloggi, parte dei quali (e cioè la quota di essi non riservata alla cessione in proprietà: art. 3 d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2) destinati ad incrementare il patrimonio dell'istituto, non vale ad escludere la configurabilità degli utili di cui si tratta come entità economica autonoma, prodotta mediante capitale e lavoro e non assoggettabile ad alcuna delle imposte previste per i redditi fondiari e di fabbricati, cioè come reddito imponibile con l'imposta di r.m., cat. B.

Questa conclusione non è scalfita dalle considerazioni critiche svolte dall'Istituto ricorrente in via subordinata, che possono essere esaminate congiuntamente.

Mentre, infatti, l'affermazione della commissione centrale, secondo cui l'accertamento aveva ad oggetto i saldi attivi realizzati attraverso la vendita di alloggi, non aveva bisogno di particolare motivazione, in mancanza di ogni contestazione al riguardo; ed in assenza di specifiche censure, di fronte alle chiare risultanze dell'atto impositivo, non può dubitarsi, d'altra parte, dell'esattezza della qualificazione attribuita a tali risultanze attive.

Ed invero, la nozione di plusvalenza è pertinente alle operazioni di realizzo di beni relativi all'impresa (art. 81, 100, 106), cioè di beni diversi da quelli alla cui produzione o scambio è diretta l'attività imprenditoriale e non può essere, quindi, correttamente invocata quando, come nella specie, il saldo attivo derivi da operazioni di vendita di immobili compiute dall'Istituto delle Case Popolari, trattandosi di operazioni espressamente comprese tra quelle previste per il raggiungimento delle finalità di tale ente (art. 2 dello statuto approvato con il citato r.d. 25 maggio 1936; artt. 31, 34, 35 r.d. 28 aprile 1938, n. 1165; art. unico della legge 21 marzo 1958, n. 447 di delega e del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, il quale prevedeva l'emanazione di norme occorrenti per disciplinare l'obbligo, a richiesta, della cessione in proprietà anche degli alloggi per i quali le vigenti disposizioni già non prevedevano l'acquisto da parte degli assegnatari o lo subordinavano al consenso del Ministero dei lavori pubblici e degli enti finanziari). La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 25 febbraio 1975, non spiega, poi, nessuna portata sul problema che ne occupa, cioè della tassabilità dei redditi soggetti all'imposta di r.m. cat. B, essendo limitata alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 106 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, nella parte in cui prevede la tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze attive di enti tassabili in base a bilancio, ma non esercenti attività commerciali. Questa dichiarazione d'incostituzionalità deriva dal constatato eccesso sulla delega contenuta nell'art. 63 legge 1956, n. 1, in quanto la tassabilità doveva ritenersi esclusa dalla precedente legislazione (art. 2 legge cit.), in base alla quale era l'esercizio di un'attività imprenditoriale, caratterizzata dallo scopo di lucro, che costituiva il fondamento giuridico della presunzione che le plusvalenze o le sopravvenienze attive fossero comprese nell'accertamento del reddito imponibile.

Ma dalla non tassabilità delle plusvalenze realizzate da enti non commerciali, per la ragione anzidetta, non consegue che tali enti, in quanto potevano tuttavia, come si è detto, realizzare degli utili non fossero assoggettabili, con riferimento agli stessi, all'imposta di r.m. cat. B. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 settembre 1978, n. 4319 - Pres. La Torre - Est. Scanzano - P.M. Gentile (conf.). - Ministero delle finanze (avv. Stato D'Avanzo) c: Soc. Confezioni Casanova.

Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Ricorso alla Commissione Centrale - Spedizione a mezzo posta - Data di spedizione - Irrilevanza.

(r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, artt. 38 e 45; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 17 e 26).

Il ricorso della Commissione centrale, sia nel procedimento dell'abrogato sistema che in quello attuale, deve pervenire nel termine alla segreteria, si che in caso di spedizione a mezzo posta è rilevante la data di ricezione e non quella della consegna all'ufficio postale, a differenza di quanto è invece espressamente previsto per il ricorso in primo e secondo grado (1).

(Omissis). — Con l'unico motivo l'Amministrazione delle finanze denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 35, 38 e 45 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516 e violazione degli artt. 15, 16, 22 e 25 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, sulla nuova disciplina del contenzioso tributario e sostiene che quando, come nel caso, il ricorso alla commissione centrale venga inoltrato a mezzo del servizio postale, il termine per l'impugnazione si intende osservato sempre che entro la data di scadenza il ricorso stesso venga spedito. Per accertare, dunque, la tempestività dell'atto bisognerebbe avere riguardo alla data della sua spedizione e non a quella del suo arrivo.

Afferma conclusivamente che il ricorso alla commissione centrale era ammissibile per essere stato spedito il 4 febbraio 1974.

La censura non è fondata.

(1) Nell'abrogato sistema processuale, come in genere in altre leggi meno recenti, l'impiego del servizio postale spesso non era affatto considerato si che non solo non aveva mai rilevanza la data di consegna del plico all'ufficio postale, ma restava sempre a rischio del mittente l'effettiva ricezione: per l'osservanza del termine il ricorso doveva giungere alla segreteria (art. 38, r.d. 8 luglio 1937, n. 1516) o essere presentato personalmente all'ufficio (art. 37, r.d. citato, art. 57 legge 7 gennaio 1929, n. 4) e quindi nel caso di spedizione valeva come deposito la data di ricezione (Cass., 27 maggio 1971, n. 1567, in *Riv. leg. fisc.*, 1971, 2031; 3 luglio 1971, n. 2071, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1214). Tuttavia per il ricorso in prima istanza si ammetteva la spedizione, dando rilevanza alla data della consegna all'ufficio, in base all'espresso richiamo delle norme sulla presentazione della dichiarazione di cui all'art. 12 del r.d. 17 dicembre 1931, n. 1608 contenuto nell'art. 43 del d.l. 7 agosto 1936, n. 1639.

Nelle leggi più recenti e in quelle sulla riforma, l'impiego del servizio postale appare generalizzato sia per le dichiarazioni (art. 12, d.P.R. n. 600/1973; art. 37, d.P.R. 633/1972) sia per i ricorsi amministrativi (art. 20, d.P.R. n. 638/1972; art. 24, d.P.R. n. 639/1972; art. 38, d.P.R. n. 640/1972; art. 11, d.P.R. 641/1972) sia

Secondo la giurisprudenza formatasi nel vigore del r.d. 8 luglio 1936, n. 1516, il termine per il ricorso alla commissione centrale si intendeva osservato se entro il giorno della sua scadenza il ricorso stesso fosse pervenuto alla segreteria della commissione stessa.

E pertanto, nel caso di spedizione del ricorso a mezzo del servizio postale, occorre avere riguardo, per giudicare della tempestività dell'atto, alla data di arrivo di esso a destinazione e non alla data della spedizione (Cass. 2071/71, 1971/71, 309/70, 1623/66).

Ciò si desumeva — per quanto concerne, in particolare, il ricorso all'ufficio — dall'ultimo comma dell'art. 45 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, e cioè dal richiamo, ivi contenuto, al precedente art. 38, secondo cui il ricorso « deve giungere » alla commissione nel termine di 30 giorni dall'avvenuta notificazione al contribuente. La situazione non è mutata con l'entrata in vigore della nuova disciplina del contenzioso tributario, invocata dall'Amministrazione ricorrente.

Conviene premettere che la natura giurisdizionale delle commissioni tributarie (e del procedimento avanti ad esse) costituisce un dato ormai pacifico, in quanto per espressa norma positiva la loro funzione è « indirizzata unicamente all'applicazione della legge, in base all'obiettivo apprezzamento degli elementi di giudizio » (così testualmente l'art. 10 del d.P.R. 1972 n. 636, in attuazione della direttiva contenuta nell'art. 10 n. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825), e che in materia di procedimento giurisdizionale civile (alle cui norme bisogna fare riferimento, salva la loro compatibilità con quelle specifiche del processo tributario: v. art. 39 del citato d.P.R. n. 636) non esiste un principio generale che ai fini della tempestività di un atto inviato per posta attribuisca rilevanza alla data di spedizione anziché a quella della ricezione. Una conclusione in quest'ultimo senso, quale auspicata dall'Amministrazione ricorrente, può dunque

per il ricorso giurisdizionale alla Commissione di primo grado (art. 17, d.P.R. n. 636/1972); analoga disposizione si rinviene nell'art. 2 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 sui ricorsi amministrativi. Tuttavia l'art. 17 del d.P.R. n. 636 mentre è richiamato per il ricorso alla Commissione di secondo grado (art. 22) non lo è esplicitamente per il ricorso alla Commissione centrale (art. 25). Da ciò la sentenza in rassegna desume che per il ricorso in terzo grado non valga la regola della rilevanza agli effetti del termine della data di spedizione, considerando anche che nel processo civile ordinario non esiste un principio generale che, nel caso di invio di atti per posta, attribuisca rilevanza alla data di spedizione anziché a quella della ricezione.

La statuizione lascia perplessi. Il rinvio ai principi del processo civile non sembra pertinente perché in questo ogni legale conoscenza viene attestata dalla notificazione, mentre nel processo tributario essa è sempre sostituita da forme più semplici ed economiche di presentazione o comunicazione a cura della segreteria. Neppure sembra valida una ragione di distinzione tra ricorso alla commissione centrale, che deve pur sempre essere depositato presso la segreteria della commissione che ha emesso la decisione impugnata, e ricorsi nei due precedenti gradi. Non può infine darsi rilievo esclusivo al dato letterale

essere giustificata solo sulla base di una precisa norma di legge. Ed una tale norma, nel citato d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, esiste per il procedimento avanti alle commissioni di primo e di secondo grado, ma non anche per quello avanti alla commissione centrale. L'art. 17 di tale decreto presidenziale, dettato per il procedimento di primo grado, dispone, al primo comma, che il ricorso è presentato alla commissione mediante consegna alla segreteria o mediante raccomandata con avviso di ricevimento, e che in quest'ultimo caso si considera come data di presentazione quella di spedizione.

La disposizione trova applicazione anche nel procedimento di appello, perché è espressamente richiamato dall'ultimo comma dell'art. 22, ma non nel procedimento dinanzi alla commissione tributaria centrale. Ed invero un analogo richiamo non è contenuto, riguardo al ricorso alla detta commissione, nel successivo art. 25, il quale dispone che il ricorso stesso « è presentato alla segreteria della Commissione che ha emesso la decisione impugnata »: la quale segreteria, compiuti gli adempimenti di sua competenza e ricevuti le deduzioni e l'eventuale ricorso incidentale della controparte, trasmette gli atti alla commissione centrale.

La mancanza dell'esplicito richiamo, costituisce già sul piano dell'interpretazione letterale un rilevante elemento contro la tesi dell'Amministrazione, specie se si considera lo stato della legislazione e della giurisprudenza sull'argomento sotto il vigore dell'ordinamento precedente, e trova d'altronde una spiegazione razionale sia nel diverso contenuto dell'impugnazione avanti alla commissione tributaria centrale (v. art. 26 d.P.R. citato), sia nella alternatività dell'impugnazione stessa rispetto a quella che secondo l'art. 40 può essere proposta dinanzi alla Corte di appello e che è soggetta alle forme, più rigorose, del rito civile. — (*Omissis*).

per quanto concerne i richiami che più di una volta sono incompleti: ad esempio l'art. 25 richiama soltanto il secondo comma dell'art. 15, ma è evidente che al processo di terzo grado si applica anche il primo, il terzo e il quarto comma; similmente l'art. 22 richiama soltanto il primo e secondo comma dell'art. 17, ma al giudizio di appello evidentemente si applica anche il quarto comma.

In definitiva nell'ambito del processo speciale tributario, che sotto questo profilo è più assimilabile ai ricorsi amministrativi che al processo ordinario, sembra potersi individuare un principio generale di equivalenza tra presentazione e spedizione per posta.

Non è priva di rilievo la considerazione, valutata anche dal legislatore, che il rischio, ormai normale, del ritardo nel recapito postale non può essere posto a carico del mittente e che escludere la possibilità della spedizione significa costringere la parte a presentare manualmente il ricorso presso la segreteria, anche se in luogo diverso dal domicilio fiscale o dalla sede dell'ufficio; l'imposizione di un tale onere, del tutto normale nel processo ordinario, è in netto contrasto con lo spirito del decreto sul nuovo contenzioso.

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 novembre 1968, n. 5063 - Pres. Vinci Orlando - Est. Falcone - P.M. Berri (diff.) - Soc. Ridella Moretti (avv. Foglia) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani).

Imposta generale sull'entrata - Condono - Regolarizzazione di formalità - Obbligo del pagamento dell'imposta - Sussistenza.

(d.l. 7 novembre 1973, n. 660 convertito con l. 19 dicembre 1973, n. 823, art. 8).

La prescrizione del terzo comma dell'art. 8 del decreto sull'ultimo condono tributario (« è sanata l'inosservanza delle formalità relative al tributo di cui ai commi precedenti ») è riferibile soltanto a quelle formalità la cui omissione non dava luogo ad obbligo di pagamento dell'imposta, non anche a quelle formalità la cui omissione comportava il sorgere di una obbligazione tributaria che la legge di condono non ha inteso estinguere totalmente (applicazione all'ipotesi di passaggi di merci fra intermediari che, se non sono state osservate le formalità prescritte, dà luogo ad ordinaria entrata imponibile) (1).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 novembre 1978, n. 5064 - Pres. Vinci Orlando - Est. Falcone - P.M. Berri (conf.) - Soc. Ridella Moretti (avv. Foglia) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani).

Imposte e tasse in genere - Condono - Provvedimento amministrativo che lo accorda - Disapplicazione da parte del giudice - Legittimità.

(d.l. 7 novembre 1973, n. 660 convertito con l. 19 novembre 1973, n. 823, art. 11).

Qualora nel corso del giudizio il contribuente abbia chiesto ed ottenuto dall'Amministrazione il condono fiscale, il giudice, senza sospendere il giudizio come previsto nell'art. 11 del d.l. 7 novembre 1973, n. 660,

(1-2) Due decisioni di rilevante interesse in materia di condono. Con la prima, in espressa modifica del precedente orientamento della Sez. semplice (sent. 9 maggio 1977, n. 1778, in questa *Rassegna*, 1977, I, 567), si afferma correttamente che in materia di I.G.E. le formalità sanate automaticamente sono soltanto quelle meramente formali la cui inosservanza non aveva dato luogo in regime ordinario ad una obbligazione di imposta e per le quali le sanzioni vengono, in coerenza all'indirizzo sul condono, abbandonate; ma se l'inosservanza di una formalità, non meramente formale, integrandosi nel presupposto del tributo ha dato luogo ad una obbligazione di imposta (essenzialmente perché il difetto di forma non ha escluso il verificarsi di una normale entrata),

deve indagare sulla legittimità o meno del provvedimento stesso al fine di dichiarare l'estinzione nel caso di esito positivo di quell'indagine ovvero di procedere, previa disapplicazione del provvedimento ritenuto illegittimo, all'esame del merito dell'opposizione (2).

I

(*Omissis*). — Con unico, complesso motivo, denunciando la violazione degli artt. 8 e 11 del d.l. 5 novembre 1973, n. 660, convertito nella legge 19 dicembre 1973, n. 823, e degli artt. 295 e 345 c.p.c., i ricorrenti censurano la sentenza impugnata per avere escluso che fosse avvenuta la definizione della pendenza tributaria relativa alla pretesa di pagamento dell'I.G.E. per le voci riguardanti i prestiti di consumo a favore di acquirenti italiani di merci cosiddette « allo stato estero », le vendite di merci eseguite per mezzo di ausiliari di commercio e le merci consegnate in conto lavorazione, voci per le quali essi contribuenti, nel presupposto, espressamente dichiarato, che le violazioni delle prescrizioni legislative che avevano determinato l'imposizione, costituivano inosservanza di formalità relative all'I.G.E., da considerare « sanate » a norma del terzo comma dell'art. 8 della legge n. 823/1973, non avevano eseguito il pagamento del relativo tributo.

Sostengono, in primo luogo, che la corte del merito, così decidendo, invece di sospendere il giudizio, ha proceduto d'ufficio, senza che al riguardo fosse stata proposta alcuna domanda, all'esame della legittimità del provvedimento di condono; ha ritenuto, quindi, ammissibile detto controllo sebbene l'art. 11 del d.l. n. 660 del 1973 disponga che le

la norma di condono non prevede affatto l'abbandono della pretesa ma semplicemente (primo e secondo comma dell'art. 8) la disapplicazione delle sanzioni solo se viene adempiuto nel termine il debito di imposta.

Sull'argomento della seconda massima era già stato affermato che spetta allo stesso giudice già investito della controversia decidere sulla spettanza del condono posto che ciò si risolve nella decisione sulla estinzione del giudizio e si era quindi ritenuto che il giudice potesse, non sospendere il giudizio, nonostante l'avvenuta presentazione della domanda, ove la controversia non rientrasse tra quelle che possono beneficiare del condono ed altresì che il giudice potesse sull'istanza del contribuente decidere sulla spettanza del condono dopo il rigetto della domanda in sede amministrativa, anche nel caso che a seguito del rigetto fosse stato proposto ricorso alla commissione (Cass., 10 marzo 1976, n. 824 e 12 aprile 1976, n. 1271, in questa *Rassegna*, 1976, 415). Oggi si estende coerentemente lo stesso principio al caso inverso di accoglimento dell'istanza di condono in ipotesi in cui non poteva essere accolta. Ciò non esclude, deve ritenersi, che se peraltro l'estinzione sia stata dichiarata *de plano*, senza verifica della legittimità del provvedimento amministrativo, possa sempre dall'ufficio correggersi il provvedimento che abbia violato le norme del decreto di condono in applicazione del secondo comma dell'art. 11.

definizioni avvenute (in sede amministrativa) non possono essere modificate dall'ufficio o contestate dal contribuente se non per errore materiale o per violazione delle norme del decreto, ed ha, infine, invaso il campo di attività riservato alla competenza della pubblica amministrazione.

Dopo aver ribadito, poi, che non era contestabile l'assunto che le evasioni addebitate dipendevano dall'inosservanza delle formalità stabilite dalla legge per i prestiti di consumo, i passaggi di merci posti in essere per mezzo di ausiliari di commercio e i passaggi di merci a scopo di lavorazione, affermano che l'inosservanza delle formalità rispettivamente prescritte dovevano ritenersi sanate, con il correlativo condono dell'imposta dovuta, a norma dell'art. 8, terzo comma, della legge n. 823 del 1973, il quale, non distingue tra formalità la cui inosservanza dà luogo alla sola applicazione di pene pecuniarie e formalità dalla cui inosservanza consegue l'applicazione dell'imposta.

Il ricorso non merita accoglimento.

I profili critici esposti nella prima parte del motivo non colgono nel segno, poiché la sentenza impugnata, pur respingendo l'opposizione all'ingiunzione fiscale sulla base di un'interpretazione dell'art. 8 terzo comma del d.l. sulla definizione agevolata delle pendenze tributarie, dalla quale conseguiva l'illegittimità di un eventuale provvedimento amministrativo che avesse considerato definita la pendenza tributaria di cui si discuteva, non ha preso in considerazione il provvedimento di tale contenuto esistente nella specie, di cui tuttavia non si era espressamente discusso, tanto che l'ignoranza di esso da parte dei giudici di appello, addebitata a fatto imputabile all'amministrazione finanziaria, è stata fatta valere come motivo di revocazione della sentenza, sull'assunto che la decisione adottata rappresentava l'effetto della mancata conoscenza, da parte del giudice, dell'avvenuta definizione in sede amministrativa dell'intera vertenza, o dell'erronea supposizione che tale definizione non avesse avuto luogo.

Del resto i ricorrenti, ben consapevoli dell'ambito delle questioni che hanno formato oggetto di giudizio nella sentenza impugnata, e che possono costituire oggetto di censura in questa sede, non hanno mancato di formulare queste stesse censure nella sede pertinente, cioè nel ricorso proposto in pari data contro la sentenza emessa in sede di revocazione, nella quale soltanto è venuta in esame la questione della decisività del provvedimento amministrativo di definizione della pendenza tributaria, nel giudizio in cui si discute della fondatezza della pretesa tributaria, in relazione al potere del giudice di conoscere della legittimità di quel provvedimento al fine di disapplicarlo ove lo ritenga illegittimo.

Con la seconda censura i ricorrenti propugnano, in chiave critica della sentenza impugnata, un'interpretazione dell'art. 8, terzo comma, della legge n. 823 del 1973 che non sembra a queste Sezioni Unite meri-

tevole di essere condivisa, anche se risulta suffragata dall'unica decisione che questa Corte ha avuto occasione di adottare sulla questione che viene riproposta.

Una doverosa rimeditazione della soluzione allora data, cui l'accurata e sagace difesa erariale ha offerto il contributo di penetranti rilievi, convince, infatti, che le argomentazioni alle quali quella conclusione risulta affidata non sono dotate di sicura efficacia dimostrativa e appaiono valorizzate in una impostazione che trascura la direttiva ermeneutica derivante da un'adeguata valorizzazione dei principi e delle finalità cui sono informati i provvedimenti di concessione del c.d. condono fiscale.

Non sembra, anzitutto, che, sul piano letterale, sia univocamente desumibile, dall'espressione « è sanata l'inosservanza delle formalità relative al tributo di cui trattasi », alcun argomento ermeneutico che consenta di riferirla, come pretendono i ricorrenti, anche all'evasione del tributo collegata ad inosservanze di formalità (scrittura di data certa per i prestiti di consumo e formalità stabilite dagli artt. 6 e 21 del r.d. 26 gennaio 1940 n. 10 per il passaggio di merci in lavorazione o a rappresentanti con deposito) che rendono senz'altro applicabile l'imposta per il fatto del passaggio materiale della merce, poiché il termine formalità, ampiamente denotativo, è impiegato, nella materia che ne occupa, con un uso connotativo non uniforme, perché, a fianco di norme di cui potrebbe ritenersi essere stato adottato con il significato anzidetto, (art. 7, terzo comma, del d.l. n. 660 del 1973 cit.) è possibile rinvenirne altre in cui detto termine è usato nel contesto di disposizioni che stabiliscono l'esonero dalle sanzioni, ma richiedono il pagamento dei tributi qualora siano dovuti (v. art. 5, terzo comma, 6, terzo comma, del d.l. cit. e legge 31 ottobre 1963, n. 1458 nonché legge 23 dicembre 1966, n. 1139, concernenti il condono di sanzioni non aventi natura penale in materia tributaria).

Il significato del terzo comma dell'art. 8 di cui si discute va ricercato, invece, valutando la portata della norma da esso posta nel contesto normativo dell'intero articolo e del provvedimento legislativo nel quale è inserito.

Sotto il primo profilo, giova considerare che la stessa norma in esame fa espresso richiamo a quelle dettate nei due commi precedenti, insieme alle quali esaurisce l'indicazione delle possibili violazioni in tema di imposta generale sull'entrata ammesse alla definizione agevolata.

Ed infatti, se il primo comma riguarda « le violazioni in materia di imposta generale sull'entrata anche se definitivamente accertate », nelle quali vi è stato, quindi, evasione di imposta, ed il secondo comma riguarda le « violazioni di cui al comma precedente non ancora accertate », nelle quali egualmente vi è stato omesso pagamento del tributo, ed in entrambi i casi è previsto che, su domanda del contribuente, non si fa luogo al

versamento delle soprattasse, delle pene pecuniarie e delle altre sanzioni non penali, subordinatamente al versamento dell'imposta dovuta, l'unica interpretazione possibile della locuzione « inosservanza delle formalità, relative al tributo di cui ai commi precedenti », che consenta di individuare ipotesi non comprese nei primi due commi e di dare senso compiuto e non contraddittorio all'elencazione legislativa, è quella secondo cui essa individua violazioni di formalità poste dalla legge tributaria senza collegamento con l'obbligo di pagamento dell'imposta, e quindi senza che vi sia stata evasione tributaria.

Del resto, soltanto a queste ipotesi, in cui numerose disposizioni della legge sull'I.G.E. prevedevano obblighi ed adempimenti a carico dei contribuenti ed anche di persone estranee al rapporto tributario, la cui trasgressione non comportava evasione d'imposta, ma soltanto l'applicazione di sanzioni pecuniarie (tra gli altri, artt. 28, 29, 30 lett. e, 37), si dimostra perfettamente coerente la normativa dettata, secondo cui il beneficio (esenzione dal pagamento di dette sanzioni) opera immediatamente ed incondizionatamente con la sanatoria *ex lege*.

Ma, è avendo riguardo all'intero provvedimento legislativo che una interpretazione come quella fondata dai ricorrenti sulla sola genericità dell'espressione normativa (è sanata l'inosservanza di formalità), si dimostra inaccettabile, perché tale provvedimento, se ha consentito, per alcune imposte (registro e successione) e in determinate ipotesi, la « definizione agevolata » con pagamento di una parte del tributo dovuto, non prevede in nessun caso (al pari delle precedenti leggi in materia) il puro e semplice abbandono da parte della finanza di ogni pretesa, sia in ordine ad una delle imposte considerate sia in ordine alla sanzione pecuniaria.

E ciò, come è di intuitiva evidenza, proprio per il conseguimento delle finalità di politica fiscale che avevano determinato il provvedimento: le quali, « in presenza di una diminuzione delle entrate tributarie rispetto alle previsioni di bilancio », e della necessità di fronteggiare una possibile flessione degli accertamenti durante la fase di entrata in vigore della riforma tributaria, si concentravano nella urgenza « di assicurare allo Stato rapidità di afflusso delle « entrate straordinarie derivanti dalla liquidazione delle pendenze insolute (di rilevantissima mole) e di alleggerire, al contempo, la pubblica amministrazione degli oneri derivanti dalla esigenza di curarne nei modi normali la definizione » (vedi *relazione La Loggia* alla Camera dei deputati nella seduta 27 novembre 1973).

Ed infatti, mentre la rinuncia alla riscossione delle imposte già accertate (o meno) e delle connesse pene pecuniarie, cioè la rinuncia pura e semplice alla pretesa impositiva, si colloca fuori di ogni logica di politica fiscale, anche se dettata da motivi eccezionali, come quelli innanzi detti, l'abbandono, invece, delle soprattasse e delle sanzioni pecuniarie, con la riduzione dell'imposta in alcuni casi, o con la definizione agevo-

lata di imponibili non ancora accertati, in altri casi, secondo la disciplina dettata dal d.l. n. 660 del 1973, costituendo per il contribuente un incentivo determinante a chiedere la definizione della pendenza tributaria, era sufficiente per consentire allo Stato, senza compromettere la realizzazione immediata delle entrate di cui aveva bisogno, anzi concentrandone utilmente la riscossione, di eliminare il grande arretrato di lavoro dell'amministrazione finanziaria chiamata ad uno sforzo impegnativo, dalla riforma tributaria già approvata.

Giova, infine, considerare che non può essere neppure accolta — come esattamente rileva la difesa dell'amministrazione finanziaria — un'interpretazione, alla quale pure sembrano riferirsi i ricorrenti, secondo cui la sanatoria delle formalità, di cui si discute, non importava l'abbandono definitivo del tributo e della relativa penalità, in quanto, facendo venir meno soltanto la presunzione dell'esistenza del trasferimento di merci, lasciava impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di accertare l'esistenza del fatto generatore dell'imposta per altra via.

Ed invero, anche così intesa, e senza considerare che, come già detto, dal coordinamento delle norme dettate dall'art. 8 della legge più volte citata, discende che ogni violazione che comporti evasione dell'I.G.E. deve ritenersi compresa nelle previsioni del primo (se accertata) o del secondo comma (se non ancora accertata), i quali richiedono la denuncia ed il pagamento dell'imposta, quale condizione per godere dell'esenzione della pena pecuniaria, la disposizione di cui discute risulterebbe pur sempre incongruente con la *ratio* e le finalità del provvedimento già ricordate.

Non solo, infatti, non sarebbe assicurata con rapidità alcuna entrata fiscale, ma verrebbe meno « la coerenza interna del provvedimento, consistente essenzialmente nell'automaticità delle definizioni » (v. *intervento del Ministro Visentini* nella discussione alla Camera dei deputati del 27 novembre 1973), poiché, non essendo esaurito il rapporto tributario, sarebbe restituita agli uffici finanziari l'iniziativa di nuovi accertamenti molto più laboriosi dei precedenti, con aggravio del carico di lavoro che si voleva, invece, alleggerire in vista dell'entrata in vigore del nuovo sistema tributario, e con l'eventualità di sostituire a quello esistente un nuovo contenzioso, di ben maggiore impegno per gli organi di giustizia tributaria, in considerazione della necessità di valutazione delle prove cui l'amministrazione sarebbe tenuta, non risultando la pretesa tributaria, più fondata o, comunque, collegata alla mera inosservanza di un obbligo di documentazione o registrazione stabilito dalla legge. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Con i due motivi di ricorso, che svolgono censure connesse ed in parte identiche, e che, pertanto, possono essere esaminati congiuntamente, i contribuenti, denunciando la violazione dell'art. 11 del

d.l. 5 novembre 1973, n. 660 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1973, n. 823) e dall'art. 112 c.p.c., in relazione all'art. 360 nn. 1, 3 e 5 dello stesso codice (primo motivo), nonché violazione dell'art. 8 del d.l. n. 660 del 1973 cit., degli artt. 9 e 21 del r.d. 26 gennaio 1940, n. 10 sull'I.G.E., dell'art. 210 c.p.c., dell'art. 1427 c.c., e degli artt. 24 e 113 della Costituzione (secondo motivo), censurano la sentenza impugnata per avere respinto la domanda di revocazione, da essi proposta, con l'affermazione che la decisione impugnata non poteva ritenersi fondata sulla mancata conoscenza da parte del giudice dell'avvenuta definizione, in sede amministrativa, dell'intera controversia o dell'erronea supposizione che tale definizione non avesse avuto luogo, in quanto l'accoglimento dell'istanza di condono da parte dell'Ufficio non poteva essere considerato essenziale ai fini del decidere, trattandosi di provvedimento che, per la sua illegittimità, non avrebbe potuto esplicare alcuna influenza sulla risoluzione della questione relativa all'estinzione del giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale. Sostengono che, così pronunciando, la sentenza impugnata: ha violato (ignorandolo) il capoverso dell'art. 11 del d.l. n. 660 del 1973, secondo il quale le definizioni intervenute non possono essere modificate dall'ufficio o contestate dal contribuente se non per errore materiale o per violazione del decreto; ha violato, altresì, il principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, non essendo stata domandata da nessuna delle parti la dichiarazione d'inefficacia del provvedimento di condono; ha invaso « una sfera di giurisdizione riservata, dalle leggi citate, all'Amministrazione finanziaria »; ha negato il carattere di inosservanza di formalità alle infrazioni tributarie che erano state contestate, mentre la qualifica formale di esse era pacifica in causa ed era stata ad esse attribuita dallo stesso Ministero delle Finanze; ha ritenuto di poter dichiarare l'illegittimità di un atto della pubblica amministrazione, dichiarazione che esige, invece, un giudizio innanzi ai competenti organi di giurisdizione amministrativa; ha giudicato della legittimità del provvedimento amministrativo di cui si discuteva e che non era stato versato in causa, senza ordinarne l'esibizione.

Tutti i profili critici così prospettati, convergenti nel contestare il potere dei giudici della revocazione di procedere all'esame, concluso negativamente, della decisività del documento da cui risultava la definizione amministrativa della pendenza tributaria, sono infondati.

Ed infatti, qualora, nel corso del giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale ritualmente proposto, secondo la previgente normativa sul contenzioso tributario, dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, il contribuente abbia chiesto ed ottenuto dall'amministrazione il condono fiscale, il giudice, senza sospendere il giudizio, come previsto dall'art. 11 del d.l. 5 novembre 1973, n. 660 (convertito in legge con legge 12 dicembre 1973, n. 822) deve indagare sulla legittimità o meno del provvedimento di condono, al fine di dichiarare l'estinzione del processo nel caso di

esito positivo di quella indagine, ovvero di procedere, previa disapplicazione del provvedimento ritenuto illegittimo, all'esame del merito dell'opposizione (Cass., 20 novembre 1976, n. 4370).

Poiché, inoltre, il condono fiscale costituisce, in virtù della sopravvenuta normativa che lo prevede, un fatto modificativo del diritto fatto valere dall'amministrazione finanziaria con l'ingiunzione, sulla sussistenza di esso, come di qualsiasi fatto che estingua o modifichi il diritto dedotto in giudizio, è competente a conoscere il giudice che deve affermare o negare la sussistenza di quel diritto, e tale indagine, essendo svolta, *incidenter tantum*, ai fini dell'eventuale disapplicazione, e cioè del riconoscimento dell'efficacia dispositiva del provvedimento con cui l'amministrazione dichiara definita la pendenza tributaria ai fini della disciplina del rapporto controverso e della decisione invocata (art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E), non importa violazione dei limiti del potere giurisdizionale del giudice ordinario nei confronti dei provvedimenti amministrativi (Cass., 16 novembre 1976, n. 4254; 3 aprile 1978, n. 1503).

Esattamente, pertanto, la Corte milanese, chiamata a conoscere degli effetti del provvedimento amministrativo ora ricordato in una controversia la cui appartenenza alla giurisdizione ordinaria non era contestabile (e non lo era stato), hanno giudicato della legittimità di tale atto non in via principale (invadendo l'area di giurisdizione riservata ai giudici amministrativi), ma solo in via incidentale e strumentale, in forza di poteri il cui esercizio era stato sollecitato espressamente, al contrario di quanto si afferma, dalla stessa Amministrazione delle Finanze, e che, comunque, non esigeva eccezione od istanza di parte, poiché l'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, impone all'autorità giudiziaria di applicare gli atti e i regolamenti amministrativi soltanto se questi sono conformi alle leggi, conferendo, pertanto, alla stessa il potere-dovere di disapplicarli se a legge non conformi (S.U., 27 ottobre 1956, n. 2641; 7 febbraio 1970, n. 283; 24 febbraio 1973, n. 549).

Resta ancora da osservare: che ai fini del giudizio di decisività del provvedimento di definizione amministrativa della pendenza tributaria, nel giudizio in cui si era discusso della fondatezza della pretesa fiscale che i contribuenti affermavano ormai venuta meno per effetto di quel provvedimento, con la conseguente estinzione del processo, nessun obbligo per il giudice di ordinare l'esibizione del documento poteva configurarsi, una volta che l'esistenza ed il contenuto del provvedimento erano del tutto pacifici in causa, per le espresse ammissioni al riguardo dell'Amministrazione delle Finanze; e che, agli stessi fini, nessun rilievo poteva avere, per risolvere il problema ermeneutico della portata della norma del terzo comma dell'art. 8 del d.l. n. 660 del 1973, che ha dichiarato sanate l'inosservanza delle formalità in materia di I.G.E., la circostanza che l'amministrazione, nel procedere all'accertamento dell'evasione di imposta ed alla irrogazione delle sanzioni pecuniarie, aveva fatto riferi-

mento, nella specie, a violazioni di formalità, poiché — senza considerare la non pertinenza del rilievo, posto che il problema da risolvere non era quello se il tributo fosse stato imposto o meno in conseguenza della mancata osservanza di formalità, ma se la norma agevolativa del terzo comma del ricordato art. 8 potesse essere intesa o meno nel senso che l'inosservanza di formalità dalle quali conseguiva la debenza del tributo fosse sanata con l'abbandono da parte del fisco della pretesa tributaria — nessun limitazione dei poteri del giudice poteva conseguire da quella qualificazione operata dall'amministrazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 novembre 1978, n. 5068 - *Pres. ed Est.*
Granata - P.M. Gentile (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Fienga) c. Ferruzzi.

Imposte doganali - Diritti di prelievo - Giorno dell'importazione - Definizione in base ai regolamenti comunitari - Norme nazionali sui dazi doganali - Irrilevanza.

(Reg. Consiglio C.E.E. 4 aprile 1962, n. 19, art. 17 e 13 giugno 1967, n. 120, art. 15; d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, disp. preliminari, art. 6).

Ai fini della liquidazione dei diritti di prelievo comunitari, il « giorno dell'importazione », da determinare secondo le norme dei regolamenti del Consiglio della C.E.E., è quello in cui la dichiarazione della merce viene accettata dagli uffici doganali; a tal fine è invece irrilevante la norma dell'art. 6 delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale approvata con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723 (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso, l'Amministrazione finanziaria — denunciando, in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c., violazione dell'art. 6 delle disposizioni preliminari della tariffa doganale approvata con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723 — deduce che nella fattispecie andava applicata la disciplina dettata da tale disposizione, per nulla contrastante con l'ordinamento comunitario perché introdotta nel nostro ordinamento a seguito della raccomandazione 25 maggio 1962 della commissione delle Comunità europee e valevole anche in materia di prelievi comunitari. E nega, sulla base del citato art. 6, che la riduzione di aliquota dei diritti di prelievo, sopravvenuta fra l'accettazione della dichiarazione di importazione ed il ritiro della merce, possa trovare applicazione quando l'importatore non ne abbia fatto, come nel caso, domanda scritta prima del ritiro stesso.

(1) La decisine si adegua pienamente alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 15 giugno 1976 nella causa n. 113/75, pubblicata in questa *Rassegna*, 1976, I, 524 con ampia nota A. MARZANO alla quale si rinvia.

La tesi della Finanza, volta a far dichiarare dovuto dall'importatore il prelievo nella misura vigente alla data di accettazione della dichiarazione di importazione, è fondata e merita accoglimento, peraltro in applicazione di norma diversa da quella come sopra invocata.

I diritti di prelievo previsti dai regolamenti della Comunità economica europea in sostituzione dei dazi doganali di importazione e di esportazione configurano una categoria di diritti di confine nuova e diversa rispetto ai medesimi e, quindi, sono disciplinati dalle disposizioni regolamentari comunitarie che li autorizzano oltrechè dalle norme statali, per l'applicazione ed il coordinamento dei regolamenti medesimi, ma non anche, salvo diverso richiamo, dalle norme sui dazi doganali. Ora, secondo la normativa comunitaria, il prelievo che deve essere riscosso è quello « applicabile il giorno della importazione », come testualmente stabilisce il regolamento C.E.E. dal 4 aprile 1962 n. 19, che per primo realizzò il regime dei prelievi — in attuazione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista dall'art. 40 del Trattato — istituendolo nel settore dei cereali (contemporaneamente ai regolamenti n. 20 per la carne suina, n. 21 per le uova e n. 22 per il pollame) e ripeté pure il successivo regolamento n. 120 del 13 giugno 1967 all'art. 15. Né può ritenersi di ostacolo, alla operatività della stessa regola anche per i prelievi introdotti nel settore — che interessa la causa — della carne bovina con il regolamento n. 14 del 5 febbraio 1964, la circostanza che quest'ultimo non contenga alcuna disposizione diretta a stabilire il punto di riferimento cronologico, per la determinazione della relativa aliquota, trattandosi di una disposizione che, per il suo carattere generale, una volta enunziata nel primo regolamento attuativo del nuovo regime non occorre ripetere nei regolamenti successivi, volti ad estendere tale regime ad altri settori del mercato agricolo.

Se dunque, è la surriferita norma comunitaria quella applicabile nel caso, non rimane che prendere atto dell'interpretazione di essa data — nell'esercizio delle peculiari funzioni commesse dall'art. 177 del Trattato — dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee con la sentenza 15 giugno 1976, in causa n. 113/75 Frecassetti c. Ministero Finanze, secondo la quale la locuzione « giorno della importazione » va intesa come giorno in cui la dichiarazione di importazione viene accettata dagli uffici doganali. Sicché alla stregua della regola di diritto comunitario così posta ed interpretata, è superata, perché estranea alla materia dei prelievi, ogni questione di interpretazione dell'art. 6 delle disposizioni preliminari alla Tariffa doganale approvata con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, e va affermato il principio che in ogni caso, cioè anche nella ipotesi di successiva variazione dell'aliquota in senso favorevole all'importatore, i diritti di prelievo vanno applicati con riguardo all'aliquota vigente nel giorno in cui la dichiarazione di importazione della merce è accettata dagli uffici doganali. — (*Omissis*).

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 18 gennaio 1978, n. 5 - *Pres. Val-
lillo - Rel. Mancuso - De Matthaëis (avv. Pignatelli e Gesualdi) c.
Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Allisimi).*

**Acque pubbliche ed elettricità - Giudizio e procedimento - Appello -
Deposito - Mancanza - Riassunzione - Termine - Inosservanza -
Perenzione.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 186 e 194).

**Acque pubbliche ed elettricità - Giudizio e procedimento - Appello -
Cancellazione per inattività delle parti - Riassunzione - Termini -
Inosservanza - Perenzione.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 159 e 186).

*Indipendentemente dalla decadenza comminata dall'art. 194 del t.u.
11 dicembre 1933, n. 1775 per il caso di mancato deposito del ricorso al
tribunale superiore delle acque ed ipotizzando la possibilità che il deposito
dell'atto di appello sia consentito a seguito di riassunzione, l'appello è
da considerare perento se la riassunzione non avvenga entro sei mesi
dalla notifica dell'atto di impugnazione (1).*

*L'appello incidentale, tempestivamente proposto e depositato, si pe-
rime se, cancellata la causa del ruolo, il giudizio non sia stato riassunto
nei successivi sei mesi (2).*

(*Omissis*). — Sia l'appello principale della Cassa — dal quale il
De Matthaëis eccepisce « la estinzione » — che l'appello incidentale pro-
posto da quest'ultimo — e del quale controparte eccepisce la peren-

(1-2) L'art. 190 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 dispone che per i giudizi di appello innanzi al Tribunale superiore delle acque si osservano le forme indicate negli articoli precedenti. Deve, dunque, escludersi che venga in applicazione l'art. 194, primo comma, dettato per i giudizi inerenti alla competenza giurisdizionale del Tribunale superiore quale individuata dall'art. 143 del t.u.

Al deposito dell'atto di appello e dei documenti su cui si fonda va invece applicato l'art. 156 del t.u. e le conseguenze del mancato deposito sono perciò da ritenere disciplinate dall'art. 176, che, mentre dispone doversi avere la citazione come non avvenuta, fa salvi tutti gli altri effetti del ricorso.

Ne deriva che, esclusa la operatività del termine di decadenza, dovrà farsi luogo a riassunzione nel termine indicato dall'art. 186 t.u.

Sull'interpretazione dell'art. 176 t.u. con riferimento ai giudizi di appello, cfr. Cass., Sez. Un., 16 febbraio 1937, n. 403, in *Foro it.*, 1937, I, 1643.

zione — sono da considerare egualmente perenti ai sensi dell'art. 186 t.u. citato.

Quanto all'appello principale, tempestivamente notificato ma non seguito da deposito e neppure riassunto nei sei mesi successivi alla notifica dell'atto di impugnazione (21 dicembre 1970), va rilevato, invero, che, anche a non considerare l'effetto della decadenza determinato dal mancato deposito ai sensi dell'art. 194 cit. e cioè anche ad ipotizzare la possibilità che il deposito stesso sia consentito a seguito di riassunzione, il fatto stesso di tale mancata riassunzione entro il trimestre (*rectius*: semestre) è sufficiente — equivalendo al non compimento di attività procedurali entro l'arco del termine anzidetto — a porre in essere una sicura causa di perenzione della istanza impugnatoria, in base al disposto dell'art. 186 del ripetuto t.u.

Quanto, poi, all'appello c.d. incidentale ne va anzitutto rilevato il carattere di impugnazione sostanzialmente principale, nel senso che la sua posteriorità rispetto a quello di controparte si accompagna tuttavia al requisito della tempestività a termine dell'art. 189 t.u., mentre la norma di cui all'art. 487, terzo comma c.p.c. 1865 (applicabile ai procedimenti avanti i Tribunali delle Acque) — norma che stabilisce la inefficacia della impugnazione incidentale in caso di tardività (e, quindi per implicito di perenzione) di quello principale — ne consente la utile conversione in tali sensi.

Anch'esso tuttavia, risulta, come sopra indicato, colpito da perenzione.

E ciò, in quanto, essendo stata la relativa causa cancellata dal ruolo nella udienza del 26 gennaio 1974 (ex art. 159, ultimo comma, t.u.), la riassunzione della medesima avrebbe potuto essere validamente compiuta entro il semestre successivo, laddove invece essa risulta effettuata, una prima volta, il 17 gennaio 1975, ed una seconda volta, il 12 settembre 1977: vale a dire, in ogni caso, largamente oltre il termine anzidetto.

Il mancato rispetto del quale comporta, dunque, la perenzione anche di questa istanza di gravame, in conformità del disposto del più volte citato art. 186. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 1 febbraio 1978, n. 7 - *Pres.* Vallillo - *Rel.* Granata - Ministeri dei Lavori pubblici e dell'Agricoltura e foreste (avv. Stato Cevaro) c. Calabrese (avv. Guerra, Schillaci, Tramontano).

Acque pubbliche ed elettricità - Giudizio e procedimento - Accertamento tecnici preventivo - Danni da straripamento di acque fluenti - Eccezionale urgenza - Competenza pretorile - Forme del provvedimento.

(cod. proc. civ., artt. 693, primo comma, e 697)

Responsabilità civile - Opera di bonifica costruita dallo Stato - Danni da manutenzione difettosa o negligente - Soggetto responsabile - Stato o consorzio di bonifica - Consegna dell'opera - Rilevanza - Onere della prova.

Responsabilità civile - Responsabilità della p.a. - Da fatto illecito - Opera di bonifica - Manutenzione difettosa o negligente - Diritto al risarcimento dei danni - Sussiste - Preesistente deteriorata condizione dell'immobile - Irrilevanza.

L'istanza di accertamento tecnico preventivo, con cui si chiede la verifica dello stato dei luoghi al fine di far constare della esistenza di danni arrecati da un'alluvione da straripamento di acque fluenti, può essere presentata al pretore del luogo il quale può altresì provvedere con decreto anziché con ordinanza, giacché nel caso ricorre quella eccezionale urgenza che giustifica sia la competenza del pretore del luogo sia l'adozione dello speciale procedimento di cui al successivo art. 697 (1).

La responsabilità per i danni derivati da difetto di manutenzione di un'opera di bonifica costruita dallo Stato va imputata alla stessa amministrazione statale, se questa, cui incombe il relativo onere, non prova d'averne eseguito la consegna al consorzio di bonifica operante nel comprensorio in cui l'opera ricade (2).

Il proprietario di fondi interessati da opere di bonifica e precedentemente soggetti ad invasione di acque, salva l'adozione di provvedimenti di imperio da parte dell'amministrazione pubblica preposta alla cura e gestione dell'opera, ha diritto al mantenimento della situazione determinata dall'opera pubblica ed al risarcimento del danno che la sua difettosa manutenzione gli abbia arrecato (3).

(*Omissis*). — L'eccezione di difetto di legittimazione passiva, avanzata dalle amministrazioni statali convenute, sul rilievo che, trattandosi di opere di bonifica, la manutenzione del corso d'acqua esondato sarebbe

(1) In tema di accertamento tecnico preventivo, per l'esperibilità del mezzo di assicurazione della prova in rapporto a giudizi di competenza dei tribunali delle acque, cfr. Cass., 9 gennaio 1974, n. 62, in questa *Rassegna*, 1974, I, 721; Trib. sup. acque, 2 ottobre 1971, n. 21, in *Cons. Stato*, 1971, II, 997; Trib. sup. acque, 28 aprile 1971, n. 8, in *Cons. Stato*, 1971, II, 414: tutte relative a casi di accertamenti disposti dal presidente del Tribunale regionale delle acque. Trib. sup. acque, 8 giugno 1965, n. 11, in *Cons. Stato*, 1965, II, 297 ha ritenuto che lo straripamento di un canale con conseguente immediato pericolo di inondazione di un fondo e della perdita delle colture concreta l'estremo dell'urgenza richiesto dall'art. 697 c.p.c., per il ricorso alla procedura dell'istruzione preventiva.

(2) Sulla consegna dell'opera di bonifica — quale circostanza idonea a trasferire l'obbligo di manutenzione (artt. 16 e 17 r.d. 13 febbraio 1933, n. 215) — cfr. Trib. sup. acque, 10 ottobre 1977, n. 27, in questa *Rassegna*, 1977, I, 920.

(3) Nello stesso senso, Trib. sup. acque, 10 ottobre 1977, n. 27, in questa *Rassegna*, 1977, I, 920; Cass., 8 luglio 1972, n. 2288, in *Giust. civ.*, 1972, I, 1723.

stata a carico del competente consorzio, è stata dal tribunale regionale respinta argomentandosi, ex art. 16 e seguenti r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, che essendo mancata la dichiarazione di compimento dell'opera, la manutenzione continuerebbe a gravare ancora sullo Stato.

Contro tale capo di pronunzia si appunta il primo motivo di appello, con cui si muove al Tribunale regionale un duplice addebito: il primo consistente nella mancanza di qualsiasi prova sia della costruzione dell'opera da parte dello Stato ai sensi della normativa sulla bonifica integrale, sia della sua proprietà; il secondo consistente nel difetto, ancora, di prova — da fornirsi a cura ed onere degli attori — della mancanza del provvedimento statale di consegna.

Di fronte alla obiezione degli appellati (cfr. comparsa risposta p. 2 e ss.) non doversi confondere il piccolo alveo S. Mauro, convogliante le poche acque della sorgente omonima, con l'alveo comune nocerino, fluente a poca distanza e denominato anch'esso, nel punto in cui si verificarono le rotte, S. Mauro, le amministrazioni appellanti hanno poi precisato il loro assunto, sostenendo che il corso d'acqua fluente lungo il confine dei fondi degli attori, e dalla esondazione delle cui acque i terreni rimasero allagati, è il « canale S. Mauro », corso d'acqua naturale rientrante nelle attribuzioni manutentive del Consorzio, mentre « ...sicuramente artificiale è l'alveo canale nocerino, costruito... nell'ambito delle bonifiche avviate dai Borboni e proseguite dal Regno d'Italia » né — hanno poi aggiunto — può prendersi in considerazione la circostanza che lo straripamento del canale S. Mauro sarebbe stato causato dalla rottura dell'argine dell'alveo comune nocerino, in quanto ciò dovrebbe risultare dall'accertamento tecnico preventivo, non opponibile però ad essere amministrazioni appellanti per le ragioni svolte nel terzo motivo di appello, a tenore del quale detto incumbente istruttorio, disposto ed espletato davanti al pretore di Nocera Inferiore, sarebbe viziato perché: 1) mancava il requisito della eccezionale urgenza, onde ben sarebbe stato possibile per gli interessati rivolgersi al presidente del tribunale regionale di Napoli; 2) le amministrazioni, a causa dei tempi di notifica del decreto, non erano state in grado di presenziare, con propri tecnici, alle indagini; 3) non poteva essere conferito al C.T.U. l'incarico di accertare anche l'entità dei danni, esulando tale indagine da quelle consentite. Comunque, hanno ancora argomentato, data e non concessa l'esistenza di quel rapporto di causa ed effetto tra la esondazione dell'alveo comune nocerino e quella del canale S. Mauro, ancora resta da dimostrare che fosse lo Stato tenuto a curare la manutenzione dell'alveo stesso, e non invece il Consorzio, nel cui perimetro anche tale corso d'acqua rientrerebbe (memoria conclusionale citata).

Il primo ed il terzo motivo così riassunti — che, per la connessione logica fra loro intercorrente, vanno congiuntamente esaminati — sono infondati.

L'eccezionale urgenza di procedere all'accertamento tecnico preventivo — che giustifica sia la competenza del pretore del luogo ai sensi dell'art. 693, primo comma, c.p.c. sia l'adozione dello speciale procedimento di cui al successivo art. 697, è nel caso ravvisabile nel tipo stesso di fatti da accertare, in quanto le cause di una alluvione da straripamento di acque fluenti, come l'entità e la natura dei danni sofferti dai terreni in conseguenza sommersi, tanto più diventano meno facilmente ed esattamente individuabili, quanto più ne è differita nel tempo la rilevazione, proprio a cagione delle modificazioni allo stato dei luoghi apportate, normalmente non in un unico istante ma durante un arco più o meno lungo di tempo, dalla vicenda alluvionale e dalla dinamica del suo svolgimento. Nella specie, quindi, come va riconosciuta la competenza del pretore di Nocera Inferiore, così va negata la violazione del contraddittorio, avendo le parti istanti provveduto, entro il termine brevissimo fissato all'uopo dal giudice, a notificare il provvedimento ammissivo del mezzo istruttorio alle controparti, messe così in grado di partecipare, come effettivamente parteciparono, se non all'inizio delle operazioni peritali, certamente al loro svolgimento. Le risultanze di tale incumbente istruttorio sono quindi bene utilizzabili in causa, e in primo luogo quella secondo cui furono le acque defluite attraverso le rotte apertesì nell'argine dell'alveo comune nocerino a provocare l'esondazione di quelle fluenti nel canale S. Mauro ed il conseguente allagamento dei terreni da questo bagnati.

Onde l'indagine ritorna alla identificazione del soggetto, cui la rottura degli argini dell'alveo comune nocerino è imputabile in ragione delle addotte cause del suo verificarsi, in ragione cioè dell'asserito difetto di manutenzione.

E non v'è dubbio sotto tale profilo la legittimazione passiva dello Stato debba essere confermata, dalle stesse allegazioni difensive delle amministrazioni appellanti risultando, come si è riferito, che trattasi di un canale artificiale, costruito dallo Stato nel quadro di un programma di bonifica del comprensorio, della cui consegna a terzi successivamente al compimento non esiste agli atti, né è stata offerta, alcuna prova, l'onere della quale faceva carico allo Stato, cioè al soggetto che, ad esonero della responsabilità derivantegli dalla situazione di fatto iniziale, allegava la modificazione successiva della stessa in senso estintivo (del titolo) di quella responsabilità.

Con il secondo motivo si censura la sentenza impugnata là dove afferma che, quando la p.a. abbia alterato il deflusso delle acque con opere di difesa poi mantenute insufficientemente con conseguenti danni ai rivieraschi, questi abbiano diritto al risarcimento. A giudizio delle amministrazioni appellanti, invece, il danno sarebbe eziologicamente collegato non con la (in ipotesi) trascurata manutenzione, ma con l'originaria situazione dei fondi rispetto al corso d'acqua, di certo non

imputabile alla p.a., nei cui confronti pertanto i rivieraschi non avrebbero alcun diritto soggettivo perfetto quanto alla utilità che loro derivava anzidette opere di difesa.

La doglianza va respinta, perché come questo Tribunale Superiore ha pur di recente precisato (sent. 10 ottobre 1977, n. 27), in causa Consorzio bonifica Volturmo c. Lilla) conformandosi all'insegnamento delle Sezioni Unite della C.S. (sent. 8 luglio 1972, n. 2288) — è inaccettabile la pretesa parificazione, rispetto alla posizione soggettiva del proprietario del fondo interessato all'opera di bonifica, della situazione successiva all'esecuzione della stessa a quella precedente. Una volta realizzata l'opera, infatti, il privato diviene titolare di una posizione di diritto soggettivo affievolibile solo con l'esercizio dei poteri di imperio della p.a. preposta alla cura ed alla gestione di essa, onde egli ben può agire per il risarcimento dei danni sofferti in conseguenza anche della difettosa e negligente sua manutenzione.

Neppure può trovare accoglimento il quarto motivo, con il quale le amministrazioni ripropongono la tesi, secondo la quale lo straripamento delle acque, pur quando la manutenzione dell'alveo fosse stata perfettamente curata, si sarebbe egualmente verificata a causa della eccezionalità delle precipitazioni verificatesi in quel periodo.

Risulta invero dall'accertamento tecnico preventivo che l'alveo era in stato di completo abbandono ripieno di fondami e semiostruito da canne e vegetazioni varie, ostacolanti il libero defluire delle acque. Anche in considerazione di questa particolare situazione di fatto, costitutiva certamente di una *culpa in omittendo* della pubblica amministrazione tenuta a curare la manutenzione a regola d'arte del manufatto, incombeva all'amministrazione stessa l'onere di provare, come fatto liberatorio della propria responsabilità, l'evento di forza maggiore. Ed invece l'allegazione del carattere eccezionale delle precipitazioni atmosferiche è rimasta anche in appello sfornita di qualsiasi prova, non avendo le appellanti provveduto a specificare, neppure in via meramente assertiva, le misure di comparazione rispetto alle quali il giudizio di eccezionalità della precipitazione in discorso, anche se quantificate nella entità indicata nelle note del Servizio idrografico in data 19 maggio 1976 e 22 giugno 1968, dovrebbe essere espresso (a parte la scarsa attendibilità di misurazioni, quali quelle menzionate nelle note citate, registrate da stazioni situate fuori del bacino interessato). Anzi neppure è stata smentita con puntualità la indicazione circostanziata di dati pluviometrici fornita dagli appellati per dimostrare la normalità delle precipitazioni verificatesi nell'ottobre-novembre 1961 rispetto al 3° caso critico rilevato con probabilità 1/20.

Infondato, infine, è pure il quinto ed ultimo motivo concernente il preteso difetto di prova quanto meno in ordine alla determinazione dei danni, allegato sul presupposto sia della inutilizzabilità dell'accerta-

mento tecnico preventivo, sia, delle contestazioni sul punto sempre mosse dalle amministrazioni rispetto alle avversarie deduzioni.

Entrambi i presupposti della censura, infatti, vanno negati. Il primo, perché come già si è rilevato discutendo il terzo motivo, pienamente legittimo, anche con riferimento al *quantum* dei danni, è il menzionato accertamento preventivo e ne sono quindi utilizzabili in causa le risultanze, sul tema specifico del resto pienamente confermate dalla prova testimoniale raccolta in primo grado, tutti i testi escussi avendo riferito di danni quantificabili in quattro o cinque milioni di lire. Il secondo, perché la contestazione mossa dalle Amministrazioni oggi appellanti ha sempre ed unicamente riguardato la imputabilità allo Stato e comunque la risarcibilità, in principio, dei danni provocati dalla inondazione, ma non anche la loro esistenza. Sicché merita conferma anche la liquidazione disposta dalla sentenza impugnata in corrispondenza delle precise indicazioni fornite dal C.T.U. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 5 giugno 1978, n. 19 - Pres. Giannatasio - Rel. Moscone - Ministri dei Lavori pubblici e dell'Agricoltura e delle foreste (avv. Stato Del Greco) c. S.p.A. Costruzioni Aeronavali - S.A.C.A. (avv. Indraccolo, Giorgianni e Cariota Ferrara) e c. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (avv. Castellani).

Danni - Valutazione e liquidazione - Svalutazione monetaria - Erogazione di spese da parte del danneggiato - Trasformazione in debito di valuta - Esclusione.

(c.c., artt. 1224, 1277 e 2043).

Danni - Valutazione e liquidazione - Lucro cessante - Mancata produzione e vendita di merci - Liquidazione - Criteri.

(c.c., art. 1223).

Qualora, verificatosi l'evento dannoso, il danneggiato abbia a proprie spese provveduto ad eliminare o ridurre le conseguenze pregiudizievoli da esso derivanti, l'obbligazione dell'autore del danno non perde la sua natura di debito di valore e, pertanto, ai fini della reintegrazione del patrimonio del danneggiato nella situazione economica preesistente, le somme da lui erogate sono suscettibili di rivalutazione in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta (1).

(1-2) Sulla prima massima, nello stesso senso, Cass., 9 gennaio 1978, n. 57, in *Foro it.*, 1978, I, 336 con nota di A. AMATUCCI, *Certezze acquisite e dubbi residui in materia di incidenza della svalutazione monetaria sulla responsabilità*

Il lucro cessante di un imprenditore industriale che non abbia potuto produrre e vendere le proprie merci a causa di un evento dannoso — lucro cessante che l'autore dell'illecito è tenuto a risarcire — comprende tanto il mancato prevedibile profitto, quanto il mancato ricupero dei costi di produzione eventualmente già sostenuti prima del verificarsi dell'evento dannoso, trattandosi di due fattori che vengono tenuti presenti nella fissazione dei prezzi di vendita (2).

del debitore; e in *Giust. civ.*, 1978, I, 7 con osserv. di M. FINOCCHIARO, *Mutamento di giurisprudenza in tema di debito di valore per risarcimento del danno eliminato a spese del danneggiato.*

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 5 giugno 1978, n. 20 - Pres. Giannatasio - Rel. Pezzana - Società « Villa Flora » a r.l. (avv. Scala e Ferrari) c. Amministrazione dei Lavori pubblici, Amministrazione delle Finanze e Prefetto di Roma (avv. Stato Fienga).

Espropriazione per pubblica utilità - Retrocessione - Dichiarazione di inservibilità - Erronea valutazione della natura dell'opera pubblica - Annullamento d'ufficio - Legittimità.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 60 e 61).

L'arginatura di un fiume, per la cui realizzazione siano espropriati degli immobili, è opera pubblica che non si esaurisce nella costruzione del manufatto d'argine, ma comprende tutte le opere idrauliche necessarie sui terreni compresi fra l'argine ed il letto di magra del fiume. È correttamente motivato con riguardo a siffatta individuazione dell'opera pubblica l'annullamento di ufficio della declaratoria di inservibilità dei beni operata con riguardo alla sola costruzione del manufatto arginale (1).

(*Omissis*). — Il provvedimento impugnato motiva l'annullamento d'ufficio del precedente decreto, che aveva dichiarato l'inservibilità per l'opera pubblica dei terreni in contestazione, nel modo seguente: « il decreto annullato aveva ritenuto che l'opera per la quale era stata pronunciata l'espropriazione si esaurisce nella materiale costruzione dell'argine, ma ciò è erroneo in quanto essa invece comprendeva anche i lavori necessari ad assicurare la funzionalità idraulica del sistema arginale realizzato, fun-

(1) In tema di annullamento di ufficio della dichiarazione di inservibilità, cfr. il gruppo di decisioni Cass. 8 giugno 1976, n. 2084, in *Giust. civ. Mass.*, 1976, 920; Cass., 21 febbraio 1974, n. 494, in *Cons. Stato*, 1974, II, 382; Cass., 26 ottobre 1972, nn. 3268 e 3269, in *Giur. it.*, 1974, I, 1, 164.

zionalità per la quale occorrono i terreni golenali in questione. Da ciò l'annullamento d'ufficio del decreto del 24 giugno 1975, in quanto basato su presupposti erronei ».

Contro questa motivazione si appuntano le critiche della Società ricorrente la quale, sotto i profili della violazione di legge, del difetto di motivazione e dell'eccesso di potere, sostiene che l'annullamento d'ufficio maschererebbe una revoca del precedente provvedimento, dettata dall'eventuale esigenza di nuove opere pubbliche, esigenza, per la quale occorreva invece, se del caso, iniziare un nuovo procedimento di espropriazione.

A questo proposito osserva il tribunale superiore che occorre approfondire la natura dell'opera pubblica per la quale a suo tempo fu effettuata l'espropriazione nei confronti del dante causa della società ricorrente.

Ora se è vero che l'espropriazione fu pronunciata per l'arginatura del fiume Tevere, tuttavia si deve convenire con le amministrazioni intimato che l'opera pubblica non può esaurirsi, tenuto anche conto dell'importanza del fiume cui si riferisce, nella costruzione del manufatto dell'argine, ma comprende tutte le opere idrauliche necessarie nelle adiacenti golene, e cioè nei terreni compresi fra l'argine ed il letto di magra del fiume. In questi terreni, destinati ad assicurare le necessarie sezioni di deflusso e per seguire adeguate linee di scorrimento delle acque, si devono compiere opere di regolarizzazione dei piani golenali, di scavo per l'ampliamento della sezione dell'alveo, di convogliamento dei fossi naturalmente influenti sul fiume, di costruzione di bracci di scarico dei manufatti di intercettazione ecc.

Dette opere sono state in parte già realizzate come risulta dalla consulenza tecnica d'ufficio eseguita nel corso del giudizio dinanzi al Tribunale regionale delle acque pubbliche, al quale si è accennato in narrativa. In detta consulenza, esibita nel presente giudizio dalla società ricorrente, si accenna, descrivendo lo stato dei luoghi, all'esistenza di un impianto idrovoro realizzato unitamente all'argine.

Comunque tutte le opere che si sono sopra elencate, eseguite od ancora da eseguire non sono qualcosa di diverso dai lavori di arginatura, ma ne costituiscono il complemento necessario, sicché i terreni golenali per esse occorrenti non si possono considerare inutili per l'opera pubblica per la quale vennero espropriati.

Il manufatto dell'argine e le vicine golene servono all'unico fine della regolarizzazione del corso delle acque del fiume sicché appare logico che, una volta realizzato il primo, le seconde restino nella disponibilità della pubblica amministrazione.

Queste conclusioni non sono contraddette dal fatto che l'amministrazione finanziaria abbia su parte dei terreni in questione effettuato due

concessioni, della durata di 19 anni, a favore del C.R.A.L. della RAI e di quello della Pubblica Sicurezza, consentendo ai detti enti la realizzazione di impianti sportivi.

Infatti, a parte che sui terreni oggetto della concessione demaniale l'amministrazione conserva, in base ai principi generali, ampi poteri, osserva il tribunale superiore che l'eventuale illegittimità delle suddette concessioni, in quanto contrastanti con il fine pubblico al quale i terreni golenali in questione sono destinati, non giustificherebbe l'ulteriore e più grave illegittimità di restituire al privato l'intera area golenale espropriata.

In altri termini la motivazione del provvedimento impugnato è ineccepibile e pertanto il ricorso va respinto. Ove poi i concetti posti a base del provvedimento stesso appaiono in contrasto con le due concessioni demaniali, l'amministrazione dovrà trarre da ciò le opportune conseguenze in ordine alla sorte di queste ultime. — (*Omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

PRETURA DI ROMA, Sez. IX, 13 dicembre 1978 - *Pret.* Gianfranco Amendola - Imp. ing. Citarella (avv. Stato Di Tarsia).

Acque pubbliche - Inquinamento - Art. 25 legge 10 maggio 1976, n. 319 - Aumento temporaneo dell'inquinamento - Coincidenza con la punta massima inquinante - Prelievo dei campioni in un periodo di 3 ore - Non è richiesto.

(art. 25, legge 10 maggio 1976, n. 319).
(tabelle A, B e C della legge 10 maggio 1976, n. 319).

Nel precetto normativo di cui all'art. 25 della legge 10 maggio 1976, n. 319, poiché esso impone di adottare le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento, rientrano anche le punte massime inquinanti e non si richiede quindi che il prelievamento dei campioni delle acque reflue avvenga, come prescrivono le tabelle, con prelievi ripetuti nel periodo di almeno 3 ore al fine di ottenere un campione medio rappresentativo (1).

(*Omissis*). — In data 4 aprile 1977 e 18 gennaio 1978 il Laboratorio provinciale di igiene e profilassi della provincia di Roma eseguiva prelievi delle acque di scarico della Manifattura tabacchi dell'amministrazione dei Monopoli di Stato nell'ambito dei controlli previsti dalla legge n. 319 del 10 maggio 1976 in relazione all'inquinamento delle acque.

(1) Interpretazioni erranee della legge per la tutela delle acque dall'inquinamento.

La massima, che, per ragioni di comprensibilità, è stata redatta sulla base di quello che è dato desumere implicitamente dalla sentenza riflette fedelmente il contenuto di una decisione che non si può condividere.

Era stato accertato in fatto che, al fine di stabilire la corrispondenza o meno ai parametri ammessi dalla legge di un carico inquinante, i prelievi con secchio di plastica delle acque reflue provenienti da una Manifattura tabacchi per sottoporle ad analisi furono fatti in un'unica ed istantanea soluzione, in difformità a quanto stabilisce la legge: in tutte e tre le tabelle allegate alla legge 10 maggio 1976, n. 319, sulla tutela delle acque dell'inquinamento, facenti parte integrante della stessa, si legge, infatti, per quanto concerne le modalità del prelievo, che « le determinazioni analitiche devono essere effettuate in un campione medio, prelevato in un intervallo di tempo minimo di 3 ore ».

Questa affermazione legislativa, che non soffre eccezioni nel corpo della legge stessa, è conforme alle corrette regole della tecnica, secondo la quale si prescrive che « le operazioni di prelievo debbono avvenire in un arco di tempo

Le analisi evidenziavano un aumento dei valori del C.O.D. rispetto a quelli dichiarati dal responsabile della Manifattura nella domanda per ottenere il rinnovo dell'autorizzazione allo scarico e, di conseguenza, gli atti venivano trasmessi all'A.G. che rinviava a giudizio Cittarella Enrico, legale responsabile dell'insediamento produttivo, per rispondere del reato ascrittogli in rubrica.

Nel corso del dibattimento si procedeva all'interrogatorio del prevenuto, dei testi Di Rocco Giancarlo e Giannini M., vigili sanitari, Moscone Giuseppe e Chierchini Danilo, tecnici della manifattura, si dava lettura degli atti consentiti, indi P.M. e difesa concludevano come in atti.

Nel merito si osserva che le risultanze processuali hanno evidenziato la penale responsabilità del prevenuto in ordine al reato ascrittogli. Si deve rilevare, invero, che le deposizioni dei vigili hanno chiarito i dubbi che potevano sussistere in ordine alle contestate modalità di prelievo. Infatti sia il Giannini che il Di Rocco hanno dichiarato che il campionamento, all'esterno dello stabilimento, fu effettuato, il 18 gennaio 1978, prelevando acqua da uno dei tubi e precisamente quello inferiore, che si immetteva nel tombino convogliatore delle acque di scarico della Manifattura nella fogna comunale, senza che il secchio, con il quale avveniva l'operazione fosse calato fino sul fondo del tombino raccogliendo

significativo, cioè tale da comprendere tutte le variazioni dell'affluente e con una frequenza che consenta di verificare l'escursione dei parametri» (v. C.N.R. - ISTITUTO DI RICERCA DELLE ACQUE, *Metodi analitici delle acque*, p. 18, par. 4.6). In un altro testo specializzato (VANDERBILT UNIVERSITY NASHVILLE, Tennessee U.S.A. - POLITECNICO DI MILANO - ISTITUTO DI INGEGNERIA SANITARIA, *Tecnologia dei trattamenti di depurazione degli scarichi industriali*, p. 40, par. 5) si legge: «Un buon programma di campionamento deve:

1) garantire la presa di un campione veramente rappresentativo dell'affluente;

2) far uso di appropriate tecniche di campionamento;

3) conservare i campioni fino al momento dell'analisi.

« Il metodo usato per far fronte alle variazioni di portata e di costituenti dello scarico e per ridurre il lavoro analitico consiste nell'uso di *campioni composti*...

« È logico che con l'aumentare della frequenza di campionamento, aumenti pure l'accuratezza e la rappresentatività dei risultati ».

È evidente che prelievi effettuati in altro modo portano all'analisi campioni singoli e istantanei che non rappresentano l'« inquinamento » che la legge vuole evitare e punire, ma soltanto lo stato istantaneo del carico inquinante. Nella sentenza invece si afferma la norma di cui all'art. 25 della legge impone di adottare le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento e quindi — sembra voler sottintendere il pretore — anche i dati di un prelievo istantaneo sarebbero idonei a dimostrare quell'aumento.

Questa tesi, basata sulla considerazione che la norma di cui all'art. 25 è norma cautelare, tendente a mantenere (fino al momento in cui diverranno obbligatori i limiti di accettabilità delle concentrazioni di inquinamento voluti dalla legge) lo *status quo* e che pertanto anche un minimo e temporaneo

acqua stagnante. Si deve osservare al riguardo che comunque tale ultima circostanza non avrebbe alcun rilievo in quanto il campionamento sarebbe stato ugualmente bene effettuato anche prelevando acqua dal fondo del pozzetto, proprio perché si trattava pur sempre solo di acqua di scarico della Manifattura, essendo il tombino destinato alla sola funzione di raccogliere tale acqua e di immetterla nella fogna comunale.

Nessun rilievo assume l'altra circostanza indicata dalla difesa riguardo alla possibilità che i minori valori di C.O.D. dichiarati nella domanda possono essere stati falsati da un calo di produzione avvenuto nel periodo del prelievo da parte della Manifattura ai fini dell'indicazione dei valori inquinati nella domanda (C.O.D. 216 mg/lit). Anche a voler prescindere dai dati in quest'ultima indicati, pur sempre rilevanti in quanto dichiarati dallo stesso prevenuto, non può revocarsi in dubbio che i risultati delle due analisi e in particolare della seconda in confronto alla prima, rispettivamente 800 mg/lit contro 248 mg/lit di C.O.D. dimostrano inequivocabilmente che vi è stato un progressivo e notevole aumento della concentrazione inquinante delle acque reflue.

Né alcun sostegno alla difesa possono apportare le affermazioni fatte dal prevenuto, nel senso che tali elevati valori del C.O.D. debbono attribuirsi a « punti di inquinamento superiori alla media » che invece

aumento di concentrazioni inquinanti integra un reato, cela un sofisma, in quanto identifica, contro il dettato della legge e contro la sua *ratio*, « inquinamento » e « carico inquinante » ove per carico inquinante si intende il quantitativo, singolarmente considerato per unità, della sostanza prevista nelle tabelle allegate alla legge stessa.

La legge infatti non prevede, nelle norme a sanzione penale, il « carico inquinante », ma l'« inquinamento », fa proprio cioè il concetto che la tecnica suggerisce: nel già citato studio del Politecnico di Milano e della Vanderbilt University si legge (I, p. 4, par. 5):

« Dalle operazioni di campionamento dipendono i programmi di abbattimento dell'inquinamento provocato da un impianto industriale, nonché i criteri di progettazione, pertanto se questa fase preliminare non fosse condotta con la massima cura, le informazioni fornite potrebbero essere inesatte.

« Se invece si seguono alcuni principi fondamentali e se le persone addette al campionamento sono ben preparate, si possono avere buoni risultati senza dover ricorrere a costosi campionamenti supplementari.

« Un buon programma di campionamento deve:

1) *garantire la presa di un campione veramente rappresentativo dell'affluente;*

2) fare uso di appropriate tecniche di campionamento;

3) conservare i campioni fino al momento dell'analisi.

« Il metodo di norma usato per far fronte alle variazioni di portata e di costituenti dello scarico e per ridurre il lavoro analitico consiste nell'uso di campioni composti. I risultati migliori si ottengono quando le frazioni che si usano per ottenere i campioni composti siano proporzionali alle portate. *E logico che con l'aumentare della frequenza di campionamento, aumenti pure l'accuratezza e la rappresentatività dei risultati.* Se tuttavia l'impianto com-

sarebbe rispettata; osserva, infatti il giudicante che l'art. 25 della legge 319/76 impone di adottare misure necessarie ad evitare un aumento anche « temporaneo » dell'inquinamento, concetto nel quale rientrano certamente anche le citate situazioni di anormalità.

A tale aumento della concentrazione inquinante il Citarella non ha ancora fatto fronte con idonei provvedimenti, e, in particolare con l'adozione di un adeguato impianto di depurazione di cui solo ora, come emerge dalla prodotta lettera di aggiudicazione, si sta avviando l'installazione. — (*Omissis*).

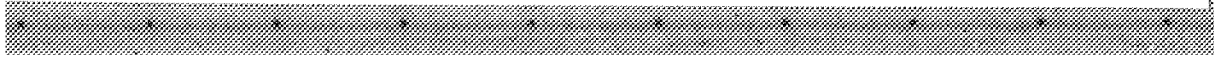
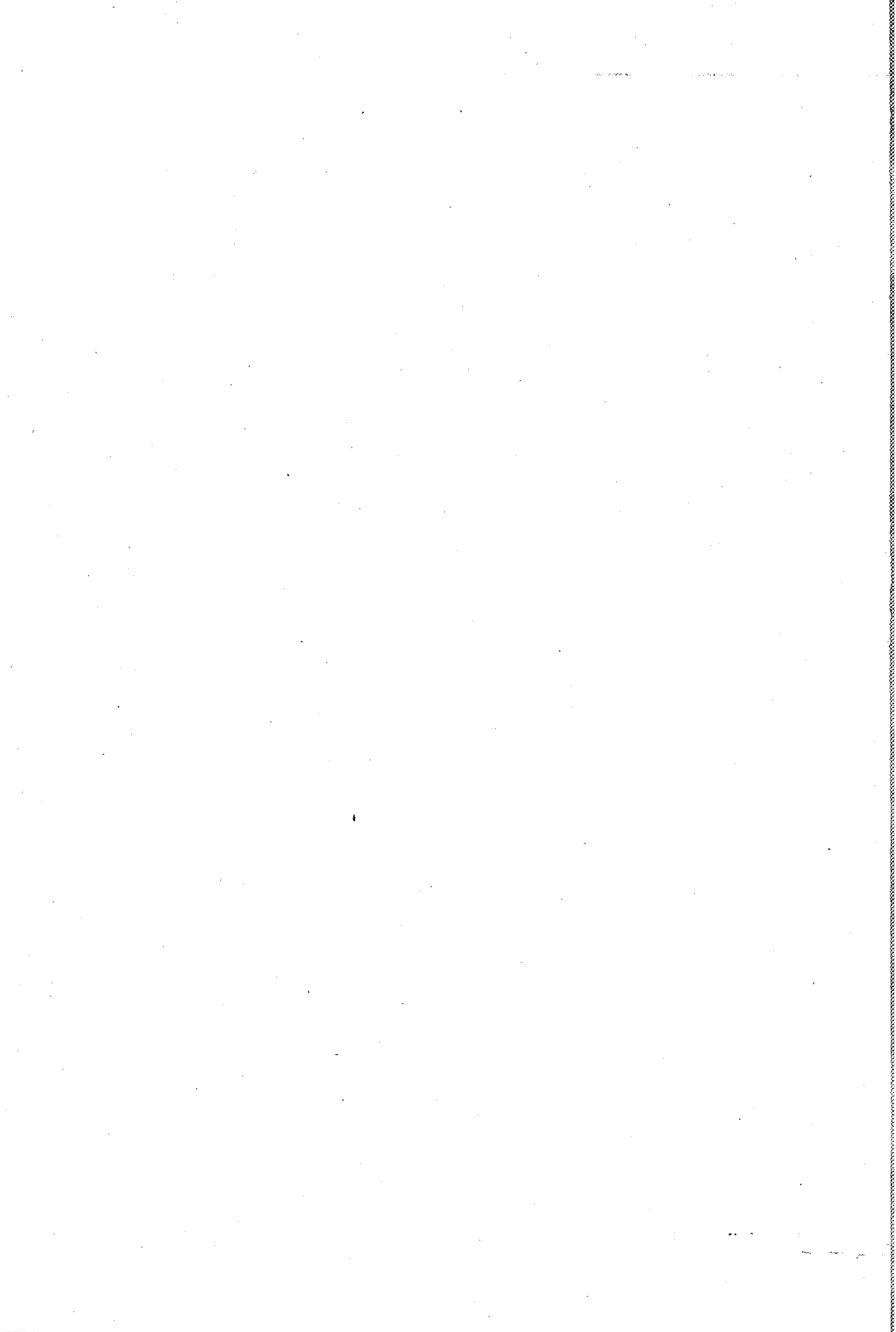
prendesse dei processi saltuari, la presa dei campioni composti potrebbe dare risultati erronei a meno che il campionamento non venisse realizzato a grandissima frequenza (possibilmente in continuo) ».

Dal riportato brano emerge con evidenza la distinzione tra inquinamento, da « abbattere » e le punte e i processi saltuari, non rappresentativi dell'effluente. Altrettanto ha fatto la legge, che usa sì l'aggettivo « temporaneo », ma lo collega ad « inquinamento », da punire e non a punta inquinante o a processo saltuario ed oscillante, penalmente indifferenti. L'alterazione peggiorativa delle acque reflue deve pertanto essere inquinante e lo strumento probatorio scelto dal legislatore è appunto la modalità del prelievo (campione medio, in un intervallo di tempo di tre ore): la differenza fra la norma cautelare (art. 25 in esame) e le altre non è quindi nell'inquinamento, che deve comunque esserci, ma nella sua reversibilità, che è indicata in quel « temporaneo » al quale il pretore invece dà un significato stravolto.

Altrimenti opinando, si giungerebbe a conseguenze assurde ed erronee perché è punta inquinante o carico inquinante maggiore anche la presenza di un bacillo in più in un solo campione istantaneo, senza che per evitar ciò possa ipotizzarsi alcun utile intervento dell'uomo.

P. DI TARSIA DI BELMONTE

PARTE SECONDA



QUESTIONI

L'INTERESSE PUBBLICO NEI CONTROLLI (1)

1. *Premesse: connotati strutturali e connotati funzionali dei controlli.* — 2. *Collocazione del controllo nella rete delle relazioni tra soggetti pubblici.* — 3. *Rilievo dei controlli sulla inazione.* — 4. *Il controllo come manifestazione della presenza e della prevalenza di interessi pubblici più generali.* — 5 *Segue.* — 6. *Non significatività dei connotati strutturali del controllo e dei limiti di cognizione del momento constatativo.* — 7. *Per una diversa organizzazione del controllo delle regioni su comuni e provincie.* — 8. *Il controllo della Corte dei conti sulla attività delle amministrazioni dello Stato.* — 9. *Conclusioni.*

* * *

1. - Premetto che questa relazione considera unicamente i controlli sugli atti e sulla inazione della pubblica amministrazione, non anche i controlli su leggi regionali, su atti e attività di diritto privato e su soggetti privati e loro organi; e considera unicamente i controlli giuridici e non anche i controlli di altra natura (ad esempio, economici, di produttività, tecnici).

Ancora premetto che questa relazione non ha l'ambizione di mettere un punto fermo, di indicare delle soluzioni per così dire « definitive »; questa relazione intende solo sperimentare una ipotesi di ricostruzione teorica dell'istituto del controllo, intende solo verificare — problematicamente — cosa succede se si parte dall'ipotesi di una determinata finalizzazione della attività di controllo.

Va peraltro subito rammentato come questo procedere con metodo sperimentale, « provando e riprovando », s'imbatta in notevoli difficoltà. Non piccola parte della fatica di coloro che hanno scritto in tema di controlli giuridici sugli atti, sulle attività e sugli organi della P.A. è stata tuttora dedicata al problema della identificazione e delimitazione dell'ambito del fenomeno « controllo ». I legislatori (anche costituenti) comprensibilmente non si attardano nella sistematica, ed anzi in qualche misura ne diffidano, impegnati come sono a fornire risposte adeguate in concreto ad esigenze politiche differenziate e variabili.

Ne deriva una molteplicità di istituti e di discipline, che è arduo imbrigliare in uno schema astratto che presenti un sufficiente grado di validità per ogni epoca e per ogni ordinamento; ed a questo proposito il primo dubbio che si pone al giurista è addirittura quello se sia corretto e non invece deviante cercare di ricostruire un modello unico per i controlli, se non sia piuttosto preferibile dar subito per ammesso che ogni ordinamento presenta pressoché inevitabilmente una « tipologia » varia e diversificata di controlli. L'esame dei dati normativi ed istituzionali non può che condurre ad optare per questa seconda alternativa: vi sono — ed è bene vi siano — più « tipi » di controllo, dal momento che molteplici sono i rapporti e le situazioni nel cui ambito il fenomeno « controllo » ha ragione di manifestarsi. Ciò peraltro non ci sottrae dal dovere di ricercare, se, all'interno di tanta varietà, vi sia la possibilità di individuare connotati comuni.

La strada più frequentemente battuta nella ricerca di questi elementi comuni all'attività di controllo è stata ed è ancor oggi quella offerta dai

(1) Relazione al XXIV Convegno di Studi amministrativi, tenutosi a Varenna nei giorni 21-23 settembre 1978.

connotati strutturali di tale attività. Si è così avvertito — lo rammento a me stesso — che il controllo presuppone «una differenziazione (e quindi una possibile contrapposizione) di organi e di volontà (FORTI), e si concreta in una attività nel cui seno possono essere distinti due momenti, un « momento constatativo » consistente in un giudizio di « rispondenza » del *quid* controllato a norme o ad interessi, e un « momento comminatorio » consistente nella eventuale adozione di una « misura ostativa della fattispecie controllata » (GIANNINI e GALEOTTI).

Per i controlli « sugli atti » si è, inoltre, avvertito che essi si manifestano in « procedimenti amministrativi di secondo grado » (GIANNINI), susseguenti ad una precedente attività amministrativa di « primo grado ». Minore attenzione è stata invece portata — ancora per il controllo « sugli atti » — su altri connotati strutturali del procedimento o sub-procedimento di controllo, ancorché, essi pure, di notevole rilievo: in particolare, sul carattere « dovuto » della trasmissione all'autorità controllante dell'atto da sottoporre a controllo, trasmissione che è al tempo stesso l'atto di iniziativa del procedimento o sub-procedimento di controllo, e l'atto che di per sé già realizza un primo (e come si dirà, importante) risultato, quello di informare il soggetto controllante di quanto accaduto all'interno del soggetto controllato.

Senza dubbio gli osservati connotati strutturali dell'attività di controllo si impongono per così dire con la forza dell'evidenza all'attenzione di chi si accinga a descrivere l'attività stessa; ciò rende comprensibile come ad essi molta — forse, troppa — attenzione sia stata dedicata. Ed invero molto è stato scritto per analizzare, per distinguere, per soppesare i vari momenti dell'attività di controllo; « gli studiosi hanno preferito accentrare ogni interesse sul cosiddetto atto di controllo, anziché volgersi all'indagine sulla natura intrinseca dell'attività » (SALVI). Gli esiti di questa ricerca risultano senza dubbio raffinati sul piano formale, ma forse non altrettanto significativi ai fini di una piena comprensione del fenomeno del controllo.

La contrapposizione di organi differenti, il carattere susseguente e « di secondo grado » dell'attività, la presenza di un momento constatativo e di un momento comminatorio, sono connotati reperibili anche in attività che solitamente — e giustamente — non si vuol ricondurre alla nozione di « controllo »: si pensi alla cosiddetta « autotutela contenziosa », alla ricca serie di precedenti di riesame e di revisione collegati ai rapporti di gerarchia e in genere di sovraordinazione, e persino — come più volte è stato sottolineato — alla giurisdizione amministrativa « sugli atti ».

In particolare, poi, non pare di per sé qualificante la presenza — pur necessaria in ogni attività di controllo — del momento constatativo, ossia del giudizio di rispondenza del modo di agire o del modo di essere dell'operatore controllato a norme poste dal diritto positivo o a « criteri » che l'entità soggettiva controllante è chiamata a esprimere ed a salvaguardare: è stato osservato che chiunque — e al limite anche lo stesso amministrato — si soffermi per qualsiasi ragione ad esaminare l'attività « altrui » è facultato (o è chiamato) ad esprimere un siffatto giudizio; per di più, se ad ogni operatore giuridico è consentita l'autocritica, all'amministratore pubblico è sovente imposta, con l'autocritica, anche l'« autotutela spontanea ».

In realtà, per individuare e descrivere il controllo non pare sufficiente la considerazione dei soli connotati strutturali, non pare adeguato rimanere nell'ambito ristretto della teoria dell'atto, seppur integrata da elementi riconducibili alla teoria dell'organizzazione amministrativa. Occorre spostarsi su un terreno più arioso, e considerare anche — anzi, soprattutto — i *connotati funzionali*. Questo proposta non è nuova: non è mancato chi ha indicato come

il cammino da seguire per pervenire ad una soddisfacente rappresentazione del fenomeno del controllo « debba muovere dall'individuazione del fine (che è anche individuazione della funzione) dell'attività di controllo; dalla nozione del fine discenderà poi logicamente quella del mezzo, cioè della struttura essenziale di codesta attività;... infine, dopo aver considerato il fenomeno statisticamente nei suoi requisiti, converrà poi vederlo, per taluni aspetti, sotto il profilo dinamico, considerando cioè i modi di esplicazione dei poteri di controllo nella loro varia articolazione » (GALEOTTI).

È questa la versione in termini teorici della domanda « a cosa servono i controlli » (domanda nella quale è implicita l'altra « a chi servono i controlli ») che è stata posta in apertura di questo convegno dal presidente Caianiello. Come è stato avvertito ieri sera dalla relazione del prof. Pototschinig, la « individuazione degli obiettivi » da perseguire mediante i controlli è il primo momento di ogni indagine e di ogni ricostruzione in materia (e per « obiettivi » mi pare si sia voluto intendere finalità, e non solo risultati empirici e, per così dire, aziendali).

* * *

2. - Prima però di percorrere questa diversa strada, è bene essere consapevoli che essa inevitabilmente implica una ancora maggior dose di « relatività » e conduce a nozioni storicamente « datate ».

Cento anni fa ed ancora nell'epoca in cui il FORTI scriveva la sua insuperata monografia sui controlli, si era in presenza di uno Stato accentrato, ma semplice perché ordinato al suo interno mediante il modulo gerarchico e snello perché non ancora caricato di tutte quelle funzioni che avrebbero giustificato il proliferare degli enti pubblici strumentali. In quel contesto, il fenomeno del controllo si manifestava in aree ben delimitate, ed essenzialmente in relazione a due precise finalità: prima, la salvaguardia del pubblico denaro, perseguita attraverso controlli sulla legittimità dei provvedimenti di spesa, sulla regolare tenuta della contabilità pubblica, e sull'equilibrio dei bilanci degli enti locali; e, seconda, la salvaguardia degli interessi generali, specie se canonizzati in disposizioni di legge, rispetto a possibili « disfunzioni » o « disorganizzazioni » di comuni e provincie, perseguita attraverso il controllo statale sugli atti e sugli organi di tali enti. L'attività di controllo rimaneva comunque sostanzialmente all'interno di una organizzazione unitaria, strutturata in modo da consentire l'esercizio dal centro — quanto meno in ultima istanza — di tutte le attribuzioni, e portatrice di tutti gli interessi pubblici, di tal che le pur possibili e talvolta utili distinzioni tra i vari interessi pubblici avevano rilievo limitato e non si traducevano in « separazioni ».

In quel sistema anche comuni e provincie si configuravano come articolazioni, quanto meno in termini di peso politico, quasi gerarchicamente subalterne all'autorità statale: il buon amministratore locale aveva cura di concordare con la Prefettura ogni provvedimento non proprio di *routine*, ben sapendo che in sede di controllo sarebbe stato facile ravvisare una « disfunzione » in ogni iniziativa men che ubbidiente. Sicché, appare comprensibile la tendenza spesso inconsapevole (e comunque erronea ed arbitraria), a « trasferire la nozione di tutela dal campo del diritto privato a quello del diritto pubblico » (SALVI), ed a raffigurare i controlli amministrativi come qualcosa di assimilabile alla « tutela » degli incapaci; quasi che i soggetti controllati non fossero in grado di curare neppure i « propri » interessi.

Oggi il quadro istituzionale è profondamente diverso. Come è noto, la Costituzione repubblicana ha voluto uno Stato regionale e accentuatamente plu-

realistico; e non può seriamente dubitarsi che un pluralismo si sia realizzato, forse anche un pò troppo vivace. In effetti, regioni, comuni, provincie, enti pubblici preposti ed operanti in settori dell'economia (come — d'altro canto — sindacati ed organismi esponenziali di ceti produttivi e professionali) non solo beneficiano in modo ampio delle loro autonomie, ma — dotati come sono spesso di apparati di supporto e di mezzi di pressione tanto più efficienti quanto più settoriale e specializzato è l'ambito dei loro interessi. — fanno sentire la loro presenza e il loro « peso » anche all'interno del Parlamento e nei confronti dell'esecutivo.

Inoltre ampi spazi di autonomia sono stati garantiti dalla Costituzione del 1948 anche all'interno dello Stato; rilevante per l'argomento in esame è che alla Corte dei conti sono stati accordati « indipendenza » e rango di « potere » separato dal Governo e dal Parlamento.

In questo nuovo quadro istituzionale — per descrivere il quale si è parlato di « poliarchia » —, appare evidente come una rete di relazioni intersoggettive ben più fitta si renda necessaria, se si vuole evitare che la pluralità dei soggetti pubblici operi in modo dissonante.

Tali relazioni prendono forma e si concretano spesso attraverso la partecipazione di più soggetti pubblici al provvedimento amministrativo, e quindi attraverso una — seppur differenziata — coproduzione del provvedimento terminale o degli effetti di esso. Il procedimento amministrativo per così dire pluri-soggettivo diviene quindi la sede entro cui sono operate « composizioni » tra interessi pubblici diversi ed eventualmente divergenti, « composizioni » che — al limite — possono dar luogo a sostanziali fatti di cogestione dei più interessi pubblici compresenti, messi tutti per così dire « in comunione ».

Naturalmente, le relazioni tra soggetti pubblici possono concretarsi anche al di fuori della vicenda unitaria di un procedimento amministrativo che si è (impropriamente) denominato pluri-soggettivo: così, ad esempio, mediante le relazioni che fanno capo all'« indirizzo e coordinamento ».

Nell'ambito di questa rete di relazioni intersoggettive va a collocarsi anche l'istituto del controllo; così dicendo mi riferisco, com'è ovvio, ai controlli intersoggettivi e non anche alle espressioni di auto-controllo o di controllo interno alle comunità politiche (ad esempio, sollecitate da minoranze, circoscrizioni, ecc.).

Il controllo può essere visto come parallelo e, per certi versi, integrativo dei poteri di « indirizzo e coordinamento » ovvero di poteri di stimolo e impulso (oltre che, con le debite differenze, dei poteri di « direzione » inerenti alla delegazione amministrativa), nel senso che indirizzo e impulso in una fase anteriore e controllo in un momento susseguente valgono ad incanalare volontà politica o amministrativa procedente da un soggetto pubblico più centrale rispetto al sistema (evito deliberatamente di parlare di soggetto sovraordinato) verso un altro soggetto pubblico, meno centrale o periferico. In senso opposto, altre relazioni intersoggettive consentono momenti di partecipazione a procedimenti amministrativi, e fanno sì che dalla periferia del sistema giungano al centro atti di iniziativa (proposte, richieste, *et similia*) ovvero atti *lato sensu* istruttori (si pensi ai « pareri » delle regioni); mentre — e ciò conferma il diverso significato delle autonomie — è ammessa la possibilità di « intese » tra soggetti pubblici di diverso livello, malgrado non sempre sia prevista la possibilità che soluzioni autoritative sostituiscano le intese non raggiunte.

Prospettando un certo parallelismo tra indirizzo e controllo non ho — com'è ovvio — inteso sostenere che dove c'è potere di indirizzo (o di impulso per così dire dall'alto) c'è necessariamente anche potere di controllo, e viceversa. Solo

mi par di poter rilevare come un indirizzo normalmente si accompagni al controllo, possa emergere dal complesso degli atti di controllo (e, non di rado, anche da singoli atti di controllo); d'altro canto, all'autorità attributaria di un potere di indirizzo è logico venga attribuito anche un potere di verifica circa l'attuazione che ad esso sia data.

L'esistenza di un raccordo tra indirizzo e controllo è già stata rilevata dalla dottrina: così, CHELI in un breve cenno, e BARBERA, il quale ha, tra l'altro, osservato che, in Campania, per l'art. 17 della legge reg. 24 marzo 1972, n. 4, il Consiglio regionale può « fissare indirizzi » per il coordinamento dell'attività di controllo, e che in Liguria e in Lombardia uno stretto collegamento fra attività del Comitato di controllo e indirizzi degli organi politici è stato raccomandato mediante « circolari ».

Certo, affermare che l'insieme delle relazioni intersoggettive oggi operanti e « agibili » sia in grado di assolvere al compito di composizione del quale si è detto, appare alquanto azzardato. Miglioramenti al sistema debbono essere apportati: in particolare è necessario che vengano individuate in modo organico sedi amministrative o politico-amministrative per la soluzione di contrasti che, quando insorgevano all'interno dello Stato accentrato, erano solo dei « conflitti di amministrazione ». Non pare infatti raccomandabile un pluralismo istituzionale nel quale il compito di risolvere i contrasti tra soggetti pubblici sia « scaricato » sulle spalle della giurisdizione.

A questo proposito, sarebbe interessante acquisire dati statistici sull'aumento — che a me pare considerevole — del contenzioso tra soggetti pubblici. Per riflesso di tale fenomeno si stanno producendo — è bene acquisirne consapevolezza — mutazioni in nozioni fondamentali: così la nozione di interesse legittimo, sorta per esprimere interessi del « privato » contrapposti all'atto dell'amministrazione e agli interessi pubblici da esso perseguiti, viene ormai correntemente utilizzata per legittimare l'iniziativa processuale di soggetti pubblici che — nella veste di ricorrenti, ma anche di portatori d'interessi e di competenze pubblici e perciò non di « privati » — chiedono al Giudice amministrativo l'eliminazione di provvedimenti di altre autorità amministrative e quindi, in sostanza, chiedono al Giudice di dare un diverso assetto agli interessi pubblici compresenti.

Tutto ciò deve renderci consapevoli della impossibilità di seguire oggi una logica del tipo « tutela minorile » nel qualificare ed inquadrare i controlli amministrativi: si pensi, ad esempio, a quanto anacronistico risulterebbe oggi ravvisare, in una sorta di interesse « tipizzato » alla pienezza della propria autonomia e della propria capacità di agire, l'interesse legittimante al ricorso giurisdizionale del soggetto controllato avverso l'atto negativo di controllo.

Il quadro così sommariamente tratteggiato rende avvertiti della necessità di una più attenta ricerca della « identità funzionale » del controllo, e di una rielaborazione della nozione di controllo sulla base dei suoi connotati funzionali.

* * *

3. - Prima di affrontare tale argomento, che costituisce il nucleo di questa relazione, vorrei prospettare l'utilità di abbandonare il metodo finora seguito, di partire dall'esame dei controlli « sugli atti » — anzi dei controlli di legittimità sugli atti, anzi addirittura dal « visto » della Corte dei conti — e poi estendere via via i risultati dell'indagine a tutta la fenomenologia dei controlli, apportando solo adattamenti e correttivi alla impostazione iniziale. Riterrei invece più proficuo, allo stato attuale delle istituzioni, percorrere un cammino inverso, e partire dal controllo sull'« inazione » perché esso si presenta affrancato da

quella « cartolarità » (dal controllo sugli atti), che, accentuando oltre misura i profili giuridico-formali del controllo, ne rende meno palesi i momenti sostanziali, ed offusca la distinzione e la rilevanza degli « interessi » in giuoco. Recentemente è stato osservato (GIANNINI) che « è la cura di un interesse pubblico il profilo che domina i procedimenti di sostituzione: il sostituto non agisce per controllare il sostituito, agisce per curare un interesse pubblico, che può essere comune ad esso e al sostituito, o anche affidato al sostituito ma con potenziale partecipazione del sostituito. Certamente nel procedimento di sostituzione vi è un atto istruttorio di verifica della regolarità della funzione del sostituito, e anzi la norma può anche stabilire che nel procedimento si inserisca un sub-procedimento comminatorio (invito o diffida-ad adempiere), il cui esito negativo funga da presupposto-fatto permissivo per l'esercizio del potere di sostituzione; è però parimenti chiaro che il procedimento di sostituzione non è volto a verificare funzioni, ma a curare interessi pubblici sostanziali ».

Interessi la cui differenziata e pluralistica esistenza è invece ormai non più solo desumibile dal sistema normativo per via di ricostruzioni teoriche discutibili ed anche rigorosamente contrastate (ancora fino a qualche decennio fa molti ritenevano che non vi fosse spazio per la configurazione di più interessi pubblici differenziati e per una loro autonoma considerazione); oggi l'esistenza e la rilevanza per l'ordinamento giuridico di una pluralità di interessi differenziati è esplicitamente affermata da dati normativi anche a livello costituzionale (si pensi, ad esempio, all'art. 117 Cost., ove si parla di « interessi nazionali » di « interesse di altre regioni », di « interesse regionale », ed alle numerose disposizioni legislative ove si parla di « interesse statale », « regione interessata », « comuni interessati » *et similia*).

Ora, l'infittirsi della rete delle relazioni intersoggettive è, tra l'altro, testimoniata dall'ampliarsi del controllo sulla « inazione ». L'art. 6 comma terzo del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, riprendendo una indicazione contenuta nell'art. 1, terzo comma, n. 5, della legge delegante 22 luglio 1975, n. 382 e generalizzando quanto disposto dall'art. 2 della legge 10 maggio 1976, n. 352 (relativa all'attuazione della direttiva comunitaria n. 75/268 sull'agricoltura di montagna), ha previsto e disciplinato l'intervento sostitutivo del Governo della Repubblica in caso di accertata e perdurante inattività degli organi regionali « che comporti inadempimento agli obblighi comunitari ». Tale intervento sostitutivo non è attuato — si noti — attraverso l'istituto del « commissario », secondo l'opinione sinora prevalente organo straordinario dell'ente controllato, deputato a porre in essere atti giuridici riferibili — quanto meno *quoad effectum* — allo stesso ente controllato, ma è attuato mediante avocazione e cioè attraverso un recupero da parte dello Stato, nelle vesti di depositario « originario » di tutte le attribuzioni.

Parimenti, la « sostituzione » per avocazione dell'amministrazione regionale inerte è espressamente prevista dall'art. 2 della citata legge n. 382 per il caso l'inattività concerna l'esercizio delle funzioni dette — impropriamente — delegate (in realtà, le funzioni così delegate alle regioni altro non sono se non funzioni attribuite dal legislatore ordinario statale); e analogamente dispongono leggi regionali per le deleghe agli enti locali minori.

L'intervento nel caso di inerzia di enti locali è stato inoltre ammesso come normale dalla Corte costituzionale nella sentenza 21 novembre 1972, n. 164, ove si afferma che il controllo sugli atti comprende « anche quello che si esercita sulla legittimità dell'omessa emanazione di uno di essi quando sarebbe stato obbligatorio effettuarla, e comporta la conseguente sostituzione nell'esercizio del potere corrispondente da parte dell'organo di controllo a quello dell'ente rimasto inattivo »; peraltro precisandosi come nel controllo sulle omissioni

non possa includersi « anche la potestà di sostituire, nell'ufficio in cui si verifici la temporanea carenza del titolare, un organo straordinario che lo regga » dal momento che « siffatta surroga dell'organo è espressione di un potere politico di sovranità ».

Il controllo cosiddetto sostitutivo ha così perduto ogni carattere di « straordinarietà » si è distaccato dal novero dei controlli « sugli organi », ed è divenuto un normale strumento per la cura di quegli interessi nazionali o comunque meno periferici che potrebbero risultare compromessi dalla « inazione » dell'ente controllato.

Non pare azzardato ipotizzare anzi auspicare l'ulteriore estensione del controllo sostitutivo — alternativamente, mediante « recupero » delle competenze inutilizzate ovvero mediante l'intervento di un commissario — ad ogni caso di « inazione » pregiudizievole degli interessi generali, e cioè anche nei casi in cui il carattere « dovuto » dell'azione amministrativa di una regione o di qualsiasi altro ente discenda non da norme comunitarie ma da leggi o atti di programmazione dello Stato. E ciò, ripeto, anche nei riguardi delle regioni: malgrado diversa sia l'opinione prevalente, riterrei dubbio che l'art. 126 Cost., con il prevedere la più drastica modalità di intervento dello scioglimento del Consiglio regionale (che comporta il vanificarsi del rapporto tra forze politiche espresso dalle elezioni, e il prevalere, nella nomina dei commissari, della forza politica che governa al centro dello Stato), per ciò stesso escluda in modo assoluto la possibilità di interventi che, oltre ad essere di minore incisività, sono anche di natura del tutto diversa: l'intervento sostitutivo per assicurare l'attuazione in concreto del « dovuto » non fa che dare « effettività » a limiti già preesistenti e per così dire « esterni » alle autonomie.

Se poi si considera che il d.P.R. n. 616 del 1977 citato riconosce allo Stato molteplici poteri di programmazione — ad esempio in materia di edilizia residenziale pubblica e per « programmi congiunturali di emergenza » (art. 88, n. 13) — programmazione che deve ovviamente ritenersi « vincolante » e cioè « impegnativa a fare » in modo attivo e positivo, ci si avvede che alla previsione di tali poteri di programmazione deve necessariamente seguire la previsione di rimedi concreti per il caso della inottemperanza, dell'inerzia più o meno « persistente » più o meno « totale ». È impensabile che un sistema che ancora ambisce conservare il valore della « unità » della Repubblica faccia affidamento unicamente su una volontaria fattiva collaborazione degli amministratori regionali, la quale può mancare o anche può venire « condizionata » all'ottenimento di « contropartite » politiche.

Più in generale va tenuto presente che lo Stato regionale si è venuto attuando sulla base di una divisione di compiti tra Stato e regioni, che vede affidate a queste ultime (e agli enti locali) gran parte dei compiti di « spesa pubblica », e cioè, come suol dirsi, lascia spazio alle autonomie « sul versante della spesa ». Ora, non spendere, accumulare residui passivi, stravolge il disegno complessivo della finanza pubblica, rende sterile qualsiasi programmazione: sicché porre l'eventuale inerzia degli amministratori regionali al riparo di una garanzia di assoluta esclusività delle competenze regionali può condurre ad attenuare, anche in misura cospicua, la « governabilità » del sistema politico nel suo complesso.

Giova segnalare, a questo proposito, l'art. 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468: ivi si dispone che, nella c.d. fase discendente della programmazione, le regioni sono tenute ad indirizzare i propri bilanci pluriennali (atti, com'è noto, approvati con legge regionale) « in armonia con » gli « obiettivi programmatici » emergenti dal bilancio pluriennale dello Stato; i bilanci pluriennali delle regioni vengono così chiamati ad assolvere, seppur in parte, al ruolo di « leggi di pro-

gramma». Il menzionato art. 34 aggiunge che, nel caso di inottemperanza di qualche regione, lo Stato può reagire deferendo « questione di merito » al Parlamento. Ovviamente, sarebbe erroneo ritenere che il Parlamento sulla « questione » così deferitagli possa provvedere unicamente con una sorta di « sentenza dichiarativa ». Al Parlamento deve essere riconosciuto il potere di superare con mezzi adeguati la inottemperanza della regione che « non collabora » (ossia che non pone in essere gli atti e i comportamenti « dovuti »); con mezzi adeguati, e quindi se necessario anche disponendo ed organizzando un intervento statale « sostitutivo ». V'è in ciò, *in nuce*, una formula di controllo — s'intende politico e fornito di garanzie politiche — sulla « inazione » delle regioni.

Un ulteriore impulso al diffondersi e perfezionarsi dei controlli sostitutivi mi pare possa venire dal carattere ormai pressoché interamente derivato della finanza regionale e degli enti locali. La circostanza che il 30-40 % delle risorse della finanza pubblica fluisce dal bilancio statale nei (o attraverso i) bilanci degli enti periferici non soltanto dà luogo a condizionamenti dell'autonomia di tali enti (fino al punto di portare al centro del regime delle autonomie — accanto agli artt. 117, 118 e 128 Cost. — quell'art. 119, primo comma Cost., che segna un essenziale momento unificante), ma dà luogo ad un coinvolgimento dell'intero sistema della finanza pubblica e quindi anche delle attribuzioni rimaste allo Stato. In questo quadro, non episodici ma caratterizzanti sono controlli del tipo di quello previsto dall'art. 2 della legge 27 febbraio 1978, n. 43 (ove si prevede la nomina di commissari *ad acta* per il caso comuni o provincie non provvedano a tempestiva approvazione dei propri rendiconti).

Ora, se si parte — come si è visto — dai controlli sulla « inazione », ci si avvede di quanto sia inadeguata e ristretta una configurazione del controllo come strumento — prevalentemente garantistico — per l'osservanza dei limiti negativi delle autonomie e di quanto sia invece necessario pervenire ad una configurazione del controllo come strumento che possa essere utilizzato, oltre che (e più che) come diga contro l'eventuale « fare male », come stimolo ai soggetti pubblici periferici affinché questi « facciano » quanto da loro ci si aspetta, marcino cioè « al passo » con le istituzioni maggiori.

È palese come, a questa più ampia — ma doverosa — configurazione del controllo, « vada stretto » un modello elaborato sulla misura del controllo di legittimità degli atti: il controllo sulla « inazione » — anche se di esso si considera solo la fase che precede la attività amministrativa posta in essere in luogo dell'attività omessa dal soggetto pubblico controllato — esprime in modo immediato e vistoso la presenza di interessi pubblici in relazione ai quali l'attività del controllante deve essere commisurata e proporzionata, e non deve essere commisurata e proporzionata, e non può essere raffigurato come attività nella quale prevalente sia un « giudizio », una verifica freddamente disinteressata. E ciò indipendentemente dalla circostanza che la norma, di volta in volta, configuri il potere di controllo come discrezionale o come vincolato, ovvero ne ravvisi il presupposto nell'omissione di un atto dovuto o anche nell'omissione di un atto discrezionale che il controllante possa tuttavia ritenere di particolare rilievo.

Certo, è prevedibile che coloro i quali hanno finora configurato il controllo partendo dal modello offerto dal controllo di legittimità sugli atti e successivamente operando via via per estensioni e adattamenti di esso, rifiutino l'operazione inversa qui proposta. Ed è prevedibile anche che, nel tentativo di superare ogni difficoltà, si sostenga che il nostro ordinamento conosce non uno ma più « tipi » di controllo, sottoposti a principi diversi: ciò è, a ben

vedere, quanto già sostengono coloro che vorrebbero in qualche modo sbarazzarsi del collegamento istituzionale tra controllo di legittimità e controllo di merito previsto dagli artt. 125 e 130 Cost.

Ora, non escluderei *a priori* che a partizioni all'interno della nozione di controllo si possa, e anzi si debba, pervenire. Mi parrebbe, tuttavia, poco corretto divaricare talmente i « tipi » di controllo da lasciare in comune ad essi solo il nome; e ciò in presenza di numerose norme, anche costituzionali, che parlano del controllo presupponendo l'unitarietà dell'istituto.

* * *

4. - Sulla base di quanto osservato nel precedente paragrafo può passarsi all'esame del nucleo centrale di questa relazione, e cioè all'esame della questione se, nell'odierno quadro istituzionale, l'attività di controllo sia finalizzata ad impedire all'ente controllato « di sbagliare » ossia di porre in essere un'azione (o inazione) amministrativa illegittima o, nei casi di controllo anche di merito, inopportuna, o invece sia finalizzata alla cura di interessi pubblici più generali, riferibili ad una comunità politica più ampia, interessi per i quali il « centro di imputazione » debba essere ravvisato nell'ente controllante.

Pervero, potrebbe anche discutersi della stessa ammissibilità di una siffatta questione; è quanto, in sostanza, ha fatto iersera il prof. Pototschnig quando ha osservato che l'attività di controllo può perseguire contemporaneamente le due finalità testè indicate, e, con esse, può anche operare per la piena attuazione del diritto oggettivo. Senza dubbio, da un punto di vista per così dire empirico o effettuale ciò può essere vero. Tuttavia, dire che tutti gli interessi sono egualmente e congiuntamente perseguiti equivale a dire che essi sono tutti parimenti irrilevanti, equivale cioè a dire che l'attività di controllo non presenta uno specifico connotato funzionale; se ciò fosse esatto, si perverrebbe alla conclusione cui molti, più o meno consapevolmente, sono pervenuti, e cioè a configurare l'attività di controllo come attività non amministrativa o quanto meno come attività solo formalmente amministrativa.

Una conclusione — questa — che non può scartarsi come sicuramente erronea, ma alla quale riterrei preferibile pervenire solo dopo una convincente dimostrazione della impossibilità di reperire una più soddisfacente ricostruzione dell'istituto del controllo: non quindi una « pregiudiziale » di inammissibilità ma semmai l'esito verificato di un'analisi. Riterrei pertanto doveroso verificare, sempre con quell'approccio sperimentale cui ho accennato in apertura di questa relazione, se è possibile dare una risposta diversa, per così dire « nel merito », alla questione dianzi prospettata.

Una siffatta risposta potrebbe essere trovata ricercando i connotati funzionali dell'attività di controllo con l'ausilio della teoria dell'organizzazione amministrativa, ove — s'intende — si postuli il sussistere di un nesso tra assetto organizzativo, « ordine (e distribuzione) degli interessi pubblici », e disciplina della « funzione amministrativa ».

La sussistenza di un siffatto nesso è stata più volte accertata: ogni norma organizzativa della pubblica amministrazione individua il « centro di riferimento » di un interesse (che qualifica per ciò stesso) pubblico, e pone ad un organo un « canone di comportamento » che si traduce, ancor prima che in poteri amministrativi, in un preciso dovere funzionale.

Il nesso anzidetto appare ancor più evidente allorché si tratta delle relazioni tra soggetti pubblici territoriali ciascuno dei quali è esponenziale di una comunità politica. L'assetto organizzativo e la differenziazione e distribuzione delle competenze in cui esso si sostanzia, deve ritenersi ricalchi l'arti-

colazione e la possibile diversità (anche se non necessariamente la contrapposizione) tra gli interessi delle comunità «rappresentate».

Su queste premesse dovrebbe esaminarsi — ripeto, sempre con approccio sperimentale — se sia corretto ritenere che la Costituzione (e mi riferisco soprattutto agli artt. 125 e 130) e le leggi, laddove attribuiscono ad un soggetto pubblico un potere di controllo sull'attività o sulla inattività di altro soggetto pubblico (specie se territoriale), senz'altro aggiungere, per ciò stesso: a) implicitamente consacrano la diversità degli interessi delle comunità «rappresentate» rispettivamente dal soggetto controllato e da quello controllante; b) affidano all'entità controllante il compito di curare come «propri» interessi pubblici che sono riconosciuti compresenti, in quanto essi pure rilevanti, con gli interessi pubblici affidati alla cura dell'entità controllata; c) riconoscono all'autorità controllante un ambito di attribuzioni che include l'ambito delle attribuzioni dell'entità controllata, di tal che quest'ultimo non è «separato» dal primo ma ne forma parte, e d) attribuiscono all'entità controllante un potere di «ingerenza» nell'attività amministrativa dell'entità controllata il quale si traduce in un potere di cogestione seppur ovviamente esercitato secondo modalità particolari proprie dell'attività di controllo (ed eventualmente entro i limiti del controllo di sola legittimità).

Cercherò di dimostrare nel seguito di questa relazione che una risposta siffatta può essere proposta come base per una ricostruzione della nozione di controllo. Mi rendo conto che prese di posizione siffatte possono apparire piuttosto «contro-corrente»: ma un eccesso di ortodossia può risultare sterile.

Tengo subito a precisare — con un inciso — che parlare di interesse pubblico riferito al soggetto (esponentiale della comunità più vasta) controllante non implica rendere in ogni caso discrezionale il controllo, e ritenere che il controllante possa intervenire con lo strumento «comminatorio» solo allorché vi sia un interesse pubblico concreto «proprio» da salvaguardare: anche per un'attività amministrativa interamente vincolata (come il controllo «dovuto» di sola legittimità) appare consentito ravvisare la presenza di interessi pubblici che l'attività stessa indirizzano e motivano. Senza considerare che, oltre tutto, appare dubbia la possibilità di configurare come interamente vincolata una funzione facoltativa o eventuale, una funzione cioè che — come sempre più sovente accade per il controllo — può alternativamente sia essere esercitata mediante l'emaneazione di un atto (di controllo cosiddetto negativo o positivo) sia non essere esercitata la legge attribuendo significato al mero comportamento silenzioso.

La ricostruzione che qui si è proposta porta con sé un corollario: l'attribuzione di un potere di controllo implica il riconoscimento da parte dell'ordinamento non solo della presenza ma anche della prevalenza di interessi pubblici affidati alla cura del soggetto controllante, e — sotto questo aspetto — «propri» del (o anche del) controllante. Che siffatta prevalenza vi sia non pare dubitabile: è ben vero che oggi, ancor più che nel passato, la effettiva realtà istituzionale consente, anzi impone, di affermare che «controllo e supremazia sono concetti estranei l'uno dall'altro» (BERTI e TUMIATI); tuttavia resta pur sempre fermo che la volontà del soggetto controllante, di regola (eccettuata l'ipotesi di controllo esaurentesi nella mera richiesta di riesame), ha modo di prevalere sulla volontà del soggetto controllato ove difforme, dal momento che è in grado di impedire, mediante l'atto negativo di controllo, il prodursi degli effetti giuridici del soggetto controllato desiderati, o di provocare, mediante l'avocazione o la sostituzione, il prodursi degli effetti giuridici del soggetto controllato non desiderati. E questo — «il momento *lato sensu* sostitutivo dell'organo controllante all'organo controllato» (BENVENUTI) — un dato essenziale e realmente qualificante del fenomeno del controllo.

A questo proposito mi sia consentito osservare come da coloro che si sono soffermati sui connotati strutturali del controllo non sia stato dato adeguato rilievo al fatto che il potere di controllo si esplica proprio quando si ha l'anzidetto « momento sostitutivo » (o « momento comminatorio »): il potere di controllo è effettivamente esercitato quando è emesso il cosiddetto atto negativo di controllo, mentre il cosiddetto atto di controllo positivo — malgrado la fuorviante terminologia — altro non è se non un'assenza di provvedimento, un atto di formale chiusura del procedimento o sub-procedimento di controllo, un non-esplicarsi del relativo potere; cosa che, tra l'altro, vale a giustificare la non impugnabilità *ex se* dei cosiddetti atti di controllo positivi e la loro raffigurazione come atti inautonomi.

Sembra quindi possibile ritenere che l'attività di controllo è, in linea di principio, finalizzata alla salvaguardia e alla realizzazione di interessi che costituiscono « canone di comportamento » per il soggetto controllante; la coordinazione, la « composizione operativa » (GIANNINI) e — se del caso — la subordinazione a tali interessi dell'attività del soggetto controllato è compito precipuo del controllo, che sarebbe inesatto sminuire a strumento volto unicamente a compensare una ridotta capacità del soggetto controllato, ossia, in parole più banali, a impedire a quest'ultimo di « sbagliare ».

Del resto, è già stato osservato che « il controllo discende da un principio organizzatorio, tendente ad attuare forme di coordinazione e, in certo senso, di collaborazione nei fini concreti perseguiti e nei mezzi e nelle attività posti in essere dai vari soggetti pubblici » (BERTI e TUMIATI). Ed anche il FORTI, pur avendo egli presente il quadro istituzionale esistente all'inizio di questo secolo, dopo aver premesso che « la soddisfazione degli interessi del comune è normalmente attribuita agli organi comunali », ha avvertito la necessità di precisare che non esiste « una categoria di attività amministrative che siano, in linea assoluta, proprie del comune », e che « in tanto quegli interessi (curati dagli organi comunali) potranno ricevere soddisfazione dall'operare di altre volontà, in quanto rientrano anche nella sfera di altre persone giuridiche ». Ed in altro passo della sua monografia ha ammonito doversi superare « quell'idea di conflitto tra l'interesse della persona giuridica pubblica e quella dello Stato, conflitto che è tutt'altro che necessario ed è anzi normalmente escluso dalla considerazione che in tanto gli enti sono pubblici in quanto il loro interesse coincida o converga con quelli collettivi, riassunti nello Stato ». Se poi si risalisse ancora indietro nel tempo, ci si avvede che, già nel secolo scorso, lo GNEIST vedeva nei controlli strumenti per la salvaguardia degli interessi generali dello Stato.

* * *

5. - Si è dianzi formulata un'« ipotesi » di ricostruzione dell'istituto del controllo. Appare ora doveroso esaminare se possa sostenersi che tale « ipotesi » è quella preferibile allo stato attuale del nostro ordinamento. A questo quesito può risponderci prevalentemente mediante argomenti d'ordine politico-istituzionale, posto che le fonti normative non offrono dati univoci in alcun senso.

A favore dell'« ipotesi » prospettata milita anzitutto la considerazione che essa consente una, seppur limitata, « ricucitura » del sistema, altrimenti eccessivamente frantumato da quel proliferare ed irrobustirsi delle autonomie del quale si è detto all'inizio di questa relazione. Riconoscere — in linea di principio e salvo le deroghe del caso — che le autorità controllanti possono esprimere e realizzare interessi che trascendono quelli più particolari curati dal-

l'entità controllata contribuisce non poco — a mio avviso — a superare uno degli aspetti più gravemente negativi del pluralismo cosiddetto istituzionale: e cioè il prodursi, per conseguenza quasi automatica e persino inconsapevole della formale distinzione dei soggetti pubblici dotati di personalità giuridica, il prodursi — ripeto — di una parcellizzazione e separazione degli interessi pubblici, cui segue una esasperazione spesso artificiosa delle contrapposizioni tra interessi pubblici, molti dei quali divenuti troppo « particolari ». Mi pare positivo che le entità controllate non abbiano a considerare le attribuzioni loro concesse dalla Costituzione e dalle leggi come « cosa propria », come orticello chiuso da coltivare in solitudine.

D'altro canto, esistono e sono giuridicamente rilevanti — come riconosciuto, ad esempio, dalla esplicita previsione di poteri di « indirizzo e coordinamento » — interessi generali della collettività nazionale anche nelle materie attribuite alle amministrazioni regionali e locali; è quindi, direi, naturale che tali interessi generali riempiano di sé anche l'attività di controllo. In tal senso, la già rammentata sentenza 3 agosto 1976 n. 213 della Corte costituzionale, nella quale si legge che le Commissioni statali di controllo sugli atti delle Regioni « debbono considerare e valutare le esigenze unitarie e di coordinamento, nell'interesse dello Stato e delle stesse Regioni, inerenti alla complessa attività amministrativa che le Regioni debbono svolgere nei limiti degli artt. 5, 117, 118 e 125 della Costituzione, e conseguentemente valutare le direttive che l'organo competente dello Stato abbia emanato in proposito ».

La sensazione che gli interessi pubblici istituzionalmente affidati alla cura dell'organo controllante debbano indirizzare o quanto meno orientare l'attività di controllo si riporta anche dalla lettura della sentenza 23 maggio 1973 n. 63 della Corte costituzionale: ivi si legge che « solido fondamento razionale e di diritto positivo » per l'assegnazione di un potere di controllo è il sussistere, in capo al soggetto controllante, di ordinarie competenze amministrative nella materia cui inerisce l'atto controllato. L'attività di controllo viene così ad essere radicata ed aggregata nell'ambito di un insieme di attribuzioni amministrative conferite ad un soggetto pubblico (il quale si trova, quindi, ad essere « tra l'altro anche » controllante), tutte finalizzate alla cura degli interessi pubblici a tale soggetto affidati.

D'altro canto, e ciò costituisce un secondo argomento a favore della « ipotesi » dianzi formulata, ritenere i controlli disposti solo in considerazione di una limitata capacità delle entità controllate conduce ad assegnare all'attività di controllo un compito banalmente « paternalistico », e — quel che più rileva — lasciare detta attività priva di una propria chiara finalizzazione, di propri connotati funzionali: non poco innaturale è il pretendere che il soggetto controllante si astenga dall'orientare in qualche modo in coerenza con le proprie esigenze un'attività di controllo che sia pure solo formalmente gli viene imputata.

Né per contrastare questa più che giustificabile tendenza è opportuno (e sufficiente) « confezionare » una « neutralità » dell'organo preposto al controllo. Tra breve si dirà come poco consigliabile sia estendere oltre il necessario il novero delle attività formalmente « neutrali ». Qui preme sottolineare, in primo luogo, come una « neutralità » non sia neppure pensabile per il controllo di merito.

La presenza di tale controllo è stata avvertita dai fautori della « neutralità » dei controlli come un « ostacolo » da « nascondere sotto il tappeto » e comunque da superare. Si è così argomentato che i rilievi « di merito » sono poco frequenti. E si è persino sostenuta la possibilità ed opportunità di divaricare i controlli di legittimità da quelli di merito, assegnando le relative funzioni ad organi diversi; ciò malgrado sia a tutti evidente come una siffatta duplica-

zione dei controlli, oltre a non essere coerente allo spirito degli artt. 125 e 130 Cost., darebbe luogo a costi aggiuntivi, a cospicui inconvenienti organizzativi, a — quel che è più grave — reciproche interferenze (si pensi alla incisività dei controlli di legittimità sull'eccesso di potere).

Invero, non mi par corretto, per amor di tesi, minimizzare o tentare di emarginare il controllo di merito, controllo che ha notevole rilievo politico, ancorché — sul piano giuridico-formale — il suo « momento comminatorio » si riduca alla (peraltro non irrilevante) richiesta di riesame.

In secondo luogo, la proposta « neutralità » condurrebbe alla formazione di un « contropotere » fluttuante nel vuoto, in quanto svincolato da qualsiasi voglia responsabilità politica. E l'esperienza ci mostra come non di rado componenti di organi di controllo (e mi riferisco soprattutto ai comitati di cui all'art. 130 Cost.) non resistano alla tentazione di gestire il controllo secondo ottiche personali, data anche l'assenza di direttive riferibili ad organi politicamente responsabili dinanzi al corpo elettorale.

Di qui la necessità di « riagganciare » gli organi di controllo a soggetti pubblici che siano espressione di comunità politiche organizzate, e di imprimere all'attività di controllo connotazioni finalistiche per la salvaguardia degli interessi da dette comunità ritenuti « pubblici ».

Una conferma del fatto che l'attività di controllo è finalizzata alla salvaguardia e realizzazione di interessi pubblici « anche propri » dell'organo controllante potrebbe trarsi dal processo amministrativo (e, ove del caso, anche dal processo costituzionale sui conflitti di attribuzione). Come l'autorità che ha subito un provvedimento « comminatorio » di controllo (ad esempio, un atto negativo di controllo) è ritenuta legittimata a ricorrere in giudizio sul presupposto del sussistere di un « proprio » interesse, così l'autorità che detto provvedimento ha emanato è legittimata a resistere in giudizio, implicitamente presumendosi un suo interesse a difendere la legittimità del proprio provvedimento.

Potrebbe obiettarsi che vi è una eccezione, costituita dai rifiuti di visto e registrazione opposti alla Corte dei conti in relazione ad atti amministrativi di regioni a statuto speciale.

Com'è noto, però, di tali rifiuti si esclude in radice la natura di atti amministrativi suscettibili di formare oggetto di processo amministrativo, sicché rimane assorbita ogni questione circa la legittimazione a resistere in tale processo; mentre nessuno nega la legittimazione dello Stato, cui fa capo l'organo controllante, nell'eventuale processo costituzionale per conflitto di attribuzione che abbia ad essere sollevato da una regione in relazione ad un rifiuto di visto e registrazione.

Comunque, a questo proposito, mi sia consentito esprimere — a titolo personale e con la doverosa umiltà — un netto dissenso alla soluzione cui sono pervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 23 novembre 1974, n. 3806, e un consenso — seppur non totale — a quanto in precedenza era stato affermato nella decisione 6 giugno 1972, n. 501 della quarta sezione del Consiglio di Stato. Le Sezioni unite non mi pare abbiano tenuto adeguato conto della esistenza di una dialettica a livello di interessi sostanziali tra entità controllante ed entità controllata, e sono rimaste « abbagliate » dal dato formale della natura della Corte dei conti e dei suoi atti. Ne è risultata una distorsione del sistema: i rifiuti di visto e registrazione, in pratica, formano egualmente oggetto del processo amministrativo, coperti solo in apparenza dai provvedimenti regionali che ad essi si adeguano; e — quel che è grave — in detto processo finiscono per rimanere privi di una convinta difesa ed abbandonati a se stessi, dal momento che la Regione è, per solito, più interessata

a sostenere l'assetto previsto con il proprio primo provvedimento — quello rimasto inefficace per il rifiuto di visto e registrazione — che a difendere il rilievo mosso dalla Corte dei conti.

Una più attenta considerazione del connotato funzionale dell'atto di controllo avrebbe potuto consigliare di reperire una diversa soluzione. Quale, ad esempio, quella di ricostruire un atto amministrativo « dovuto », eventualmente da imputarsi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di norma recettivo del rilievo quasi-giurisdizionale mosso dalla Corte dei conti all'atto regionale, ammettendo la possibilità del ricorso avverso tale atto dinanzi al Giudice amministrativo; per dar corpo alla riferibilità alla Presidenza del Consiglio dell'atto negativo di controllo proveniente dalla Corte dei conti, potrebbe anche ipotizzarsi il riconoscimento alle Regioni in questione del potere di richiedere al Governo della Repubblica l'emanazione di una deliberazione idonea a provocare la registrazione con riserva, nei casi in cui questa non è esclusa.

In realtà, come si è detto, l'istituto del controllo trova la sua più soddisfacente collocazione proprio in un dichiarato inserimento nel novero delle relazioni tra soggetti pubblici: esso, in quanto dotato di un « momento comminatorio », viene ad assumere il ruolo di strumento (al limite repressivo), di « braccio armato », mediante il quale può essere assicurata la conformità dell'azione amministrativa del soggetto controllato (che ovviamente può anche essere un ente pubblico non territoriale) agli indirizzi politici-amministrativi sia canonizzati in norme di legge sia espressi dall'entità controllante in modo formale (si pensi alle direttive del C.I.P.E.) ovvero anche in modo non formalizzato (e a questo proposito, vorrei portare l'esempio delle « osservazioni » che sovente accompagnano il « visto » apposto dal commissario del Governo alla legge regionale, e che intendono condizionare l'interpretazione della legge « vistata »).

Ed è quanto recentemente affermato anche dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza 28 maggio 1977, n. 2184, con riferimento al controllo esercitato dalle Commissioni di cui all'art. 125 Cost.: « il controllo, sia come organizzazione che come attività, non appare affatto svincolato dall'osservanza dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo »; esso è espressione di « un'area di potere, quello del controllore » nella quale la posizione del controllato è « inclusa ».

Ciò, come dianzi si è detto, appare con maggiore evidenza per il controllo sulla « inazione ». L'omissione di un'attività « dovuta », in assenza di un controllo sulla inazione, offrirebbe al soggetto controllato il mezzo forse più facile per sfuggire al controllo « sugli atti ». Attribuendo all'entità controllante la possibilità di intervenire nei confronti della inazione si rende pieno ed effettivo il potere di controllo; al tempo stesso, però, implicitamente si conferma che l'entità controllante è — essa pure — portatrice di quell'interesse pubblico che il soggetto controllato ha ritenuto di trascurare.

V'è di più: non è necessario valorizzare il « momento comminatorio » per pervenire alla anzidetta collocazione dell'istituto del controllo. Viene solitamente trascurata dai giuristi (non dai politici) una funzione per così dire « non repressiva » del controllo; questo — anche quando non incide sulla produzione degli effetti dell'atto specifico sottoposto ad esame — consente all'entità controllante di essere sistematicamente informata delle attività controllate, e quindi, ad esempio, anche di formare una banca dei dati relativi a tale attività. Ovviamente, le conoscenze così acquisite possono determinare reazioni sul piano politico o nell'ambito di procedimenti amministrativi diversi da quelli per i quali si è avuto controllo.

Ovviamente, tutto ciò implica un radicale e definitivo ripudio dell'opinione — peraltro già da molti ritenuta superata — secondo cui il controllo dovrebbe trovare inquadramento nello schema delle « garanzie ». La visione « difensiva » insita in tale nozione, se poteva avere un senso in uno Stato paleo-capitalista che — appunto — garantiva i cittadini (soprattutto in quanto proprietari) dall'eventuale abuso dei pubblici poteri, risulta priva di senso oggi in uno Stato che ha una struttura accentuatamente pluralista e la cui azione è prevalentemente « concessoria ». Nello Stato dei nostri giorni di fondamentale importanza sono le possibilità di partecipazione e — attraverso di essa — di « composizione » degli interessi compresenti, promossi in massa alla dignità di interessi pubblici; in questo nostro Stato è chiaramente riduttivo ed inadeguato ravvisare nel controllo solo una delle « garanzie ».

* * *

6. - Per pervenire alla « ipotesi » di ricostruzione dianzi formulata è, peraltro, necessario rimuovere due ostacoli, determinati dal tradizione approccio alla problematica del controllo. Il primo di tali ostacoli è frutto di una — perverso troppo meccanica — trasposizione sul piano funzionale di un connotato strutturale: dalla constatazione che l'attività di controllo è svolta nei modi di una attività di riesame di una precedente attività altrui, abbastanza inconsapevolmente si è portati a ritenere che l'attività di controllo persegue gli stessi fini (e cioè cura gli stessi interessi pubblici), già perseguiti (e curati) dal soggetto controllato. Mi sia consentito dubitare della validità di una siffatta trasposizione: riesaminare l'attività altrui non implica avere come « canone di comportamento » la cura degli stessi interessi che, in quanto affidati dall'ordinamento al soggetto controllato, hanno ispirato l'azione (o l'inazione) di quest'ultimo.

E ben vero che l'autorità di controllo si trova ad applicare quelle stesse norme, quello stesso « tratto » dell'ordinamento normativo, che il soggetto pubblico controllato in precedenza è stato chiamato ad applicare; e poiché gli interessi pubblici sono individuati e modellati dall'ordinamento normativo, si potrebbe essere indotti a ritenere che gli stessi interessi — in quanto resi paradigmatici dal diritto oggettivo debbano essere perseguiti dal controllato e dal controllore. Considerazione — questa — che però risulta conclusiva e determinante solo per le attività amministrative vincolate. Laddove invece o all'uno o all'altro dei due protagonisti della vicenda del controllo sia riconosciuto un ambito di valutazioni discrezionali, lì mi sembra assuma rilievo il dato istituzionale della diversità delle comunità politiche territoriali impersonate da ciascuno di detti protagonisti: gli enti pubblici esponenziali di tali comunità, in quanto enti « indipendenti » e non « strumentali », si presentano come centri di riferimento di interessi che sono propri delle comunità « rappresentate », interessi che — al limite — possono anche esse antagonisticamente rispetto a quelli dello Stato-persona (o della Regione-persona); esattamente è stato, in proposito, osservato che « il riferimento agli altri enti locali contenuto nell'art. 130 della Costituzione è operato avendo presente non tutti gli enti locali ma solo quegli enti locali che godono di autonomia di indirizzo politico, che sono dotati cioè della capacità giuridica di esprimere delle scelte politiche o di porsi degli obiettivi, nei limiti predeterminati dalla Costituzione o dalle leggi, anche contrastanti con l'indirizzo politico o programmatico di livello regionale o di livello statale » (BARBERA). Diverse quindi possono (non necessariamente debbono) essere, pur nel quadro comune del diritto oggettivo da « applicare », le valutazioni circa l'esistenza e il « peso » reciproco degli interessi

pubblici compresenti; e troppo forzata astrazione sarebbe l'escludere *a priori* che (eventuali) diversità di valutazione degli interessi concreti possano manifestarsi anche nell'applicazione di uno stesso « tratto » del diritto oggettivo.

Ovviamente, ciò dicendo non si vuol sostenere che l'autorità di controllo cura gli interessi pubblici nello stesso modo in cui a ciò è chiamato il soggetto controllato. La cosiddetta « amministrazione attiva » e il controllo sono attività diverse; la diversità però deriva non già dal fatto che la prima è cura di interessi pubblici concreti e il secondo è attività disinteressata, priva di connotati funzionali, ma deriva dai connotati strutturali, e cioè dall'essere il controllo attività di riesame di una azione (o inazione) in precedenza posta in essere da un altro soggetto, ed è attività che — per il controllo « sugli atti » — sfocia in un provvedimento che non si sovrappone all'atto controllato ma solo lo elimina (annullamento) o lo congela (rinvio cui segue la richiesta di riesame).

Sicché, l'attività di controllo della quale ci si occupa si differenzia da quella di c.d. amministrazione attiva non perché disinteressata, ma perché modellata come attività limitata sia nel « momento constativo », per la sua stessa natura di attività di riesame e per eventuali ulteriori limiti (ad esempio, perché solo « di legittimità »), sia — per il controllo « sugli atti » — nel « momento comminatorio », come si è detto testé.

Sotto questo profilo, non v'è differenza tra l'attività di controllo « sugli atti » ed una attività, ad esempio, di esame e decisione di ricorsi gerarchici in esito alla quale fosse l'autorità decidente consentita solo l'eliminazione (per motivi di legittimità o di merito) dell'atto impugnato, con eventuale rinvio alla autorità sottordinata, e non anche la « riforma » dell'atto impugnato: una siffatta attività non sarebbe, neppure essa, qualificabile come espressione di mera nomoflachia, come attività cioè svincolata da ogni considerazione dell'interesse pubblico.

La raffigurazione del controllo sulle regioni e sugli enti locali minori come dialettica tra centri di riferimento di interessi di comunità diverse, sin qui tratteggiata, non ambisce a proporsi come « modello » unico e rigido di controllo, e non pretende di escludere in modo radicale che tale attività di controllo possa anche — in casi indicati dall'ordinamento normativo — essere finalizzata soltanto ad una più puntuale cura degli interessi della comunità minori, configurati come « propri » soltanto del controllato; si è inteso unicamente osservare come — in difetto di una siffatta specifica indicazione da parte dell'ordinamento — il connotato strutturale dell'essere il controllo un riesame, di per sé non possa condurre a ritenere che controllante e controllato necessariamente operino per la salvaguardia dei medesimi interessi pubblici.

In questo quadro, la raffigurazione dell'attività di controllo come qualcosa di diverso dalla amministrazione attiva, e la conseguente contrapposizione tra — appunto — amministrazione attiva e controllo, mi paiono frutto di una sopravvalutazione del testé rammentato connotato strutturale. In realtà, il controllare mediante attività amministrativa di riesame altro non è se non amministrare secondo particolari modalità, come del resto ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa la quale ha costantemente ammesso la impugnabilità degli atti di controllo dotati di autonomia (così gli atti negativi). La attività di controllo è attività amministrativa né più né meno dell'attività sottoposta a controllo.

Il secondo degli ostacoli di cui dianzi si è detto è determinato da una spesso inavvertita deformazione dell'immagine del controllo: deformazione prodotta dalla circostanza che il « momento constativo » dell'attività di controllo

sugli atti si esaurisce — nella più parte dei casi (com'è noto poco praticato è il controllo anche nel merito) — in un riscontro di sola legittimità, in un raffronto cioè tra l'atto sottoposto a controllo ed un parametro ritenuto «oggettivo» fornito dall'ordinamento giuridico. Ciò ha ingenerato una diffusa opinione nel senso che a siffatta attività di controllo debba assegnarsi un ruolo «ausiliario» (FERRARI) e un carattere «neutrale» (SANDULLI): secondo tale opinione, il soggetto controllante non esprimerebbe un «proprio» interesse pubblico ma solo opererebbe per assicurare il rispetto delle leggi e, con esso, un generico e oggettivo «interesse della legge».

Premetto che non credo troppo nella neutralità degli uomini: la neutralità è un concetto negativo (come l'etimologia della parola insegna) esprimente qualcosa che somiglia al vuoto; e il vuoto — si sa — è innaturale. Certamente, una certa dose di neutralità esiste, ha uno spessore reale, per il giurista come per lo scienziato; tuttavia, mi parrebbe poco consigliabile estendere oltre misura il novero delle attività formalmente neutrali, ed affidare con eccessiva frequenza a «neutrali» compiti che, nella sostanza, sono di composizione e coordinazione di interessi. Né, d'altro canto, par corretto attribuire, a norme organizzatorie opportunamente rivolte ad assicurare una soddisfacente dose di «imparzialità» di organi controllanti (ad esempio alle norme che prevedono la partecipazione di magistrati amministrativi alle Commissioni ed ai Comitati di controllo), una portata ulteriore che esse non hanno, tale che valga a trasformare detti organi da amministrativi in «neutrali».

Ciò premesso, può essere utile che io rammenti a me stesso in cosa esattamente consiste una attività di controllo di sola legittimità. Differenzia tale attività, dal controllo esteso anche al merito, l'esistenza di un limite nel «momento constatativo» (e cioè di giudizio): e precisamente, l'organo controllante può valutare unicamente la «compatibilità» (e su tale parola tornerò tra breve) dell'attività del soggetto controllato con il parametro offerto dall'ordinamento giuridico nel suo complesso.

Giova precisare subito che per «ordinamento giuridico nel suo complesso» si intende un «insieme» che include non solamente le leggi ma anche tutti gli atti amministrativi, siano essi regolamentari o meno, posti in essere da entità diversa da quella controllata. L'autorità di controllo non può, nel valutare o per perseguire la legittimità, «disapplicare» questi atti amministrativi (che possono essere anche atti di «indirizzo» o di programma) o comunque ignorarli o travolgerli. In tal senso si è, del resto, recentemente pronunciata la Corte costituzionale, la quale nella sentenza 3 agosto 1976 n. 213, ha affermato che le commissioni di controllo di cui all'art. 125 Cost. debbono applicare gli atti amministrativi emanati dallo Stato e contenenti direttive nei confronti delle Regioni, e sono, esse pure, sottoposte alla «forza vincolante» di tali atti. L'autorità di controllo opera, anche da questo punto di vista, come qualsiasi altra autorità amministrativa.

Si è dianzi parlato di valutazione di «compatibilità». Ed invero il controllo di legittimità, ancorché attività «dovuta», solo con notevoli difficoltà può essere incluso tra le attività amministrative interamente «vincolate». L'autorità controllante, allorché riesamina — suppur nei limiti di un controllo di legittimità — una attività amministrativa discrezionale, non si limita a verificare meccanicamente la conformità di un atto ad alcune disposizioni di legge, ma esprime una valutazione ben più complessa e più ampia, una valutazione che è — appunto — di «compatibilità» nel significato proprio che a questa parola è dato dall'art. 15 delle preleggi.

Questa valutazione di «compatibilità» è, a mio avviso, cosa ben diversa dal giudizio «di legittimità» compiuto da un giudice. La Corte di cassazione giudica sulla esistenza o meno, nella sentenza impugnata o nell'attività pro-

cessuale che l'ha preceduta, degli specifici vizi dedotti dal ricorrente; la « questione » sottoposta è quindi puntualmente circoscritta al raffronto tra il brano di sentenza o di attività processuale censurato e alcune norme di diritto. Lo stesso può dirsi per il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sull'atto amministrativo impugnato, ancorché più ampie siano le possibilità di tale giudice di accedere al « fatto ». L'autorità amministrativa di controllo, invece, non costretta entro i limiti di « questioni » poste da altri soggetti (le parti ricorrenti) e di regola dotata di poteri d'ufficio ispettivi o comunque istruttori, può e deve esprimere una valutazione globale e generale, che incontra soltanto il limite — a ben vedere, negativo — del quale si è detto dianzi, limite determinato dal divieto di utilizzare parametri di giudizio diversi da quelli direttamente posti dall'ordinamento giuridico, ed in esso quindi reperibili.

Va aggiunto che i criteri utilizzabili in sede di controllo di legittimità non sono schemi per astratte esercitazioni di logica formale ma esprimono concreti « valori » politico-amministrativi seppur canonizzati in norme di diritto o in « dispositivi » di atti di altra autorità amministrativa.

Il controllo « anche di merito » è controllo esercitato con riguardo anche a « valori » politico-amministrativi elaborati dalla stessa autorità controllante ed enunciati contestualmente all'atto di controllo; « bene spesso è solo il controllante che, come naturale portatore o istituzionale interprete dei valori da tutelare, può concretamente avvertire tali valori nella loro portata e nelle loro specifiche determinazioni » (GALEOTTI). Il controllo di una legittimità è, esso pure, esercitato con riguardo a « valori » politico-amministrativi, che però — e in ciò solo mi parrebbe risiedere la differenza — sono indicati da fonti eteronome rispetto all'autorità controllante e sono canonizzati (in leggi o atti amministrativi) anteriormente all'attività della medesima; peraltro anche il controllo di sola legittimità immette nell'azione della pubblica amministrazione « valori » politico-amministrativi.

Ed a questo proposito, appare utile osservare come, con il passare degli anni, sempre più frequentemente comuni e province dovrebbero trovarsi ad agire in applicazione di leggi e di atti emanati dalle regioni. Sicché, l'attività del Comitato di controllo — « organo della regione » — dovrebbe nella maggioranza dei casi porsi come momento inserito in un *continuum* « legge regionale - eventuale atto amministrativo regionale (ad esempio, di programma) - atto amministrativo dell'ente locale - atto di controllo »; continuità — questa — nella quale è connotata una permanenza costante, in tutti i descritti momenti, dei medesimi « valori » politico-amministrativi, senza possibilità di ricostruire una netta separazione tra legge astratta, fredda e per così dire lontana, ed attività amministrativa, anche nel momento del controllo. Per il che il Comitato di controllo finirebbe per risultare collegato con l'ente regione, non soltanto nei termini organizzatori cui fa riferimento l'art. 130 Cost., ma anche — per parte cospicua della propria attività — in termini funzionali (si è detto collegato con l'ente regione, apparendo poco corretto considerare unicamente il rapporto tra Comitato di controllo e Consiglio regionale, ed assimilare tale rapporto alla relazione stabilitasi da Corte dei conti e Parlamento). Potrebbe così aversi, a livello locale, la ricostruzione di quello stretto collegamento tra indirizzo politico-amministrativo di governo e organo di controllo, che in passato ha caratterizzato il controllo ad opera dei prefetti e delle G.P.A.

Per concludere, il controllo di legittimità, lungi dall'essere assimilabile al sindacato di un giudice di legittimità, è in realtà una normale attività amministrativa di riesame, che si differenzia dai rimanenti controlli soltanto per la presenza dell'analizzato limite del « momento constatativo ». Così ridimensionata la particolarità dei controlli di sola legittimità appare evidente

come dalla diffusione di siffatta specie di controlli non possa trarsi un argomento determinante per concludere che i controlli sono finalizzati unicamente ad impedire al controllato « di sbagliare ».

* * *

7. - Il rilievo qui dato ai connotati funzionali dell'attività di controllo, saldandosi con spunti offerti dalle sentenze 21 novembre 1972, n. 164, 23 maggio 1973, n. 62, 26 giugno 1973, n. 104, 6 dicembre 1973, n. 178 e 6 dicembre 1977, n. 140, della Corte costituzionale, può offrire un criterio orientativo per una organica disciplina dei controlli sugli atti e sugli organi dei comuni, delle provincie e degli « altri enti locali ».

Sull'ordinamento delle autonomie locali e quindi anche sui relativi controlli, il Governo della Repubblica ha presentato il 16 gennaio 1978 un disegno di legge, attualmente all'esame del Senato (con il numero 1198). In esso si prevede una diversa composizione dei comitati regionali di controllo (con eliminazione del giudice del tribunale amministrativo regionale, ed inserimento di esperti designati dalle rappresentanze nazionali dei comuni e delle provincie), e si delimita il novero degli atti sottoposti al controllo esterno dei predetti Comitati nel senso che rimarrebbero sottoposte a tale controllo soltanto « le deliberazioni... adottate dai consigli e dalle giunte con i poteri del consiglio », le altre deliberazioni delle giunte municipali e provinciali rimanendo invece sottoposte al controllo necessario di « una commissione interna di controllo eletta dai rispettivi consigli » ed ad un controllo solo eventuale e successivo dei comitati. Quanto ai controlli sugli organi, essi sarebbero conservati alla competenza di organi dello Stato (con esplicito riferimento, nella relazione, alla sentenza n. 164 del 1972 della Corte costituzionale). Nulla è detto finora in ordine al potere di annullamento spettante al Governo ai sensi dell'art. 6 del testo unico del 1934; è peraltro riconosciuto alle autorità governative il potere di disporre ispezioni « nell'ambito dei servizi di interesse dello Stato espletati dai comuni e dalle provincie » (la formula ricorda l'art. 3 del d.P.R. 26 giugno 1965, n. 960). Per le deliberazioni adottate dai comuni e dalle provincie nelle materie ad essi delegate dalla regione, è prevista una vigilanza aggiuntiva ad opera del Presidente della Giunta regionale.

Il sistema dei controlli previsto dal d.d.l. n. 1198 e brevemente tratteggiato fa coesistere controlli interni, controlli regionali e controlli statali, e tiene conto — ma in misura non soddisfacente — della distinzione tra interessi pubblici generali facenti capo allo Stato e interessi locali, e cioè dei connotati funzionali del controllo.

In sostanza, il d.d.l. n. 1198 finisce per assegnare ai comitati di cui all'art. 130 Cost., un delicato ruolo « connettivo » tra Stato (ed interessi pubblici generali da questo curati) ed enti locali minori (ed interessi pubblici particolari da essi perseguiti). E questo un ruolo che potrebbe anche risultare coerente al disegno costituzionale di uno Stato regionale, di uno Stato cioè nel quale le Regioni sono non corpi separati ma articolazioni di un corpo unitario, organizzato su più livelli di governo.

Tuttavia, non è privo di significato che l'art. 130 Cost. riservi alla « legge della Repubblica » il compito di regolare la « costituzione » e le modalità di azione dell'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali minori; come rilevato dalla Corte costituzione delle sentenze 3 marzo 1972, n. 40 e 21 novembre 1972, n. 163, « l'intera materia dei controlli sugli enti locali non risulta attribuita ad alcuna tra le competenze normative regionali », « non è prevista tra le potestà legislative elencate nell'art. 117 », ed è attribuita allo

Stato, anche se « l'art. 130, nel coordinare l'assetto dei controlli con... l'ordinamento regionale, ha chiamato le regioni a *partecipare all'esercizio* dei medesimi » (mi permetterei sottolineare la espressione « partecipazione all'esercizio »). Né, d'altro canto, va dimenticato che l'art. 130 Cost. è nato non da un'ampia discussione in Assemblea costituente, ma — come la donna dalla mitica costola d'Adamo — ad opera del comitato di redazione della Carta costituzionale e durante il coordinamento finale, da un art. 122 del progetto discusso ed approvato dall'Assemblea costituente, il quale invece trattava congiuntamente dei controlli su regioni, provincie e comuni.

Ora, mentre mi pare poco corretto parlare di « materia dei controlli » (e in genere di « materia » per gli ambiti rimasti di competenza statale) riterrei che, in sede di riforma degli ordinamenti delle autonomie locali, dei connotati funzionali dei controlli debba tenersi maggior conto. Nella più volte citata sentenza n. 63 del 1973 e ancora più chiaramente nelle sentenze n. 104 e n. 178 del 1973 della Corte costituzionale si è sottolineata la necessità di collegare l'ambito dei controlli sugli enti locali ai rispettivi ambiti di attribuzioni costituzionali dello Stato e delle Regioni. « Ben diversi sono i poteri delle Regioni rispetto agli enti locali operanti nel settore delle specifiche materie elencate nell'art. 117 Cost.; l'art. 130... va coordinato con l'art. 118 che attribuisce alla Regione le funzioni amministrative per le materie di cui al precedente articolo, nelle quali funzioni rientrano i controlli sostitutivi sugli organi degli enti predetti ». Tanto si legge nella sentenza n. 178 citata testé, ove si trova anche affermata « la inclusione del controllo sugli atti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella materia della beneficenza pubblica ».

Un più organico criterio di ripartizione tra due ordini di controlli, l'uno attinente alle materie di competenza regionale e l'altro attinente alle residue materie, dovrebbe dunque sostituire quella distinzione tra controlli « tipici » (o « per antonomasia ») e controlli « atipici » cui, in mancanza di meglio, si è dovuta attenere la Corte costituzionale anche nella sentenza n. 140 del 1977.

In particolare, mi parrebbe necessario prevedere esplicitamente una qualche modalità di controllo a salvaguardia degli interessi pubblici affidati allo Stato. L'annullamento governativo ai sensi dell'art. 6 del testo unico del 1934 è provvedimento troppo impegnativo, anche per la complessità del procedimento che deve precederlo, per poter risultare impiegabile non raramente e per atti anche di modesto o nullo rilievo politico. D'altro canto, è anacronistico costringere lo Stato-amministrazione ad adire lo Stato-giurisdizione per ottenere l'eliminazione degli atti illegittimi di un ente locale. A questo proposito, consentitemi anche di dubitare della opportunità politica, in un sistema caratterizzato da diffuse autarchie, di un divieto generalizzato di disapplicazione degli atti amministrativi, anche se di enti locali, divieto questo che si traduce, in pratica, in un onere per lo Stato-amministrazione di passare attraverso la giurisdizione.

In realtà, posto che alcuni interessi pubblici fondamentali sono affidati allo Stato, deve pur trovarsi il modo di coordinare l'attività degli enti locali a detti interessi e di far sentire dal centro la voce di coloro che di essi sono legittimi portatori e che per essi sono responsabili. Negare il problema in nome del « valore » delle autonomie non serve, anzi è pericoloso in quanto costringe i detentori dei poteri statali ad escogitare qualche rimedio extra-legale.

Né si dica che l'art. 130 Cost. prevede un unico « modello » di controllo, ed esclusivamente regionale, sugli atti dei comuni, delle provincie e degli enti locali. Anzitutto che il comitato di controllo sia « organo della Regione » non vuol dire necessariamente che esso debba essere composto (come previsto

dal d.d.l. n. 1198) alla stregua di un organo di « composizione operativa » solo tra interessi regionali e interessi locali; sicché potrebbe anche immaginarsene due diverse composizioni, una per gli atti comunali e provinciali concernenti ambiti di competenza regionale e un'altra per gli atti comunali e provinciali concernenti ambiti di competenza statale.

Inoltre, non va dimenticato che la Corte costituzionale ha più volte affermato essere consentito affiancare, ai controlli gestiti dal Comitato di cui all'art. 130 Cost., altri controlli (e non solo « sugli organi ») operati da organi statali.

L'indagine sin qui compiuta sui profili funzionali dell'attività di controllo può risultare utile anche per risolvere la questione, sollevata dal tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna con ordinanza 6 dicembre 1977, n. 279, di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 22 luglio 1975, n. 382. Com'è noto, detta disposizione ha devoluto ai comitati di cui all'art. 130 Cost. il controllo sugli atti emessi dai comuni e provincie nell'esercizio delegato di funzioni amministrative regionali, abrogando i primi due commi dell'art. 62 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 che invece rimettevano il controllo su tali atti alle Commissioni di cui all'art. 125 Cost.

Non mi pare il caso di ripercorrere in questa sede il dibattito avutosi prima e dopo la già ricordata sentenza n. 40 del 1972 della Corte costituzionale. Vorrei però segnalare come per solito ci si sia soffermati sulla « imputabilità » o meno alla regione degli atti emessi nell'esercizio delegato di funzioni amministrative regionali, e sulla difficoltà ad ammettere che una entità controllata — la regione — possa mediante un proprio atto — la delibera attributiva della delega — sottrarsi sia pure solo in parte al regime dei controlli predisposto dall'ordinamento normativo dello Stato.

Il legislatore ordinario con l'art. 4 citato ha finito per aderire all'opinione di coloro che reputano essere i controlli in questione stabiliti in ragione della condizione soggettiva dell'ente autore dell'atto controllato, e non in ragione del contenuto dell'atto medesimo e quindi della « materia » da esso trattata.

In coerenza con quanto sin qui sostenuto propenderei invece per ritenere che la risposta al quesito sottoposto alla Corte costituzionale debba essere trovata in una più attenta individuazione degli interessi pubblici in giuoco: se il controllo sulla « produzione giuridica » nelle materie di competenza amministrativa delle regioni è — come è — giustificato dalla compresenza di interessi pubblici affidati allo Stato ed è — come è — finalizzato alla salvaguardia di detti interessi, non si vede come una normativa regionale possa negare la loro esistenza e vanificarne la salvaguardia.

In sostanza mi pare auspicabile che, in sede di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, si dia al sistema dei controlli un assetto più organico, spregiudicatamente libero sia da ogni irrealistico tentativo di sterilizzare l'attività di controllo in una ambigua « neutralità », sia da ogni demagogica negazione delle esigenze unitarie dell'ordinamento e dello Stato.

* * *

8. - A questo punto mi si potrebbe giustamente domandare come nel quadro tratteggiato possa trovare collocazione il controllo esercitato all'interno allo Stato della Corte dei conti. È palese infatti che molte delle cose sin qui dette mal si attagliano a tale attività di controllo.

Non avrei difficoltà ad ammettere che il controllo interorganico esercitato dalla Corte dei conti sta a sé, ha natura differenziata, è — utilizzando un linguaggio già noto — « controllo-giudizio » e non « controllo-volontà ». Ciò ammesso, è peraltro opportuno formulare alcune precisazioni.

Indubbiamente valide sono le ragioni che hanno spinto la Corte di cassazione prima (nella già citata sentenza n. 3806 del 1974) e la Corte costituzionale poi (nella sentenza 18 novembre 1976, n. 226) ad accentuare la « diversità » degli atti di controllo emessi dalla Sezione della Corte dei conti rispetto alla attività controllata (amministrativa e legislativa) posta in essere dal Potere esecutivo. Tuttavia le predette ragioni hanno forse portato ad una troppo accentuata considerazione di alcuni profili strutturali a detrimento di profili funzionali. Invero, sulla strada della rilevata « diversità » del « momento » del controllo non sia possibile spingersi molto oltre, fino a configurare una funzione di controllo estranea o addirittura contrapposta rispetto alla attività controllata del Governo, e fino a « credere troppo » nelle forme « para-giurisdizionali » del controllo.

Il dato normativo costituzionale più significativo è quello offerto dalla collocazione e dal contenuto dell'art. 100 Cost. (e singolarmente la menzionata sentenza della Corte costituzionale ha nominato tale articolo solo per segnalare la disposizione garantistica di cui all'ultimo comma). Ora, l'art. 100 Cost. fa parte del titolo III della parte seconda della Carta costituzionale, titolo che concerne il Potere esecutivo unitariamente configurato; e la Corte dei conti è definita « organo ausiliario » del Governo.

Ci si può quindi spingere fino ad accettare le affermazioni secondo cui « gli atti degli organi ausiliari non sono atti della pubblica amministrazione » e la Sezione di controllo della Corte dei conti « non è affidataria della cura di un interesse pubblico specifico » (CORREALE); ma non pare possa conditendersi una configurazione dell'atto di controllo emesso da detta Sezione (e del parere messo dal Consiglio di Stato) come entità del tutto estranea al procedimento cui l'atto stesso partecipa. Ciò non tanto per una, pur sussistente, esigenza di coerenza formale (con la quale contrasterebbe l'inserire una fase quasi giurisdizionale in un procedimento amministrativo o legislativo) quanto per una precisa necessità d'ordine costituzionale: estraniare l'attività di controllo della Corte dei conti (o quella consultiva del Consiglio di Stato) dalla funzione (amministrativa o legislativa) esercitata dal Governo si tradurrebbe in una troppo grave mutilazione di detta funzione.

Non pare infatti adeguato al disegno costituzionale ed anche ad un funzionale equilibrio tra i poteri dello Stato ritenere che il Governo cui è affidato il Potere esecutivo e cui il Parlamento ha all'uopo accordato la « fiducia », emetta atti che ricevono la efficacia *ab extrinseco*, e per di più da un organo che — se ha collegamenti con il Parlamento (cfr., in particolare, l'art. 150 del Regolamento della Camera dei Deputati e l'art. 132 del Regolamento del Senato) — certamente non è diretta espressione della sovranità popolare. Più corretto appare ritenere che atto del Governo e atto della Sezione di controllo siano diversi ma pur sempre omogenei; e cioè che i profili strutturali riconducibili alla « indipendenza » della Corte dei conti (come del Consiglio di Stato) non alterino la natura della funzione pubblica cui attività controllata e attività di controllo unitariamente pertengono.

Del resto, chi più ha portato avanti la rivendicazione di una « indipendenza » della Corte dei conti anche quanto ai profili funzionali, è stato costretto ad introdurre una discutibile differenziazione tra ausiliarità di detta Corte ed ausiliarità del Consiglio di Stato in sede consultiva quanto ai profili strutturali: « che il Consiglio di Stato e la Corte dei conti siano entrambi organi ausiliari, contemplati da uno stesso articolo della Costituzione, non significa che — quanto ai profili organizzatori — essi si trovino su un piano di identità » (CORREALE).

Sembra quindi consentito auspicare che la « ausiliarità » venga mantenuta nei termini descritti dallo studioso cui più si deve per l'elaborazione di tale

nozione, e cioè dualità ausiliare-ausiliato avente rilievo solo strutturale, e rapporto di « collaborazione pertinenziale » tra i due organi, rapporto che esprime « la destinazione istituzionale di quest'ultimo (l'ausiliario) a vantaggio del principale (l'ausiliato) ». L'attività dell'ausiliario « non può assurgere a dignità di funzione fondamentale autonoma in quanto dà vita solo ad atti-satelliti; ...in altri termini esiste la funzione ausiliaria ma non certo il relativo potere » (FERRARI).

Il senso della misura è essenziale per cogliere e mantenere questo equilibrio: e non si vorrebbe che l'obiettivo politico-istituzionale perseguito dalle sentenze menzionate avesse a condurre ad una rottura di detto equilibrio, ad una perdita del necessario senso della misura.

Merita ricordare che la Corte dei conti è stata fin dal secolo scorso concepita come « magistratura » non con riguardo ad una natura oggettivamente giurisdizionale della sua attività, ma unicamente per ottenerne la « indipendenza » attraverso garanzie concernenti lo *status* dei suoi componenti. Assimilazione alle magistrature quindi quanto alle garanzie, quanto ai connotati strutturali, e non anche quanto alla natura della funzione.

Quindi, « controllo-giudizio » inserito però all'interno della funzione amministrativa. Ed invero i connotati peculiari del controllo della Corte dei conti traggono origine da una scelta politico-costituzionale ben precisa: si è inteso privilegiare la corretta gestione della finanza pubblica fino al punto da rendere tale « valore » prevalente in modo quasi assoluto (salvo cioè il ricorso alla registrazione con riserva, quando consentita) rispetto a qualsiasi altro interesse pubblico.

Al controllo esercitato dalla Corte dei conti non è affidato alcun compito di « composizione » tra più interessi pubblici eventualmente compresenti; del resto, trattandosi di controllo che è sorto come interorganico ed interno ad uno Stato accentrato ed è rimasto così « modellato », appare del tutto ragionevole che ad esso non siano stati assegnati compiti per così dire operativi. Certamente, l'affidamento alla Corte dei conti del controllo sugli atti di Regioni a statuto speciale richiederebbe l'introduzione di qualche modifica al « modello » storicamente formatosi; qualche modifica più incisiva del semplice correttivo prospettato poc'anzi, a proposito della sentenza n. 3806 del 1974 della Corte di cassazione.

* * *

9. - Poche parole di conclusione. Portando in evidenza i connotati funzionali dell'attività di controllo si è messa a fuoco una problematica che, se all'inizio può essere apparsa astratta e teorica, con il procedere dell'indagine si è rivelata concreta e di notevole importanza politica. Non ho avuto la presunzione di azzardare risposte risolutive, anche perché forse — allo stato di legislazione — risposte siffatte non sono possibili; solo mi sembra consentito ritenere acquisito — come risultato — che una definizione esauriente del fenomeno del controllo non possa prescindere dalla considerazione dei momenti funzionali di tale attività. Un auditorio autorevole ed avvertito, quale è quello che ha avuto la compiacenza di seguirmi sin qui, saprà cogliere nella problematica prospettata momenti di ulteriore approfondimento (2).

FRANCO FAVARA

(2) Dopo la stesura della presente relazione, è apparso, in una raccolta di *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento* pubblicata a cura del Ministero dell'Interno un articolo di ZAGREBELSKY dal titolo *Indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale e regime dei controlli*, articolo che presenta molti punti di contatto con quanto qui esposto.

LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 314, n. 12 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 5 maggio 1978, n. 687, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

codice civile, art. 2948, n. 4 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 7 ottobre 1978, n. 680, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

codice penale, art. 624 (artt. 4, comma terzo, e 27, comma terzo, della Costituzione).

Pretore di Domodossola, ordinanza 9 novembre 1978, n. 26/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

codice penale, art. 635 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 12 maggio 1978, n. 77/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

codice di procedura penale, artt. 125 e 128 (artt. 2 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Cuneo, ordinanza 24 novembre 1978, n. 682, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

Pretore di Torino, ordinanza 23 novembre 1978, n. 57/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

codice di procedura penale, art. 413 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 30 novembre 1978, n. 120/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

codice di procedura penale, art. 651, commi secondo e terzo (art. 13 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Padova, ordinanza 27 novembre 1978, n. 28/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 22 marzo 1908, n. 105, artt. 1 e 7 [mod. con leggi 11 febbraio 1952, n. 63 e 16 ottobre 1962, n. 1498] (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Pretore di Grosseto, ordinanza 11 dicembre 1978, n. 105/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanze (quattro) 30 giugno e 13 ottobre 1978, nn. 10, 11, 12, e 13/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17 (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanze (quattro) 30 giugno e 13 ottobre 1978, nn. 10, 11, 12 e 13/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 38 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 27 settembre 1978, n. 64/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 1 (artt. 3, 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 27 novembre 1978, n. 36/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 99, quinto comma (art. 21 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 26 giugno 1978, n. 81/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.l. luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 39, art. 3, lettera a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 14 novembre 1978, n. 35/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

r.d.l. 31 marzo 1946, n. 511, art. 18 (artt. 21, primo comma, 25, secondo comma, 101, secondo comma e 108, primo comma, della Costituzione).

Consiglio superiore della Magistratura, sezione disciplinare, ordinanza 21 luglio 1978, n. 104/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 27 maggio 1949, n. 260, art. 5 (art. 3, comma primo, della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanza 30 novembre 1978, n. 34/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

d.P.R. 24 gennaio 1953, n. 18, (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 13 gennaio 1978, n. 72/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 14 agosto 1954, n. 676 (artt. 3, 53 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanze (due) 25 maggio 1978, nn. 47 e 48/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 19 agosto 1954, n. 968, art. 7 (artt. 3, 5, 128 e 130 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 75/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 1° dicembre 1956, n. 1426, artt. 3 e 4 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 13 novembre 1978, n. 111/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 1, n. 3 (art. 25, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 dicembre 1978, n. 686, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (artt. 101, 134 e 136 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 16 novembre 1978, n. 199/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Codogno, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 87/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

d.P.R. 23 agosto 1960, n. 905 (artt. 3, 53 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanze (due) 25 maggio 1978, nn. 47 e 48/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge reg. siciliana 23 febbraio 1962, n. 2, art. 1, comma primo (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, ordinanza 15 luglio 1978, n. 84/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5, lettera g), e 6 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanza 14 dicembre 1978, n. 95/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, comma secondo lettera a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanze (tre) 14 novembre 1978, nn. 44, 45 e 46/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, lettera a) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Arezzo, ordinanza 9 gennaio 1979, n. 88, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 145, lettera a) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Brindisi, ordinanza 31 ottobre 1978, n. 679, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 213, primo comma, 205, terzo comma, e 205, primo comma, lettera b) (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 30 novembre 1978, n. 56/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 87.

legge 6 agosto 1967, n. 699, artt. 10, 11 e 21 (artt. 3, primo comma, 37 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 16 novembre 1978, n. 102/79, *G.U.* 11 aprile 1978, n. 102.

legge 23 gennaio 1968, n. 30 (art. 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 16 novembre 1978, n. 199/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 9, quinto comma (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 giugno 1978, n. 17/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

d.P.R. 28 aprile 1968, n. 1339, art. unico, lettera b) (artt. 80 e 87 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 giugno 1978, n. 16/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 8 novembre 1978, n. 71/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 15, ultimo comma (artt. 3, 4 e 37 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 85/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18 (artt. 3, 24, 36 e 37 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 85/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 28 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Vicenza, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 109/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 3 e 4 (artt. 2, 3, primo comma, e 52, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanze (tre) 13 novembre 1978, nn. 41, 42 e 43/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 28 ottobre 1970, n. 1077, art. 16, commi primo, secondo e nono (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 giugno 1978, n. 17/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 30 dicembre 1970, n. 1239 (art. 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 16 novembre 1978, n. 199/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 19 (artt. 41, primo comma, 42, cpv., e 3, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Sassari, ordinanza 11 febbraio 1978, n. 103/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6, primo e terzo comma (artt. 3, primo comma, 52, primo comma, 53, primo comma, e 52, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanze (tre) 13 novembre 1978, nn. 41, 42 e 43/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6, terzo comma (artt. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanze (tre) 13 novembre 1978, nn. 41, 42 e 43/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e 20 (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 2 giugno 1978, n. 688, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, artt. 41, secondo comma e 43, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Gorizia, ordinanza 6 dicembre 1978, n. 110/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Forlì, ordinanze (2) 4 marzo 1978, nn. 90 e 91/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 2° grado di Bergamo, ordinanza 16 ottobre 1978, n. 73/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6 (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Cremona, ordinanza 17 ottobre 1978, n. 31/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

Commissione tributaria di 1° grado di Matera, ordinanza 14 ottobre 1978, n. 24/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Commissione tributaria di 1° grado di Cremona, ordinanza 9 giugno 1978, n. 32/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Commissione tributaria di 1° grado di Matera, ordinanza 14 ottobre 1978, n. 61/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Commissione tributaria di 2° grado di Cremona, ordinanza 15 novembre 1978, n. 67/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Commissione tributaria di 1° grado di Gorizia, ordinanza 22 giugno 1978, n. 108/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 2° grado di Ravenna, ordinanza 5 dicembre 1978, n. 89/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Commissione tributaria di 2° grado di Ravenna, ordinanze (cinque) 14 novembre 1978, nn. 97, 98, 99, 100 e 101/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Lucera, ordinanza 12 maggio 1978, n. 38/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Commissione tributaria di 1° grado di Perugia, ordinanza 12 luglio 1978, n. 204/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

legge 22 novembre 1972, n. 771 (art. 42, testo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, ordinanza 14 giugno 1978, n. 15/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 16 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 4 dicembre 1978, n. 66/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 18 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 4 dicembre 1978, n. 65/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lettera f) (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Commissione tributaria di 2° grado di Reggio Calabria, ordinanza 11 aprile 1978, n. 21/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 dicembre 1978, n. 82/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Pretore di Roma, ordinanza 8 novembre 1978, n. 78/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 38 (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Teramo, ordinanza 29 novembre 1978, n. 18/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 27 giugno 1974, n. 247 (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 2 giugno 1978, n. 688, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 7, sesto comma [conv. in legge 17 agosto 1974, n. 3861 (art. 39, quarto comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanze (due) 14 luglio e 17 giugno 1977, nn. 114 e 115/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 18 aprile 1975, art. 4, comma secondo, (artt. 13, comma terzo, 17, comma primo, 25, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanze (due) 5 dicembre 1978, nn. 69 e 70/1979 *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 12 dicembre 1978, n. 74/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 18, n. 1 (art. 25, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 dicembre 1978, n. 686, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

legge 3 giugno 1975, n. 160, artt. 2 e 9 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Prato, ordinanza 13 dicembre 1978, n. 58/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge reg. Lombardia 14 giugno 1975, n. 92, artt. 2, 3 e 22 (art. 117 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 27 aprile 1978, n. 87.

legge 21 giugno 1975, n. 287, art. 20, penultimo comma (artt. 80, 72, ultimo comma, 87, ottavo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 giugno 1978, n. 16/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30, secondo comma [modif. da legge 20 luglio 1977, n. 450, art. 11 (artt. 3, primo comma, e cpv., 27 terzo comma, 2 e 3, cpv., e 34, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Napoli, sezione di sorveglianza, ordinanza 28 dicembre 1978, n. 197/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 68, primo comma (artt. 3, 24 cpv., 25, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Pescara, ordinanze (quattro) 28 novembre 1978, nn. 4, 5, 6 e 7/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 23/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 96/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1 (art. 117 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 27 novembre 1978, n. 80/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1, primo comma (art. 117, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanze (due) 6 maggio 1978, nn. 8 e 9/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

legge 10 dicembre 1975, n. 724, artt. 1 e seguenti (artt. 3, 10, 11 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Rieti, ordinanza 31 ottobre 1978, n. 76/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 72, primo e secondo comma (art. 25, secondo comma, della Costituzione). Corte d'appello di Roma, ordinanza 26 gennaio 1978, n. 40/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 27 dicembre 1975, n. 780, art. 4 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pinerolo, ordinanza 23 novembre 1978, n. 107/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 27 dicembre 1975, n. 780, art. 4 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 4 dicembre 1978, n. 113/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cittadella, ordinanza 19 giugno 1978, n. 3/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

Pretore di Piacenza, ordinanze (due) 24 novembre e 11 dicembre 1978, n. 59 e 60/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Pretore di Cervignano del Friuli, ordinanza 21 febbraio 1978, n. 112/1979, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

legge reg. Marche 9 agosto 1976, n. 22, art. 10 (art. 119 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 14 aprile 1978, n. 33/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, ultimo comma (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Lanciano, ordinanza 16 novembre 1978, n. 27/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14 (artt. 3, 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 27 ottobre 1978, n. 14/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14 (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 2 giugno 1978, n. 688, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 1 (artt. 3, 4 e 37 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 85/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 11 (artt. 37 e 38 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 22 novembre 1978, n. 25/1979 *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8 (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Lucera, ordinanza 12 maggio 1978, n. 38/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Commissione tributaria di 1° grado di Matera, ordinanza 14 ottobre 1978, n. 61/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 87.

Commissione tributaria di 1° grado di Perugia, ordinanza 12 luglio 1978, n. 204/1979, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Caltanissetta, ordinanza 22 novembre 1978, n. 685, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

legge 22 maggio 1978, n. 194, artt. 4, 22 e 19 (artt. 2, 31, comma secondo, e 3, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Larino, ordinanza 6 dicembre 1978, n. 37/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 26 luglio 1978, n. 354, art. 69, primo, secondo, quarto e quinto comma (artt. 101 cpv., 102, primo e secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 23/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Magistrato di sorveglianza del Tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 96/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 26 luglio 1978, n. 354, art. 69, quinto comma (artt. 3 e 24, cpv., della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 23/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 96/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 26 luglio 1978, n. 354, artt. 79 primo e secondo comma, e 74, primo comma (art. 102, primo comma, della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Pescara, ordinanze (quattro) 28 novembre 1978, nn. 4, 5, 6 e 7/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 23/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara, ordinanza 28 novembre 1978, n. 96/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Bologna, ordinanza 9 novembre 1978, n. 20/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Giudice conciliatore di Sestri Ponente, ordinanza 27 novembre 1978, n. 39/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Giudice conciliatore di Modena, ordinanza 7 dicembre 1978, n. 55/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 59 e 65 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Verona, ordinanza 20 dicembre 1978, n. 22/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 65 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Bologna ordinanza 6 novembre 1978, n. 19/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Pretore di Salerno, ordinanza 14 dicembre 1978, n. 62/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge reg. Puglia 29 luglio 1978, riappr. 14 febbraio 1979 (art. 97 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 16 marzo 1979, n. 7, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 12 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Avezzano, ordinanze (sei) 12 e 23 ottobre, 16 e 27 novembre, 14 dicembre 1978, nn. 49, 50, 51, 52, 53 e 54/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 87.

legge 3 agosto 1978, n. 415, art. 2, lettera c), n. 1 (artt. 3, comma primo, e 79 della Costituzione).

Pretore di S. Pietro Vernotico, ordinanza 25 ottobre 1978, n. 683, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2 lettera a) (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 17 gennaio 1979, n. 202, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 10 gennaio 1979, n. 203, *G.U.* 11 aprile 1979, n. 102.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera c), n. 1 (artt. 3, comma primo, e 79 della Costituzione).

Pretore di S. Pietro Vernotico, ordinanza 25 ottobre 1978, n. 683, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, comma secondo, lettera c) n. 1 (artt. 79, 3, 25 e 111 della Costituzione).

Pretore di Scicli, ordinanze (due) 24 novembre 1978, nn. 1 e 2/1979, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

Pretore di Scicli, ordinanze (due) 17 novembre e 1° dicembre 1978, nn. 29 e 30/1979, *G.U.* 21 marzo 1979, n. 80.

Pretore di Scicli, ordinanza 17 novembre 1978, n. 83/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

Pretore di Scicli, ordinanza 15 dicembre 1978, n. 92/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

Pretore di Scicli, ordinanze (due) 1° dicembre e 10 novembre 1978, nn. 93 e 94/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

Pretore di Scicli, ordinanze (settantacinque) 27 ottobre 1978 e 19 gennaio 1979, nn. da 121 a 195, *G.U.* 18 aprile 1979, n. 108.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 4, lettera b) (artt. 3, 24 e 111 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 19 dicembre 1978, n. 79/1979, *G.U.* 28 marzo 1979, n. 87.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 6, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Biella, ordinanza 6 dicembre 1978, n. 86/1979, *G.U.* 4 aprile 1979, n. 95.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 21, lettera c) (artt. 55 e seguenti, 70 e seguenti, 79 e seguenti, 83 e seguenti e 3 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 19 ottobre 1978, n. 684, *G.U.* 7 marzo 1979, n. 66.

legge reg. Friuli-Venezia Giulia 22 dicembre 1978, riappr. 6 febbraio 1979 (artt. 4 e 68 dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 3 marzo 1979, n. 5, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

legge 19 gennaio 1979, n. 17, art. 3 (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Presidente della giunta regionale del Piemonte, ricorso 8 marzo 1979, n. 6, *G.U.* 14 marzo 1979, n. 73.

CONSULTAZIONI

APPALTO

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della convenzione - Ammissibilità (d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1 l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la decorrenza della revisione dei prezzi da data anteriore a quella della convenzione, pattuita nelle concessioni a corpo alle quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, sia compatibile con il regime legale della revisione dei prezzi nei contratti d'appalto di opere pubbliche (n. 419).

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - Ius superveniens (l. 437/73) - Effetti (l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la revisione dei prezzi debba essere riconosciuta nei rapporti di concessione, ai quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, costituiti prima dell'entrata in vigore della legge 22 febbraio 1973, n. 37 e per le quali la revisione dei prezzi sia stata espressamente esclusa nelle convenzioni stipulate con gli enti concessionari (n. 420).

AUTOVEICOLI

Imposte e tasse di circolazione - Prescrizione decennale (c.c. art. 2946 - d.P.R. 5 novembre 1953, n. 39, art. 1).

Se, il credito tributario dello Stato per il pagamento della tassa di circolazione sui veicoli automobili sia soggetta all'ordinaria prescrizione decennale (n. 84).

CIRCOLAZIONE STRADALE

Patente di guida - Prescrizioni di uso di mezzi tecnici per integrazioni di deficienza o minorazioni organiche - Funzionali - Uso di lenti a contatto - Inadempienza - Sanzioni (d.P.R. 23 settembre 1976, n. 995, art. 472 - d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 123).

Se l'inadempienza dell'obbligo di cui all'art. 472 d.P.R. 23 settembre 1976, n. 995, che per i conducenti affetti da deficienze visive ha consentito l'uso di lenti a contatto in luogo degli occhiali purché le lenti siano sostituibili in qualsiasi momento con gli adatti occhiali correttivi, rientri nell'ambito di applicazione della sanzione stabilita dall'art. 123 d.p. 15 giugno 1959, n. 393 per l'omesso uso, durante la guida dei mezzi prescritti in sede di rilascio della patente per l'integrazione delle deficienze o minorazioni organiche o funzionali (n. 64).

COMMERCIO

Trasferimenti di pubblico esercizio - Rilascio di una nuova licenza all'acquirente - Opposizione del locatore dei locali alle cessioni della locazione (l. 14 ottobre 1974, n. 524, art. 4 - d.m. 28 aprile 1976, artt. 33 e 34 - l. 27 gennaio 1963, n. 19, art. 5).

Se ai fini del rilascio della licenza per la vendita al pubblico di alimenti e bevande a favore dell'acquirente di un esercizio pubblico già attivato sia

ostativa l'opposizione proposta ai sensi dell'art. 5, legge 27 gennaio 1963, n. 19, del locatore avverso la cessione della locazione o la sublocazione dei locali di esercizio stipulate tra il cedente ed il cessionario (n. 44).

Trasferimento di pubblico esercizio - Rilascio di nuova licenza all'acquirente - Subentro nell'uso di locali (l. 14 ottobre 1974, n. 524, art. 4; d.m. 28 aprile 1976, artt. 33 e 34).

Se ai fini del rilascio della licenza per la vendita al pubblico di alimenti o bevande a favore dell'acquirente di un esercizio pubblico già attivato sia necessario che il cessionario dell'azienda provi di essere subentrato anche nel diritto di godimento dei locali di esercizio (n. 45).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione (d.P.R. 26 ottobre 1976, n. 636, art. 1).

Se le commissioni tributarie abbiano giurisdizione oltre le materie elencate nell'art. 1, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 e, in particolare, abbiano una giurisdizione generale in ordine ai crediti, tributari e non, riscossi mediante ruoli (n. 45).

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione (d.P.R. 26 ottobre 1976, n. 636, art. 1).

Se le commissioni tributarie abbiano giurisdizione oltre le materie elencate nell'art. 1, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 e, in particolare, abbiano una giurisdizione generale in ordine ai crediti, tributarie e non, riscossi mediante ruoli (n. 24).

Tributi locali - Soppressione - Organi del contenzioso anteriori alla riforma - Natura (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 19).

Se gli organi del contenzioso dei tributi locali anteriori alla riforma (commissione comunale e giunte provinciali amministrative) ancora in carica, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, per le controversie relative ai tributi locali soppressi siano da considerare giurisdizionali (n. 23).

ESECUZIONE FISCALE

Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 11 - d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 3 - t.u. 15 maggio 1963, n. 858, art. 47).

Se, per l'ipotesi di integrazione della cauzione dell'esattore in relazione all'aumento del carico complessivo della riscossione, il calcolo del relativo ammontare debba essere effettuato tenendo conto non soltanto dell'ammontare delle imposte iscritte a ruolo e delle entrate patrimoniali ma altresì, delle imposte riscosse per versamento diretto (n. 93).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Determinazione del prezzo - Danni da espropriazione parziale - Valutabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12).

Se agli effetti della determinazione del prezzo di immobili oggetto di cessione volontaria ai sensi dell'art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865, possano valutarsi i pregiudizi arrecati con l'espropriazione parziale del fondo (n. 466).

Espropriazioni per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Proposta del proprietario - Rifiuto di accettazione da parte dell'espropriante - Ammissibilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12 - l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).

Se l'amministrazione espropriante, cui il proprietario abbia offerto di cedere volontariamente gli immobili a sensi dell'art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865, possa rifiutare il proprio consenso alla stipula della cessione (n. 463).

Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Termine - Natura (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12).

Se il termine entro il quale i proprietari hanno diritto di convenire a norma dell'art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865, la cessione volontaria degli immobili soggetti ad espropriazione abbia natura perentoria (n. 464).

Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità - Ius superveniens - Applicabilità alle indennità non definite (l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 19).

Se ed in quali casi, a seguito della modificazione dei criteri di stima stabiliti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, debba procedersi a nuova determinazione dell'indennità d'espropriazione (n. 470).

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità aggiuntiva - Prova della qualità di coltivatore diretto - Atto notorio - Ammissibilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17).

Se gli effetti della liquidazione dell'indennità c.d. aggiuntiva, dovuta per l'espropriazione di terreni agricoli, la prova della qualità di coltivatore diretto del fondo possa fornirsi con atto di notorietà (n. 467).

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità provvisoria - Determinazione - Danni al fondo residuo - Computabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 11, 16).

Se agli effetti della determinazione dell'indennità provvisoria da offrirsi ai proprietari espropriati a sensi dell'art. 11 legge 22 ottobre 1971, n. 865, debba tenersi conto dei danni arrecati con l'espropriazione parziale del fondo (n. 465).

Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Accesso nelle proprietà private per la redazione dei piani di zona destinati all'edilizia economica e popolare - Competenza ad emettere il relativo decreto (art. 7 l. 25 giugno 1865, n. 2359 - l. 22 ottobre 1971, n. 865 - d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 - d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036, art. 6 - l. 18 aprile 1967, n. 167).

Se spetti al prefetto ovvero agli organi regionali la competenza ad emettere il decreto di autorizzazione per l'accesso nelle proprietà private di tecnici incaricati dei rilevamenti necessari alla redazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (n. 461).

Espropriazione per pubblica utilità - Opera ultimata dopo la scadenza dei termini stabiliti ex art. 13 l. n. 2359/1865 - Espropriazione dei fondi interessati - Nuova dichiarazione di p.u. - Necessità (l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13).

Se, scaduti i termini originariamente assegnati, occorra una nuova dichiarazione di pubblica utilità per espropriare i fondi che siano stati interessati dalla esecuzione di opere pubbliche, anche quando queste risultino già ultimate (n. 462).

Occupazione d'urgenza - Decreto - Termine trimestrale d'esecuzione - Applicabilità alle occupazioni per opere pubbliche statali (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20 - l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).

Se sia soggetto a perdita d'efficacia il decreto d'occupazione d'urgenza preordinato all'esecuzione di opere pubbliche statali quando la presa di possesso degli immobili non segna nel termine di tre mesi dall'emanazione del provvedimento (n. 469).

Occupazione d'urgenza - Decreto prefettizio - Termine d'efficacia - Proroga automatica - Configurabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20 - l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14 - l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73).

Se, per effetto dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, il cui art. 14 ha esteso alle occupazioni d'urgenza per opere statali il termine quinquennale d'efficacia, possa ritenersi automaticamente prorogata la durata delle occupazioni in corso (n. 468).

FALLIMENTO

Compensazione di debito verso creditore fallito - Firme (art. 56 legge fallimentare).

Se la compensazione nei confronti del creditore dichiarato fallito debba necessariamente essere fatta valere previo accertamento del controcredito in sede fallimentare mediante insinuazione allo stato passivo o possa essere opposta anche in via di eccezione (n. 156).

IMPIEGO PUBBLICO.

Impiegato pubblico - Promozione normativa di favore - Anzianità della qualifica - Conseguimento della stessa con effetti retroattivi - Irrilevanza (l. 28 ottobre 1970, n. 775, art. 16, lett. i - d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, artt. 2, 15, 16, 17, 138, 139, comma primo).

Se le norme transitorie di favore di cui all'art. 139, comma primo, d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 — che ammette allo scrutinio per le promozioni a direttori di divisione i direttori di regione con tre anni di effettivo servizio nella qualifica — si applichi anche a funzionari nominati direttori di regione in data posteriore all'entrata in vigore della norma di favore ma con effetto retrodatario rispetto ad essa data (n. 873).

IMPOSTA DI BOLLO

Imposta di bollo - Atti da pubblicarsi ad istanza gli enti ospedalieri nella Gazzetta Ufficiale - Assoggettabilità (l. 12 febbraio 1968, n. 132, art. 3 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, tariffa A, art. 26 - d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 42).

Se siano esenti dall'imposta di bollo gli originali degli atti da inserire nel Foglio Annunzi Legalia nella *Gazzetta Ufficiale* a richiesta l'ente ospedaliero (n. 60).

Imposta di bollo - Atti dell'autorità giudiziaria soggetto a pubblicità - Regime dei certificati delle cancellerie giudiziarie - Applicabilità (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, tar. A, art. 29).

Se il regime previsto, agli effetti dell'imposta di bollo, per i certificati delle cancellerie giudiziarie possa estendersi agli avvisi riguardanti atti dell'autorità giudiziaria per i quali sia prevista e disposta la inserzione in organi di stampa (n. 62).

Imposta di bollo - Inserzione nel F.A.L. - di avvisi relativi ad atto di procedure esecutive promosse da istituti di credito - Assoggettabilità (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, artt. 15, 16, 17 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642).

Se siano esenti da imposte di bollo gli originali degli atti giudiziari e degli avvisi relativi ad esecuzioni immobiliari da pubblicarsi nel foglio annunzi legali a richieste di istituti di credito (n. 61).

IMPOSTA DI REGISTRO

Imposta di registro - Concentrazione di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Apporto di azienda rappresentata da un bene immobile - Configurabilità - Ammissibilità delle relative agevolazioni fiscali (l. 18 marzo 1965, n. 170, art. 1).

Se siano applicabili le agevolazioni tributarie previste dall'art. 1 lett. c) della legge 18 marzo 1965, n. 170 (per la concentrazione di aziende sociali mediante apporto di un complesso aziendale) nel caso di apporto di un bene immobile da considerare in ipotesi azienda in relazione alla natura di società immobiliare dei soggetti che pattuiscono la concentrazione (n. 499).

Imposta di registro - Concentrazione di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Fabbricato appartenente a società immobiliare (l. 18 ottobre 1955, n. 930 - l. 18 marzo 1965, n. 170, art. 1).

Se un fabbricato possa considerarsi azienda in quanto appartenga ad una società immobiliare che operi esclusivamente nella gestione degli immobili (n. 500).

Imposta di registro - Concentrazioni di aziende sociali mediante apporto di complesso aziendale in altre società - Nozione di società immobiliare (l. 18 ottobre 1955, n. 930 - l. 18 marzo 1965, n. 170, art. 1).

Se possa considerarsi società immobiliare quella che, accanto alla gestione di immobili, abbia come scopo sociale anche la costruzione e ogni operazione di acquisto vendita e permuta di immobili (n. 501).

IMPOSTA VALORE AGGIUNTO

Consorzi di bonifica e miglioramento fondiario contributi - Riscossione esattoriale - Aggi - Assoggettabilità al tributo (r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 10, n. 3).

Se gli aggi esattoriali per la riscossione di contributi dovuti ai consorzi di bonifica di miglioramento fondiario previsti dal testo unico approvato con r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, e consorzi analoghi, siano esenti dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'art. 10, n. 3 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, che esenta dall'imposizione i servizi di riscossione dei tributi (n. 19).

IMPOSTE DIRETTE

Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 11; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 3; l.u. 15 maggio 1963, n. 858, art. 47).

Se, per l'ipotesi di integrazione della cauzione dell'esattore in relazione all'aumento del carico complessivo della riscossione, il calcolo del relativo ammontare debba essere effettuato tenendo conto non soltanto dell'ammontare delle imposte iscritte a ruolo e delle entrate patrimoniali ma altresì delle imposte riscosse per versamento diretto (n. 41).

IMPOSTE E TASSE

Imposte e tasse - Tasse di circolazione - Prescrizione decennale (c.c. art. 2946; d.P.R. 5 novembre 1953, n. 39, art. 1).

Se, il credito tributario dello Stato per il pagamento della tassa di circolazione sui veicoli automobili sia soggetta all'ordinaria prescrizione decennale (n. 643).

ISTRUZIONE

Asili infantili - Consigli di amministrazione - Designazione rappresentanti della gioventù italiana - Trasferimento dei compiti alle regioni - Configurabilità (l. 18 novembre 1975, n. 764).

Se, a seguito della soppressione della gioventù italiana, possa ritenersi trasferita alle regioni la competenza a designare rappresentanti in seno ai consigli di amministrazione di asili infantili, i cui statuti prevedano la partecipazione ai detti organi di amministrazione di un componente nominato dall'ente soppresso (n. 55).

LAVORO

Tutela del lavoratore - Lavoratrici madri - Disciplina - Filiazione adottiva - Applicabilità - Decorrenza (l. 30 dicembre 1971, n. 1204 - cod. civ. artt. 313, 314/6 e 314/20).

A partire da quale momento siano applicabili, in caso di filiazione adottiva e nei limiti in cui siano applicabili, le norme della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 sulle lavoratrici madri (n. 104).

Tutela del lavoratore - Lavoratrici madri - Disciplina - Filiazione adottiva - Applicabilità - Limiti (l. 30 dicembre 1971, n. 1204).

Se le norme della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 sulle lavoratrici madri siano applicabili al caso di filiazione adottiva (n. 103).

MEZZOGIORNO

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della convenzione - Ammissibilità - (d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1; l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la decorrenza della revisione dei prezzi da data anteriore a quella della convenzione, pattuita nelle concessioni a corpo alle quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, sia compatibile con il regime legale della revisione dei prezzi nei contratti d'appalto di opere pubbliche (n. 75).

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - Ius superveniens (l. 437/73) - Effetti (l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la revisione dei prezzi debba essere riconosciuta nei rapporti di concessione, ai quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, costituiti prima dell'entrata in vigore della legge 22 febbraio 1973, n. 37 e per le quali la revisione dei prezzi sia stata espressamente esclusa nelle convenzioni stipulate con gli enti concessionari (n. 76).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

Penali per inadempimento - Recuperabilità nelle firme della compensazione (art. 1241 c.c.; art. 1382 c.c.).

Se le penali applicate dall'amministrazione al fornitore inadempiente costituiscano un controcredito da far valere nelle firme della compensazione con il debito rappresentato dal prezzo (n. 64).

OPERE PUBBLICHE

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Decorrenza - Anteriore alla data della Convenzione - Ammissibilità (d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1; l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la decorrenza della revisione dei prezzi da data anteriore a quella della convenzione, pattuita nelle concessioni a corpo alle quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, sia compatibile con il regime legale della revisione dei prezzi nei contratti di opere pubbliche (n. 179).

Esecuzione mediante concessione a corpo - Revisione prezzi - Esclusione - Ius superveniens (l. 437/73) - Effetti (l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2).

Se la revisione dei prezzi debba essere riconosciuta nei rapporti di concessione, ai quali si è fatto ricorso per la realizzazione di opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, costituiti prima dell'entrata in vigore della legge 22 febbraio 1973, n. 37 e per le quali la revisione dei prezzi sia stata espressamente esclusa nelle convenzioni stipulate con gli enti concessionari (n. 180).

PRESCRIZIONE

Imposte e tasse di circolazione - Prescrizione decennale (c.c. art. 2946; d.P.R. 5 novembre 1953, n. 39, art. 1).

Se, il credito tributario dello Stato per il pagamento della tassa di circolazione sui veicoli automobili sia soggetta all'ordinaria prescrizione decennale (n. 99).

PROCEDIMENTO CIVILE

Controversie previdenziali - Principio della gratuità del giudizio - Spese per la pubblicità obbligatoria nel processo esecutivo - Onere dell'inserzionista - Configurabilità (l. 11 agosto 1973, n. 533, art. 10; cod. proc. civ. art. 490).

Se il costo dell'inserzione nel Foglio Annunzi Legali di avvisi relativi ad atti del processo d'esecuzione in materia previdenziale debba essere sopportato dall'Istituto Poligrafico dello Stato, ovvero debba far carico all'erario attraverso il meccanismo della anticipazione della spesa (n. 59).

PROFESSIONI

Compensi tariffari per questionari di opera intellettuale - Derogabilità di minimi art. 2233 cod. civ.; l. 5 maggio 1976, n. 340; l. 1 luglio 1977, n. 404, art. 6).

Se siano derogabili i compensi minimi fissati nelle tariffe professionali (nella specie degli ingegneri ed architetti), ed in particolare per la progettazione di opere dello Stato ed enti pubblici (n. 16).

Contratto stipulato con società di professionisti - Validità (l. 23 novembre 1939, n. 1815, art. 1; art. 2041 cod. civ.).

Se sia nullo un contratto per la presentazione di opera intellettuale (nella specie, progettazioni ingegneristiche) stipulato con una società di professionisti e, nell'affermativa, se sia indennizzabile l'opera prestata (n. 15).

RIFORMA FONDIARIA

Riforma fondiaria - Decreto presidenziale per la espropriazione del terzo residuo - Natura (d.P.R. 8 gennaio 1975).

Se il decreto presidenziale che pronuncia l'espropriazione del terzo residuo di terreni espropriati per la riforma fondiaria abbia natura legislativa o amministrativa (n. 13).

Riforma fondiaria - Legge stralcio - Difetto predeterminazione termine per esercizio potere di espropriazione - Illegittimità costituzionale - Configurabilità (l. 21 ottobre 1950, n. 841, art. 9, 4° comma).

Se l'art. 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 possa ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto non contiene prefissione di termini per l'inizio ed il compimento delle espropriazioni avente per oggetto il terzo residuo di fondi sottoposti a trasformazione agraria (n. 14).

RISCOSSIONE

Commissioni tributarie - Limiti di giurisdizione (d.P.R. 26 ottobre 1976, numero 636, art. 1).

Se le commissioni tributarie abbiano giurisdizione oltre le materie elencate nell'art. 1 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 e, in particolare, abbiano una giurisdizione generale in ordine ai crediti, tributari e non, riscossi mediante ruoli (n. 37)

Rapporto di esattoria - Cauzione dell'esattore - Criterio di determinazione (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 11; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 3; t.u. 15 maggio 1963, n. 858; art. 47).

Se, per l'ipotesi di integrazione della cauzione dell'esattore in relazione all'aumento del carico complessivo della riscossione, il calcolo del relativo ammontare debba essere effettuato tenendo conto non soltanto dell'ammontare delle imposte iscritte a ruolo e delle entrate patrimoniali ma altresì delle imposte riscosse per versamento diretto (n. 40).

Riscossione delle entrate non tributarie da parte degli enti pubblici - Riscossione mediante ruolo (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 103; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 10; d.P.R. 15 maggio 1963 n. 858, art. 3).

Se nel nuovo sistema risultante dalla riforma tributaria attuata con i decreti delegati dal 1973 sia venuto meno il potere degli enti pubblici di riscuotere i loro contributi mediante ruoli secondo le specifiche previsioni dell'ordinamento previgente (n. 38).

SANZIONI AMMINISTRATIVE

Depenalizzazione - Norme procedurali della legge di depenalizzazione - Applicabilità immediata - Effetti (legge 24 dicembre 1975, n. 706, artt. 6 e 15).

Se le norme procedurali della legge 24 dicembre 1975, n. 706 sulla depenalizzazione siano di immediata applicazione e siano quindi applicabili alle violazioni accertate anteriormente all'entrata in vigore della legge, ancorché non contestate e notificate al contravventore (n. 16).

Sanzioni amministrative per violazioni depenalizzate con l. 24 dicembre 1975, n. 706 - Competenza a provvedere in difetto di specifica attribuzione del regolamento di esecuzione (l. 24 dicembre 1975, n. 706, artt. 7 e 8; d.P.R. 13 maggio 1976, n. 407; d.l. 8 luglio 1974, n. 255, art. 4).

Se al prefetto sia competente applicare le sanzioni amministrative per le violazioni depenalizzate dalla legge 24 dicembre 1975, n. 706, e concernenti materia di spettanza di amministrazione diversa da quella dell'interno, ma per le quali il regolamento di esecuzione emanato con d.P.R. 13 maggio 1976, n. 407 non attribuisca espressamente a tale amministrazione la competenza a provvedere (nella specie, pena pecuniaria per il mancato pagamento alla Cassa conguaglio zucchero — amministrata dal Ministero del tesoro — delle somme dovute, in base al d.l. 8 luglio 1974, n. 255, per i quantitativi di prodotti detenuti al 1° luglio 1974) (n. 17).

TITOLI DI CREDITO

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Dirigenti istituti bancari - Usurpazione di funzioni pubbliche - Configurabilità - Esclusione (cod. pen., art. 347).

Se i dirigenti degli istituti di credito che abbiano emesso mini assegni, cioè assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio, siano imputabili per usurpazioni di funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 347 cod. pen. (n. 28).

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Effetti pratici di moneta - Esclusione (cod. civ., art. 2004; cod. pen. artt. 491 e 640; r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736, art. 117; r.d. 7 ottobre 1923, n. 2283, art. 14, r.d. 28 aprile 1910, n. 204, artt. 140, 141 e 142)

Se la emissione dei c.d. mini-assegni, cioè di assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio, raggiunga praticamente gli effetti di una vera e propria emissione di moneta (n. 27).

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Emissione - Liceità (r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669, art. 100; r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736, art. 82).

Se possa ritenersi consentita dalla legislazione vigente l'emissione, da parte di istituti bancari, dei c.d. mini-assegni, cioè di assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio (n. 23).

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Girata in bianco - Sottoscrizione - Inesistenza - Titolo al portatore - Trasformazione - Limiti (cod. pen., art. 486; r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669, art. 18; cod. civ., art. 2004).

Se la inesistenza di una valida sottoscrizione della girata in bianco apposta sul retro dei c.d. mini-assegni, cioè: assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio, implichi la trasformazione di tali titoli all'ordine in titoli al portatore e quindi l'emissione di titoli al portatore in violazione della legge (numero 26).

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Intestatario - Girata in bianco a stampa - Validità (r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669, art. 18; r.d. 2 dicembre 1933, n. 1736, art. 86).

Se possa considerarsi valida la girata in bianco a stampa apposta dall'intestatario sul retro dei c.d. mini-assegni, cioè assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio (n. 25)..

Assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio - Istituto emittente - sottoscrizione a stampa - Validità (r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736, art. 83).

Se possa considerarsi valida la sottoscrizione a stampa dell'Istituto emittente recata dai c.d. mini-assegni, cioè assegni circolari e vaglia cambiari di piccolo taglio (n. 24).

NOTIZIARIO

Nel quadro degli scambi di informazioni e di esperienze tra le Istituzioni di assistenta legale dell'Amministrazione dello Stato, il Dr. BRUNO RISTAU del Department of Justice degli U.S.A. ha tenuto il giorno 21 marzo 1979, nella sede dell'Avvocatura Generale dello Stato, una conversazione sul tema: *Attribuzioni e funzioni dell'Ufficio Federale dell'Attorney General*.

L'incontro ha consentito di consolidare e sviluppare i cordiali rapporti di cooperazione e di stima tra le Istituzioni già stabilitisi in occasione del Congresso di Roma del 1976, ed un confronto approfondito e stimolante tra le esperienze della difesa delle Amministrazioni dinnanzi alle Corti di giustizia.

L'incontro, che si è svolto in un clima di calda cordialità e colleganza, ha dato modo ai partecipanti di sensibilizzarsi alle concrete caratteristiche degli aspetti professionali e organizzativi dell'attività del Department of Justice.

