

ANNO XXXV - N. 2

MARZO - APRILE 1983

RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1983

ABBONAMENTI ANNO 1983

ANNO..... L. **29.000**
UN NUMERO SEPARATO..... » **5.300**

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

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

(4219208) Roma, 1983 - Istituto poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara)	pag. 231
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 285
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo)	» 304
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Antonio Catricolà)	» 331
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura degli avv. Raffaele Tamiozzo e G. P. Polizzi)	» 359
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile)	» 363
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria)	» 403
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avvocati Paolo di Tarsia di Belmonte e Nicola Bruni)	» 424

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

QUESTIONI	pag. 13
LEGISLAZIONE	» 34

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

Avvocati

**Glauco NORI, *Ancona*; Francesco COCCO, *Bari*; Giovanni CONTU, *Cagliari*;
Francesco GUICCIARDI, *Genova*; Marcello DELLA VALLE, *Milano*; Carlo BAFILE,
L'Aquila; Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Rocco
BERARDI, *Potenza*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI, *Trieste*;
Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.**

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

CARAMAZZA I.F., <i>Banche dei dati e privacy del cittadino: il sistema svedese</i>	II,	13
CENERINI BOVA A., <i>Nozione di centro abitato e tutela della viabilità</i> .	I,	333
DE STEFANO A., <i>Arbitrato di equità ed impugnazione del lodo per difetto di motivazione</i>	I,	341
FAVARA F., <i>Le plusvalenze realizzate mediante cessioni di partecipazioni societarie (capital gains)</i>	II,	19
POLIZZI G.P., <i>La sospensiva sul diniego di ammissione all'esame di maturità</i>	I,	359

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Costo della manodopera - Oneri derivanti da contratti aziendali di lavoro - Computabilità - Esclusione, 418.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Contratto anteriore alla legge 22 febbraio 1973, n. 37 - Clausola di rivedibilità del prezzo - Diritto alla revisione - Condizioni, 403.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Interesse legittimo, 404.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Trasformazione da interesse legittimo in diritto soggettivo - Liquidazione di acconti - Effetti, 403.

ARBITRATO

- Arbitrato secondo equità - Impugnazione di lodo arbitrale per vizi della motivazione - Motivazione « per relationem » - Controllo del giudice « ad quem » - Contenuti e forme, con nota di A. DE STEFANO, 340.
- Arbitrato secondo equità - Lodo arbitrale - Impugnazione per vizi della motivazione - Ammissibilità, con nota di A. DE STEFANO, 340.

ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI

- Associazioni sindacali - Tutela interessi individuali dei lavoratori - Assenza di potere dispositivo, 233.

CITTADINANZA

- Figlio di donna italiana coniugata con uno straniero - Acquista la cittadinanza italiana per nascita, 261.

COMPETENZA CIVILE

- Azione di indebito arricchimento nei confronti della p.a. - Riconoscimento implicito - Irrilevanza - Imputabilità giuridica alla p.a. delle situazioni dedotte in giudizio - Necessità - Determinazione economica della prestazione resa - Giurisdizione ordinaria, 304.
- Foro dello Stato - Ufficio Liquidazione presso il Ministero del Tesoro - Controversie in corso - Applicabilità immediata, 328.
- « Perpetuatio jurisdictionis » - Inapplicabilità nel corso di nuove leggi modificatrici della competenza funzionale (foro dello Stato), 329.

COMUNITA EUROPEE

- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti allo ammasso di formaggio, 292.
- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti al magazzino del vino, 292.
- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti per il latte scremato in polvere, 291.
- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuto allo ammasso di carni essiccate, 292.

- Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Vendita di cereali di intervento, 291.
- Unione doganale - Dazi doganali e tasse di effetto equivalente - Importazione da paesi terzi - Carni fresche di volatili da cortile - Diritti di visita sanitaria - Regime provvisorio, 300.
- Unione doganale - Tributi interni differenziati - Legittimità - Limiti - I.V.A. - Acqueviti, 285.

CONTABILITÀ PUBBLICA

- Bilancio di previsione - Capitali dell'entrata - Proventi di recuperi - Non possono essere indicati come entrata, 233.
- Contratti della pubblica amministrazione - Forniture - Revisione dei prezzi - Previsione in contratto - Diritto soggettivo alla revisione - Clausola compromissoria - Validità - Onere di ricorso amministrativo - Non sussiste, 414.

CORTE COSTITUZIONALE

- Questione proposta in via incidentale - Contraddittorietà delle deduzioni - Inammissibilità, 264.

CORTE DEI CONTI

- Giurisdizione domestica - Deroga alla normativa generale sulla competenza in materia di pubblico impiego - Legittimità, 308.
- Giurisdizione domestica - Poteri e mancanza del doppio grado di giurisdizione - Questione proposta in sede di giurisdizione - Inammissibilità, 308.
- Giurisdizione domestica - Questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. - Manifesta infondatezza, 308.
- Legge retroattiva - Soggezione del giudice alla legge - Garanzia costituzionale delle pretese risarcitorie dello Stato - Insussistenza, 264.

- Responsabilità degli amministratori di comuni e provincie - Responsabilità c.d. formale - Requisiti del danno effettivo e della colpa - Necessità, 267.

ENTI PUBBLICI

- Enti mutualistici - Fase di liquidazione disposta o per legge o con atto amministrativo - Diversità ai fini del foro dello Stato, 328.
- Enti mutualistici - Soppressione - Fase di liquidazione affidata al Ministero del Tesoro - Posizione giuridica dell'Ufficio di liquidazione, 328.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Indennità - Requisizione - Mora - Rivalutazione del credito - Ammissibilità, 331.

FARMACIE

- Indennità di residenza - Posizione soggettiva del titolare - Diritto soggettivo o interesse legittimo - Lesione - Criterio distintivo della giurisdizione, 315.

FONTI DEL DIRITTO

- Ordine del giorno approvato da un ramo del Parlamento - Non può abrogare la legge - Attribuzioni delle provincie di Trento e Bolzano - Omessa indicazione - Illegittimità costituzionale, 231.

GIURISDIZIONE CIVILE

- Natura vincolata della norma giuridica - Diritto soggettivo - Irrilevanza - Finalità della norma - Necessità, 315.
- Rapporto di pubblico impiego - Caratteristiche - Compatibilità con altra attività professionale prevalente - Atto di nomina - Irrilevanza - Controversie - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, 322.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Sospensione provvedimento impugnato - Giudizio di non ammissione ad esami di maturità, con nota di G.P. POLIZZI, 359.

IMPIEGO PUBBLICO

- Enti pubblici - Atto formale - Irrelevanza - Impiego pubblico - Amministrazione dello Stato - Atto formale - Necessità, 324.
- Prescrizione - Sospensione in costanza del rapporto - Inammissibilità, 324.

ISTRUZIONE

- Consigli scolastici - Elettorato attivo e passivo - Diritto soggettivo - Controversie - Competenza per materia e per territorio - Principi generali, 323.
- Consigli scolastici - Elettorato attivo e passivo - Situazione soggettiva - Diritto soggettivo - Controversie - Giurisdizione ordinaria, 323.

LAVORO

- Controversie - Appello - Deposito del fascicolo e della sentenza impugnata - Irrilevanza, 340.

LEGGE

- Legge interpretativa - Individuazione - Criterio, 315.

LOCAZIONE

- Prelazione del conduttore - Immobili destinati a studio professionale - Insussistenza del diritto, 281.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Esigenza, finalità e requisiti, con nota di A. DE STEFANO, 340.

REATO

- Aggiotaggio bancario - Oggetto della tutela penale, 269.

- Occupazione abusiva di suolo demaniale marittimo - Condanna dell'imputato al rilascio e alla riduzione in pristino - Inammissibilità, con nota di N. BRUNI, 424.

- Reati contro la personalità dello Stato - Associazione sovversiva, banda armata, insurrezione armata contro i poteri dello Stato - Costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ammissibilità, con nota di N. BRUNI, 428.

- Reati di eversione - Erogazione da parte del Ministero dell'Interno della speciale elargizione prevista dalla legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno al fine del rimborso della somma erogata - Ammissibilità, con nota di N. BRUNI, 428.

REGIONI

- Agevolazioni di credito - Determinazione dei tassi minimi di interesse agevolato - Diversità della determinazione del limite massimo dell'intervento regionale, 231.

- Bilancio di previsione - Capitoli dell'entrata - Assegnazioni statali - Non ancora determinate - Non possono essere indicate come entrate, 233.

- Competenze della Giunta regionale - Delegabilità ad assessore - Limiti, 232.

- Inerzia della Regione - Poteri statali di sostituzione - Sussistono in presenza di obblighi internazionali o comunitari - Rilevanza del carattere cautelare e temporaneo degli interventi statali, 232.

- Istituto professionale - Scuole di ostetricia - Non sono equiparabili ad università, 257.

- Legislazione regionale - Decreti legislativi e decreti legge - Non possono essere emanati, 233.

- Materia di trasporti d'interesse regionale - Comprende anche la submateria inquadramento del personale, 233.

- Poteri statali di indirizzo e coordinamento - Esercizio mediante provvedimento amministrativo - Presupposti, 231.

- Regione a statuto ordinario - Legge regionale contrastante con statuto - Illegittimità costituzionale, 232.

SANITA

- Prevenzione e cura delle tossicodipendenze - Non rientra nella materia « assistenza pubblica » - Presenza di obblighi internazionali - Attribuzioni statali - Legittimità costituzionale, 231.

TRIBUTI IN GENERE

- Accertamento - Circolari - Natura - Difformità - Irrilevanza, 384.
- Contenzioso tributario - Foro dello Stato - Controversia in sede di esecuzione sulla spettanza di privilegi, 364.

TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Catasto - Rilevanza della categoria catastale per l'equo canone - Tutela giurisdizionale del conduttore - Sussiste, 276.
- Dichiarazione - Redditi non compresi nella dichiarazione presentata - Omissione di dichiarazione, 386.
- Imposta di ricchezza mobile e complementare - Rapporti tributari in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma tributaria - Diritto al premio maturato anteriormente - Applicabilità della normativa antiriforma - Percezione successiva - Irrilevanza, 393.
- Imposta sulle società - Esenzione dell'art. 151, lett. C), del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 - Consorzio - È limitata ai consorzi fra enti pubblici territoriali - Ente Autonomo Acquedotto Pugliese - Non è tale, 369.
- Imposte fondiarie - Fabbricato in comproprietà - Destinazione ad attività commerciale esercitata da alcuni soltanto dei comproprietari - Assoggettamento all'imposta fondiaria per l'intero - Esclusione, 380.
- IRPEF - Reddito d'impresa - Elargizioni liberali ad università - Deducibilità, 278.
- IRPEF - Separata determinazione dei redditi dei coniugi - Oneri deducibili - Interessi passivi per mu-

- tui fondiari - Deducibilità solo dal reddito del coniuge mutuatario - Legittimità costituzionale, 271.

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Contenzioso tributario - Competenza e giurisdizione - Canone di abbonamento alle radioaudizioni - Natura del tributo - Competenza del tribunale, 373.
- Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Appalto risolto prima della esecuzione - Decadenza, 395.
- Imposta di registro - Appalto - Variazioni in corso d'opera d'importo superiore al sesto quinto - Nuovo autonomo contratto, 397.
- Imposta di registro - Solidarietà - Parti contraenti - Soggetto che ha partecipato alla formazione dell'atto come rappresentante - È tale, 368.
- Imposte doganali - Accertamento - Revisione - Termine di decadenza - Erronea applicazione della tariffa - Esclusione, 363.

TRIBUTI LOCALI

- Sovrimposte fondiarie - Competenza e giurisdizione - Diritto alla imposizione - Diritto soggettivo pubblico dell'ente locale - Giurisdizione ordinaria - Sussiste, 377.
- ILOR - Tassazione del reddito dei fabbricati di società dati in locazione - Natura di reddito fondiario - Tassazione ILOR separata con il sistema dell'esazione catastale, 388.

URBANISTICA

- Piano regolatore - Centro abitato - Perimetrazione - Costruzioni in prossimità del ciglio stradale - Distanze previste dal D.M. 1° aprile 1968 - Osservanza - Necessità - Centro abitato - Perimetrazione ex art. 17, legge 765 del 1967 e perimetrazione ex art. 18, legge 865/1971 - Diversità di nozioni e di effetti - Mancanza di strumenti urbanistici - Abitato reale - Riferimento - Necessità, con nota di A. CENERINI BOVA, 333.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

29 luglio 1982 n. 150	<i>pag.</i>	231
1° febbraio 1983 n. 14	»	257
9 febbraio 1983 n. 30	»	261
22 febbraio 1983 n. 31	»	231
10 marzo 1983 n. 48	»	232
16 marzo 1983 n. 54	»	233
16 marzo 1983 n. 65 (ordinanza)	»	264
23 marzo 1983 n. 69	»	233
23 marzo 1983 n. 70	»	264
23 marzo 1983 n. 72	»	267
23 marzo 1983 n. 73	»	269
24 marzo 1983 n. 76	»	271
7 aprile 1983 n. 84	»	276
28 aprile 1983 n. 108	»	278
5 maggio 1983 n. 128	»	281

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

15. marzo 1983, nella causa 319/81	<i>pag.</i>	285
15 marzo 1983, nelle due cause 61/82 e 62/82	»	291
22 marzo 1983, nella causa 88/82	»	300

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 19 luglio 1982, n. 4198	<i>pag.</i>	304
Sez. Un., 22 luglio 1982, n. 4288	»	404
Sez. I, 11 agosto 1982, n. 4521	»	363
Sez. I, 11 agosto 1982, n. 4522	»	364
Sez. I, 11 agosto 1982, n. 4524	»	368
Sez. Un., 13 novembre 1982, n. 6035	»	369
Sez. I, 6 gennaio 1983, n. 64	»	331
Sez. I, 1° febbraio 1983, n. 864	»	373
Sez. Un., 17 febbraio 1983, n. 1205	»	377
Sez. I, 17 febbraio 1983, n. 1223	»	333

Sez. Un., 23 febbraio 1983, n. 1366	»	403
Sez. Un., 23 febbraio 1983, n. 1370	»	414
Sez. Un., 1° marzo 1983, n. 1526	»	308
Sez. Lavoro, 3 marzo 1983, n. 1595	»	340
Sez. Un., 4 marzo 1983, n. 1622	»	315
Sez. Un., 22 marzo 1983, n. 2008	»	322
Sez. Un., 23 marzo 1983, n. 2017	»	323
Sez. I, 25 marzo 1983, n. 2091	»	380
Sez. I, 25 marzo 1983, n. 2092	»	384
Sez. I, 26 marzo 1983, n. 2130	»	386
Sez. I, 26 marzo 1983, n. 2135	»	388
Sez. I, 26 marzo 1983, n. 2138	»	393
Sez. I, 29 marzo 1983, n. 2226	»	395
Sez. I, 30 marzo 1983, n. 2289	»	397
Sez. Un., 6 aprile 1983, n. 2430	»	324
Sezione Lavoro, 13 maggio 1983, n. 3276	»	328

CORTE DI APPELLO DI BARI

Sez. I, 20 gennaio 1983, n. 20	pag.	340
--	------	-----

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Ad. plen. ordinanza 8 ottobre 1982, n. 17	pag.	359
---	------	-----

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

Sez. III, 28 maggio 1983, n. 440	pag.	418
--	------	-----

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 3 dicembre 1982	pag.	424
-------------------------------------	------	-----

PRIMA CORTE DI ASSISE DI ROMA

Ordinanza 7 marzo 1983	pag.	428
----------------------------------	------	-----

PARTE SECONDA
INDICE ANALITICO - ALFABETICO
DELLE CONSULTAZIONI

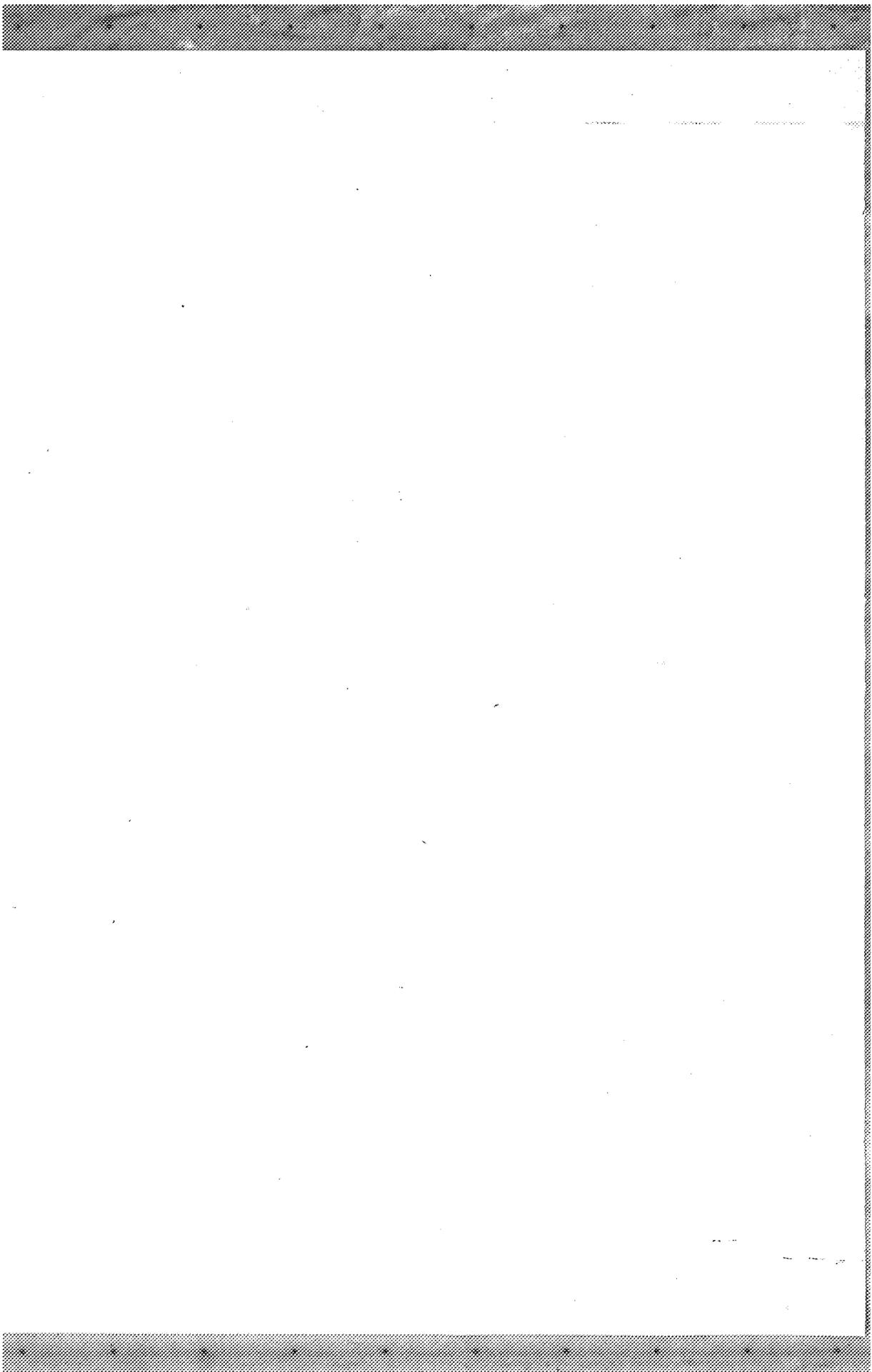
<i>Questioni</i>	<i>pag.</i> 13
----------------------------	----------------

LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	<i>pag.</i> 34
II - <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	» 34
III - <i>Questioni proposte</i>	» 36

PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I.

CORTE COSTITUZIONALE, 29 luglio 1982 n. 150 - *Pres. Elia - Rel. La Pergola* - Regione Emilia Romagna (avv. Spagna Russo), Regione Veneto (avv. Viola), Regione Toscana (avv. Cheli), Regione Lazio (avv. Bellini), Regioni Campania Umbria e Piemonte (avv. D'Onofrio), Regione Liguria (avv. Guarino), Regione Lombardia (avv. Pototschnig), e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Bruno).

Regioni - Poteri statali di indirizzo e coordinamento - Esercizio mediante provvedimento amministrativo - Presupposti.

Regioni - Agevolazioni di credito - Determinazione dei tassi minimi di interesse agevolato - Diversità della determinazione del limite massimo dell'intervento regionale.

La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività anche legislative delle regioni a statuto ordinario può essere esercitata mediante atto amministrativo (nella specie, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) solo se tale atto trova supporto nella legislazione statale, in una disposizione che vincoli e diriga le scelte dell'Esecutivo.

Una determinazione del tasso praticabile dagli istituti erogatori del credito agevolato non può essere identificata con la determinazione del tasso minimo di interessi a carico dei beneficiari ai sensi dell'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977.

II.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 febbraio 1983 n. 31 - *Pres. Elia - Rel. Ferrari* - Provincia di Bolzano e Provincia di Trento (avv. Biagini) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Fonti del diritto - Ordine del giorno approvato da un ramo del Parlamento - Non può abrogare la legge - Attribuzioni delle provincie di Trento e Bolzano - Omessa indicazione - Illegittimità costituzionale.
(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 16; l. 22 dicembre 1975, n. 685).

Sanità - Prevenzione e cura delle tossicodipendenze - Non rientra nella materia « assistenza pubblica » - Presenza di obblighi internazionali - Attribuzioni statali - Legittimità costituzionale.
(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4, 8 e 9; l. 22 dicembre 1975, n. 685).

Regioni - Inerzia della Regione - Poteri statali di sostituzione - Sussistono in presenza di obblighi internazionali o comunitari - Rilevanza del carattere cautelare e temporaneo degli interventi statali.

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; l. 22 dicembre 1975, n. 685).

Un ordine del giorno approvato da un ramo del Parlamento è atto interno cui non può essere riconosciuta funzione surrogativa di disposizione legislativa; la legge 22 dicembre 1975 n. 685 (disciplina degli stupefacenti) è costituzionalmente illegittima nelle parti, concernenti le attribuzioni delle regioni, in cui non statuisce che, nell'ambito della regione Trentino-Alto Adige, dette attribuzioni spettano alle province di Trento e Bolzano.

La funzione di prevenzione cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza non rientra nella materia « assistenza pubblica », ed è caratterizzata dalla presenza di obblighi internazionali che legittimano, persino nelle regioni a statuto speciale, attribuzioni dello Stato.

Lo Stato può sostituirsi alla Regione (o Provincia autonoma) inerte o non sufficientemente attiva ogniqualvolta il suo intervento — anche per l'organizzazione di apparati amministrativi — è dovuto in adempimento di obblighi internazionali. Ha inoltre rilevanza la circostanza che l'intervento statale abbia carattere temporaneo e perciò cautelare.

III.

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1983 n. 48 - Pres. Elia - Rel. Paladini - Gherardi (avv. Paolucci), Comune di Bologna (avv. Stella Richter), Azzaroli (avv. Stoppani), Regione Emilia Romagna (avv. Predieri) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

Regioni - Regione a statuto ordinario - Legge regionale contrastante con statuto - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 123; l. reg. Emilia 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4).

Regioni - Competenze della Giunta regionale - Delegabilità ad assessore - Limiti.

(Cost., artt. 118 e 121; Statuto Regione Emilia-Romagna, art. 25; l. reg. Emilia 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4).

La violazione di una disposizione dello Statuto di regione a statuto ordinario determina una violazione dell'art. 123 Cost. e quindi dà luogo ad illegittimità costituzionale.

Nè l'art. 118 Cost., il quale prescrive come « normale » ma non necessario che le funzioni amministrative regionali siano esercitate mediante delega ad enti locali, nè l'art. 121 Cost., il quale non contiene un elenco tassativo degli organi della regione, impediscono il conferimento di deleghe a singoli componenti di Giunta regionale.

IV.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1983 n. 54 - *Pres. Elia - Rel. La Pergola* - Regione Umbria (avv. Dean), Regione Campania (avv. Abbamonte), Regione Valle d'Aosta (avv. Romanelli) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. generale Stato Azzariti e avv. Stato D'Amico).

Contabilità pubblica - Bilancio di previsione - Capitali dell'entrata - Proventi di recuperi - Non possono essere indicati come entrata.

Regioni - Bilancio di previsione - Capitoli dell'entrata - Assegnazioni statali - Non ancora determinate - Non possono essere indicate come entrate.

L'imputazione ad un capitolo di entrata (nella specie, di bilancio regionale) dei proventi del recupero (nella specie, dalla C.E.E. o dallo Stato) di somme erogate per anticipazione temporanea non costituisce idonea copertura della spesa.

Una regione non può indicare nel proprio bilancio come entrata una somma proveniente dal bilancio dello Stato, se essa non è stata anteriormente determinata nel quantum dai competenti organi centrali.

V.

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1983 n. 69 - *Pres. Elia - Rel. Saya - Picchi ed altri* (avv. Zammit), STEFER e ACOTRAL (avv. Cavasola) e Regione Lazio (avv. Nigro).

Regioni - Materia di trasporti d'interesse regionale - Comprende anche la sub-materia inquadramento del personale.

(Cost., art. 117; l. reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1).

Associazioni e fondazioni - Associazioni sindacali - Tutela interessi individuali dei lavoratori - Assenza di potere dispositivo.

(Cost., art. 39; l. reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 70, art. 1).

Regioni - Legislazione regionale - Decreti legislativi e decreti legge - Non possono essere emanati.

(Cost., art. 76; l. reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1).

Nella materia dei trasporti tramviari e automobilistici, attribuiti alla regione, non è possibile distinguere nettamente il momento organizzativo da quello funzionale, essendo i due momenti collegati ad uno stesso nesso strumentale: sicché deve ritenersi che anche la sub-materia relativa al personale suddetto rientra nella previsione dell'art. 117 Cost., con il limite della esclusione dell'ambito del diritto privato.

L'affidamento ex lege ad associazioni sindacali della tutela di interessi individuali dei lavoratori (affidamento della cui compatibilità con l'art. 39 Cost. il giudice a quo ha dubitato) non si ha allorché nessun potere dispositivo sia riconosciuto a dette associazioni.

Gli articoli 76 e 77 della Costituzione sono disposizioni eccezionali, non applicabili alla attività legislativa delle regioni.

I.

(*omissis*) Il presente conflitto è promosso dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto, Umbria, le quali tutte impugnano, deducendo la lesione delle rispettive sfere di attribuzioni, il decreto emesso dal Presidente del Consiglio in data 30 dicembre 1980. Il provvedimento impugnato reca disposizioni di indirizzo e coordinamento con riguardo all'esercizio delle funzioni regionali in materia di interventi creditizi a favore delle imprese artigiane. Di queste norme, alcune concernono l'intervento regionale nel settore del credito ivi definito rispettivamente come a medio e a breve termine, secondo che esso abbia durata superiore, o non, ai diciotto mesi; altre sono dettate per il coordinamento della disciplina afferente ai rapporti con gli istituti di credito; altre, ancora, dispongono intorno all'ammissibilità delle agevolazioni e ai controlli sull'effettiva destinazione delle agevolazioni concesse ai sensi dello stesso decreto. Più precisamente, l'art. 2 prescrive che l'intervento della Regione nel settore del credito a medio termine, finalizzato allo sviluppo delle imprese artigiane, sia coordinato attraverso la Cassa per il credito alle imprese anzidette; i limiti massimi di importo, durata e garanzia sussidiaria, nonché i limiti minimi di tasso, sono quelli stabiliti nelle leggi e negli altri atti statuali, che la norma citata richiama, per farne discendere altrettanti limiti all'esercizio delle funzioni regionali (cfr. art. 34, 5° e 7° comma, della legge 25 luglio 1952, n. 949, come modificato dall'art. 2 della legge 19 dicembre 1956, n. 1524 e dalla legge 31 ottobre 1966, n. 947, che fissano i limiti massimi di importo e durata per le operazioni della Cassa anzidetta; la legge 14 ottobre 1964, n. 1068, per quel che concerne i limiti di garanzia sussidiaria; il decreto ministeriale 7 aprile 1976, emesso in applicazione dell'art. 2 *bis* del decreto legge 13 agosto 1975, n. 377 e della relativa legge di conversione 16 ottobre 1975, n. 493, che fa riferimento ai limiti di cassa). Lo stesso art. 2 conferisce alle Regioni talune attribuzioni in merito, sia alla concessione di contributi in conto interessi a valere sul fondo costituito ex art. 37 della legge 949 del 1952, presso la Cassa, sia alla determinazione delle modalità e dei criteri previsti nella legge n. 1068 del 1964 in ordine agli interventi del fondo di garanzia, anch'esso operante presso la Cassa. Quanto al settore del credito a breve termine, l'intervento della Regione, che è qui connesso con le occorrenze di esercizio delle imprese artigiane, deve, a norma

dell'art. 3, essere esclusivamente diretto al regolamento delle cooperative di garanzia costituite tra le imprese agevolate, e della partecipazione regionale al relativo fondo, nonché alla gestione di tali cooperative, restando esclusa ogni agevolazione sui tassi di interesse. Gli articoli 4 e 6 contengono norme di coordinamento — rispettivamente con riferimento ai rapporti con gli istituti di credito e al controllo sull'effettiva destinazione delle agevolazioni concesse dalla Regione — nelle quali sono previsti compiti di vario genere per i comitati tecnici regionali della Cassa. L'art. 5 assume come norma di indirizzo che il credito vada orientato — nei modi che ivi si delineano, e sempre nell'ambito fissato dalle leggi statali — verso categorie e zone non sufficientemente sviluppate. Infine, l'ultimo articolo del decreto (art. 7) stabilisce che, fino a quando ciascuna Regione non abbia provveduto ad esercitare le funzioni amministrative ad essa trasferite in virtù dell'art. 109, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, — quelle che appunto riguardano gli interventi agevolativi del credito, a favore, nella specie, delle imprese artigiane — continuano ad applicarsi le norme previste dalla legislazione statale. Le Regioni sono dal canto loro tenute ad adeguare le proprie leggi alle disposizioni del decreto in esame, entro un anno dall'entrata in vigore di esso. Sono fatte salve le agevolazioni concesse alla data di scadenza di tale termine, purché i relativi procedimenti amministrativi abbiano avuto inizio prima che il decreto entrasse in vigore.

Dopo che il decreto 30 dicembre 1980 era stato impugnato dalle ricorrenti è intervenuto, a modificarne ed a integrarne sotto vario riguardo le previsioni, un nuovo decreto del Presidente del Consiglio, emesso il 20 marzo 1981. Quest'ultimo provvedimento contempla, tra l'altro, le modifiche seguenti:

a) dall'art. 2 del decreto originario è eliminata la disposizione che demandava alla Cassa per il credito alle imprese artigiane il coordinamento e l'indirizzo degli interventi regionali nel credito a medio termine, il cui raggio temporale eccede, nel nuovo testo, non più i diciotto, ma i ventiquattro mesi;

b) con riguardo al credito a breve termine (quello di durata infra-biennale) è soppressa la clausola dell'art. 3, che vietava alle Regioni di concedere agevolazioni sui tassi di interesse, mentre si estende, rispetto al previgente decreto, la sfera degli interventi regionali, includendovi la concessione di contributi in conto interessi e l'accertamento dell'effettiva destinazione dei provvedimenti agevolativi alle esigenze delle imprese beneficiarie;

c) da ultimo, sono rimosse le disposizioni contenute nell'art. 7 del decreto del 1980.

I sopra citati decreti del Presidente del Consiglio risultano adottati in virtù dell'art. 3, della legge 22 luglio 1975, n. 382 (« Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione »).
(*omissis*)

Nel caso di specie, l'atto di indirizzo e coordinamento concerne il settore delle agevolazioni creditizie in favore dell'impresa artigiana, che le ricorrenti assumono loro espressamente attribuito all'art. 109 del decreto n. 616 del 1977, in quanto connesso con una materia, qual è l'artigianato, spettante alle Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost. (*omissis*)

In ordine logico, va anzitutto presa in esame la serie delle censure mosse sia al decreto del 1980, sia a quello successivo.

Se si considera la prospettazione dei vizi che si riscontrerebbero nel decreto originario, anche dopo le modifiche ed integrazioni intervenute con il provvedimento del 1981, il problema sollevato in questa sede è, in sostanza, il seguente: la Corte è chiamata a stabilire se lo Stato poteva nella specie esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento in via amministrativa, senza che ne risultasse la lamentata lesione della sfera delle attribuzioni regionali. I provvedimenti impugnati, si deduce dalle ricorrenti, dispongono di materia trasferita alla Regione, e la regolano in difformità delle norme di legge che ciascuna di esse assume di avere, nell'ambito delle proprie competenze, legittimamente prodotto. Senonché, si soggiunge, la legge regionale è limitata solo dalla legislazione statale di principio. Così, nella specie, l'atto amministrativo non sarebbe assistito da alcun titolo costituzionale per condizionare la potenzialità della fonte legislativa regionale, né per contrastare le disposizioni da essa scaturenti.

Ora, l'impugnato provvedimento del Presidente del Consiglio emana da una funzione, la quale, sebbene configurata dalla legge ordinaria, ha sicuro fondamento in Costituzione. Nelle previsioni della legge n. 382 del 1975, detta funzione abbraccia — si può dire, in via istituzionale — l'intero ambito in cui l'Ente Regione esplica i propri poteri amministrativi, che ha poi la stessa estensione dell'autonomia legislativa ad esso spettante. Occorre aggiungere che l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento implica, certo, l'insorgenza di vincoli, ai quali gli organi della Regione devono adeguarsi. Ma sono vincoli giustificati, sul piano costituzionale, in quanto indispensabili al perseguimento delle esigenze di carattere unitario, che l'intervento dello Stato garantisce. Gli organi centrali sono infatti — come la Corte ha in precedenti pronunzie precisato — investiti degli interessi che per natura o dimensione, concernono l'intera collettività nazionale, e restano necessariamente affidati al loro apprezzamento (cfr. sentenze nn. 138/1972; 140/1972; 141/1972; 142/1972; 191/1976).

Detto ciò, non si può, d'altra parte, trascurare che i vincoli in discorso, quali scaturiscono dai provvedimenti statuali, incidono pur sempre sull'esercizio di funzioni proprie della Regione, e ad essa costituzionalmente garantite: versiamo così in un'ipotesi ben diversa da quella che, per esempio, configura, nell'ultima comma dell'art. 121 Cost., la statuizione secondo la quale « il Presidente della Giunta dirige le funzioni delegate dallo Stato alla Regione conformandosi alle istruzioni del governo centrale ».

L'esame della specie esige quindi che si enunci un criterio, grazie al quale l'esercizio in via amministrativa del potere statale di indirizzo e coordinamento possa essere delimitato nei suoi legittimi confini.

Il potere anzidetto, va ricordato, è stato introdotto nel vigente sistema istituzionale nel momento in cui veniva attuato il primo organico trasferimento delle funzioni alle Regioni a Statuto ordinario. Si tratta di uno strumento affidato allo Stato, perché serva a comporre, in conformità del disegno costituzionale del decentramento, le istanze dell'autonomia con le esigenze unitarie (cfr. sentenza n. 39/1971). Vi è dunque, in questo senso, un'imprescindibile garanzia di equilibrio, che va rispettata nel perseguire gli interessi della collettività nazionale rispetto alla sfera riservata alle competenze regionali, e che non può, ritiene la Corte, non riflettersi anche sulle modalità con le quali opera il congegno della legge istitutiva della funzione in esame. Ora, il ricorso all'atto amministrativo, come si atteggia nella specie, è giustificato solo se trova un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale, e concreta il disposto offerto a questo fine dalla previsione normativa, in relazione alle attività regionali che ne formano oggetto. L'inosservanza del principio di legalità, sotto il profilo testé precisato, costituisce quindi un assorbente motivo di invalidità dell'atto statale: e di qui, precisamente, discende la violazione della sfera garantita alla Regione. Tale conseguenza resta però esclusa nell'opposto caso, in cui l'adozione dell'atto amministrativo, soddisfa, come si è testé avvertito, i requisiti per il corretto esercizio dell'indirizzo e del coordinamento. In quest'ultima evenienza, il vincolo nei confronti dell'attività dell'ente autonomo risale per vero alla norma di legge, dalla quale trae specifico fondamento il provvedimento sub-legislativo che lo configura. Il sistema costituzionale, con ciò, non è leso; né, dunque, la Regione è esonerata, come deducono le ricorrenti, dall'uniformarsi al provvedimento statale, per il semplice fatto di aver dettato norme con esso incompatibili: altrimenti verrebbero frustrate le esigenze unitarie, che la funzione di indirizzo e coordinamento deve invece garantire, anche quando — fermo restando il rispetto del principio di legalità — essa si eserciti mediante atto amministrativo.

È appena il caso di precisare che a giustificare la soluzione adottata nella specie non basta la sola previsione dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975. Tale norma, si è visto, contempla, fra le modalità dell'esercizio dell'indirizzo e coordinamento, anche quelle che si estrinsecano in provvedimenti amministrativi: non riguarda, né delimita per alcun verso, il possibile contenuto sostanziale degli atti di questo tipo. Ma, come la Corte ha in altra occasione affermato (sentenza n. 13/1957), « disposizioni normative in bianco non autorizzano il Governo a introdurre qualsiasi restrizione dell'autonomia amministrativa regionale ». Perché il principio di legalità sia salvaguardato nella sede che qui interessa, occorre pertanto un'ulteriore disposizione legislativa: la quale, in apposita considerazione della materia,

che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia. La fonte legislativa deve operare — si è detto nella pronunzia testé richiamata, e va ora ribadito — in guisa che si abbia « preventiva certezza delle competenze amministrative dello Stato e della Regione ». Spetta dunque al legislatore discernere le esigenze unitarie, che sollecitano l'esercizio della funzione qui considerata: e, come vuole la legge n. 382, emanare esso stesso le norme volte ad attuarle, o diversamente stabilire almeno i criteri, in base ai quali, sempre in conformità di dette esigenze, l'indirizzo ed il coordinamento — ed i connessi vincoli dell'attività amministrativa regionale — sono posti in essere mediante atti degli organi governativi. Simili estremi difettano però nel caso in esame, per le ragioni di seguito precisate.

Il testo che rimane invariato nell'uno e nell'altro decreto del Presidente del Consiglio, richiama, è vero, disposizioni della legge statale, così nel configurare i limiti di importo e durata, e le altre restrizioni afferenti agli interventi regionali nel settore del credito, come nel produrre norme di coordinamento in ordine alla disciplina dei rapporti con gli istituti e le aziende di credito, ai fini della concessione o erogazione di contributi in conto interessi. Senonché, questa disciplina non è stata predisposta in vista dell'indirizzo e del coordinamento delle funzioni trasferite alle Regioni: essa è stata a tal proposito soltanto invocata, ed utilizzata, dall'organo esecutivo, il quale ne ha però largamente e sostanzialmente innovato il contenuto, col prevedere, fra l'altro, la distinzione tra medio e breve termine nel settore del credito, la tassativa e vincolata destinazione degli interventi regionali in quest'ultima fascia temporale, l'attribuzione dei compiti sopra accennati alla Cassa delle imprese artigiane e ai relativi comitati tecnici regionali. L'atto amministrativo ha insomma instaurato un sistema di vincoli, che investe tutto un settore delle competenze regionali, senza però che questo risultato fosse prescritto, e nemmeno consentito, da alcuna disposizione legislativa dello Stato.

Un'avvertenza si impone solo per quel che concerne il tasso minimo di interesse a carico dei beneficiari, la cui fissazione in sede di indirizzo e coordinamento è testualmente prevista dall'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977. Così, in effetti, è stata inserita, nel medesimo contesto normativo in cui si ripartiscono le competenze tra Stato e Regione con riguardo alle agevolazioni creditizie, una norma, la quale abilita anche il Governo ad adottare la misura in essa definita. Ma proprio di questa puntuale copertura della legge l'organo deliberante non si è giovato. Quando, infatti, con riferimento alle agevolazioni del credito a medio termine, l'art. 2 del decreto stabilisce che il limite minimo di tasso è fissato dal decreto ministeriale 7 aprile 1976 in applicazione dell'art. 2 bis del decreto legge 16 agosto 1975, n. 377, e della relativa legge di conversione (16 ottobre 1975,

n. 493) esso si riferisce, non al tasso agevolato per il beneficiario, ma al tasso praticabile dagli istituti: in ordine al quale ultimo, si tratta invece, ai sensi dell'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977, di determinare il limite massimo dell'intervento regionale. I provvedimenti impugnati mancano, parimenti, di regolare il tasso minimo di interesse a carico del beneficiario nel settore del credito a breve termine. Al riguardo, come si è detto, il testo originario del decreto vieta espressamente alla Regione di disporre agevolazioni sui tassi di interesse; il decreto del 1981 rimuove, per converso, il divieto così configurato, ma non provvede, dal canto suo, a stabilire, in adempimento del citato disposto dell'art. 109, alcun limite del tasso anzidetto. Se così è, l'atto amministrativo non si occupa della sola ipotesi che avrebbe ben potuto regolare, e invade d'altro lato una sfera, della quale non era abilitato a disporre. Scegliendo la via del decreto emesso dal Presidente del Consiglio, lo Stato non ha comunque osservato la riserva di legge, radicata nelle esigenze di ordine costituzionale che sorreggono la funzione statale di indirizzo e coordinamento, e ne governano l'esercizio.

Il risultato raggiunto dalla Corte è del resto avvalorato da qualche ulteriore rilievo, di cui conviene far cenno. Altri dati del vigente ordinamento depongono nel senso che i provvedimenti in esame andavano emanati sulla base di norme e criteri prestabiliti dalla fonte legislativa. L'art. 45, secondo comma, Cost. demanda, appunto, alla legge la tutela e lo sviluppo dell'artigianato: e perciò della materia, sulla quale vertono le agevolazioni del credito, assoggettate nel presente caso ai vincoli di indirizzo e coordinamento; l'art. 109 del d.P.R. n. 616 del 1977 pone un'espressa riserva della legge statale con specifico riferimento ai limiti massimi entro cui devono esplicarsi le funzioni regionali nel settore che qui si indaga: anche questa previsione, nell'ambito da essa coperto, preclude quindi il ricorso all'atto amministrativo; e là dove, infine, il regolamento della specie interferisce nell'assetto della programmazione economica — come accade in particolare con la norma di indirizzo, contenuta nell'art. 5 del decreto impugnato — si tocca un ambito, per il quale viene in rilievo — prima ancora che alcuna delle modalità procedurali, sancite a tutela delle attribuzioni regionali nell'art. 11 del d.P.R. n. 616 del 1977, e che le ricorrenti assumono lese — l'altra riserva di legge, configurata nell'art. 41 della Costituzione.

In conclusione: i provvedimenti impugnati sono illegittimi, e, in quanto tali lesivi della sfera delle ricorrenti, perché, adottati in via amministrativa, emanano da un organo incompetente a dettare, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, la disciplina della specie. Detti provvedimenti vanno, in conseguenza, l'uno e l'altro annullati. La Corte è così dispensata dall'esaminare ogni residuo profilo dei giudizi, riuniti ai fini della presente decisione.

p.q.m.

a) *dichiara* che non spetta allo Stato esercitare i poteri di indirizzo e coordinamento degli interventi a favore del settore artigiano mediante atto amministrativo, senza che l'adozione di tale provvedimento sia consentita da un'apposita previsione legislativa statale;

b) annulla di conseguenza i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1980 e 20 marzo 1981, di cui in epigrafe.

II.

I due ricorsi, proposti rispettivamente dalle province autonome di Trento e Bolzano, vanno riuniti e decisi con unica sentenza, in quanto entrambi investono la medesima normativa — venti articoli della legge 22 dicembre 1975, n. 685 — e formulano le medesime censure, lamentando che la legge *de qua*: ha omesso di precisare che le competenze da essa conferite in materia alle regioni spettano, nel Trentino-Alto Adige, alle due province ricorrenti; ha facoltizzato il Governo della Repubblica a dettare in materia disposizioni di indirizzo e coordinamento oltre i limiti consentiti dallo Statuto speciale; ha devoluto ad organi dello Stato poteri amministrativi — di autorizzazione, di vigilanza, di controllo — spettanti statutariamente alle ricorrenti.

La prima censura, con la quale vengono chiamati in causa ben tredici dei venti articoli impugnati, appare fondata. È un dato obiettivo, infatti, che la legge n. 685 del 1975 non indica mai *nominatim* le province di Trento e Bolzano quali attributarie delle competenze di che trattasi, bensì sempre e soltanto le « regioni », i « consigli regionali », la « giunta regionale », i « comitati regionali »; gli « organi regionali », gli « uffici regionali », i « centri regionali medici », la « autorità sanitaria regionale », le « statistiche... regionali » ecc. Ed è un dato obiettivo altresì che gli artt. 90 e 92 dispongono rispettivamente che la regione delega taluni servizi alle « province » e che il consiglio regionale deve sentire le « amministrazioni provinciali ».

Rileva al riguardo la difesa dello Stato che non v'è motivo di doglianza giacché in sede di approvazione della legge impugnata venne proposto — ed accolto dal Governo — l'ordine del giorno Boffardi ed altri, col quale esso Governo veniva impegnato, « ai fini dell'esercizio di funzioni da parte delle regioni o di loro organi, a tener conto che le stesse s'intendono riferite, per quanto attiene al Trentino-Alto Adige, alle province autonome di Trento e Bolzano ». Senonché, pur prescindendo da qualsiasi cenno alla problematica degli ordini del giorno in sé e del loro effettivo e durevole valore vincolante nei confronti del potere governativo, deve negarsi validità, soprattutto in sede giurisdizionale, alla concezione secondo cui ad un ordine del giorno — atto monocamerale, interno, per di più approvato

non nel *plenum*, ma in commissione, e perciò non soggetto alle medesime forme di pubblicità delle leggi — andrebbe riconosciuta addirittura funzione surrogatoria rispetto a queste ultime. E proprio una simile concezione si configura, infatti, ancorché enunciata questa volta limitatamente all'ordinamento regionale, quando si sostiene che, poiché l'ordine del giorno in parola offrirebbe « il criterio di interpretazione... senz'altro applicabile a tutte le leggi dello Stato », non sarebbe perciò « necessaria alcuna espressa disposizione di legge ». A parte, tuttavia, ogni questione teorica, la possibilità dell'insorgenza di qualche dubbio in sede applicativa e, quindi, di qualche contestazione in sede giurisdizionale, risulta documentalmente avvertita già in sede legislativa. (*omissis*)

La chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso, che in materia regionale è già pesante in conseguenza anche del fatto che il legislatore statale sembra talvolta non tenere presente il sistema delle autonomie territoriali. Apparendo pertanto nella specie ingiustificata l'omessa indicazione nella legge *de qua* delle province di Trento e Bolzano quali attributarie, in luogo della regione Trentino-Alto Adige, dei poteri conferiti dalla predetta legge agli organi regionali, si deve dichiarare fondata la questione sollevata sul punto dalle ricorrenti province. Con tale conclusione non contrasta la sentenza n. 190 del 1976, in quanto la norma allora impugnata (art. 3 della legge 18 dicembre 1973, n. 880) conteneva l'inciso « fatti salvi i poteri delle regioni a statuto speciale », che non risulta, viceversa, riprodotto nella legge n. 685 del 1975, oggetto del presente giudizio.

La legge 22 dicembre 1975, n. 685, abrogando esplicitamente l'antecedente legge 22 ottobre 1954, n. 1041, ha inteso sostituire ad una normativa rivelatasi inadeguata a combattere il fenomeno dell'uso non terapeutico della droga un sistema quanto più possibile coerente, aggiornato e, quindi, maggiormente idoneo ad affrontare il fenomeno stesso nella complessità dei suoi aspetti. Ne è prova la considerazione che, mentre la legge abrogata aveva per oggetto esclusivamente la « disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego degli stupefacenti », cui dedicava solo 26 articoli, la legge in vigore, viceversa, ha per oggetto, oltre che la « disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope », anche la « prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza », cui dedica ben 128 articoli.

Nel dare vita al sistema in discorso, il legislatore statale ha mirato ad eliminare le condizioni che favoriscono il diffondersi del fenomeno, ponendo in pericolo alcuni di quei valori che, per espresso dettato della Costituzione, la Repubblica italiana è tenuta a tutelare, e che risultano espressamente evocati nel dibattito parlamentare conclusosi con la legge *de qua*. L'art. 31 cpv., Cost., prescrive di proteggere « la gioventù », oltre che la maternità e l'infanzia, e l'art. 32, primo comma, Cost., dispone che

« la salute » va tutelata, in quanto è non solo « fondamentale diritto dell'individuo », ma anche « interesse della collettività ». Ora, poiché il fenomeno droga attenta ai suddetti valori, ne discende che le singole disposizioni contenute nella legge in vigore non sono correttamente valutate, se non in relazione all'ineludibile e preminente dovere costituzionale di salvaguardare quei valori.

Ma l'impugnata legge è anche l'attuazione nel nostro ordinamento della strategia globale, concordata in sede internazionale, contro il sempre più diffuso ed allarmante uso non terapeutico della droga. Ne è prova il fatto che essa è stata emanata poco più di un anno dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (30 settembre 1974) della legge (5 giugno 1974, n. 412) che contiene appunto la « ratifica ed esecuzione della Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1971 »; ne offre conferma definitiva l'art. 4, lett. a), di tale Convenzione, il quale stabilisce testualmente che « le Parti adotteranno le misure legislative e amministrative che si renderanno necessarie per dare attuazione alle disposizioni della presente Convenzione nei loro territori ». Stante allora il rilevato legame, la legge n. 685 del 1975 non può a sua volta essere intesa ed applicata rettamente, se non tenendo presenti la Convenzione, i motivi che l'hanno promossa ed i principi cui si è ispirata, la strategia e gli strumenti da essa delineati e, soprattutto, i valori che intende salvare. (*omissis*)

Nel testo articolato, poi, che è una compiuta e minuziosa regolamentazione della materia, risulta, tra l'altro, fatto obbligo alle Parti: di inviare al Segretario generale, non solo « un rapporto annuale relativo all'esecuzione della Convenzione in ogni suo territorio », ma anche « i testi di tutte le leggi e di tutti i regolamenti promulgati al fine di dare applicazione alla (presente) Convenzione » e persino « i nomi ed indirizzi delle autorità amministrative autorizzate a rilasciare le autorizzazioni od i certificati di esportazione ed importazione » (art. 18, paragrafo 1), nonché di fornire all'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti stime, statistiche annuali e trimestrali, informazioni, ecc. (artt. 12, 13, 14, 20); di esigere che le persone « che occupano posti direttivi o di sorveglianza... abbiano le qualità necessarie per applicare concretamente e fedelmente le disposizioni delle leggi e regolamenti emanati in esecuzione della (presente) Convenzione » (art. 34, lett. a); di assicurare « sul piano nazionale un coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito », creando all'uopo « un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento » (art. 35, lett. a); di consentire che sul proprio territorio « l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti » faccia « intraprendere uno studio », quando abbia « ragioni obiettive di credere che gli scopi della (presente) Convenzione siano seriamente compromessi dal fatto » che le autorità del posto « non attuino le disposizioni della Convenzione » (art. 14,

paragrafo 1, come modificato con l'art. 6 del protocollo di emendamento); di punire con adeguata pena detentiva ogni infrazione dolosa e grave, anche se solo allo stato preparatorio (art. 36, paragrafi 1 e 2, come modificati dall'art. 14 del protocollo di emendamento) ecc.

Con le ricordate disposizioni, lo Stato italiano risulta convenzionalmente vincolato, nei confronti della comunità internazionale e, per essa, nei confronti degli « organi internazionali di controllo », indicati *nominatim* nell'art. 5 della Convenzione — nonché della « Organizzazione mondiale della sanità », indicata nell'art. 3 —, ad assicurare sul piano nazionale il felice esito dell'« azione universale » intesa a « prevenire e combattere » il « flagello » rappresentato dal consumo di stupefacenti a scopo voluttuario. Tra gli impegni miranti a tal fine sono compresi quelli di coordinare ogni misura, non solo repressiva, ma anche preventiva, adottata per applicare fedelmente la Convenzione, e di esercitare un effettivo controllo, non solo sull'intera vicenda degli stupefacenti, dalla coltivazione al consumo, e sugli operatori in materia (art. 30), ma anche sull'affidabilità del personale statale con compiti di direzione e di sorveglianza (art. 34).

Si tratta di reagire contro un fenomeno di dimensione ormai mondiale, qual è diventato appunto il fenomeno-droga, che ha effetti devastanti, non solo su quei valori espressamente richiamati dalla Convenzione, come l'« individuo » e la « salute fisica e morale dell'umanità », ma anche sugli altri valori che, come più sopra già rilevato, la nostra Costituzione non si limita a proclamare, ma impegna la Repubblica a tutelare, quali appunto la « gioventù » e la « collettività ». Contro questa minaccia l'umanità ha reagito, concordando « un'azione universale », « una costante cooperazione nazionale » ed imponendo agli Stati, mediante la Convenzione unica sulla droga, adempimenti che, per la loro dovizia, intensità e specificità, non sono certo consueti, e che trovano giustificazione nella consapevolezza, anche da parte degli Stati più gelosi della loro sovranità, che il flagello della droga, alleato su scala mondiale con organizzazioni antiggiuridiche, non può essere vittoriosamente combattuto con guerre locali. Da quanto precede è congruente dedurre che questi obblighi rappresentano la guida più sicura nell'opera di interpretazione ed applicazione della disciplina nazionale che ha attuato la Convenzione, segnando la fine della superata legge di oltre vent'anni prima (22 ottobre 1954, n. 1041). Ed al riguardo valgono altresì le considerazioni svolte nella sentenza n. 30 del 1981, le quali indussero questa Corte a dichiarare inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per la parziale abrogazione della legge *de qua*.

Alla stregua delle suesposte considerazioni, appare non fondata la censura formulata contro quelle disposizioni della legge n. 685 del 1975, le quali, per quanto riguarda la prevenzione, la cura, la riabilitazione degli stati di tossicodipendenza, hanno assoggettato le regioni — e, quindi, le ricorrenti province — « alle direttive, all'indirizzo e al coordinamento del

Ministero della sanità », cioè dello Stato, (art. 1, secondo comma) ed attribuito a questo la potestà di stabilire « i criteri di indirizzo e di coordinamento » (art. 2). Le due province di Trento e Bolzano — osserva la loro difesa — godono di autonomia speciale, hanno potestà legislativa esclusiva in materia di « assistenza e beneficenza pubblica, ai sensi dell'art. 8, n. 25, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e, pur se in materia di « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera », hanno, invece, competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9, n. 10, stesso d.P.R. n. 670 del 1972, la loro competenza in tale settore è più ampia di quella delle regioni a statuto ordinario, perché « comprende l'intero campo dell'igiene e sanità ». Ne deriva che sarebbe precluso allo Stato qualsiasi intervento nelle suddette materie, sia pur soltanto sotto le forme di direttive, di indirizzo e di coordinamento.

L'opinione non può essere condivisa. A parte le ragioni più sopra illustrate, l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza non può farsi rientrare nella materia « assistenza (e beneficenza) pubblica »; del resto, se è pur vero che tale materia è compresa nella competenza legislativa esclusiva delle due province, è altrettanto vero che questa non è illimitata perché, attraverso il rinvio dell'art. 8 all'art. 4 del menzionato d.P.R. n. 670 del 1972, incontra precisi e invalicabili limiti, tra i quali si annovera anche quello del « rispetto degli obblighi internazionali ». Ciò vale a maggior ragione in ordine alla materia « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera », giacché la competenza legislativa concorrente, attraverso il rinvio dell'art. 9 all'art. 5 e di questo all'art. 4, si imbatte anch'essa nel principio del « rispetto degli obblighi internazionali ». Uno dei quali è appunto quello di « prevenzione ed intervento contro l'uso non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope », previsto dall'impugnato art. 2 della legge n. 685 del 1975, il quale, a ben guardare, è la trascrizione dell'art. 38, paragrafo 1, della Convenzione (come modificato dall'art. 15 del protocollo di emendamento), secondo cui gli Stati (adotteranno tutte le misure possibili » per prevenire l'abuso degli stupefacenti e « per assicurare la pronta diagnosi, cura, correzione, post-cura, riabilitazione e reinserimento sociale delle persone interessate ». Non può al riguardo non convenirsi che, in un ordinamento nel quale tale compito spetta, secondo Costituzione, a poteri locali dotati di autonomia legislativa, è pur sempre il potere centrale responsabile, dinanzi agli organi internazionali, dello scrupoloso adempimento dell'obbligo su tutto il territorio nazionale e, per ciò stesso, legittimato ad impartire le necessarie direttive, a stabilire i criteri di indirizzo e coordinamento. Oltre tutto, è attraverso questi strumenti che, in uno Stato delle autonomie, il potere centrale può assicurare la fedele ed uniforme osservanza, da parte dei poteri locali, delle raccomandazioni, delle decisioni e misure correttive, dei pareri tecnici, che gli organi internazionali

formulano, adottano, esprimono ai sensi rispettivamente, degli artt. 8, lett. c), 14 e 38 *bis* della Convenzione. Ne offre definitiva conferma l'art. 5, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante « Istituzione del servizio sanitario nazionale », a sensi del quale « la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni in materia sanitaria, attinente ad esigenze di carattere unitario... nonché agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari, spetta allo Stato ».

Non vanno poi trascurati altri argomenti, che integrano quanto più sopra già esposto.

La crescente diffusione del consumo di droga a scopo non terapeutico e l'opera di prevenzione e cura costituiscono un problema, che, secondo l'indirizzo ormai prevalente, interessa la scienza — non solo medica — con i suoi continui aggiornamenti e perfezionamenti. È riconoscendo questo carattere peculiare del fenomeno, che gli Stati hanno convenuto di coordinare « i loro sforzi », non solo nella repressione, ma anche nella prevenzione e terapia, mediante comuni « programmi di ricerche scientifiche e (gli) scambi di informazioni di carattere scientifico e tecnico » (art. 8, lett. c, della Convenzione), e di far capo in materia agli organi internazionali appositamente creati (art. 5 Convenzione) — oltre che a quelli preesistenti, come l'Organizzazione mondiale della sanità (art. 3 Convenzione) — o anche ad altre « istituzioni specializzate » (art. 38 *bis* della Convenzione), nonché di istituire nuovi organismi, quali appunto sono i « centri regionali di ricerca scientifica e di correzione al fine di lottare contro i problemi derivanti dall'uso (e dal traffico illecito) degli stupefacenti » (art. 38 *bis* Convenzione). Se così è, allora direttive, indirizzo e coordinamento dello Stato ai sensi della Convenzione sono per esso Stato attività dovuta, e perciò indeclinabile.

Ancora: constatato che la tossicomania, la quale ha perduto la dimensione individuale dei tempi andati, si è dappertutto rivelata, per la raggiunta dimensione sociale, uno dei più preoccupanti problemi del tempo presente, se ne è inferito che il fenomeno è una malattia sociale e che, quindi, come tale va trattata. Sono nella logica di questa concezione quelle norme della Convenzione che prevedono, per le « persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti », in luogo di una sanzione penale o in aggiunta ad essa, la sottoposizione « a misura di cura, correzione, post-cura, riabilitazione e reinserimento sociale » (art. 36, paragrafo 1 emendato) e la « formazione di un personale » capace di assolvere un così arduo compito (art. 38, paragrafo 2 emendato). La legge n. 685 del 1975, disponendo « interventi » non solo « informativi ed educativi » (artt. 85-89), ma anche « preventivi, curativi e riabilitativi » (artt. 95-102), e creando appositi « centri medici e di assistenza sociale » (artt. 90-94), mostra di avere pienamente accolto quella concezione. Ma una malattia sociale, per di più in paurosa crescita, che pone in gioco il presente e l'avvenire dell'intera comunità nazionale, non si contiene e, meno ancora, si debella, combattendola

in ordine sparso, bensì mediante un'azione organica e coerente. In una siffatta contingenza, insomma, ricorrono quelle « esigenze di carattere unitario », già affermate da questa Corte (sentenza n. 39 del 1971) — anche con riferimento « agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali » — e quella necessità di « tutela di interessi unitari » (sentenza n. 142 del 1972), che concorrono a far ritenere del tutto legittimo in materia l'esercizio da parte dello Stato del potere di indirizzo e coordinamento, esplicitamente ribadito nel già menzionato art. 6 della legge n. 833 del 1978. (*omissis*).

Tale conclusione non viene inficiata, contrariamente a quanto ritiene la difesa delle province, per il fatto che, in pendenza del ricorso, la provincia di Bolzano ha istituito un servizio di prevenzione, cura e riabilitazione delle forme di devianza sociale, compresa la tossicodipendenza, e che il Governo nessun rilievo ha mosso alla relativa legge provinciale (7 dicembre 1978, n. 69). Nel presente giudizio, infatti, non è in contestazione la competenza legislativa delle due province ricorrenti in materia bensì la legittimità del potere statale di direzione e coordinamento, che non è certo preclusivo dell'esercizio delle funzioni, anche legislative, spettanti alle ricorrenti. (*omissis*)

Deve egualmente dichiararsi infondata anche la residua censura, quale precisata nelle memorie di cui sopra: le due province denunciano l'illegittimità costituzionale degli artt. 103 e 107 della legge *de qua*, in quanto facoltizzano il Ministro della sanità ad utilizzare direttamente, « in caso di carenza degli organi regionali », i fondi assegnati alle regioni per l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione (art. 103, quinto comma) e ad istituire « con proprio decreto », « qualora i Consigli regionali non provvedano nel termine » stabilito, « i centri regionali medici e di assistenza sociale » (art. 107, terzo comma). Così disponendo, la legge avrebbe riservato allo Stato poteri sostitutivi in violazione degli artt. 4, n. 7, e 5, n. 2 del più volte menzionato statuto (d.P.R. n. 670 del 1972), che riservano alla regione Trentino-Alto Adige « la competenza a livello di strutture, vale a dire di ordinamento delle istituzioni di assistenza e beneficenza e degli enti sanitari ed ospedalieri ».

La creazione dei « centri regionali medici e di assistenza sociale » rientra indubbiamente nell'obbligo, che lo Stato ha assunto con la Convenzione unica sugli stupefacenti, di adottare in materia misure per la prevenzione, cura e riabilitazione, e può pertanto considerarsi un'attività dovuta, che legittima l'intervento dello Stato nel caso in cui gli enti titolari della relativa competenza tardino a provvedere, compromettendo così l'esito della lotta che lo Stato ha l'impegno di combattere contro la droga per la salvezza dei valori costituzionalmente garantiti, di cui più sopra si è detto. Non sembra pertanto che si ravvisi la denunciata illegittimità costituzionale; tanto più che l'art. 107, terzo comma, statuisce che « qua-

lora i consigli regionali non provvedano nel termine sopra indicato, il Ministro per la sanità istituisce con proprio decreto *in via provvisoria*, i centri regionali medici e di assistenza sociale». (*omissis*)

III.

(*omissis*) Pertanto, il problema che tutte le ordinanze propongono alla Corte si risolve nel verificare se la delega giuntale agli assessori, come prevista dall'art. 4 cpv. della legge regionale n. 9 del 1972 (al di là degli specifici casi in questione nei giudizi *a quibus*), sia direttamente o indirettamente incostituzionale: da un lato, per la pretesa lesione degli artt. 118, terzo comma, e 121 Cost.; d'altro lato, in riferimento al « modo collegiale » di esercizio delle attribuzioni della Giunta, prescritto dall'art. 25, secondo comma, dello Statuto regionale: la violazione del quale verrebbe in sostanza a sovvertire il sistema delle fonti normative regionali, configurato dagli artt. 117 e 123 della Costituzione.

Ora, va precisato anzitutto che né la Costituzione né lo Statuto della Regione Emilia-Romagna escludono in termini assoluti qualunque tipo di delegazione delle attribuzioni giuntali agli assessori: come invece ipotizzano le ordinanze di rimessione e come, specialmente, assumono le difese delle parti ricorrenti nei giudizi *a quibus*.

a) Sul piano costituzionale, non è questo il significato degli artt. 118, terzo comma, e 121 Cost., cui fanno sommario richiamo alcune ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna.

La prima di tali disposizioni prescrive bensì che la Regione eserciti le proprie funzioni amministrative « delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ». Ma questi criteri s'impongono solo « normalmente », cioè sulla base di una serie di valutazioni politiche e tecniche, aventi riguardo — in particolar modo — alla natura delle varie funzioni regionali ed all'efficienza delle varie specie di enti locali, fra cui la Regione è pur sempre chiamata ad effettuare una scelta ai fini della delega (come pure nel caso alternativo d'una diretta utilizzazione delle loro strutture). Valutazioni e scelte del genere, evidentemente, mal si prestavano ad essere operate con effetto immediato, sin dal primo trasferimento delle funzioni amministrative statali, e senza aver potuto stabilire una nuova disciplina delle funzioni medesime.

Del resto, già nell'art. 1, secondo comma lett. a, della legge regionale n. 9 del 1972 si prevedeva che le contestuali « norme transitorie » per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione Emilia-Romagna avrebbero perduto efficacia con l'entrata in vigore « delle leggi che, entro un anno dalla promulgazione di questa legge, conferiranno la delega delle funzioni agli enti locali di cui all'art. 57 dello Statuto ». E

varie leggi regionali successive — in parte ricordate dalle più recenti fra le ordinanze in esame — sono in effetti intervenute per attuare in tal senso lo Statuto e la Costituzione, sia pure con ritardo rispetto ai tempi dapprima indicati (e senza incidere sull'originaria rilevanza delle impugnative già proposte dai giudici *a quibus*).

Né si può dire che la delega delle funzioni giuntali agli assessori sia comunque lesiva dell'art. 121 Cost. Disponendo che « sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente », il primo comma di quell'articolo non ha inteso dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti di rilevanza esterna, ma più semplicemente ha indicato gli organi necessari dell'ente in questione, risolvendo pertanto un problema attinente alla forma regionale di governo. Il che non esclude che i provvedimenti amministrativi regionali possano venire adottati per mezzo di organi o soggetti diversi (quali sono, oltre agli assessori, gli « enti amministrativi dipendenti dalla Regione », le strutture decentrate in applicazione dell'art. 129 Cost., gli uffici degli enti locali di cui alla parte finale dell'art. 118, terzo comma...): alla sola condizione che ciò non comprometta la stessa posizione di « organo esecutivo delle Regioni » espressamente attribuita alla Giunta dall'art. 121, terzo comma.

b) Conclusioni analoghe valgono anche per quanto riguarda l'art. 25 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, malgrado esso affermi — nel suo secondo comma — che « la giunta è responsabile collegialmente di fronte al consiglio, determina la ripartizione dei compiti fra i propri componenti ed esercita le proprie attribuzioni in modo collegiale ».

Da questo disposto il Consiglio di Stato desume « che una cosa è la semplice ripartizione dei compiti », prevista dalla ricordata norma statutaria, « ed altra è l'attribuzione agli assessori, mediante la delega, di funzioni amministrative che comportano la emanazione di provvedimenti di sicura rilevanza esterna »; laddove atti del genere dovrebbero sempre venire adottati — come precisa il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna — « dalla Giunta nel suo complesso, nella sua competenza e responsabilità collegiale ». Una così rigida ricostruzione della disciplina statutaria in esame trascura, però, la circostanza che l'art. 25 non può venire scisso dall'articolo che lo precede, concernente appunto le funzioni che spettano alla Giunta regionale. Dopo aver elencato una serie di specifiche attribuzioni giuntali, l'art. 24, terzo comma n. 11, termina infatti con la disposizione — giustamente messa in luce dalla difesa della Regione — per cui nella competenza della Giunta rientra altresì l'adozione dei « provvedimenti di ordinaria amministrazione », ma nei soli « limiti stabiliti dalla legge regionale »: il che non tanto consente di far rifluire siffatti provvedimenti nella generale competenza del Consiglio, al di là del ruolo proprio del legislativo regionale, quanto facoltizza le leggi locali a conferire l'esercizio di quelle

funzioni giuntali ad organi subordinati alla Giunta medesima, assessori regionali inclusi.

Ed anche il Consiglio di Stato finisce per prendere atto di simili esigenze, rispondenti — oltre tutto — alla direttiva costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, allorché distingue con nettezza fra le deleghe implicanti « la realizzazione di una attività meramente esecutiva » e le deleghe attinenti all'« esercizio di rilevanti poteri discrezionali »: per avvertire che solo le seconde sarebbero sicuramente incompatibili « con il disegno statutario ».

Senonché tutto questo non vale a sanare il contrasto fra la norma impugnata e l'art. 25, secondo comma, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Effettivamente, come nel primo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 9 del 1972 si considerano tutte le funzioni amministrative fatte rientrare nella competenza della Giunta sulla base dei decreti presidenziali di trasferimento del 14-15 gennaio 1972, così nel comma seguente — senza operare distinzioni, né introdurre eccezioni di sorta — si prevede che ognuna di tali funzioni possa venir delegata dalla Giunta ai suoi singoli componenti. In altri termini, per chi la interpreti nel senso « fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse », la norma impugnata non è riferibile alla sola adozione dei « provvedimenti di ordinaria amministrazione », specificamente previsti dall'art. 24, terzo comma n. 11, dello Statuto regionale, ma include l'intero complesso delle attribuzioni giuntali, risultanti dai predetti decreti di trasferimento, ivi compresi gli atti di alta amministrazione, nell'adozione dei quali la Giunta sia dotata di larghi margini discrezionali. Il che concreta un'evidente lesione dello Statuto, là dove esso impone — di regola — l'osservanza del principio di collegialità.

Non giova replicare che l'art. 4 cpv. distingue comunque fra la titolarità delle funzioni delegate, che resta in capo alla Giunta, e l'esercizio di esse, che spetta ad ogni singolo assessore interessato. Deleghe così ampie come quelle in esame, non riguardando la sola firma di determinati atti o la mera esecuzione di preve deliberazioni o direttive giuntali, comportano pur sempre una sostanziale alterazione dell'ordine delle competenze statutariamente previsto, cui non si può consentire qualora lo stesso Statuto lo escluda.

D'altra parte, non è revocabile in dubbio che il riscontrato contrasto con l'art. 25 cpv. dello Statuto speciale si risolve in una violazione — sia pure indiretta — dell'art. 123 Cost., determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata. Il primo comma dell'art. 123 include espressamente nella competenza statutaria « le norme relative all'organizzazione interna della Regione », con particolare riguardo alla disciplina dei rapporti fra gli organi regionali di governo; e, sebbene l'« ordinamento degli uffici » regionali rientri nella compe-

tenza legislativa definita dal primo comma dell'art. 117 Cost., la dottrina e la stessa giurisprudenza riconoscono che la legislazione locale deve in tal campo uniformarsi allo Statuto. Diversamente, infatti, non avrebbe senso l'apposito ed aggravato procedimento formativo dello Statuto stesso, prescritto dal capoverso dell'art. 123: in cui si richiede che tale atto venga « deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti » e — specialmente — si esige che esso sia quindi « approvato con legge della Repubblica ».

Ed anche la Corte si è implicitamente pronunciata in questo senso, con la sentenza n. 10 del 1980, che ha dichiarato — fra l'altro — non fondata la questione di legittimità costituzionale d'una serie di norme della legge laziale n. 20 del 1973, sollevata per il preteso contrasto con l'art. 49, secondo comma, lett. *b*, dello Statuto della Regione Lazio.

IV.

(*omissis*) Le controversie di cui è investita la Corte concernono, per asserita violazione dell'art. 81 Cost., disegni di legge approvati dagli organi legislativi di varie Regioni: Umbria, Campania, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia.

I relativi giudizi sono riuniti e definiti con unica sentenza, data l'identità del precetto costituzionale che con tutti i ricorsi in esame si assume leso.

Le proposte questioni di legittimità vanno dichiarate fondate con riguardo ai disegni di legge approvati dai Consigli regionali dell'Umbria, della Campania e della Valle d'Aosta. Soccorrono in questo senso le considerazioni seguenti.

Il disegno di legge umbro autorizza (all'art. 1) la Giunta regionale all'anticipazione di somme a favore di certe categorie di aziende agricole, in riferimento a provvedimenti formali delle competenti autorità, di provvidenze e contributi previsti in fonti statali e comunitarie..., nonché a favore dei beneficiari del regime di aiuti del FEOGA, sezione orientamenti, dove si tratti di realizzare progetti per i quali sia intervenuta decisione favorevole della Commissione delle Comunità Europee.

Nell'apposita norma concernente le modalità e i criteri dell'erogazione (art. 2) è stabilito che, ai fini della garanzia del recupero, le anticipazioni sono concesse previo rilascio, a favore della Regione, di delega a riscuotere le somme spettanti ai beneficiari in base al titolo suddetto; il beneficiario rimane direttamente responsabile della restituzione della somma ricevuta, dandosi obbligo di sottoscrivere apposita convenzione. Le norme finanziarie (cfr. l'art. 3) fissano in L. 1.500.000 il massimo ammontare dell'anticipazione consentita, da imputare, per l'esercizio degli anni 1975 e seguenti, ad un capitolo di nuova istituzione, nella parte uscita del bilancio, mentre è istituito, nella parte entrata

del bilancio stesso, il corrispondente capitolo, al quale sono destinate le somme rimborsate.

Il Governo aveva eccepito, in sede di rinvio, che il provvedimento così congegnato non rispondeva ai precetti dell'art. 81 Cost., nel senso, precisamente, che non veniva indicata, in relazione ai finanziamenti, alcuna fonte immediatamente disponibile, ma si faceva affidamento sul recupero delle somme anticipate, senza tener conto della aleatorietà del momento in cui la previsione dell'entrata avrebbe potuto concretamente operare. Di fronte alla riapprovazione della legge da parte degli organi regionali, l'Avvocatura dello Stato afferma, nel ribadire la lamentata infrazione dell'art. 81 Cost., che ogni finanziamento ed ogni anticipazione ha un suo costo, che non può essere compensato con la mera restituzione della somma anticipata. (*omissis*)

Resta, però, il decisivo rilievo che l'imputazione al capitolo di entrata dei proventi del recupero non costituisce idonea copertura della spesa. Si tratta, invece, di una soluzione imposta dallo stesso meccanismo dell'anticipazione, perché altrimenti sarebbe stata duplicata la sovvenzione erogata ai beneficiari. La via prescelta nella legge regionale — quella di un'erogazione temporanea, e del connesso riferimento ad altro e successivo provvedimento amministrativo — implica, d'altra parte, la necessaria scissione fra la fase dell'anticipazione e quella del recupero: ed è proprio questo risultato ad offendere l'invocato precetto costituzionale, nonostante le molteplici cautele che la Regione deduce di avere introdotto nel disegno di legge per garantirsi del recupero delle somme anticipate. Infatti, l'anticipazione costituisce pur sempre un nuovo onere a carico del bilancio regionale, e la relativa copertura va reperita, ai sensi dell'art. 81, ultimo comma, Cost., attraverso i mezzi consueti: cioè con quelle fonti di finanziamento della spesa, che consentono di non alterare nel corso dell'esercizio i dati impostati nel bilancio di previsione.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio regionale della Campania il 26 febbraio 1976, consta di un solo articolo, in cui si dispone che il capitolo, ivi individuato, dello stato di previsione dell'entrata, è, per l'anno finanziario 1975, aumentato dell'importo di lire venticinque miliardi, e che in pari misura è aumentato il corrispondente capitolo dello stato di previsione della spesa...

Tale disegno era stato una prima volta approvato dal legislatore campano, ma rinviato dal Governo, con il rilievo che non vi erano indicate le ragioni della prevista variazione di bilancio. In sede di riesame, il Consiglio regionale, prima di riapprovarne il testo, ha richiamato una « relazione illustrativa » ed una lettera del Presidente della Giunta, nella quale sarebbe motivata l'urgenza del provvedimento e indicata la fonte di copertura della conseguente spesa. Nel ricorso successivamente prodotto dal Presidente del Consiglio, la violazione del citato precetto costitu-

zionale è poi dedotta sull'assunto che, alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, il terzo comma forma sistema con il quarto comma dell'art. 81 Cost. Di qui si fa discendere che la legge di variazione del bilancio, non importa se della Regione o dello Stato, è istituzionalmente vincolata ad operare nell'ambito dell'ordinamento preconstituito dalla legislazione sostanziale: laddove, asserisce l'Avvocatura, l'onere finanziario conseguente all'approvazione dell'impugnato disegno non trae idoneo titolo di copertura dalla previgente normativa. La Regione oppone, dal canto suo, che alla spesa prevista si fa fronte, come risulterebbe dalla relazione e dalla lettera sopra ricordate, con le somme destinate dal Tesoro nazionale ad integrazione del fondo nazionale ospedaliero. Una legge di variazione del bilancio — e tale è quella che qui viene in rilievo — non lede il sistema dell'art. 81 Cost. — si afferma, in sostanza, dalla ricorrente — quando le nuove spese siano coperte con fondi comunque derivanti da entrate già previste dalla normazione in vigore; e si soggiunge che non rileva a tal riguardo se le somme siano, oppur no, già introitate e materialmente detenute dalla Regione. Con riferimento alla specie si assume, va precisato, che l'osservanza del precetto costituzionale sia assicurata grazie al disposto degli artt. 14 e 16 della legge statale n. 386 del 17 agosto 1974, che ha convertito il d.l. 8 luglio 1974, n. 264. Queste norme di legge prevedono, fra l'altro, l'istituzione nello stato di previsione della spesa del Ministero della Sanità, a decorrere dall'1 gennaio 1975, di un capitolo denominato « Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera » e destinato al finanziamento della spesa per gli scopi che la legge stessa contempla; dispongono come detto fondo è alimentato, e dettano procedure, modalità e criteri con riguardo alla ripartizione del fondo stesso fra le Regioni. I relativi parametri vanno — è ivi stabilito — determinati numericamente per ogni singola Regione, in base agli elementi di valutazione appositamente indicati; le quote da assegnare alle Regioni sono trasferite con decreto del Ministro per la Sanità, di concerto con il Ministro del Tesoro ed il Ministro per il Lavoro e la Previdenza Sociale.

Proprio in forza, dunque, delle testé riferite statuizioni, gli organi regionali hanno, in sede di riapprovazione del disegno in esame, ritenuto di poter dedurre che alla Campania dovessero essere assegnati, per l'anno 1975, 40 miliardi di lire, corrispondenti a circa il 20-22 % del fondo nazionale ospedaliero. La difesa della resistente ne trae ora la conseguenza che la variazione approvata, di venticinque miliardi, risultava largamente coperta. L'assunto va però disatteso. La citata legge statale, ancor quando essa possa esser presupposta come mezzo di copertura dell'onere in questione, attribuisce alla Regione la relativa quota del fondo ospedaliero nazionale solo in seguito all'intervento degli organi centrali, chiamati, sia pure in conformità alle puntuali indicazioni del dettato normativo, al discrezionale esercizio delle rispettive competenze. Una volta esaurita la serie degli

adempimenti procedurali, il prescritto decreto ministeriale determina la quota da assegnare alla Regione. Non essendo, nella specie, stato soddisfatto quest'ultimo requisito, risulta ingiustificato il riferimento fatto dalla Regione all'assegnazione suddetta come fonte di finanziamento, precostituita e già operante nell'ordinamento positivo, in relazione all'impugnato provvedimento. In conseguenza, sussiste la dedotta violazione dell'art. 81 Costituzione.

Analogo ordine di considerazioni conduce a ritenere la fondatezza della questione che ha per oggetto il disegno di legge approvato dal consiglio regionale della Valle d'Aosta in data 31 marzo 1977, concernente « aperture di credito su mandato a favore dell'ente ospedaliero regionale ad integrazione delle leggi regionali 19 febbraio 1975, n. 4, e 29 dicembre 1975, n. 52 ». Il provvedimento autorizza la Giunta regionale a contrarre con proprie deliberazioni speciali, e fino alla concorrenza di due miliardi, aperture di credito, che potranno essere utilizzate dall'ente ospedaliero regionale; è altresì detto, nell'art. 2, ultimo comma, del disegno che la « spesa per la copertura degli oneri derivanti dall'utilizzazione dell'apertura di credito è assicurata dall'adeguamento delle quote da assegnare alla Regione per gli anni 1975 e 1976 sul fondo nazionale ospedaliero e da ogni altra fonte integrativa di finanziamento, ivi compreso il ricavato di eventuali mutui passivi, assistiti da garanzia regionale, da contrarre dall'ente regionale ospedaliero della Valle d'Aosta a copertura di tale apertura di credito ». L'Avvocatura dello Stato deduce che simili indicazioni non osservano il precetto dell'art. 81 Cost. Il rilievo era già stato mosso al disegno in esame dal Governo, in sede di rinvio; l'organo regionale aveva, nel riapprovare la legge, replicato che la copertura degli oneri assunti sussisteva, e veniva appunto offerta dalle proposte, sia pure non ufficiali, allora già avanzate dal CIPE, in ordine alle assegnazioni dello Stato al fondo ospedaliero per gli anni 1975 e 1976.

I rilievi della Regione, va tuttavia avvertito, nulla tolgono alla fondatezza della proposta questione. Infatti, come soggiunge la difesa dello Stato, l'ammontare del fondo suddetto, determinato annualmente nella legge di approvazione del bilancio di previsione, non può essere in alcun caso modificato dal CIPE, che di anno in anno deve solo verificarne l'andamento, quindi la sufficienza. A disporre eventuali adeguamenti ed integrazioni del fondo, di cui il CIPE abbia rilevato l'esigenza, provvedono, nell'autonomo esercizio delle rispettive funzioni, Governo e Parlamento, compatibilmente con la possibilità di reperire i mezzi finanziari occorrenti (cfr. artt. 14 e 16 del citato d.l. n. 264/74 e della relativa legge di conversione « legge n. 386 del 1974 »). Del resto, la legge impugnata è stata deliberata prima dell'adozione del decreto ministeriale che secondo legge, come sopra si osservava, opera il trasferimento della quota da assegnare alla Regione (cfr. art. 16, ultimo comma, della citata legge n. 386 del 1974). La copertura della spesa, assunta dalla Regione nella

specie, viene dunque fatta dipendere da assegnazioni che, quando è stato approvato il disegno di legge, risultavano, per l'ammissione della stessa resistente, soltanto da proposte ufficiose del CIPE. Così configurata, la previsione della spesa non è allora conforme alle prescrizioni dell'art. 81 Cost. Ai fini della decisione che si adotta, deve aggiungersi, non rileva, d'altronde, quanto la Regione espone, nella memoria aggiuntiva per l'udienza, circa le vicende del provvedimento del Presidente della Regione, istitutivo dell'ente ospedaliero regionale, che la legge in esame contempla. (*omissis*)

V.

(*omissis*) Neppure fondato è il secondo profilo. Invero non sarebbe stato logicamente possibile, contrariamente a quanto deduce l'ordinanza di rimessione, che l'art. 117 Cost. facesse riferimento al « rapporto di lavoro » del personale dipendente dalle imprese concessionarie dei servizi di trasporto, dato che tale rapporto ha natura privatistica e la Regione, come questa Corte ha costantemente ritenuto, non ha poteri nell'ambito del diritto privato (cfr. le sent. 20 gennaio 1977 n. 38, 7 maggio 1975 n. 108, 27 luglio 1972 n. 154 e 22 maggio 1968 n. 60).

Piuttosto è da osservare come nella materia dei trasporti tramviari e automobilistici, attribuiti alla regione, non è possibile distinguere nettamente il momento organizzativo da quello funzionale, essendo i due momenti collegati da uno stretto nesso strumentale: sicché deve ritenersi che anche la sub-materia relativa al personale suddetto rientra nella previsione dell'art. 117 Cost. con il limite, ben s'intende, sopra indicato, e quindi soltanto rispetto al profilo pubblicistico.

Conseguentemente deve altresì ritenersi che anche le funzioni amministrative concernenti il personale erano comprese nell'ambito del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 5 relativo al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; ciò risulta dall'ampia formula dell'art. 1 cit. d.P.R. e non è contraddetto dalla disposizione dell'art. 3, ove è contenuta una elencazione delle funzioni trasferite, da considerare esemplificativa, come chiaramente risulta dall'espressione « tra l'altro », ivi usata (si veda ora l'art. 84, ultimo comma, d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)...

Neppure può condividersi il terzo profilo sotto cui viene dedotta ulteriormente la violazione dell'art. 117 della Costituzione.

In proposito, per stabilire la natura giuridica della norma impugnata, e cioè se essa attenga o no al diritto privato, non è possibile considerarla isolatamente, vale a dire avulsa dall'intera normativa emanata dalla Regione in tema di trasporti pubblici, ma occorre definirne la portata nel quadro complessivo di detta normativa.

Avvenuto nel 1972 il trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative relative alle « tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale » (le quali comprendevano, come si è detto, anche il personale)

e reso così concretamente possibile l'esercizio della correlativa potestà legislativa, la Regione Lazio, dopo un intervento puramente provvisorio, emanò la l. 2 aprile 1973 n. 12 intitolata « Legge generale sui trasporti pubblici in concessione ». Con essa fu prevista la redazione di un piano generale dei trasporti concernente lo sviluppo equilibrato dei pubblici collegamenti regionali in diretto coordinamento con le linee di sviluppo economico e di assetto territoriale della Regione; conseguentemente fu, tra l'altro, previsto il riordinamento dei servizi dati in concessione e stabilito che tale potere di riordinamento comportava la possibilità di risolvere le concessioni di autolinee in atto (art. 4).

All'art. 6 fu disposto che il personale appartenente alle imprese di trasporto, le quali cessavano le loro attività ai sensi della medesima legge, passava alle dipendenze del concessionario che assumeva la gestione dei servizi, fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche legittimamente acquisite.

In attuazione di tale legge, la Regione Lazio emanò altro provvedimento legislativo (l. reg. 22 aprile 1975 n. 33) con cui recovò tutte le precedenti concessioni di autolinee in atto nei bacini del traffico della soc. Stefer e della soc. Romana Nord ed affidò tali servizi, in attesa della concessione definitiva ad un'azienda regionale (l'Acotral), alle due predette società, a capitale esclusivamente pubblico (art. 1).

In conformità all'art. 6, sopra riportato, della legge generale n. 12 del 1973, l'art. 5 della l. n. 33 del 1975 testualmente stabilì: « Il personale dipendente dalle imprese di trasporto private che cessino la loro attività ai sensi della presente legge... avrà diritto, a richiesta, ad essere utilizzato dalle soc. Stefer e Romana Ferrovie del Nord, fermo restando il trattamento giuridico ed economico goduto al momento del trasferimento della gestione dei servizi ».

Con l'art. 1 della l. 2 dicembre 1975 n. 79, ossia con la disposizione impugnata dai giudici a *quibus*, si stabilì che i provvedimenti relativi al trattamento giuridico ed economico e all'inquadramento del personale considerato dall'art. 5 della citata legge n. 33 dello stesso anno, sarebbero stati adottati dalla Giunta regionale, previe trattative da condurre dalle due predette società con le organizzazioni sindacali di categoria e regionali confederali.

Così puntualizzato il quadro della normativa regionale, giova rilevare che al personale dipendente dalle imprese private che cessavano dall'esercizio del servizio pubblico dei trasporti automobilistici non spettava, in base alla legislazione statale, il diritto alla stabilità del rapporto di lavoro.

Al riguardo non gioverebbe invocare la disciplina speciale per il personale degli autoservizi extraurbani contenuta negli artt. 26 r.d. 8 gennaio 1931 n. 148, 1 l. 24 maggio 1952 n. 628 nonché 5 l. 22 settembre 1960 n. 1054.

Secondo un costante orientamento della Corte di cassazione, la stabilità del rapporto di lavoro prevista dalla normativa speciale è subordinata

alla circostanza che permangano immutate le condizioni in cui si svolge il servizio gestito dalla impresa che ha cessato la sua attività, sicché il diritto del lavoratore non sussiste nel caso di mutamento di tali condizioni, come si verifica nel caso, più volte ricordato dalla giurisprudenza ordinaria, di intervento della pubblica autorità che provveda — e ciò è avvenuto appunto nella specie — al riordinamento del servizio.

Il diritto alla stabilità del rapporto di lavoro, con il mantenimento delle posizioni giuridiche ed economiche già acquisite, è riconosciuto perciò al personale in esame dalla legislazione regionale e precisamente dai ricordati artt. 6 l. n. 12 del 1973 e 5 della l. n. 33 del 1975.

Da ciò chiaramente discende come non possa accertarsi la prospettazione delle ordinanze di rimessione, le quali, da un lato, riconoscono, sia pure implicitamente, che rientrava nel potere della Regione disporre la stabilità del rapporto di lavoro, non risultante da alcuna legge statale e, dall'altro, negano invece tale potere rispetto alla norma puramente complementare e strumentale relativa alle modalità di concreta attribuzione della posizione giuridica ed economica dei lavoratori nell'ambito delle imprese alle cui dipendenze erano passati.

In realtà le due norme, pur se contenute in due testi legislativi formalmente distinti, costituiscono sostanzialmente un precetto di carattere unitario, il quale in un momento logicamente anteriore attribuisce un diritto, e, quindi, regola il procedimento per la sua attuazione concreta: sicché ad esse per evidenti esigenze logiche non può non riconoscersi la medesima natura giuridica.

Il conferimento ai lavoratori del diritto alla stabilità ineriva, come non è contestato, al potere di riordinamento degli autoservizi di interesse regionale: e ciò sia per intuitive ragioni di carattere squisitamente sociale (la Corte non è in possesso di una documentazione ufficiale, ma dagli scritti difensivi si evince che trattavasi di circa quindicimila dipendenti), sia, sotto il profilo prettamente tecnico, per evitare che potessero andare disperse l'esperienza e la professionalità dei dipendenti delle imprese già concessionarie.

Se così è, allo stesso potere organizzativo era collegata anche la disposizione impugnata, concernente, come più volte si è detto, le modalità con cui concretamente tale stabilità doveva essere assicurata. (*omissis*)

Con la seconda questione sollevata i giudici *a quibus* denunciano la indicata disposizione con riferimento all'art. 39 della Costituzione, in quanto essa affiderebbe alle associazioni sindacali la tutela di interessi individuali sottraendola ai titolari.

Anche tale questione è priva di giuridico fondamento.

L'intervento delle associazioni sindacali, come testualmente e inequivocabilmente dispone la legge impugnata, era diretto soltanto a compiere delle « trattative » con le due società affidatarie. Tale intervento si inseriva perciò in una fase procedimentale necessaria per disciplinare il nuovo

inquadramento, con provvedimenti che erano di competenza della Giunta regionale.

Come si è detto, questi provvedimenti dovevano essere emanati con criteri generali ed uniformi nonché con un esame comparativo delle varie posizioni individuali, sicché la partecipazione delle associazioni sindacali alla fase preliminare delle trattative con le due società trovava la sua ragion d'essere nell'apporto che le associazioni medesime avrebbero potuto dare alla Regione per la migliore riuscita della complessa operazione. Nessun potere dispositivo o deliberativo era riconosciuto in materia alle dette associazioni, mentre il provvedimento conclusivo spettava esclusivamente alla Giunta regionale.

Contro il suindicato provvedimento il lavoratore aveva il potere di ricorrere al giudice (ordinario) per la tutela dei suoi diritti eventualmente misconosciuti (e cioè la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche già acquisite), come riconosciuto dall'ordinanza della Corte di cassazione (che ha ritenuto che non poteva essere invocato quale parametro anche l'art. 24 della Costituzione)...

Infine risulta infondata l'ultima questione dedotta, secondo cui la norma impugnata violerebbe l'art. 76 Costituzione, in quanto conterrebbe una delega legislativa senza la determinazione di principi e criteri direttivi.

Al riguardo, non può anzitutto condividersi il presupposto da cui muovono i giudici *a quibus*, che ritengono applicabile il cit. art. 76 Cost. alla legislazione regionale: il principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali esclude invece, come già questa Corte ha deciso (sent. 9 giugno 1961 n. 32) e come ritiene la migliore dottrina, la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni degli artt. 76 e 77 della Costituzione: disposizioni che hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato.

Senza dire che, in base a quanto sopra è stato precisato, la disposizione denunciata non conteneva alcuna delega legislativa, ma attribuiva alla Regione il potere di porre in essere gli atti di mera amministrazione per l'inquadramento del personale nell'ambito delle due società a cui, dopo la revoca delle precedenti concessioni, erano stati affidati gli autoservizi di interesse regionale.

CORTE COSTITUZIONALE, 1° febbraio 1983 n. 14 - Pres. Elia - Rel. Ferrari - Presidente Consiglio dei Ministri (vice Avv. Gen. Stato Carafa) e Regione Campania (avv. Abbamonte).

Regioni - Istituto professionale - Scuole di ostetricia - Non sono equiparabili ad università.

Non possono considerarsi a livello universitario le scuole e gli istituti che svolgono solo attività didattica, ancorché mediante corsi tenuti da

docenti universitari, e non anche attività di ricerca, e che non hanno autonomia di determinazione per quanto riguarda le materie di insegnamento, il loro ordine, e la durata degli studi. Le scuole di ostetricia non sono equiparabili alle istituzioni universitarie; le attribuzioni relative a dette scuole rientrano tra quelle assegnate alle regioni a statuto ordinario dall'art. 117 Cost.

(*omissis*) Con ricorso in data 10 ottobre 1978 il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha impugnato la legge riapprovata dalla Regione Campania il 25 settembre 1978, recante « attività formative per la professione di ostetrica », chiedendo che ne fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione. (*omissis*).

L'art. 33, ultimo comma, Cost. comprende le Università tra « le istituzioni di alta cultura » e riconosce a queste « il diritto di darsi ordinamenti autonomi ».

a) Appaiono conformi alla configurazione delineata dal legislatore costituente, non solo la legge 11 luglio 1980, n. 382, il cui art. 63, primo comma, recita testualmente che « l'Università è sede primaria della ricerca scientifica », ed il cui Capo V, Titolo I, prevede il ruolo dei « ricercatori », come il Titolo III è dedicato alla « ricerca scientifica », ma persino il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 ed in larga parte ancora vigente. Anche questo, infatti, proclama solennemente all'art. 1, primo comma, che « l'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni ». Ne deriva che non basta, perché una scuola attinga livello universitario, che ivi siano impartiti, sia pure da professori universitari, insegnamenti a fini professionali, ma occorre che vi venga svolta anche la ricerca scientifica. Sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle Università: l'attività didattica e quella scientifica, là dove venga esercitata soltanto questa, si può avere un'istituzione di alta cultura — ed è il caso del Consiglio nazionale delle ricerche —, e là dove venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha Università.

b) Ancora dalla Costituzione si ottiene un altro elemento caratterizzante l'Università e, quindi, la istruzione superiore: è la potestà statutaria, sia pure « nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato », come testualmente enuncia il già richiamato art. 33, ultimo comma, Cost. Si tratta di una potestà non conculcata neppure nel periodo autoritario, come comprovano: l'art. 17 del T.U. n. 1592 del 1933, a sensi del quale « ogni Università... ha uno speciale statuto » (primo comma), « gli statuti sono proposti dal Senato accademico, uditi il Consiglio di amministrazione e le Facoltà »

(secondo comma), « le modificazioni sono proposte ed approvate con le medesime modalità » (terzo comma); l'art. 18, terzo comma, a sensi del quale « lo statuto di ogni Università determina, per ciascuna Facoltà..., le materie d'insegnamento, il loro ordine ed il modo con cui debbono essere impartite »; l'art. 20, ottavo ed ultimo comma, a sensi del quale « la durata degli studi per le scuole ed i corsi... è determinata dagli statuti », ecc. E proprio nell'autonomia dell'ordinamento universitario può dirsi che trovi fondamento la regola, ancorché esplicitata mediante una norma regolamentare — art. 42, secondo e terzo comma, del regio decreto 4 giugno 1938, n. 1269 —, secondo cui le commissioni per gli esami, tanto di profitto, quanto di laurea o di diploma, possono costituirsi soltanto « di professori ufficiali..., di liberi docenti o cultori delle discipline che fanno parte della Facoltà », con esclusione di professionisti estranei. Da quanto precede discende che non possono considerarsi a livello universitario le scuole e gli istituti che siano assoggettati alla vigilanza del potere governativo, che non abbiano autonomia di determinazione per quanto riguarda le materie d'insegnamento, il loro ordine, la durata degli studi e che debbano comporre le commissioni per gli esami, o di profitto o di diploma, con membri non appartenenti alla stessa scuola od istituto.

Compito esclusivo delle scuole di ostetricia, invece, è l'insegnamento, un insegnamento di carattere prevalentemente pratico, e perciò a fini esclusivamente professionali. Nel regio decreto 24 luglio 1940, n. 1630, infatti, col quale è stato approvato il regolamento, che in parte è ancora in vigore, per le scuole di ostetricia, come modificato con decreto ministeriale 12 novembre 1958, prima, e con d.P.R. 27 settembre 1980, n. 1029, poi, non è rintracciabile una sola norma che contenga qualche cenno alla attività di ricerca scientifica, la quale pertanto, almeno allo stato, è preclusa alle predette scuole. E sul punto non si registra alcuna innovazione sostanziale nel già menzionato d.P.R. n. 1029 del 1980, recante « modificazioni all'ordinamento degli studi delle scuole di ostetricia », ma solo la conferma della riduzione del corso di studi da un triennio ad un biennio, già disposta dall'art. 1 della legge n. 1252 del 1957.

Tali scuole, inoltre, non godono di alcuna autonomia: non solo non hanno la potestà statutaria che è riconosciuta alle Università per quanto attiene alla didattica, ma questa non risulta disciplinata neppure con legge, bensì con un regolamento, qual è il decreto presidenziale n. 1029 del 1980 e qual era appunto il già menzionato regio decreto n. 1630 del 1940, adottato di concerto tra il ministro per l'educazione nazionale e « quelli per l'interno, per la grazia e giustizia, per la finanze e per le corporazioni »; « per l'esame di diploma, la commissione è composta », non solo del professore-direttore e di un professore o libero docente delle Facoltà o cultore della materia, ma anche « del medico provinciale e di un medico-chirurgo scelto dalla Facoltà in una terna proposta dal sindacato

professionale medico » (art. 32, terzo comma, regio decreto n. 1630 del 1940); il regio decreto legge 15 ottobre 1936, n. 2128, convertito nella legge 25 marzo 1937, n. 921, statuisce all'art. 3, primo comma, che « spetta al Ministro per l'educazione nazionale la vigilanza sulle scuole di ostetricia autonome », anche se poi precisa nei due commi successivi che tale « vigilanza » è esercitata tramite una Università.

Le rilevazioni ed i raffronti di cui sopra inducono a disattendere l'opinione, su cui si basa il ricorso *de quo*, che l'attività formativa per la professione di ostetrica e, quindi, l'ordinamento delle relative scuole siano da considerarsi equiparati al livello universitario. La conclusione cui si perviene nel presente giudizio trova, del resto, un precedente in termini nella pronuncia n. 128 del 1977, con la quale questa Corte ha testualmente sentenziato che le « scuole, ove si svolgono i corsi per il conseguimento del diploma di ostetrica, non possono considerarsi a livello universitario ». E basta la trascritta proposizione della surricordata sentenza a dimostrare quanto sia inesatta l'affermazione dell'avvocatura dello Stato, secondo cui, stante la diversità di quella fattispecie, « il richiamo alla citata sentenza non appare pertinente ».

Certo, gli elementi più sopra evidenti non sono i soli caratterizzanti l'istruzione universitaria; altrettanto certamente, tuttavia, si deve ritenere che, se non sono sufficienti, sono peraltro necessari, perché possa ravvisarsi in una scuola dignità di istituzione di alta cultura.

Non varrebbe in contrario osservare che, per il conseguimento del diploma di ostetrica, la legge (art. 1 regio decreto legge n. 2128 del 1936) conosce, non solo le « scuole di ostetricia autonoma », ma anche le « scuole di ostetricia annesse alle cliniche ostetrico-ginecologiche delle Università », giacché allo stato attuale della legislazione la conclusione conserva validità anche nei confronti di queste ultime, che non mutano natura, fermi rimanendo la loro funzione, i loro insegnamenti ed il tipo di questi, sol perché inserite nelle strutture universitarie. Se fosse altrimenti, si dovrebbe riconoscere grado universitario persino a tutte quelle scuole dichiaratamente professionali, che le Università sono autorizzate ad istituire, quali « le scuole-convitto professionali per infermiere » (art. 2 regio decreto 21 novembre 1929, n. 2330; 130, primo comma, testo unico delle leggi sanitarie, approvate con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; 1, secondo comma, legge 25 febbraio 1971, n. 124); le « scuole per infermiere generiche e per infermieri generici » (art. 1 legge 20 ottobre 1954, n. 1046); « le scuole per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria sanitaria di tecnico di radiologia medica » (art. 4, primo comma, legge 4 agosto 1965, n. 1103), ecc. Ed i richiami testé fatti mostrano che una cosa è l'ambito universitario, altra cosa è il livello universitario, e che pertanto non basta operare nell'uno per conseguire il riconoscimento dell'appartenenza all'altro. (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 9 febbraio 1983, n. 30 - *Pres. e Rel. Elia - Pincella (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).*

**Cittadinanza - Figlio di donna italiana coniugata con uno straniero -
Acquista la cittadinanza italiana per nascita.**

(Cost., artt. 2, 3 e 29; L. 13 giugno 1912, n. 555, artt. 1 e 2).

Contrastano con il principio di eguaglianza, e in particolare di eguaglianza tra i coniugi, gli artt. 1 e 2 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevedono che il figlio di madre italiana sia cittadino italiano per nascita e possa conservare, ancorché riconosciuto dal padre straniero, la cittadinanza italiana.

(*omissis*) Per la sua priorità nell'ordine logico, e perché concerne l'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, va esaminata per prima la questione sollevata dal Tribunale di Milano in riferimento alla disposizione ora citata «nella parte in cui non prevede che il figlio di cittadina italiana, che abbia conservato la cittadinanza anche dopo il matrimonio con lo straniero, abbia la cittadinanza italiana». In realtà tale norma differenzia la situazione del marito straniero da quello della moglie italiana quanto all'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei discendenti diretti del cittadino. Questa discriminazione tra coniugi in ordine alla determinazione dello *status civitatis* dei figli legittimi comporta inoltre conseguenze molteplici e di non secondario rilievo, quando si consideri che alla cittadinanza si riconnettono situazioni soggettive di segno diverso e di disparato contenuto, ma tutte raggruppabili in una condizione complessivamente positiva nell'ambito dell'ordinamento italiano.

L'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912 è in chiaro contrasto con l'art. 3, 1° comma, (eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sesso) e con l'art. 29, 2° comma, (eguaglianza morale e giuridica dei coniugi).

Né giustifica la differenziata disciplina in tema di acquisto della cittadinanza per nascita il richiamo ad un limite all'eguaglianza tra i coniugi, stabilito dalla legge a garanzia della unità familiare. Tra l'altro non si vede come la diversità di cittadinanza tra i coniugi, ammessa dalla sentenza n. 87/1975 e dall'art. 143 *ter* codice civile (introdotto dalla legge 19 maggio 1975, n. 151, sulla riforma del diritto di famiglia), sia stata ritenuta compatibile con l'unità familiare, mentre non potrebbe esserlo l'attribuzione congiunta al figlio minore della cittadinanza paterna e di quella materna.

Nemmeno varrebbe poi, a giustificare il mancato ossequio ai principi degli artt. 3, primo comma, e 29, secondo comma, l'esigenza di evitare i fenomeni di doppia cittadinanza, per gli impegni assunti anche in sede

internazionale (cfr. Convenzione di Strasburgo del 1963, la cui ratifica fu autorizzata con l. 4 ottobre 1966, n. 876, e depositata dall'Italia con alcune riserve). Deve infatti riconoscersi come prevalente, rispetto ad inconvenienti pur seri, la necessità di realizzare il principio costituzionale di eguaglianza anche a proposito di acquisto dello *status civitatis* per nascita. Né fanno difetto al legislatore i mezzi per ridurre in limiti tollerabili le difficoltà nascenti dalla pluralità di cittadinanze in capo al figlio.

Del resto anche la sentenza n. 87 del 1975 e l'art. 143 *ter* del codice civile danno luogo a casi di doppia cittadinanza senza che ciò sia valso a porre in dubbio il fondamento costituzionale delle soluzioni adottate. In questo senso la odierna pronuncia costituisce la logica proiezione, in tema di acquisto della cittadinanza per nascita, della *ratio decidendi* accolta nella sentenza n. 87 del 1975. Tale *ratio*, più che porre in rilievo la volontà del soggetto, consiste proprio nel riconoscimento delle conseguenze che derivano dai principi affermati nell'art. 3, primo comma, e nell'art. 29, secondo comma, della Costituzione. Invero, anche nella fattispecie ora esaminata, ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare. Tale rilievo, accolto dalla dottrina italiana che più si è occupata delle tendenze evolutive del diritto della cittadinanza in ambito europeo, corrisponde anche alla evoluzione del nostro diritto quale emerge dalla legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Certo non si può parlare, in senso tecnicamente proprio, di un diritto dei genitori di « trasmettere ai figli » i rispettivi *status civitatis*: è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, acquisto che, dal punto di vista giuridico, esclude ogni trasferimento o trasmissione. Ciò non toglie che la disciplina attuale, con il prevedere l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre, lede da più punti di vista la posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e con la famiglia. In particolare non può contestarsi l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza. Del pari la disciplina vigente lede la posizione della madre nella famiglia, se si considera la parità nei doveri e nella responsabilità verso i figli ormai affermata negli ordinamenti giuridici del nostro tempo (per l'Italia valgono soprattutto i novellati artt. 143 e 147 del codice civile).

In definitiva, l'art. 1, della legge n. 555 del 1912 rappresenta una tipica espressione della diversità di posizione giuridica e morale dei coniugi, ritenuta necessaria dal legislatore di quel tempo per realizzare l'unità familiare, mediante l'assoggettamento della moglie e dei figli alla condizione,

rispettivamente, del marito e del padre. Né va dimenticato che la disciplina impugnata contrasta con il principio di eguaglianza, giacché tratta in modo diverso i figli legittimi di padre italiano e di madre straniera rispetto ai figli legittimi di padre straniero e madre italiana.

Pertanto deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina. In applicazione, poi, dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va pure dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge sulla cittadinanza, che collega l'acquisto della cittadinanza materna da parte del figlio soltanto ad ipotesi di carattere residuale.

L'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Milano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 2° comma, della legge n. 555 del 1912, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione. Lasciando da parte l'art. 29, che riguarda la famiglia fondata sul matrimonio, è da chiedersi se la citata disposizione, prevedendo che il riconoscimento del padre, nella fattispecie straniero, abbia l'effetto automatico e necessario di fare acquisire al figlio minore la cittadinanza straniera e di fargli perdere quella italiana acquisita per il previo riconoscimento materno, risulti in armonia con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Quanto si è detto sopra vale *a fortiori* per escludere la legittimità costituzionale del precetto impugnato. In effetti, cade in questa fattispecie anche il richiamo alla *ratio* dell'unità familiare, posta a fondamento della disciplina dell'art. 1, n. 1. Viene qui in evidenza la disparità di trattamento in ragione di sesso e la discriminazione conseguenziale in ordine allo *status* dei figli minori, senza che sia necessario indugiare sui gravi inconvenienti pratici sottolineati nell'ordinanza. Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale del 2° comma dell'art. 2 della legge n. 555 del 1912.

La Corte è consapevole del travagliato *iter* che in sede parlamentare, nel corso di più legislature si è svolto e si svolge tuttora in tema di riforma delle leggi sulla cittadinanza e sul suo adeguamento alla Costituzione, agli accordi internazionali ed alle mutate condizioni di vita nella famiglia e fuori di essa. Pur tenuto conto della complessità della materia, essa ritiene tuttavia che sia quanto mai necessaria ed urgente una revisione organica dell'interna normativa sulla cittadinanza, revisione che tenga conto di tutti i collegamenti tra una nuova disciplina e le regole del diritto internazionale privato.

p.q.m.

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555, e dell'art. 20 delle disposizioni preliminari al codice civile, sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione dal Tribunale per i minorenni di Firenze;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina;

b) dell'art. 2, comma 2°, della legge predetta;

3) *dichiara* — in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1983, n. 65 (ordinanza) - *Pres.* e *rel.* Elia - Cefis ed altri, e Presidente Consiglio dei Ministri.

Corte Costituzionale - Questione proposta in via incidentale - Contraddittorietà delle deduzioni - Inammissibilità.

È inammissibile per contraddittorietà la questione di legittimità proposta dal giudice a quo, ipotizzando al tempo stesso la caducazione di una disposizione legislativa e l'estensione del suo ambito d'applicazione.

(*omissis*)... l'ordinanza, relativa al reato di rifiuto di vendita di merci il cui prezzo massimo è stato fissato con provvedimento dell'autorità, censura in primo luogo la norma nella parte in cui non si estende alla cessazione della produzione e nel contempo lamenta l'illegittimità costituzionale della norma stessa perché prevederebbe una prestazione imposta senza il rispetto della riserva di legge, presentando così un *thema decidendi* contraddittorio, giacché si richiede da un lato l'estensione della normativa e dall'altro la sua caducazione; simile contraddittorietà rende la questione inammissibile, come questa Corte ha ritenuto da ultimo con sentenza n. 30/1983; (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1983, n. 70 - *Pres.* Elia - *Rel.* Reale - Masucci ed altri (avv. Cattaneo), Castellino ed altri (avv. Sorrentino) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

Corte dei Conti - Legge retroattiva - Soggezione del giudice alla legge - Garanzia costituzionale delle pretese risarcitorie dello Stato - Insussistenza.

(Cost., artt. 28, 101 e 113; l. 25 novembre 1971, n. 1042, art. 2).

La norma di diritto sostanziale che regola una situazione pregressa non sottrae al giudice una controversia, ma gli fornisce il diritto che egli

deve applicare. L'art. 28 Cost. non dà garanzia costituzionale alle pretese risarcitorie dello Stato o dell'Ente pubblico nei confronti dei propri funzionari.

(*omissis*) I consigli di amministrazione delle Università e degli Istituti universitari, come si desume dai lavori preparatori della legge 25 novembre 1971, n. 1042, si erano trovati da vari anni, per evitare « l'arresto totale del funzionamento della vita universitaria » conseguente all'enorme aumento dell'onere di lavoro senza che gli organici del personale non insegnante fossero adeguati per numero e per remunerazione alla nuova situazione, nell'assoluta necessità di accordare al personale non insegnante speciali compensi incentivanti « con riferimento all'eccezionale stato di necessità »; facendoli gravare « sui fondi di bilancio non destinati per legge a fini specifici ». Organi consultivi e di controllo avevano negato la legittimità delle erogazioni, creando « una situazione di estremo disagio in tutte le università ».

Per regolarizzare questa grave situazione, la citata legge n. 1042 così disponeva all'art. 2, primo comma: « I compensi attribuiti, anche per il titolo di cui all'art. 13 della legge 18 dicembre 1951, n. 1551 (relativo ai diritti di segreteria e alla loro destinazione) pur in mancanza del decreto del Presidente della Repubblica in esso previsto al personale non insegnante delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria, continuano ad essere corrisposti come in precedenza secondo le deliberazioni dei rispettivi consigli di amministrazione nei limiti dei fondi stanziati nei rispettivi bilanci e delle disposizioni che seguono ».

La Corte dei conti... dubita della legittimità costituzionale della norma citata.

Con l'ordinanza 27 novembre 1975, la seconda sezione giurisdizionale identifica la *ratio legis* nella volontà del legislatore di legittimare la situazione di fatto determinata dalla corresponsione dei compensi attribuiti *contra legem* al personale non insegnante, sanando non soltanto gli effetti di tale comportamento, cioè la percezione dei compensi da parte del personale non insegnante (il che non darebbe luogo a rilievi di carattere costituzionale), ma anche il comportamento stesso degli amministratori che ne avevano disposto l'erogazione, il che la legge non avrebbe potuto fare retroattivamente e incidendo in processi di responsabilità in corso... (*omissis*).

Vengono innanzitutto indicate come parametri della affermata illegittimità costituzionale, la disposizioni del titolo quarto del libro secondo della Costituzione (la Magistratura), cioè gli artt. da 101 a 113...

Poiché queste disposizioni sono « intese a garantire l'indipendenza della funzione giudiziaria da ogni potere », afferma la Corte dei conti, non è lecito « modificare con legge il contenuto di una sentenza », « sindacare l'operato di un giudice » o « sottrarre al giudizio una qualsiasi contro-

versia»: ciò che nella specie si sarebbe appunto verificato con l'art. 2, comma primo, della legge n. 1042.

La censura è priva di ogni fondamento. La norma di diritto sostanziale che regola una situazione anche pregressa senza violare un giudicato non modifica il contenuto di una sentenza (nella specie inesistente); non sindacava l'operato di un giudice, ma costituisce la legge alla quale il giudice è soggetto; non sottrae al giudice alcuna controversia, ma gli fornisce appunto il diritto che egli deve applicare.

A seguire il ragionamento del giudice *a quo* bisognerebbe negare la legittimità costituzionale delle leggi di depenalizzazione e di amnistia, o ipotizzare un generale divieto di retroattività delle leggi civili e amministrative. Né vale opporre a questa elementare considerazione, come fa l'ordinanza, che l'amnistia non esclude gli effetti patrimoniali dell'illecito, perché il problema è altro: è cioè quello di stabilire se al legislatore sia sempre vietato di modificare una legge (depenalizzazione) o di eliderne gli effetti (amnistia) in pendenza di una procedura giudiziaria. Non c'è quindi «violazione del principio della divisione dei poteri», come il giudice *a quo* finisce con l'ammettere passando agli altri numerosi parametri costituzionali invocati. (*omissis*).

Segue, nella lista delle illegittimità costituzionali nelle quali sarebbe incorsa la legge n. 1042 del 1971, la violazione dell'art. 28 della Costituzione, peraltro non affermata, ma solo ipotizzata nell'ordinanza di rimessione, nella quale si legge: «ove tale precetto (l'art. 28) si configuri come disposizione di principio, applicabile quindi non solo a tutela dei diritti degli amministrati ma anche di quelli dell'amministrazione di fronte ai comportamenti illeciti dei propri dipendenti».

Ma è appunto questa ipotesi ermeneutica che non regge, sia perché l'art. 28 «non generalizza, ma espressamente riconduce il concetto di responsabilità a quanto dispongono le leggi penali, civili e amministrative» (sentenza n. 123 del 1972), sia perché esso «si riferisce chiaramente ed esclusivamente alla responsabilità verso i soggetti privati danneggiati e non anche alle diverse responsabilità di carattere interno del funzionario o impiegato verso lo Stato o l'ente pubblico» (sentenza n. 184 del 1982). (*omissis*)

Quanto all'art. 103 (che pure era compreso nel richiamo globale al titolo quarto del libro secondo della Costituzione fatto nell'ordinanza precedente) l'ordinanza ora in esame specifica che con la norma impugnata «si viene ad incidere, limitandola, nella sfera di giurisdizione attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti con la sottrazione ad essa di fattispecie in cui possono ravvedersi ipotesi di responsabilità, senza peraltro indicazione chiara ed espressa dei casi in cui detta limitazione dovrebbe operare».

Anche questa formulazione del richiamo all'art. 103 è tuttavia priva di fondamento giuridico. Come già più innanzi si è osservato, una norma

di diritto sostanziale non sottrae al giudice la fattispecie, non ancora decisa, sulla quale egli deve provvedere. Solo che il giudice deve applicare la legge. Affermare poi che la legge non contiene indicazione chiara ed espressa dei casi in cui deve applicarsi, significa proporre non un problema costituzionale *ex art. 103*, ma un problema di interpretazione, o se si vuole di difficoltà di interpretazione. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1983, n. 72 - Pres. Elia - Rel. Saja - Pirito ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Mataloni).

Corte dei Conti - Responsabilità degli amministratori di comuni e provincie - Responsabilità c.d. formale - Requisiti del danno effettivo e della colpa - Necessità.

(Cost., art. 3; r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 252).

La responsabilità prevista dall'art. 252 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 è una comune responsabilità patrimoniale fondata sugli elementi della colpa e del danno; essa determina un unico ed integrale giudizio avanti la Corte dei conti.

(*omissis*) Con esse la Corte dei conti dubita della legittimità costituzionale dell'art. 252 t.u. legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383, che prevede alcuni casi di responsabilità degli amministratori dei comuni e delle provincie (nella specie: per spese non autorizzate in bilancio). Il dubbio trae motivo dalla considerazione che detta norma (ed analogamente è da dire per quella sancita dal successivo art. 253) darebbe luogo alla c.d. responsabilità formale, la cui previsione normativa, determinando un'irrazionale disparità di trattamento, contrasterebbe non solo con l'art. 3, ma indirettamente anche con gli artt. 5, 24, 28, 97 e 128 della Costituzione. Si osserva infatti, nei provvedimenti di rimessione, come la norma denunciata, senza giustificato motivo, stabilisce relativamente agli amministratori comunali e provinciali un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per gli amministratori degli altri enti pubblici: e ciò in quanto sancisce nei loro confronti oltre la normale responsabilità patrimoniale civile e quella contabile, comuni a tutti i dipendenti pubblici, anche quella c.d. formale, consistente, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti prevalente all'epoca in cui le ordinanze furono emesse, nell'obbligo di rispondere delle somme illegalmente erogate, prescindendo sia dalla produzione di un danno patrimoniale effettivo sia dall'elemento psicologico.

Proprio sul contenuto della responsabilità formale, intesa come ora si è precisato, le ordinanze di rimessione appuntano la loro critica, accostandosi così ad un autorevole orientamento dottrinale, il quale ha espresso

il più netto dissenso dalla ricordata interpretazione della norma da parte della giurisprudenza della Corte dei conti. In proposito è stato osservato da detta dottrina come non sussista alcuna ragione idonea a giustificare l'indicato indirizzo giurisprudenziale, decisamente contrastante con il sistema vigente; e ciò perché non si può considerare che ogni spesa effettuata senza il rispetto delle norme prestabilite cagioni *ipso iure* all'ente pubblico un nocumento patrimoniale pari all'importo delle stesse spese: nocumento che, nella multiforme varietà di casi concreti, non sempre sussiste in quanto la spesa — anche se illegalmente erogata — può in realtà riuscire sostanzialmente giustificata.

Situazioni di emergenza — si aggiunge — possono invero essere idonee ad escludere l'illiceità di interventi diretti sostanzialmente alla soddisfazione di un interesse pubblico e quindi non contrastanti con i principi a cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

Da ciò la stessa dottrina ha tratto l'illazione di una grave frattura di criterio logico, in quanto, da una parte, si richiede da quella giurisprudenza la sussistenza del danno, caratteristico dell'illecito civile, e, dall'altra, si prescinde dal danno stesso inteso in senso civilistico, ritenendo sufficiente la mera condotta illegittima. Conclude la dottrina che in situazioni del genere dovrebbe essere tutt'al più prevista una sanzione amministrativa pecuniaria.

Anche la possibilità dell'amministratore di esperire *l'actio de in rem verso* non si è sottratta a critiche dottrinali. Invero è stato osservato come risulti particolarmente oneroso e artificioso un sistema che impone rispetto ad un unico rapporto due distinti giudizi: l'uno innanzi alla giurisdizione contabile per il rimborso delle spese illegalmente effettuate e l'altro avanti al giudice ordinario per il recupero della somma corrispondente all'utilità di cui l'ente pubblico si sia arricchito; con l'ovvia conseguenza che, in caso di coincidenza dei relativi importi (circostanza questa ricorrente in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione ha riconosciuto l'integrale utilità della spesa) vi sarebbe un vuoto e assurdo dispendio di attività processuale, in quanto il secondo giudizio verrebbe ad annullare gli effetti della prima pronuncia. Per contro, una diversa concezione della c.d. responsabilità formale importerebbe un'unicità dei giudizi, senza gli inconvenienti ora accennati.

Ai quali un altro, molto grave, potrebbe aggiungersi nell'ipotesi in cui l'ente pubblico per ragioni non obiettive (arbitrio, ritorsione, ecc.) abbia negato l'utilità della spesa illegittimamente effettuata, impedendo così in radice l'accoglimento dell'azione prevista dall'art. 2041 cod. civile.

Le incongruenze denunciate dalla dottrina sono state gradualmente avvertite anche dalla Corte dei conti, la quale ha abbandonato il precedente indirizzo, orientandosi verso la tesi dottrinale superiormente accennata. Cosicché ormai si è formata una giurisprudenza ripetutamente espressa dalle sezioni semplici e ribadita anche dalle Sezioni Riunite, in

base alla quale la responsabilità prevista dal cit. art. 252 non è che una comune responsabilità patrimoniale fondata sugli elementi precipui della colpa e del danno; essa determina un unico, integrale giudizio avanti il giudice contabile, al quale spetta la potestà giurisdizionale *in subiecta materia*. Né tale giurisprudenza può dirsi contraddetta da una più recente decisione di una Sezione semplice, la quale in definitiva si rifà anch'essa al requisito del danno inteso come effettivo nocumento patrimoniale; il che consente al giudice contabile di considerare l'importo della somma la cui erogazione è risultata utile all'ente pubblico, in modo che la condanna dell'amministratore venga limitata soltanto alla differenza e quindi, in sostanza, esclusivamente al nocumento patrimoniale effettivamente subito dalla pubblica amministrazione.

Giova aggiungere per completezza che la Corte dei conti, coerentemente al nuovo indirizzo, ha esteso il potere riduttivo dell'addebito (art. 52 t.u. 12 luglio 1934, n. 1214) anche alle ipotesi comprese nella c.d. responsabilità formale, traendo così dal suo più recente orientamento tutte le necessarie conseguenze.

Il presupposto da cui ha preso le mosse il giudice *a quo* per sollevare la prospettata questione non può quindi dirsi più sussistente, dovendosi invece ritenere che per il « diritto vivente » la responsabilità in esame consiste nella normale responsabilità patrimoniale fondata sui requisiti del danno e dell'elemento psicologico.

Non sussiste quindi quella diversità di trattamento per cui la norma era stata denunciata, sicché le prospettate questioni sotto i vari profili dedotti, in quanto ricollegabili tutte a tale diversità, risultano prive di giuridico fondamento.

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1983, n. 73 - Pres. Elia - Rel. Saya - Capitano (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

Reato - Aggiotaggio bancario - Oggetto della tutela penale.

(Cost., artt. 3 e 21; l. 7 marzo 1938, n. 141, art. 98).

L'oggetto della tutela penale nel reato di aggioaggio bancario non consiste nella mera reputazione delle singole aziende, considerata come un bene individuale ed esclusivo di esse, ma si sostanzia nell'interesse pubblico al normale e regolare esercizio del credito e quindi concerne quell'interesse espressamente indicato e tutelato dall'art. 47 della Costituzione.

Con l'ordinanza in epigrafe il tribunale di Macerata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 98, legge 7 marzo 1938, n. 141, con la quale

fu convertito in legge il r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia. Tale norma, che prevede il c.d. aggio di banco, testualmente dispone: « Chiunque divulghi, in qualunque forma, notizie false, esagerate o tendenziose circa aziende esercenti il credito, atte a turbare il mercato dei titoli e dei valori, o a indurre il panico nei depositanti, o comunque a menomare la fiducia del pubblico, è punito con le pene stabilite dall'art. 501 del codice penale ».

Il giudice *a quo* impugna la disposizione suddetta sotto duplice profilo, ritenendo che essa contrasti: *a*) con l'art. 21 Cost. perché limita la libertà di manifestazione del pensiero senza alcuna finalità di interessi costituzionalmente protetti; *b*) con l'art. 3 Cost. in quanto richiede per la sussistenza del reato soltanto il dolo generico, a differenza dell'art. 501 cod. pen. (che prevede il c.d. aggio comune), il quale esige il dolo specifico, così diversificando senza razionale giustificazione le due fattispecie...

Sotto il primo profilo, il giudice *a quo* correttamente muove dal presupposto, più volte affermato da questa Corte, secondo cui la libertà di manifestazione del pensiero, prevista nell'art. 21 della Costituzione, trova un limite insuperabile nell'esigenza che attraverso il suo esercizio non vengano sacrificati altri beni che la Costituzione ha voluto pure garantire (cfr. sent. nn. 18 del 1981; n. 199 del 1972; n. 18 del 1966; n. 19 del 1962); senonché, dopo tale enunciazione, il detto giudice ritiene che il cit. art. 98 legge bancaria sarebbe diretto a tutelare « il buon nome delle singole aziende di credito », che non può essere considerato un bene giuridico costituzionalmente garantito; e pertanto esso configgerebbe con il ricordato precetto costituzionale.

Ma tale opinione sull'oggetto della tutela penale del cit. art. 98 non può essere condivisa. Giova ricordare come questa Corte (sent. 20 maggio 1976, n. 123) ha ritenuto la legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 501 cod. penale — che, come si è detto, prevede l'aggio comune — sulla considerazione che tale norma è diretta alla tutela non già dei singoli operatori economici bensì dell'economia pubblica, la quale rientra nella previsione dell'art. 41 Cost. (cfr. su questo punto anche le sentenze nn. 5 e 54 del 1962 e 30 del 1965); in proposito aggiunse la Corte che il cit. art. 501 cod. penale, in quanto concerne la pubblica economia, trova il suo razionale fondamento anche nell'art. 47 Costituzione, il quale dispone, tra l'altro, che la Repubblica « disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ».

Ora, non può essere dubbio che il cit. art. 98 l.b. abbia per oggetto proprio la tutela dell'attività delle aziende di credito, come inequivocabilmente si evince dalla previsione normativa che esige, per la sussistenza del reato, la divulgazione di notizie circa le stesse aziende, tali da incidere negativamente su detta attività, in quanto idonee a turbare il mer-

cato dei titoli e dei valori, ovvero a diffondere il panico nei depositanti oppure, infine, a incrinare quel rapporto di fiducia che è indispensabile nei rapporti tra istituti bancari e clienti. L'oggetto della tutela penale non consiste nella mera reputazione delle singole aziende, considerata come un bene individuale ed esclusivo di esse, ma si sostanzia nell'interesse pubblico al normale e regolare esercizio del credito e quindi concerne quell'interesse espressamente indicato e tutelato dall'art. 47 della Costituzione. Interesse che, come è stato precisato nella cit. sent. n. 123 del 1976, risulta strettamente collegato all'economia pubblica, in quanto nel moderno sistema economico l'attività bancaria costituisce una notevole forza d'impulso dell'economia stessa ed è perciò che la legge la disciplina compiutamente, affidando ad organi statali poteri non soltanto di vigilanza, ma anche di direzione in relazione alle esigenze della contingente e sempre mutevole situazione finanziaria nazionale. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 24 marzo 1983, n. 76 - *Pres. Elia - Rel. De Stefano - Zammuto* (avv. Moscarini) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Albisinni).

Tributi erariali diretti - IRPEF - Separata determinazione dei redditi dei coniugi - Oneri deducibili - Interessi passivi per mutui fondiari - Deducibilità solo dal reddito del coniuge mutuatario - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 29, 30, 31 e 53; l. 12 novembre 1976, n. 751, artt. 1, 3 e 6; l. 13 aprile 1977, n. 114, artt. 19 e 20).

Il sistema della separata tassazione dei coniugi è coerente con i principi costituzionali; il legislatore ordinario è peraltro autorizzato ad apprestare rimedi alle sperequazioni che, da tale sistema, se rigidamente applicato, potrebbero derivare. In questo quadro, non sono, costituzionalmente illegittime le disposizioni che consentono solo al coniuge mutuatario di dedurre dal proprio reddito complessivo, nei limiti stabiliti dalla legge, gli interessi passivi pagati per mutui ipotecari gravanti sulla casa di abitazione della famiglia.

(*omissis*) Ai fini dell'esame del merito residuano, pertanto, le questioni che possono così puntualizzarsi:

A) se contrastino con gli artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione gli artt. 3 e 6 della legge n. 751 del 1976, in quanto prescrivono d'obbligo l'accertamento separato dei redditi dei coniugi;

B) se contrastino con gli artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione gli artt. 1, comma terzo, della legge n. 751 del 1976 e 19 e 20 della legge n. 114 del 1977, in relazione al testo originario dell'art. 10 del d.P.R. n. 597

del 1973, nella parte in cui escludono la deducibilità dal reddito complessivo del coniuge che lo ha effettivamente sostenuto, dell'onere per gl'interessi passivi pagati per mutuo ipotecario gravante sulla casa di abitazione della famiglia, intestata all'altro coniuge, sfornito di redditi propri all'infuori del reddito catastale derivante dalla proprietà della casa suddetta e di ammontare inferiore a quello degl'interessi medesimi.

Nei termini sopra esposti, infatti, la Corte, in armonia con la propria giurisprudenza (da ultimo sentenze nn. 137 e 151 del 1980, n. 42 del 1981), precisa l'oggetto delle questioni sulle quali è chiamata a pronunciarsi.

La questione puntualizzata *sub A* non è fondata.

Giova ricordare che questa Corte, con sentenza n. 179 del 1976, ebbe a dichiarare la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 29 e 53 della Costituzione... della normativa allora denunciata, proprio nella parte in cui essa prevedeva l'imputazione al marito dei redditi della moglie ed il cumulo dei redditi di entrambi i coniugi ai fini dell'applicazione dell'imposta complementare e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La pronuncia della Corte spiegava i suoi effetti immediati e diretti unicamente nei confronti di norme legislative che ormai non potevano trovare applicazione oltre l'ambito dei rapporti giuridici già sorti e non ancora interamente esauriti, mentre non venivano colpite le norme della successiva legge 2 dicembre 1975, n. 576, che avevano disciplinato, con effetto dal 1° gennaio 1975, l'imposizione sui redditi dei coniugi secondo criteri parzialmente diversi.

La legge n. 751 del 1976, i cui artt. 3 e 6 sono ora sottoposti, sotto l'indicato profilo, a verifica della loro legittimità costituzionale, è stata appunto emanata — come risulta non soltanto dal suo argomento, ma esplicitamente dai relativi atti parlamentari — per far fronte ad una situazione di emergenza, e cioè per soddisfare « l'esigenza di un sollecito intervento legislativo diretto a regolare gli effetti di tale pronuncia su quei rapporti giuridici, riguardanti i predetti tributi, che ne risultano immediatamente influenzati; ciò allo scopo di consentire la definizione di tali rapporti tributari e la riscossione delle imposte dovute dai coniugi, alla stregua delle statuizioni della Corte ». (*omissis*)

Ben vero che nella stessa sentenza n. 179 del 1976, la Corte, conclusa la sua argomentazione, ha espresso « l'auspicio che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice ». Ma non può certo sostenersi che il legislatore abbia violato gl'invocati parametri costituzionali sol perché in una normativa, come quella denunciata, emanata a pochi mesi dalla sentenza con l'espresso intento di adeguarsi alle sue statuizioni e in un ambito cir-

coscritto alla determinazione e riscossione delle imposte sui redditi dei coniugi per gli anni 1974 e precedenti, non ha trovato eco la raccomandazione rivoltagli dalla Corte.

Raccomandazione che, peraltro, non ha avuto seguito nemmeno nella successiva legge n. 114 del 1977, con la quale è stata operata la revisione della nuova normativa dettata dalla citata legge n. 576 del 1975 e non direttamente investita dalla decisione della Corte, adeguando ai principi da questa affermati la struttura dell'imposta personale, con totale abbandono del sistema di cumulo dei redditi dei coniugi. Dai relativi atti parlamentari si evince, infatti, che non si è ritenuto possibile ed opportuno realizzare in quell'occasione l'auspicio espresso dalla Corte, con l'offrire ai coniugi sistemi alternativi di tassazione personale, quali quello del quoziente familiare, dello *splitting*, del cumulo facoltativo, accolti in alcune legislazioni straniere. Pur non disconoscendo a tali sistemi il pregio di apprestare, in determinate situazioni, strumenti più adeguati alla tassazione dei redditi familiari, si è allora osservato che la intrinseca complessità di tali sistemi postula valutazioni e scelte non sempre facili, nonché una modulistica assai differenziata. « L'introduzione di essi — si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge di iniziativa governativa — nell'attuale delicato momento di ancora iniziale avvio della riforma tributaria, caratterizzato da una non completa informazione tributaria dei cittadini e da condizioni di operatività dell'Amministrazione finanziaria non del tutto adeguate, finirebbe con il creare una intollerabile situazione di incertezza e di ingovernabilità del tributo, con gravi e negative ripercussioni nell'ormai consolidato sistema di ritenuta alla fonte sui redditi di lavoro subordinato, che esonera larga parte dei contribuenti da adempimenti ed oneri connessi con l'obbligo della dichiarazione dei redditi ».

Il legislatore, dunque, nell'approvare la legge n. 114 del 1977, ha, in buona sostanza, sulla base delle considerazioni testé ricordate, che fanno soprattutto leva su circostanze di carattere temporale, connesse all'attuazione della riforma tributaria, rinviato ad una fase successiva l'introduzione, nel sistema della tassazione separata dei redditi dei coniugi, di opportuni temperamenti. Ne fa fede l'ordine del giorno allora accolto, con il quale il Governo assumeva appunto l'impegno di riconsiderare il problema, e di proporre al Parlamento « una nuova e definitiva disciplina », pienamente aderente al criterio della tassazione separata, ma con la facoltà per i coniugi « di optare per un differente sistema di tassazione che agevoli la formazione della famiglia in conformità all'art. 31 della Costituzione; elimini totalmente ogni possibile disparità di trattamento rispetto ad altri istituti tributari riguardanti la famiglia; tenga concretamente conto della posizione dei coniugi, e della donna casalinga in particolare, nell'ambito del nuovo diritto di famiglia ».

In proposito la Corte deve ribadire che il sistema del cumulo, imposto senza possibilità di alternative, risulta lesivo dei principi costituzionali

che sono a base della sua precedente pronuncia; principi ai quali appare, invece, aderente il sistema della separata tassazione, dal quale il legislatore non può prescindere, dovendo riconoscere ai coniugi, in ogni caso, il diritto di chiederne l'applicazione. Spetta, peraltro, allo stesso legislatore di apprestare rimedio alle sperequazioni, che da tale sistema, rigidamente applicato, potrebbero derivare in danno della famiglia nella quale uno solo dei coniugi possieda reddito tassabile, rispetto a quella in cui ambedue i coniugi posseggano reddito, pari nel complessivo ammontare a quello della famiglia monoreddito, ma soggetto a tassazione separata, con aliquote più lievi, per le due componenti. La innegabile esigenza di correggere tali effetti distorsivi, nella prospettiva di quel *favor familiae* cui s'informa l'art. 31 della Costituzione, può, invero, venire appagata sia con oculata scelta di un sistema alternativo, suscettibile di essere affiancato in via opzionale al sistema della tassazione separata, sia anche all'interno di quest'ultimo, ristrutturando gli oneri deducibili e le detrazioni soggettive dall'imposta per meglio adeguarli all'esigenza medesima. Ampi, infatti, sotto ambedue gli aspetti, sono gli spazi entro i quali, nel rispetto dei principi richiamati dalla Corte, può esercitarsi la discrezionalità del legislatore, cui incombe di assolvere l'impegno a tal riguardo assunto or sono sei anni.

Alla luce delle suesposte considerazioni, anche l'altra questione, puntualizzata *sub* B, va dichiarata non fondata.

Occorre in proposito ricordare che, anteriormente alla richiamata pronuncia di questa Corte (n. 179 del 1976), entro l'ambito del sistema del c.d. cumulo dei redditi dei coniugi, l'art. 10 del d.P.R. n. 597 del 1973, nel suo testo originario, prevedeva, alla lett. c) del comma primo, che gl'interessi passivi fossero dedotti dal reddito complessivo del contribuente, anche se il relativo onere non fosse stato sostenuto dal medesimo, ma dalla moglie, il cui reddito, peraltro, per il disposto dell'art. 4, lett. a), dello stesso decreto, veniva a lui imputato, ai fini della determinazione del reddito complessivo soggetto a tassazione.

Tale sistema, in vigore per i redditi posseduti sino a tutto il 1974, era stato temperato dalla citata legge n. 576 del 1975, la quale, con effetto dal 1° gennaio 1975 e relativamente ai redditi posseduti da tale data, aveva disposto, all'art. 2, che se il reddito complessivo lordo dei coniugi non superasse i sette milioni di lire annui, l'imposta venisse commisurata separatamente sul reddito proprio di ciascuno dei coniugi, al netto degli oneri di cui al citato art. 10 del decreto n. 597 del 1973, « riferibili ad ognuno di essi »; mentre aveva mantenuto, all'art. 1, il cumulo ove il reddito complessivo lordo dei coniugi fosse d'importo superiore ai sette milioni.

Dichiarata da questa Corte, con la sentenza n. 179 del 1976, la illegittimità costituzionale del sistema del cumulo, nei limiti innanzi richiamati, il legislatore, in aderenza ai principi ivi affermati, ha disposto, con la

citata legge n. 751 del 1976, relativamente ai redditi dei coniugi per gli anni 1974 e precedenti, che l'imposta venga commisurata separatamente sul reddito complessivo proprio del marito e su quello della moglie. Circa gli oneri previsti dall'art. 10 del decreto n. 597 del 1973 — venuta meno, per effetto della pronuncia di questa Corte, la imputazione al marito dei redditi della moglie — il denunciato comma terzo dell'art. 1 della stessa legge ha statuito che essi « sono deducibili dal reddito complessivo del coniuge che li ha sostenuti »; ed il successivo art. 3 ha ribadito che i redditi complessivi propri del marito e della moglie vengono determinati « al netto degli oneri riferibili a ciascuno di essi ».

Analogamente, per i redditi posseduti dai coniugi nell'anno 1975 (e dichiarati nel 1976), la successiva legge n. 114 del 1977, abrogando le norme dettate dalla legge n. 576 del 1975, ha disposto, con i denunciati artt. 19 e 20, che l'imposta si applica separatamente sul reddito complessivo netto di ciascun coniuge; e che gli oneri previsti dall'art. 10 del decreto n. 597 del 1973, « sono deducibili dal reddito complessivo del coniuge che li ha sostenuti ».

Pur con questa modifica, che consegue all'adozione del sistema di tassazione separata del reddito dei coniugi, le denunciate norme fanno ancora riferimento, per quanto riguarda i tipi di oneri riconosciuti deducibili, al testo originario del citato art. 10 (le innovazioni apportate in proposito dall'art. 5 della legge n. 114 del 1977, hanno invero effetto, ai sensi degli artt. 20, ultimo comma, e 23 della legge medesima, dal 1° gennaio 1976, relativamente ai redditi posseduti da tale data: e si è già rilevato che le controversie all'esame dei giudici *a quibus* concernono, invece, redditi posseduti dai coniugi nel 1974 e nel 1975). Per il combinato disposto di tali norme, qualora si tratti di interessi passivi relativi ad un mutuo, trova puntuale e razionale applicazione il principio che l'onere viene dedotto dal reddito del contribuente che lo sostiene; e cioè, nel caso, dal reddito del mutuatario, giuridicamente tenuto (artt. 1815 e 1820 cod. civ.) al pagamento dei relativi interessi. Una volta che il reddito della moglie non viene più imputato al marito, ma è sottoposto ad autonoma tassazione, e che gli oneri sostenuti dalla prima vengono dedotti dal reddito medesimo, e non più dal coacervo dei redditi dei coniugi, il principio non può non valere anche per gl'interessi passivi di un mutuo, del quale mutuataria sia la moglie, tenuta perciò, essa sola, al pagamento degl'interessi medesimi.

Nei giudizi *a quibus* si controverte sulla deducibilità di interessi passivi pagati per mutuo ipotecario gravante sulla casa di abitazione della famiglia: casa, peraltro, intestata unicamente alla moglie, sola mutuataria, sfornita di redditi propri all'infuori del reddito catastale derivante dalla proprietà della casa medesima. Le ordinanze di rimessione lamentano che in tale fattispecie le denunciate norme non consentano la deduzione dal reddito del marito di quella parte dell'onere per interessi

passivi, che eccede l'ammontare del reddito catastale imputato alla moglie e non può pertanto essere dedotto da quest'ultimo: e in ciò ravvisano violazione degli artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione.

La Corte ritiene che nessuno degl'invocati parametri possa avvalorare la mossa censura di illegittimità costituzionale. Le denunciate norme, infatti, operano nell'ambito di un sistema che, escludendo ai fini della tassazione il cumulo dei redditi dei coniugi e la conseguente indifferenziata deduzione dal cumulo medesimo degli oneri sostenuti dal marito o dalla moglie, trae ispirazione proprio dagli stessi precetti costituzionali, che ora vengono invece posti a base della sollevata questione.

Non si nega che dall'applicazione delle contestate norme alla descritta fattispecie possa derivare uno di quegli eventuali effetti distorsivi del sistema di tassazione separata del reddito dei coniugi, ai quali si è già fatto riferimento. Soprattutto se si consideri che la « proprietà dell'abitazione » è un obiettivo il cui perseguimento va incoraggiato, non soltanto favorendo — come prevede il secondo comma dell'art. 47 della Costituzione — l'accesso ad essa del risparmio popolare, ma improntando anche ad eguale favore il regime fiscale che la concerne, tanto al momento dell'acquisizione dell'immobile, quanto in costanza della sua destinazione ad alloggio del nucleo familiare del contribuente che lo possiede. Ma, come si è affermato nella sentenza n. 179 del 1976, e si ribadisce in questa, è il legislatore che deve apprestare adeguati rimedi ai possibili effetti distorsivi del sistema, operando le più convenienti scelte normative nell'ambito di quel potere discrezionale, il cui esercizio si sottrae al sindacato di questa Corte tutte le volte che non sconfini nella irrazionalità e nell'arbitrio.

CORTE COSTITUZIONALE, 7 aprile 1983, n. 84 - Pres. Elia - Rel. Saja - Falconi ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

Tributi erariali diretti - Catasto - Rilevanza della categoria catastale per l'equo canone - Tutela giurisdizionale del conduttore - Sussiste.

(Cost., artt. 3, 24 e 113; l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 16).

Avverso l'accertamento ad opera dell'amministrazione finanziaria della categoria catastale di fabbricato dato in locazione, il conduttore ha tutela giurisdizionale secondo modalità la cui individuazione è rimessa dall'ordinamento al giudice ordinario adito per la determinazione del canone.

(omissis) Con le predette dieci ordinanze i giudici *a quibus* contestano la legittimità costituzionale dell'art. 16 primo comma l. 27 luglio 1978, n. 392 (c.d. legge sull'equo canone), il quale, considerando il « tipo »

dell'immobile quale elemento correttivo per la determinazione del canone, dispone che deve farsi in proposito riferimento alla categoria catastale secondo i coefficienti risultanti dalla tabella ivi prevista (coefficienti i quali decrescono gradualmente da 2,00 per le abitazioni di tipo signorile sino a 0,50 per quelle di tipo ultra-popolare). I giudici suddetti, muovendo dall'affermazione, apoditticamente formulata, che la norma denunciata non consente alcuna tutela giurisdizionale al conduttore, in quanto nei suoi confronti la categoria catastale stabilita dall'ufficio pubblico sarebbe vincolante, deducono che la norma contrasterebbe con gli artt. 24 e 113 della Costituzione.

La ritenuta inoppugnabilità da parte dei conduttori creerebbe altresì un'ingiustificata disparità di trattamento tra costoro e i locatori (i quali possono ricorrere alle commissioni tributarie) nonché fra i conduttori stessi, che dovrebbero subire in ogni caso gli effetti dell'accertamento fiscale, tanto se legittimo quanto se viziato da illegittimità, sicché la disposizione *de qua* sarebbe anche in contrasto con l'art. 3 Costituzione.

Deve anzitutto la Corte riaffermare il principio — già più volte enunciato — secondo cui la tutela giurisdizionale sul diritto controverso va pienamente garantita attraverso il regolare contraddittorio e l'ammissione di quei mezzi probatori che sono opportuni per la ricerca della verità e per l'attuazione della giustizia: in particolare, l'accertamento fiscale, trasferito in un procedimento tra privati avente necessariamente carattere e contenuto diversi, è soggetto, per quanto concerne la sua legittimità, all'apprezzamento del giudice al quale spetta la cognizione del diritto controverso (v. le sentenze n. 225 del 1976 e n. 56 del 1980).

Ma, a differenza delle ipotesi considerate dalle decisioni ora dette, va osservato che nella specie il presupposto delle ordinanze di rimessione non trova alcun riscontro nella norma denunciata, la quale nel primo comma rinvia, come si è detto, all'accertamento effettuato dall'ufficio del catasto e, nel capoverso, per gli immobili non censiti dispone che può essere richiesto l'ufficio tecnico erariale perché stabilisca, ai soli fini della determinazione del canone, la categoria catastale. La norma non contiene alcuna previsione relativa alla tutela giurisdizionale e dal silenzio di essa non può senz'altro dedursi che tale tutela sia stata esclusa, in violazione del dettato costituzionale. Occorre, invece, fare capo alla disciplina prevista dal nostro ordinamento relativamente al controllo giudiziario sugli atti della pubblica amministrazione, il che è stato largamente avvertito nella giurisprudenza dei giudici di merito (non risulta che la Corte di cassazione si sia pronunciata al riguardo), nella quale sono emersi due distinti orientamenti, entrambi diretti ad assicurare al locatario la necessaria ed insopprimibile tutela giurisdizionale.

Il primo di tali orientamenti valorizza il contenuto specifico dell'atto, per cui ritiene possibile, anche da parte del conduttore, il ricorso alle commissioni tributarie sulla base dell'art. 1, ultimo comma, d.P.R.

26 ottobre 1972, n. 636 relativo al contenzioso tributario, il quale devolve alla cognizione di dette commissioni le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari e l'attribuzione della rendita catastale. In tali sensi si è anche espressa l'Avvocatura dello Stato negli atti con cui è intervenuta nei singoli giudizi.

Il secondo orientamento, invece, si richiama al potere-dovere, che comunque spetta al giudice ordinario *ex art. 5 l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E* nelle controversie tra privati, di accertare incidentalmente la legittimità dell'atto amministrativo da cui deriva il diritto dedotto in giudizio, legittimità nella cui nozione rientrano pure le condizioni di fatto richieste dalla legge per l'emanazione dell'atto nonché i meri accertamenti tecnici: con la conseguenza che, in caso di accertata illegittimità (sia originaria che sopravvenuta), l'accertamento catastale nessun effetto può esplicare sul rapporto di locazione. Peraltro, dovendo comunque il giudice adito determinare l'equo canone, perché questo costituisce l'oggetto del giudizio, la classificazione dell'immobile dovrà necessariamente essere effettuata nel processo civile sulla base di un accertamento probatorio, rispetto al quale il giudice ha i normali e ampi poteri di indagine e di apprezzamento. Quando ciò accade, la pronuncia varrà indubbiamente nei limiti oggettivi e soggettivi del caso deciso, ai soli fini della determinazione del canone.

Dai superiori rilievi discende, in conclusione, che si tratta di un problema di interpretazione, relativo all'individuazione del mezzo di tutela spettante al conduttore, problema la cui soluzione rientra nei compiti esclusivi del giudice ordinario adito per la determinazione del canone.

Le proposte questioni sono dunque inammissibili. (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 aprile 1983, n. 108 - Pres. Elia - Rel. Roehrssen - Bruni (n.p.) e Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi erariali diretti - IRPEF - Reddito d'impresa - Elargizioni liberali ad università - Deducibilità.

(Cost., artt. 3 e 53; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 60).

Il reddito d'impresa non può essere posto sullo stesso piano dei redditi di diversa parte; non contrasta con gli articoli 3 e 53 Cost. la disposizione che prevede soltanto per i redditi d'impresa la deducibilità delle erogazioni liberali per fini di ricerca scientifica e istruzione universitaria (1).

(1) La questione esaminata presenta risvolti politici e tecnici di notevole rilievo, che — superata ormai la pretesa di generalizzazione dell'art. 60, comma secondo — potrebbero condurre ad una riconsiderazione, di segno opposto (os-

La Corte è chiamata a decidere se sia costituzionalmente legittima, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la disposizione contenuta nell'articolo 60, secondo comma, lettera a), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (« Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche »), in base alla quale sono deducibili dal reddito di impresa, nei limiti del due per cento della somma imponibile, le erogazioni liberali fatte dalle imprese a favore di università e di istituti di istruzione universitaria.

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tale norma, in quanto essa, limitata ai soli redditi di impresa, porrebbe in essere una ingiustificata disparità di trattamento, nell'ambito dell'IRPEF, a detrimento degli altri tipi di redditi che a norma dell'art. 1 del citato d.P.R. n. 597 sono oggetti all'or menzionata imposta.

La questione non è fondata.

Le disposizioni legislative le quali contengono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie, quali che ne siano le finalità, hanno palese carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore, al quale soltanto spetta di valutare e di decidere non solo in ordine all'*an*, ma anche in ordine al *quantum* e ad ogni altra modalità e condizione afferente alla determinazione di dette agevolazioni: come questa Corte ha già riconosciuto (sentenza n. 134 del 1982) la deducibilità, infatti, « va concretata e commisurata dal legislatore ordinario secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno pressanti di quelli della vita individuale ».

Ora, per costante giurisprudenza di questa Corte, valutazioni e scelte di questo genere non sono sindacabili dal giudice della legittimità costituzionale se non quando esse si appalesino irrazionali o ingiustificate.

sia restrittivo), della anzidetta disposizione (ad esempio in sede di redazione del testo unico).

Sul piano politico-costituzionale non può reputarsi aproblematico il riconoscimento — ai soli imprenditori — della facoltà di fare « elargizioni » a parziale carico dello Stato (la deduzione dall'imponibile equivale ad un concorso dello Stato pari mediamente al 42 per cento di quanto « elargito »), tanto più che trattasi di elargizioni ovviamente incontrollate nei fini e nei modi, e, per di più, potenzialmente idonee a condizionare la ricerca scientifica. Sicché, lo Stato — che di questa sopporta la quasi totalità dei costi — concede ad una categoria di cittadini sia la possibilità di influire sui programmi di essa sia, in parte, le risorse finanziarie necessarie per esercitare tale influenza.

Va aggiunto che la disposizione in questione usa espressioni generiche (« ricerca scientifica », « persona giuridica », « università ») e quindi non indirizza le « elargizioni » verso quei settori — ad esempio, la tecnologia avanzata — che giustificherebbero un regime di favore. Può quindi accadere che come « ricerca scientifica » possa essere presentato, ad esempio, lo « studio » commissionato per meglio promuovere o tutelare gli interessi di un settore, ad esempio banche o assicurazioni, e per « persona giuridica » un qualsiasi « istituto » o « centro »

Il che non avviene nel caso di specie, dato che il citato art. 60, lettera a), che ha accordato ai soli redditi di impresa la detraibilità delle predette erogazioni, appare sorretto da sufficienti motivi.

Ed invero, premesso che il d.P.R. n. 597 del 1973 accoglie, ai suoi fini, nell'art. 51, una nozione di impresa più ampia di quella che dà il codice civile nell'art. 2195 (sicché la sfera di applicazione del beneficio in parola risulta essa stessa notevolmente ampia), non possono porsi sul medesimo piano i redditi che devono essere qualificati giuridicamente come redditi di impresa e quelli che tale qualifica non hanno: i primi, infatti, sono sottoposti per molti aspetti (compreso quello tributario) ad un regime giuridico differenziato; come conseguenza della struttura propria di una impresa e, soprattutto, della funzione che questa svolge nella vita economica e sociale della Nazione.

Ne consegue che il reddito di impresa, legato anche (art. 52 del citato d.P.R. n. 597) alle risultanze di apposite documentazioni che devono essere tenute dai titolari delle imprese, non può essere posto sullo stesso piano di redditi di diversa fonte.

D'altro canto il legislatore con la norma in questione ha inteso incentivare una forma di partecipazione delle imprese ad attività scientifiche e culturali, che non è infrequente da parte delle imprese medesime, anche in ragione dell'interesse che molte di esse indubbiamente hanno per le or cennate attività: e perciò l'art. 60 non solo comprende le erogazioni di cui trattasi fra gli oneri deducibili al momento della denuncia dei redditi, ma altresì, definisce tali oneri come « sociali », a questo titolo escludendoli, sia pure parzialmente, dalla determinazione dei redditi.

eventualmente anche operante per orientare in senso non necessariamente coerente con gli interessi generali.

Sul piano tecnico non par contestabile che la normativa sul reddito d'impresa, nella sostanza, concreti uno « *statuto tributario speciale* », nel complesso (tenuto conto dei ricorrenti provvedimenti volti a sterilizzare fiscalmente le plusvalenze) più favorevole del trattamento applicato ad altre « *categorie* » di reddito. Tuttavia, parrebbe non opportuno promuovere detto « *statuto* » a livello di integrazione giurisprudenziale della Costituzione, enfatizzando e quasi mitizzando la diversità di situazioni oggettive. Oltretutto la « *categoria* » del reddito d'impresa è stata talmente allargata dal legislatore delegato, che molto facile è, agli effetti fiscali, apparire imprenditore.

Ancora una notazione sul piano tecnico: non pare il caso di parlare di « *agevolazioni e benefici tributari* » con riferimento ad un elemento negativo del reddito d'impresa.

Da ultimo, si osserva che una problematica analoga a quella trattata nella sentenza in rassegna si presenta per i contributi ad associazioni sindacali e di categoria. Tali contributi (che — anche se non « *specifici* » — non di rado sono contropartita anche di « *servizi* » più o meno « *personalizzati* ») sono deducibili se corrisposti da imprenditori con carattere di periodicità. Al contrario, i lavoratori subordinati versano alle loro associazioni sindacali contributi previamente tassati.

L'art. 60, lettera a), infine, si inquadra in una vasta serie di disposizioni tributarie che, in ossequio al disposto degli artt. 9 e 33 Cost., relativi l'uno allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e l'altro alla « tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione », accordano agevolazioni di vario tipo. Ma queste disposizioni, pur perseguendo una medesima finalità, hanno caratteri diversi e non sono riconducibili a sistema: esse, infatti, si differenziano sia in ordine al contenuto dell'agevolazione, sia in ordine all'individuazione dei destinatari, sia, infine, per quel che riguarda i modi, le forme, i termini e, in particolare, il *quantum* delle agevolazioni medesime: lo stesso art. 60 contiene disposizioni diverse nel primo e nel secondo comma.

In questo quadro così vario ed articolato, che meriterebbe di essere reso organico ma che costituisce frutto della cennata discrezionalità del legislatore e della possibilità di valutazioni diverse a seconda dei caratteri di ciascuna imposta e delle sue varie applicazioni, si colloca anche la norma denunciata in questa sede, la quale ha voluto prendere in considerazione un solo modo di produzione dei redditi, quello cioè che esso ha ritenuto, non senza ragione, maggiormente interessato alle attività scientifiche e culturali in genere.

Tutto ciò premesso, la Corte non ravvisa nella norma in questione violazione né dell'art. 3, primo comma, né dell'art. 53 Cost.

CORTE COSTITUZIONALE, 5 maggio 1983, n. 128 - Pres. Elia - Rel. Maccarone - Cortese (avv. Morabito) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Cosentino).

Locazione - Prelazione del conduttore - Immobili destinati a studio professionale - Insussistenza del diritto.

(Cost., artt. 3 e 35; l. 27 luglio 1978, n. 392, artt. 38, 39, 40, 41 e 73).

L'eventuale estensione del diritto di prelazione a categorie di conduttori è rimessa al legislatore ordinario; non è irragionevole che tale diritto sia riconosciuto agli esercenti di attività commerciali industriali e artigianali nelle quali vi è contatto diretto con il pubblico, e non anche ai professionisti.

(omissis) Va poi rilevato che le argomentazioni svolte nella motivazione dell'ordinanza del Tribunale di Bassano del Grappa risultano ivi riferite alla pretesa violazione degli artt. 3, 35 e 42 Cost. e consistono, in sostanza, nell'affermazione che anche per i professionisti, al pari degli altri esercenti attività industriali, commerciali e artigianali, nelle quali vi è contatto diretto con il pubblico degli utenti o dei consumatori, avrebbe normalmente rilievo l'esercizio dell'attività in un determinato luogo

per cui dovrebbe essere attribuito anche a costoro il diritto di prelazione in caso di alienazione dell'immobile. (*omissis*).

Con l'ordinanza sopra citata (Corte cost., 7 luglio 1982), questa Corte si è pronunciata in ordine all'interpretazione dell'art. 73 della legge n. 392 del 1978, in relazione all'art. 41 della stessa legge, ritenendo, in conformità dell'opinione prevalente, che, in base ad una interpretazione logico-sistematica, appare evidente il richiamo implicito, nell'art. 73, della disposizione dell'art. 41, secondo comma, che esclude il diritto di prelazione per i rapporti di locazione relativi ad immobili destinati all'esercizio di attività professionale. Tale esclusione comprende perciò anche i contratti in corso al momento dell'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978... Pertanto l'indagine va limitata alla seconda questione sollevata dal Tribunale di Bassano del Grappa, nei limiti sopra precisati, poi proposta sostanzialmente anche dal Tribunale di Salerno, concernente la assunta disparità di trattamento nei confronti dei rapporti locativi riguardanti immobili destinati a studio professionale per la dedotta irrazionalità dell'esclusione di tali rapporti dal beneficio della prelazione e riscatto in caso di vendita dell'immobile.

Il campo di indagine è stato, peraltro, ampliato dall'ordinanza di questa Corte che, ai fini della verifica di legittimità, e per dare completezza logica all'impostazione della problematica relativa, ha ritenuto opportuno di estendere l'esame all'intero sistema normativo che regola il diritto di prelazione e riscatto nelle locazioni di immobili urbani, allo scopo di stabilire, attraverso la visione globale della disciplina legislativa, se il cennato beneficio possa o meno costituire, per il modo come è regolato, un ingiustificato privilegio a favore delle categorie di conduttori ai quali è accordato.

La questione sollevata con l'ordinanza di questa Corte è preliminare rispetto all'altra, in quanto nell'ipotesi di dichiarazione di totale illegittimità delle norme che istituiscono il diritto di prelazione e riscatto per i rapporti di locazione riguardanti immobili urbani, resterebbe assorbita la questione concernente l'illegittimità della esclusione dal beneficio dei conduttori di immobili destinati a studi professionali.

Esaminata la questione, la Corte è dell'avviso che il dubbio non sia fondato. Il legislatore ha stabilito, per le locazioni di immobili urbani non destinati ad abitazione, un complesso di agevolazioni che vanno dalla durata del rapporto (art. 27) alla sublocazione, alla cessione e successione nel contratto (artt. 36 e 37). Nell'ambito delle categorie di conduttori degli immobili anzidetti ha fatto ulteriori distinzioni, agevolando rispetto agli altri quelli che svolgano attività che comportino contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori ed ha attribuito ad essi, oltre all'indennità per la perdita dell'avviamento ed al diritto di prelazione in caso di nuova locazione già previsti dalla legge n. 19 del 1963, anche il diritto di prelazione e riscatto in caso di vendita dell'im-

mobile locato. Sono stati espressamente esclusi dal beneficio i conduttori di immobili destinati all'esercizio di attività professionali e quelli la cui attività, pur caratterizzata dal rapporto con il pubblico, sia transitoria o svolta in locali interni a stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e negli altri immobili indicati nell'art. 35 della legge.

Scopo delle anzidette disposizioni è la conservazione, anche nel pubblico interesse, delle imprese considerate, tutelate mediante il mantenimento della clientela, che costituisce una componente essenziale dell'avviamento commerciale.

Tale intento del legislatore si desume chiaramente dalla esclusione di quelle attività per le quali non può parlarsi di avviamento in senso tecnico, cioè come fenomeno che accede all'impresa esercitata, ma inerte soprattutto all'ubicazione dell'immobile.

E non è contestabile che spetti alla discrezionale valutazione del legislatore l'identificazione di quelle situazioni economiche o di mercato che, a suo giudizio, consigliano agevolazioni anche nell'interesse della collettività (v. sent. 29/75).

Né può dirsi irragionevole la scelta legislativa in questione, sia in riferimento alla limitazione del beneficio a determinati conduttori, sia in relazione all'attribuzione ad essi del duplice beneficio dell'indennità di avviamento e del diritto di prelazione.

Sul primo punto è sufficiente considerare che il legislatore, per gli immobili destinati ad abitazione, ha ritenuto — e non importa indagare con quale efficacia — di risolvere le difficoltà esistenti mediante il meccanismo dell'equo canone; per gli immobili destinati ad uso diverso ha ritenuto meritevole di particolare tutela quelle aziende, generalmente di piccola o media dimensione, che nel contatto diretto « con il pubblico degli utenti e dei consumatori » trovano la fonte e la ragione prevalenti del loro avviamento. La conservazione di esso costituisce l'oggetto specifico della tutela legislativa.

Né può ritenersi valicato il limite della ragionevolezza per l'attribuzione di un duplice beneficio a tutela di uno stesso interesse. Invero l'indennità per la perdita dell'avviamento ed il diritto di prelazione, pur se collegati dal fine comune, mirando entrambi alla tutela dell'avviamento, adempiono tuttavia a funzioni diverse.

Va anzitutto ricordato che i due benefici non si sommano in quanto, in caso di vendita dell'immobile, opera la prelazione ma non l'indennità di avviamento, dovuta, per l'art. 34 della legge, in caso di cessazione del rapporto locativo per cause diverse dalla vendita dell'immobile e non imputabili al conduttore.

Inoltre, l'indennità di avviamento ha contenuto riparatorio del danno subito dal locatario per la perdita dell'avviamento stesso, del quale potrebbe beneficiare il locatore subentrando al conduttore nella medesima attività o lucrando sulla locazione dell'immobile a terzi, che trar-

rebbero vantaggio dall'avviamento dovuto all'attività del precedente conduttore.

Il diritto di prelazione, invece, solo mediamente tutela il personale interesse del conduttore, essendo volto a soddisfare esigenze sociali, quale è la conservazione delle aziende .

Pur se discutibile sul piano legislativo, non è dunque arbitraria l'attribuzione del diritto di prelazione agli operatori economici considerati. L'eventuale estensione del beneficio ad altre categorie di conduttori di immobili urbani è compito esclusivo del legislatore, al quale spetta la valutazione delle esigenze della collettività e l'identificazione dei settori meritevoli del suo particolare intervento.

Recentemente, del resto, con la legge 22 aprile 1982, n. 168, il diritto di prelazione è stato attribuito anche ai conduttori di immobili destinati ad abitazione di proprietà di enti pubblici previdenziali, di imprese di assicurazione o che abbiano per oggetto l'acquisto, la gestione o l'alienazione di immobili.

Ciò dimostra la tendenza del legislatore ad estendere il beneficio ad altre categorie di conduttori, ma in base a valutazioni e scelte discrezionali.

Le considerazioni innanzi esposte dimostrano altresì la non fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, anche sotto il profilo considerato nelle ordinanze di rinvio dei giudici di merito.

Non è invero rilevabile, nelle ipotesi di esclusione del beneficio, quell'elemento che, come si è detto, il legislatore ha invece voluto tutelare, cioè, l'inerenza diretta all'ubicazione dell'immobile dell'avviamento creato dal conduttore, giacché trattasi di attività in cui ordinariamente prevale l'elemento soggettivo indipendentemente dalla sede in cui viene esercitata (v. sent. 36/80).

Non può quindi riscontrarsi nella fattispecie considerata omogeneità di situazioni tra operatori economici ed esercenti attività professionali. È pertanto infondata la censura sollevata sotto il profilo della pretesa violazione dell'art. 3 Cost. (*omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 15 marzo 1983, nella causa 319/81 - *Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Slynn - Commissione delle C.E. (ag. Abate) c. Repubblica Italiana (avv. Stato Conti)*, con intervento del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (ag. Howes).

Comunità Europee - Unione doganale - Tributi interni differenziati - Legittimità - Limiti - I.V.A. - Acqueviti.

(Trattato C.E.E., art. 95; d.l. 4 marzo 1977, n. 58, conv. in legge 9 maggio 1977, n. 183; d.l. 1° ottobre 1982, n. 697).

Gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire, nell'osservanza delle direttive in materia, un'aliquota IVA più alta per i prodotti di lusso rispetto ai prodotti nazionali o importati che non abbiano tale carattere, purché tuttavia i criteri scelti per determinare la categoria più colpita non siano discriminatori nei confronti dei prodotti similari analoghi o che siano nel rapporto di concorrenza di cui all'art. 95, secondo comma, del trattato C.E.E., coi prodotti nazionali. Applicando alle acqueviti una tassazione differenziata in funzione del criterio della denominazione di origine o di provenienza, la Repubblica Italiana ha trasgredito, per quanto riguarda i prodotti importati dagli altri Stati membri, gli obblighi derivanti dall'art. 95 del trattato C.E.E., in quanto fra tutte le acqueviti vi è un determinato numero che vanno qualificate prodotti similari e comunque fra tutte le acqueviti esistono proprietà comuni sufficienti per costituire un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale, e con il criterio suddetto vengono in pratica ad essere tassati maggiormente solo i prodotti importati, sebbene la denominazione d'origine o di provenienza non conferiscano in linea generale ed automatica alle acqueviti cui si riferiscono il carattere di beni di consumo di lusso o di prestigio (1).

(1) La sentenza è nella scia dell'indirizzo seguito dalla Corte riguardo alla tassazione delle bevande alcoliche in Italia. Pur riaffermando il principio che il diritto comunitario non limita la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti, in funzione di criteri obiettivi come le condizioni di produzione e le materie prime impiegate (sentenze, citate in motivazione, 14 gennaio 1981, nella causa 46/80, VINAL, e nella causa 140/70 CHEMICAL FARMACEUTICI, in questa *Rassegna*, 1981, I, 47, e 27 maggio 1981, nelle cause riunite 142-143/80, ESSEVI-SALENGO, *ibidem*, 303, con note di

(*omissis*) 1. - Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 dicembre 1981, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica italiana, applicando in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) una tassazione differenziata alle acqueviti in funzione del criterio della denominazione d'origine o di provenienza, ha trasgredito agli obblighi derivantile dall'art. 95 del Trattato CEE.

2. - Il regime italiano dell'IVA prevede accanto all'aliquota ordinaria, un'aliquota ridotta e due aliquote maggiorate. La prima aliquota maggiorata, pari al momento dell'introduzione del ricorso al 18%, veniva portata al 20% dal decreto legge 1° ottobre 1982, n. 697 (G.U. Repubblica Italiana 4 ottobre 1982, n. 273). Essa si applica ad una serie di prodotti destinati, secondo il legislatore italiano, al consumo non necessario o voluttuario. La seconda aliquota maggiorata che colpisce prodotti il cui consumo, secondo il legislatore italiano, ha carattere di lusso o di prestigio, era del 35% al momento dell'introduzione del ricorso e veniva portata al 38% dal decreto legge 1° ottobre 1982, n. 697.

3. - Ai sensi del decreto legge 4 marzo 1977, n. 58 (G.U. Repubblica Italiana 14 marzo 1977, n. 70), convertito nella legge 9 maggio 1977, n. 183 (G.U. Repubblica Italiana 13 maggio 1977, n. 129) e modificato con decreto legge 1° ottobre 1982, n. 697 (G.U. Repubblica Italiana 4 ottobre 1982, n. 273), tutte le acqueviti sono tassate con aliquota maggiorata. Nell'ambito delle stesse viene, tuttavia, fatta una distinzione poiché il gin e le acqueviti a denominazione di origine o di provenienza regolamentata o tutelata con norme specifiche sul territorio di produzione vengono tassate al 35%, ora al 38%, mentre le altre sono gravate del 18%, ora del 20%.

CONTI), la Corte, proprio in applicazione di tale principio, ha ritenuto discriminatorio, e come tale contrario all'art. 95 del Trattato, il regime IVA italiano che colpisce con aliquote diverse le acqueviti a seconda che esse abbiano una denominazione di origine o di provenienza (come quasi tutti i prodotti importati) o non l'abbiano (come quasi tutti i prodotti nazionali): siffatto criterio non sarebbe obiettivo, secondo la Corte, perché non tale da caratterizzare una singola acquevite e distinguerla da altre che pur si trovano in condizioni di similarità o in rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale. In questa angolazione la sentenza si riallaccia alle precedenti sentenze 27 febbraio 1980, nella causa 169/78, COMMISSIONE c. ITALIA, in questa *Rassegna*, 1980, I, 272, con nota di CONTI, relativa ai contrassegni di Stato sui recipienti contenenti acquevite destinata alla vendita al minuto, e 15 luglio 1982, nella causa 216/81, COGIS, *ibidem*, 1982, 913, relativa alla sovrimposta di confine e al diritto erariale che colpivano l'whisky importato.

4. - In considerazione del fatto che non esiste in Italia alcuna regolamentazione di tutela della denominazione d'origine o di provenienza per le acqueviti di produzione nazionale — essenzialmente quelle chiamate « grappa » — la Commissione sosteneva che detto regime aveva creato, col criterio sopra descritto, una sotto-categoria fiscale che portava a gravare maggiormente la quasi totalità delle acqueviti importate dagli altri Stati membri rispetto ai prodotti nazionali analoghi o concorrenti.

5. - Ritenendo pertanto questo regime incompatibile con l'art. 95 del Trattato, essa apriva la procedura di cui all'art. 169 del Trattato ed emetteva, il 2 febbraio 1979, un parere motivato concernente sia la tassazione maggiorata del gin, sia quella delle acqueviti a denominazione di origine o di provenienza prodotte negli altri Stati membri. Con tale parere essa affermava che mantenendo il suddetto regime di tassazione, la Repubblica Italiana aveva trasgredito gli obblighi derivantile dall'articolo 95 del Trattato e l'invitava ad adottare i provvedimenti necessari ad ovviare alla suddetta trasgressione.

6. - Non avendo la Repubblica Italiana ottemperato all'invito, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

7. - La Commissione, le cui conclusioni sono sostenute dal Governo del Regno Unito, assume, essenzialmente, che il regime di tassazione differenziata di cui è causa ha l'effetto di gravare la quasi totalità delle acqueviti importate dagli altri Stati membri più onerosamente della quasi totalità delle acqueviti italiane e di proteggere in tal modo la produzione nazionale. Pur riconoscendo che è consentito agli Stati membri prevedere aliquote di tassazione differenziata anche per prodotti simili o concorrenti nell'osservanza delle condizioni stabilite dalla Corte nella sentenza 14 febbraio 1981 (*Vinal*, 46/80, Racc. 1981, pag. 77), la Commissione sostiene che i criteri scelti dal Governo italiano non soddisfano tali requisiti. Il criterio tratto dalla denominazione d'origine o di provenienza controllata ha l'effetto di escludere, a priori, dall'ambito di applicazione dell'aliquota meno elevata la quasi totalità delle acqueviti importate, riservandone il beneficio alla quasi totalità della produzione italiana, sebbene il fatto che altri Stati membri regolamentino la tutela della denominazione d'origine o di provenienza delle acqueviti non differenzi queste acqueviti da quelle italiane in misura sufficiente a poter giustificare il diverso trattamento. A sostegno della sua tesi, la Commissione sottolinea che il prezzo base — tasse escluse — di talune acqueviti importate è analogo a quello di taluni prodotti italiani; tale confronto contraddice l'affermazione del Governo italiano secondo cui i prodotti

soggetti ad aliquota più alta vengono consumati da clienti che si servono di preferenza di prodotti di lusso o di prestigio e che hanno maggiori capacità contributive.

8. - Il Governo della Repubblica Italiana, sia durante il procedimento amministrativo, sia nel corso della fase giurisdizionale della presente causa, non ha smesso di contestare l'asserita trasgressione. Esso osserva, anzitutto, che secondo la costante giurisprudenza della Corte gli Stati membri possono istituire sistemi impositivi differenziati, anche per prodotti identici, in funzione di criteri obiettivi, come le condizioni di produzione e le materie prime impiegate (22 giugno 1976, *Bobie*, 127/75, Racc. 1976, pag. 1079; 10 ottobre 1978, *Hansen*, 148/77, Racc. 1978, pag. 1787; 8 gennaio 1980, *Schneider*, 26/80, Racc. 1980, pag. 3469; 14 gennaio 1981, *Chemial*, 140/79, e *Vinal*, 46/80, Racc. 1981, pagg. 1 e 77; 27 maggio 1981, *Essevi e Salengo*, 142 e 143/80, Racc. 1981, pag. 1413). Esso sottolinea in particolare che, nelle due sentenze 14 gennaio 1981, *Chemial* e *Vinal*, la Corte ha riconosciuto che l'applicazione di un sistema di tassazione differenziata non può essere considerata come una protezione indiretta della produzione nazionale ai sensi dell'art. 95, 2° comma, per il solo fatto che il prodotto tassato in misura maggiore è, in pratica, un prodotto esclusivamente importato dagli altri Stati membri.

9. - Secondo il Governo italiano, la maggiore tassazione del gin e delle acqueviti a denominazione d'origine o di provenienza disciplinate o tutelate da disposizioni specifiche sul territorio di produzione risponde a criteri obiettivi. La maggiore aliquota IVA che grava su queste acqueviti corrisponderebbe alla legittima preoccupazione, peculiare ad ogni regime IVA, di applicare aliquote diverse ai prodotti di consumo che rispondono ad esigenze essenziali o, comunque, necessarie, a quelli non necessari e, infine, a quelli di prestigio o di lusso.

10. - Le acqueviti protette da una denominazione d'origine o di provenienza rientrerebbero, proprio per tale caratteristica, nell'ultima categoria, e sarebbero pertanto particolarmente ricercate dalle classi sociali più agiate, cosicché la loro maggiore tassazione «intende soltanto colpire più pesantemente, per ragioni di giustizia distributiva, un consumo di lusso che costituisce, come tale, indice di una più elevata capacità contributiva». Il regime di tassazione di cui è causa risponderebbe pertanto alle esigenze di obiettività e di neutralità necessarie a giustificare, nell'osservanza dell'art. 95, le tassazioni differenziate di prodotti analoghi o concorrenti.

11. - In linea di fatto, il Governo italiano osserva inoltre che il gin di produzione nazionale — il cui volume supera quello dei prodotti importati — è gravato, per le medesime considerazioni, dell'aliquota più

alta. Esso aggiunge che la maggiore tassazione delle acqueviti a denominazione d'origine o di provenienza controllata non ha avuto l'effetto, vietato dall'art. 95, 2° comma, di proteggere altre produzioni. I dati statistici dedotti dalle due parti dimostrerebbero infatti che l'importazione in Italia da altri Stati membri — specialmente dal Regno Unito e dalla Francia — sia di gin che di acqueviti a denominazione d'origine o di provenienza era complessivamente aumentata in forte misura dal 1971 al 1981.

12. — Prima d'esaminare le varie tesi sostenute nella presente causa, va constatato che — come si desume dal tenore letterale del ricorso ed è stato confermato dalla Commissione all'udienza — la causa non riguarda la tassazione del gin, ma solo quella delle acqueviti a denominazione d'origine o di provenienza controllata o disciplinata da norme specifiche sul territorio di produzione.

13. — In merito a dette acqueviti, il Governo della Repubblica Italiana ha ragione di ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte « il diritto comunitario non limita, nello stadio attuale della sua evoluzione, la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti, in funzione di criteri obiettivi. Siffatte differenziazioni sono compatibili col diritto comunitario purché perseguano scopi di politica economica compatibili, anch'essi, con gli imperativi del Trattato e del diritto derivato, e le loro modalità siano tali da evitare qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, o di protezione a favore di prodotti nazionali concorrenti » (sentenza 27 maggio 1981, *Essevi e Salengo*, 142 e 143/80, Racc. 1981, pag. 1413).

14. — Non si può, del resto, contestare che, nell'ambito dei regimi armonizzati di imposta sul valore aggiunto, gli Stati membri hanno la facoltà di gravare maggiormente, in particolare, certi beni di consumo considerati prodotti di lusso. Tuttavia, la libertà d'imposizione in materia di tributi nazionali, che deve pertanto essere lasciata agli Stati membri, non può legittimare deroghe al principio fondamentale di non discriminazione fiscale di cui all'art. 95, ma deve rientrare nell'ambito di detta norma e rispettarne i divieti.

15. — L'esame del regime di cui è causa porta a concludere che esso non soddisfa tali condizioni.

16. — Come ha ripetutamente ammesso la Corte, fra l'altro, nelle sentenze 27 febbraio 1980 (*Commissione c/ Francia*, 168/79; *Commissione c/ Italia*, 169/78 e *Commissione c/ Danimarca*, 171/78, Racc. 1980, pagine 347, 385 e 447), fra tutte le acqueviti vi è un indeterminato numero

di bevande che vanno qualificate prodotti simili ai sensi dell'art. 95, 1° comma, ed anche nei casi in cui non è possibile riscontrare un sufficiente grado d'analogia fra i prodotti considerati, esistono tuttavia fra tutte le acqueviti proprietà comuni sufficienti per costituire un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale. Basta questa constatazione per desumere che la loro rispettiva tassazione non deve avere effetto protezionistico della produzione nazionale. Onde valutare quest'effetto, è necessario, lasciando da parte il raffronto di dati relativi al consumo e all'importazione, considerare quale sarebbe il mercato potenziale dei prodotti di cui trattasi in assenza di misure protezionistiche.

17. - Trattandosi di prodotti sia simili, sia in rapporto di concorrenza, che rientrano quindi nell'ambito d'applicazione dell'art. 95, 2° comma, non si può pertanto ritenere compatibile col divieto di discriminazione posto da detta norma un criterio di tassazione maggiorata, quale quello di denominazione d'origine o di provenienza, che, per definizione, non possa comunque venir applicato ai prodotti nazionali analoghi o che si trovino nel suddetto rapporto di concorrenza coi prodotti importati da altri Stati membri. Un regime del genere ha l'effetto d'escludere a priori i prodotti nazionali dal regime di tassazione più oneroso, in quanto essi non soddisferanno mai le condizioni della tassazione maggiorata e dipende solo dalla volontà del legislatore nazionale — non instaurando un regime generale da applicare a tutte le acqueviti — prolungare indefinitamente tale situazione indipendentemente, peraltro, dalle similitudini o dalle discordanze nelle condizioni di produzione, di qualità, di prezzo e di concorrenza fra prodotti nazionali e prodotti importati dagli altri Stati membri.

18. - Siffatto carattere discriminatorio e, comunque, protezionistico della produzione nazionale è posto in piena luce dalla constatazione, che risulta dai dati statistici forniti dalla convenuta, che, per il periodo 1975-1981, almeno il 98,5 % delle acqueviti importate è stato tassato col'aliquota maggiorata del 35 % (secondo la valutazione del Governo italiano, l'Italia importava solo hl. 2.000-3.000 di acqueviti tassate al 18 %, su un'importazione annua complessiva oscillante fra hl. 194.099 ed hl. 284.087), mentre, per lo stesso periodo, più del 98,5 % delle acqueviti italiane ha fruito dell'aliquota del 18 % (il consumo annuo di gin italiano soggetto ad imposta del 35 % è stato stimato a hl. 4.000 circa, mentre il consumo complessivo di acqueviti nazionali variava da hl. 266.978 ad hl. 368.644 annui).

19. - Non si può inoltre trascurare il fatto che se fra le denominazioni d'origine o provenienza talune possono essere tali da conferire ai prodotti che ne beneficiano una reputazione di qualità, esse non conferiscono, per questo, in linea generale ed automatica alle acqueviti a cui

si riferiscono il carattere di beni di consumo di lusso o di prestigio. Cosa che avviene, in particolare, quando queste non hanno tale carattere nello Stato membro d'origine.

20. - Se del resto — e non ha potuto essere dimostrato — la presunzione di prodotto di lusso o di prestigio che la normativa italiana desume dalla denominazione d'origine o di provenienza dovesse, momentaneamente, corrispondere, nell'uno o nell'altro Stato membro, a precedenti abitudini di consumo, si deve tener conto del fatto che la creazione di un mercato comune nel quale, in conformità agli artt. 2 e 3 del Trattato, le merci circolano liberamente in condizioni di concorrenza non falsata, ha lo scopo d'eliminare simili cristallizzazioni delle abitudini di consumo garantendo, quanto più è possibile, a tutti i consumatori le medesime possibilità d'accedere all'insieme dei prodotti comunitari.

21. - Va infine sottolineato che le suddette considerazioni non limitano affatto la facoltà degli Stati membri di stabilire, nell'osservanza delle direttive in materia, un'aliquota IVA più alta per i prodotti di lusso rispetto ai prodotti nazionali o importati che non abbiano tale carattere, purché tuttavia i criteri scelti per determinare la categoria più colpita non siano discriminatori nei confronti dei prodotti importati analoghi o che siano nel rapporto di concorrenza di cui all'art. 95, 2° comma, coi prodotti nazionali.

22. - Dalle suddette considerazioni risulta che, applicando alle acquievi una tassazione differenziata in funzione del criterio della denominazione d'origine o di provenienza — come risulta dal decreto legge 4 marzo 1977, n. 58, relativo all'IVA — la Repubblica italiana ha trasgredito, per quanto riguarda i prodotti importati dagli altri Stati membri, gli obblighi derivantile dall'art. 95 del Trattato CEE. (*omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 15 marzo 1983, nelle due cause 61/82 e 62/82 - Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Rozés - Repubblica italiana (avv. Stato Fiumara) c. Commissione delle C.E. (ag. Campogrande).

Comunità Europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Vendita di cereali di intervento.

(Regolamento C.E.E. del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, artt. 1, 3 e 5; reg. C.E.E. della Commissione 27 febbraio 1970, n. 376, artt. 1 e 3).

Comunità Europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti per il latte scremato in polvere.

(Regolamento C.E.E. del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, artt. 1, 3 e 5; reg. C.E.E. della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, art. 1).

Comunità Europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti al magazzinaggio del vino.

(Regolamenti C.E.E. del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, artt. 1, 3 e 5, e 28 aprile 1970, n. 816, artt. 5, 6 e 7; reg. C.E.E. della Commissione 20 luglio 1970, n. 1437).

Comunità Europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuti all'ammasso di formaggio.

(Regolamenti C.E.E. del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, artt. 1, 3 e 5, e 15 luglio 1968, n. 971, artt. 10 e 11; reg. C.E.E. della Commissione 27 luglio 1968, n. 1107, art. 17).

Comunità Europee - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (F.E.O.G.A.) - Liquidazione dei conti - Aiuto all'ammasso di carni essiccate.

(Regolamento C.E.E. del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, artt. 1, 3 e 5; reg. C.E.E. della Commissione 11 ottobre 1974, n. 2600).

Nel 1974 l'organismo di intervento italiano non poteva vendere i cereali detenuti ad un prezzo inferiore a quello di mercato, secondo quanto stabilito nel regolamento CEE della Commissione 27 febbraio 1970, n. 376, in quanto preoccupazioni di carattere sociale, quali l'intento di frenare fenomeni speculativi, avrebbero potuto legittimare opportune iniziative dirette ad ottenere, nell'ambito comunitario, l'adeguamento della normativa da applicare, ma non avrebbero dovuto condurre ad una interpretazione dei regolamenti comunitari in contrasto con la loro lettera e con la loro finalità: è pertanto legittimo l'accredito al F.E.O.G.A. di una somma corrispondente al minore introito della vendita (1).

Gli aiuti al latte scremato trasformato in alimenti composti per animali possono essere corrisposti solo per il quantitativo di prodotto effettivamente utilizzato nella fabbricazione dei mangimi, senza tener conto dei cali di lavorazione: le somme erroneamente corrisposte dall'organismo di intervento italiano per il prodotto disperso in cali di lavorazione effettivi non sono imputabili al F.E.O.G.A. (2).

Gli aiuti al magazzinaggio privato del vino, previsti e disciplinati dai regolamenti CEE del Consiglio n. 816/70 del 18 aprile 1970 e della Commissione n. 1437/70 del 20 luglio 1970, sono legittimamente corrisposti, e come tali imputabili al F.E.O.G.A., solo se i relativi contratti di ma-

(1-5) La Commissione prosegue in una linea di interpretazione rigidissima, e non sempre molto convincente, anche per la sinteticità delle motivazioni adottate, dei regolamenti comunitari che contemplano spese che fanno carico al F.E.O.G.A. (cfr. la precedente sentenza 27 gennaio 1981, nella causa n. 1251/79, ITALIA c. COMMISSIONE, in questa *Rassegna*, 1981, I, 172, e le altre sentenze, ivi citate, che hanno respinto analoghi ricorsi di altri Stati, cui *adde*, ora, la sentenza 15 marzo 1983, nella causa 45/82, PAESI BASSI c. COMMISSIONE, che ha visto anch'essa soccombente lo Stato ricorrente). La constatazione della rigidità con la quale la Corte e prima di essa la Commissione controllano la impu-

gazzinaggio siano stati stipulati nei termini prescritti dalla normativa comunitaria con la stesura di atto scritto, previa verifica di tutti gli elementi pertinenti da parte dell'ente di intervento (3).

Gli aiuti al magazzinaggio privato del formaggio, previsti e disciplinati dai regolamenti CEE del Consiglio n. 971/68 del 15 luglio 1968 e della Commissione n. 1107/68 del 27 luglio 1968, sono legittimamente corrisposti, e come tali imputabili al F.E.O.G.A., solo se i relativi contratti di magazzinaggio siano stati stipulati nei termini prescritti dalla normativa comunitaria con la stesura di uno specifico atto scritto (4).

Gli aiuti all'ammasso privato di carni essiccate, di cui al regolamento CEE della Commissione n. 2600/74 dell'11 ottobre 1974 sono legittimamente corrisposti, e come tali imputabili al F.E.O.G.A., solo se è stato rispettato il periodo minimo di stagionatura, che deve riguardare tutti i prodotti che formano oggetto del singolo contratto (5).

I

(omissis) 1. - Con atto registrato in cancelleria l'11 febbraio 1982, la Repubblica italiana ha presentato a questa Corte, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 16 novembre 1981, n. 81/1043, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1974 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (G. U. 1981, n. L 375, pag. 25), in quanto la Commissione ha aumentato a beneficio del F.E.A.O.G. le entrate connesse con la vendita di cereali d'intervento di un importo di lire 2.264.702.642 e in quanto essa non ha imputato al F.E.A.O.G. un importo di L. 1.876.422.089 relativo al versamento di aiuti inerenti al latte magro in polvere utilizzato per l'alimentazione degli animali, al magazzinaggio del vino e all'ammasso di formaggio.

a) Vendita di cereali di intervento

2. - Il regolamento della Commissione 27 febbraio 1970, n. 376, « che fissa le procedure e le condizioni per la vendita dei cereali detenuti dagli

tabilità al F.E.O.G.A. delle spese erogate dagli organismi di intervento, in adempimento di obblighi imposti da norme comunitarie, deve indurre anche tali organismi ad una attenta considerazione dei problemi che si pongono, che li veda magari, in caso di effettivo dubbio, subordinare l'erogazione dell'aiuto ad una chiara e specifica presa di posizione positiva da parte della Commissione o addirittura alla risoluzione della controversia in sede contenziosa previo giudizio interpretativo della Corte di giustizia: ciò può ritardare effettivamente l'erogazione di alcuni aiuti, ma, nei casi dubbi, è preferibile il ritardo alla esclusione di ingentissime somme dalla imputazione al F.E.O.G.A.

organismi d'intervento» (G. U. n. L 47, pag. 49), dispone, all'art. 1, che detta vendita deve essere effettuata mediante gara e, all'art. 3, n. 2, che il prezzo di vendita deve corrispondere, almeno, al prezzo locale di mercato.

3. - Il Governo italiano sostiene che tali condizioni sono state osservate all'atto della vendita di rilevanti quantitativi di cereali acquistati presso enti di intervento di altri Stati membri e messi in vendita in Italia durante i primi sette mesi del 1974. La Commissione afferma, per contro, che i cereali trasferiti alla Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: A.I.M.A.), ente italiano di intervento, sono stati messi in vendita da quest'ultimo a prezzi nettamente inferiori ai prezzi di mercato locali.

4. - È ormai pacifico fra le parti, in questa fase della controversia, che, all'epoca presa in considerazione, la media dei prezzi di mercato rilevati sulle piazze di Alessandria, Milano, Bologna, Padova, Ancona e Grosseto, ascendeva a 9.500 lire al quintale, mentre i prezzi di vendita dei cereali di intervento praticati dall'A.I.M.A. oscillavano fra le 8.000 e le 8.200 lire al quintale.

5. - Il Governo italiano fa valere tuttavia che gli anni 1973 e 1974 sono stati caratterizzati da una situazione congiunturale particolare che ha condotto le autorità italiane a disporre un blocco temporaneo dei prezzi per taluni generi alimentari di largo consumo quali le paste alimentari. I prezzi dei cereali d'intervento sono stati determinati in funzione di questo blocco. Infatti, i cereali d'intervento sono stati esitati dall'AIMA allo scopo di agevolare il mantenimento di tale blocco a fronte di movimenti speculativi sul mercato e tale operazione non avrebbe avuto alcun successo se questi cereali fossero stati venduti al prezzo di mercato.

6. - Questo argomento va disatteso. Benché preoccupazioni di carattere sociale possano legittimare opportune iniziative dirette ad ottenere, nell'ambito comunitario, l'adeguamento della normativa da applicare, esse non possono condurre tuttavia ad una interpretazione dei regolamenti comunitari in contrasto con la loro lettera e con le loro finalità.

7. - Va ricordato, al riguardo, che le disposizioni del regolamento n. 376/70, a norma delle quali il prezzo di vendita dei cereali messi in vendita dagli enti di intervento deve corrispondere, almeno, al prezzo locale di mercato, si prefiggono lo scopo di evitare un deterioramento del mercato, garantendo così il buon funzionamento dei provvedimenti di intervento comunitari.

8. - Ne consegue che tale capo della domanda va respinto.

b) *Aiuti per il latte scremato in polvere*

9. - L'art. 1 del regolamento della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, « relativo alle modalità per la concessione di aiuti al latte scremato trasformato in alimenti composti ed al latte scremato in polvere destinato all'alimentazione degli animali » (G. U. n. L 115, pag. 1), dispone che il latte magro in polvere può beneficiare di aiuti soltanto dopo essere stato utilizzato nella fabbricazione di mangimi composti alle condizioni di cui all'art. 4. Questa ultima norma fissa i requisiti a cui debbono rispondere gli alimenti composti per animali.

10. - Il Governo italiano sostiene che la Commissione avrebbe dovuto imputare al F.E.A.O.G. un importo corrispondente ai cali di lavorazione, vale a dire il quantitativo di latte magro in polvere perduto, per motivi puramente tecnici, nel corso del processo di fabbricazione del prodotto composto. Gli aiuti corrisposti dall'A.I.M.A. ai produttori erano comprensivi di tali perdite fino al limite massimo del 2 % dell'ammontare complessivo dell'aiuto.

11. - A parere della Commissione, solo il latte magro ed il latte magro in polvere effettivamente utilizzati per l'alimentazione degli animali possono fruire dell'aiuto comunitario. La tesi del Governo italiano equivarrebbe ad accordare l'aiuto a qualsiasi quantitativo di prodotto utilizzato nel processo di produzione dei mangimi.

12. - Il punto di vista esposto dalla Commissione va accolto. Esso è conforme alla stessa formulazione delle norme del regolamento numero 990/72 e si fonda sul suo preambolo ove, dopo un accenno alla necessità di apportare talune modifiche alla normativa vigente all'epoca, viene menzionata espressamente l'esigenza di assicurare « che il latte scremato e il latte scremato in polvere ai quali siano concessi aiuti siano effettivamente utilizzati per l'alimentazione degli animali ».

13. - Il Governo italiano fa altresì valere che la Commissione, anche ove la sua interpretazione fosse esatta, non aveva il diritto di ridurre le spese di cui trattasi nella misura del 2 % che costituisce il limite massimo consentito dalla legge italiana. In realtà la percentuale media di perdite a fronte delle quali è stato versato l'aiuto andrebbe valutata all'1 %.

14. - Il Governo italiano ha prodotto alla Corte come prova una tabella che riguarda tuttavia solo il 25 % del quantitativo totale di polvere di latte trasformato in mangimi in Italia durante gli anni 1974 e 1975. Relativamente a tale quantitativo, il calo medio ammontava a 1,745 % per l'anno 1974 e a 1,464 % per l'anno 1975.

15. - Alla luce di quanto sopra, non è provato che, sul totale del quantitativo trasformato, la percentuale delle perdite effettive si scosti sensibilmente dalla misura massima del 2% contemplata dalla legge italiana e sulla quale si è basata la Commissione all'atto della liquidazione.

16. - Di conseguenza, le censure mosse alla decisione della Commissione per quanto concerne gli aiuti al latte magro in polvere vanno respinte.

c) Aiuti al magazzinaggio del vino

17. - Il Governo italiano riconosce che la decisione della Commissione di non imputare al F.E.A.O.G. l'importo litigioso relativo all'aiuto al magazzinaggio di vino per l'anno 1974 si basa sugli stessi motivi dell'analoga decisione riguardante l'anno precedente e che la Corte ha respinto il ricorso promosso dalla Repubblica italiana contro tale ultimo provvedimento nella sentenza 27 gennaio 1981 (causa 1251/79, Italia c. Commissione, Racc. pag. 205). Esso chiede tuttavia alla Corte di riconsiderare il suddetto problema.

18. - Come giustamente ricordato dal Governo italiano, la sentenza 27 gennaio 1981 ha accertato che l'A.I.M.A. non aveva corrisposto gli aiuti al magazzinaggio di vino, per l'anno 1973, in conformità alle norme comunitarie pertinenti in quanto non si era provveduto alla conclusione dei contratti entro una certa data. La Corte ha precisato che, ai sensi delle norme comunitarie in materia, la conclusione di un contratto di magazzinaggio avviene solo al momento della stesura dell'atto scritto previa verifica della sussistenza delle condizioni cui l'aiuto comunitario è subordinato.

19. - Il Governo ricorrente contesta tale ultima interpretazione senza tuttavia fornire ulteriori argomenti oltre a quelli già esaminati nella succitata sentenza.

20. - Di conseguenza, neppure questo capo della domanda può essere accolto.

d) Aiuti all'ammasso di formaggio

21. - L'art. 10 del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 971, « che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato dei formaggi Grana padano e Parmigiano-Reggiano » (G. U. n. L 166, pag. 8), dispone, al n. 2, che l'aiuto all'ammasso privato di detti formaggi è subordinato alla stipulazione di un contratto d'ammasso fra l'ente di intervento e ogni interessato in grado di rispettare le condizioni del contratto.

22. - Il Governo italiano sostiene che, conformemente alla prassi seguita dall'A.I.M.A., la redazione, da parte di un funzionario dello Stato, del verbale di costituzione in ammasso, che precisa la data di inizio delle operazioni di introduzione in magazzino, va equiparata alla conclusione di un contratto.

23. - A parere della Commissione, un contratto di ammasso si intende concluso, ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 971/68, solo al momento della sottoscrizione, da parte dell'ammassatore e del rappresentante dell'ente di intervento, dell'atto scritto contenente le condizioni del contratto. Essa ricorda, al riguardo, che a norma dell'art. 11 del regolamento n. 971/68, il contratto di ammasso deve almeno comprendere disposizioni riguardanti la quantità di formaggio immagazzinata, l'importo dell'aiuto, le date relative all'esecuzione del contratto, le condizioni concernenti la quantità minima di formaggi per partita e le misure di controllo.

24. - Il Governo italiano si fonda essenzialmente sull'argomento secondo cui la conclusione di un contratto di ammasso di formaggi è disciplinata dal diritto nazionale. A differenza delle norme comunitarie in materia di magazzinaggio di vino, oggetto della sentenza 27 gennaio 1981, quelle relative all'ammasso di formaggio non richiederebbero alcuna forma particolare per il contratto. Orbene, le norme generali del diritto civile italiano dispongono che il contratto è concluso nel momento dell'incontro di volontà fra le parti. Inviando all'A.I.M.A. una domanda per la conclusione di un contratto d'ammasso, l'ammassatore farebbe una proposta all'A.I.M.A. che verrebbe accettata da quest'ultima al momento della stesura del verbale di constatazione dei quantitativi di formaggio costituiti in ammasso. L'atto scritto, in forma di disciplinare, che l'interessato è successivamente invitato a sottoscrivere, si limiterebbe a riassumere, a fini contabili, le operazioni già eseguite.

25. - La Commissione muove, come il Governo italiano, dal presupposto che la conclusione del contratto d'ammasso sia disciplinata, nella specie, dalla legge italiana. A suo parere, le norme nazionali inerenti alle attività dell'A.I.M.A. dispongono tuttavia che il contratto fra tale ente e l'ammassatore è concluso nel momento in cui questo ultimo appone la propria firma all'atto di sottomissione col quale si impegna ad osservare le condizioni elencate nel disciplinare.

26. - Va fatto rilevare che le norme comunitarie, pur non fissando espressamente la forma del contratto d'ammasso di formaggio, si basano sul presupposto che ogni operazione di ammasso, onde beneficiare dell'aiuto comunitario di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 971/68, dev'essere preceduta dalla stipulazione di un contratto scritto.

27. - Tale requisito discende innanzitutto dal preambolo del regolamento n. 971/68 ove, dopo la considerazione che l'ammasso privato deve contribuire a realizzare l'equilibrio del mercato, si fa osservare che vanno adottate norme comunitarie che assicurino il regolare funzionamento di tale forma di ammasso e che a tal fine è necessario, in particolare, prevedere « un contratto d'ammasso stipulato secondo norme comunitarie ».

28. - Si ricava poi dalle norme comunitarie pertinenti ed in particolare dall'art. 11 del regolamento n. 971/68, che elenca talune disposizioni da inserire obbligatoriamente nel contratto di ammasso, che quest'ultimo può avere soltanto forma scritta. La stessa conclusione discende dall'art. 17, n. 2, del regolamento della Commissione 27 luglio 1968, n. 1107, « relativo alle modalità di applicazione degli interventi, sul mercato dei formaggi Grana padano e Parmigiano Reggiano » (*G.U.* n. L 184, pag. 29), a norma del quale l'assuntore perde il beneficio dell'aiuto se quantitativi di formaggio compresi nel contratto escono dall'ammasso prima della scadenza contrattuale.

29. - La stessa interpretazione si impone, infine, alla luce degli scopi perseguiti dal regime di intervento di cui trattasi. Detto regime, che rientra nell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, mira a contribuire alla stabilizzazione di questi mercati, fra l'altro, tramite un aiuto comunitario all'ammasso privato di taluni formaggi, stabilizzazione che può essere raggiunta solo se l'effettiva sottrazione dal mercato dei quantitativi di formaggio oggetto dei contratti di ammasso viene garantita da norme comunitarie.

30. - Ne consegue che, ai sensi del regolamento n. 971/68, il contratto di ammasso viene concluso soltanto al momento della firma dell'atto scritto. D'altro canto, le disposizioni nazionali che disciplinano le attività dell'A.I.M.A. precisano le modalità di sottoscrizione dei contratti di ammasso proprio per soddisfare tale requisito posto dal diritto comunitario.

31. - La doglianza del Governo italiano in ordine all'esclusione dall'imputabilità al F.E.A.O.G. di talune spese relative agli aiuti all'ammasso di formaggio non può pertanto essere accolta. (*omissis*)

II

(*omissis*) 1. - Con atto registrato in cancelleria l'11 febbraio 1982, la Repubblica italiana ha presentato a questa Corte, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 16 novembre 1981, n. 81/1044, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese

dell'esercizio 1975 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (G.U. n. L 375, pag. 27), in quanto la Commissione non ha imputato al F.E.A.O.G. un importo di L. 8.395.731.522 relativo al versamento di aiuti inerenti al latte scremato in polvere utilizzato per l'alimentazione degli animali, all'ammasso di carni essiccate, al magazzinaggio di vino e all'ammasso di formaggio. (*omissis*) (1)

b) *Aiuti all'ammasso di carni essiccate*

10. - Il regolamento della Commissione 11 ottobre 1974, n. 2600, « che modifica il regolamento n. 289/71 per quanto riguarda le modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato di alcuni prodotti stagionati o stagionati e affumicati del settore delle carni suine » (G.U. n. L 277, pag. 34) dispone, all'art. 2, che l'ammasso effettivo dei prosciutti stagionati o stagionati e affumicati inizia il primo giorno del sesto mese successivo all'inizio delle operazioni di stagionatura o di stagionatura e affumicatura.

11. - La controversia fra le parti riguarda l'espressione « inizio delle operazioni di stagionatura o di stagionatura e affumicatura ». Il Governo italiano considera come inizio delle operazioni la data della pesatura della prima partita di prodotto fresco oggetto di ciascun contratto di ammasso. Per la Commissione, l'operazione ha avuto inizio soltanto quando essa ha interessato tutti i prodotti costituenti la partita da immagazzinare.

12. - La Commissione ricorda, al riguardo, che la nozione di prosciutto stagionato o stagionato e affumicato viene precisata all'art. 1 del regolamento n. 2600/74, nel senso che si richiede che il prodotto abbia subito un periodo minimo di maturazione di 5 mesi. Di conseguenza, solo un prodotto già sottoposto a tale maturazione potrebbe essere ammesso a beneficiare dell'aiuto comunitario all'ammasso dei prosciutti stagionati o stagionati e affumicati.

13. - La tesi propugnata dalla Commissione va accolta. L'interpretazione data dal Governo italiano porterebbe infatti a far sovvenzionare, almeno parzialmente, i prodotti di cui è causa anche durante il periodo della maturazione, mentre il regime degli aiuti si propone di consentire la sottrazione dal mercato di prodotti in possesso di tutti i requisiti per esservi immessi.

14. - Questo capo della domanda è quindi infondato. (*omissis*) (1)

(1) Si omettono le parti della motivazione relative agli aiuti inerenti al latte scremato in polvere, al magazzinaggio del vino e all'ammasso del formaggio, in quanto identiche a quella della sentenza che precede.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 22 marzo 1983, nella causa 88/82 - *Pres.* Mertens de Wilmars - *Avv. Gen.* Reischl - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte di cassazione italiana nella causa Amministrazione delle Finanze c. Leonelli - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Laporta) c. Commissione delle C.E. (ag. Campogrande).

Comunità Europee - Unione doganale - Dazi doganali e tasse di effetto equivalente - Importazione da paesi terzi - Carni fresche di volatili da cortile - Diritti di visita sanitaria - Regime provvisorio.

(Regolamento C.E.E. del Consiglio 13 giugno 1967, n. 123, art. 11; direttiva C.E.E. del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118, art. 15).

Per le importazioni di carni fresche di volatili da cortile da paesi terzi, la deroga introdotta dall'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118, al divieto di esigere dazi doganali o tasse d'effetto equivalente, sancito dall'art. 11 n. 2, del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 123, si applica a far data dalla notifica della suddetta direttiva allo Stato membro interessato, indipendentemente dal fatto che questo ultimo abbia o meno adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva stessa (1).

(*Omissis*) 1. - Con ordinanza 15 maggio 1981, pervenuta il 12 marzo 1982, la Corte Suprema di cassazione ha proposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118, «relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile» (*G.U.* n. L 55, pag. 23).

2. - Detta questione è stata sollevata nell'ambito di una causa intentata dai sigg. Armando e Ottavio Leonelli contro l'amministrazione italiana delle finanze onde vederla condannare alla restituzione delle somme versate quali diritti di controllo sanitario a fronte d'importazioni, fra

(1) Pronuncia conforme alla soluzione proposta dal Governo italiano, il quale aveva osservato che l'operatività della deroga introdotta dall'art. 15 della direttiva non era subordinata a condizione alcuna, e in particolare all'adozione da parte dello Stato membro delle norme di attuazione della direttiva stessa (contenute in Italia nel d.P.R. 12 novembre 1976, n. 1000). Per la nozione di tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, nella giurisprudenza della Corte, cui la sentenza si richiama nel punto 7, cfr. le sentenze citate in FIUMARA, *Corte di Giustizia delle Comunità Europee e libera circolazione delle merci*, in questa *Rassegna*, 1978, II, pag. 3, e *Le più recenti sentenze della Corte di Giustizia sulla libera circolazione delle merci*, *ibidem*, 1980, II, pag. 78, e, in particolare, riguardo a diritti per controlli sanitari di carni importate da paesi terzi, oltre la sentenza, citata in motivazione, 22 gennaio 1980, nella causa 30/79, WIGEL, in *Racc.* 1980, 151, le sentenze 28 giugno 1978, nella causa 70/77, SIMMENTHAL, in *Racc.*, 1978,

l'altro di pollame vivo e di carni fresche di volatili da cortile dall'Ungheria, effettuate fra il 1968 e il 1975. I sigg. Leonelli hanno sostenuto che tali diritti erano stati riscossi in violazione dell'art. 11, n. 2, del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 123 « relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame ». (G. U. pag. 2301). Tale norma vieta, fra l'altro, salvo disposizioni contrarie dello stesso regolamento o deroga decisa dal Consiglio, la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente sulle importazioni di pollame da paesi terzi.

3. - Tuttavia, l'art. 15 della precitata direttiva del Consiglio n. 71/118 dispone che « fino all'entrata in vigore delle disposizioni comunitarie relative alle importazioni di carni fresche di volatili da cortile in provenienza da paesi terzi, gli Stati membri applicano a tali importazioni disposizioni almeno equivalenti a quelle risultanti dalla presente direttiva ».

4. - A norma dell'art. 16 della stessa direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della direttiva, per quanto concerne gli scambi intracomunitari, entro due anni dalla notifica stessa.

5. - Ritenendo subordinata la sentenza da pronunciare all'interpretazione delle suddette norme di diritto comunitario e, più in particolare, del combinato disposto di tali norme, la Corte Suprema di cassazione ha sospeso il procedimento sottoponendo a questa Corte la questione di « ... interpretazione dell'art. 15 della direttiva del Consiglio 71/118 relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile, affinché accerti se la deroga da detta norma introdotta al divieto di esigere dazi doganali diversi da quelli indicati nella tariffa doganale comune e tasse nazionali d'effetto equivalente (divieto sancito nel regolamento CEE n. 123 del 13 giugno 1967 relativo all'orga-

1453, e 5 luglio 1978, nelle cause 137/77, NEUMANN, in *Racc.* 1978, 1623 e 138/77, LUDWIG, in *Racc.*, 1978, 1645, ove la Corte rileva come gli obiettivi e le basi giuridiche non siano identici per gli scambi con i paesi terzi e per l'interscambio comunitario: per quest'ultimo il divieto delle tasse di effetto equivalente è inteso a realizzare il principio fondamentale della libera circolazione delle merci, mentre nei confronti dei paesi terzi la questione della riscossione di tali tasse dipende dai principi della politica commerciale comune e dall'esigenza di parificazione delle condizioni di importazione, derivante dall'istituzione della tariffa doganale comune; il divieto è quindi incondizionato e assoluto negli scambi intercomunitari, mentre la regolamentazione comunitaria può ammettere eccezioni e deroghe negli scambi esterni, purché si tratti unicamente di oneri aventi, in quanto tali, incidenza uniforme in tutti gli Stati membri sugli scambi considerati.

nizzazione comune dei mercati nel settore del pollame) e, conseguentemente, il potere per ogni Stato membro di continuare ad esigere detti tributi siano subordinati anche alla condizione ch'esso abbia già adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla citata direttiva ».

6. - Tale questione mira sostanzialmente a stabilire se, per le importazioni di carni fresche di volatili da cortile in provenienza dai paesi terzi, la deroga stabilita dall'art. 15 della direttiva n. 71/118 al divieto di riscuotere dazi doganali o tasse d'effetto equivalente, enunciata all'art. 11, n. 2, del regolamento n. 123/67, si applichi a decorrere dalla notifica della suddetta direttiva allo Stato membro interessato ovvero se la sua applicazione dipenda dalla ulteriore condizione che tale Stato membro abbia già adottato i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva stessa.

7. - Come la Corte ha constatato nella sentenza 22 gennaio 1980 (causa 30/79, Wigei, Racc. pag. 151), l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 123/67 vieta effettivamente, salvo deroga decisa dal Consiglio, la riscossione, negli scambi con i paesi terzi di carni fresche di volatili, di diritti doganali diversi da quelli indicati nella tariffa doganale comune o di tasse nazionali d'effetto equivalente. In forza di una giurisprudenza costante della Corte, la nozione di tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale riguarda gli oneri pecuniari, di qualsiasi entità, imposti per ragioni di controllo sanitario degli animali e delle carni bovine importati dai paesi terzi, a meno che tali oneri facciano parte di un sistema generale di tributi interni gravanti sistematicamente, secondo gli stessi criteri e nella stessa fase di distribuzione, sia sulle merci nazionali, sia su quelle importate.

8. - La deroga apportata a tale divieto dall'art. 15 della direttiva n. 71/118 ha lo scopo, come la Corte ha altresì già constatato nella precitata sentenza 22 gennaio 1980, di sancire, in via provvisoria, in attesa dell'attuazione del sistema comunitario di controlli sanitari relativo alle importazioni di carni fresche dai paesi terzi, un principio da applicare ai regimi nazionali rimasti in vigore. Secondo tale principio, i controlli relativi alle importazioni dai paesi terzi e i diritti riscossi in ragione di essi non debbono essere più favorevoli di quelli che, ai sensi della direttiva, disciplinano gli scambi comunitari al fine di impedire così che gli operatori economici i quali immettono sul mercato carni fresche di origine comunitaria siano sfavoriti rispetto ai loro concorrenti i quali importano carne da paesi terzi.

9. - Dalla stessa formulazione dell'art. 15 della direttiva n. 71/118 e dalla sua collocazione nel contesto della direttiva stessa si ricava che

l'obbligo, da esso imposto agli Stati membri, di sottoporre le importazioni dai paesi terzi a disposizioni nazionali almeno altrettanto severe e onerose di quelle risultanti dalla direttiva, non è subordinato alla condizione che essi abbiano già adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva e dipende dalla sola condizione della notifica della direttiva allo Stato membro.

10. - Tale punto di vista è conforme allo scopo della norma di cui è causa il cui effetto utile risulterebbe compromesso ove la deroga ivi contenuta si applicasse soltanto dopo l'attuazione, da parte dello Stato membro interessato, delle disposizioni della direttiva. Se si ammettesse una siffatta interpretazione, i prodotti provenienti dai paesi terzi potrebbero entrare nella Comunità attraverso uno Stato membro non ancora conformatosi alla direttiva e circolare liberamente senza essere assoggettati agli oneri relativi al loro controllo sanitario mentre altri Stati membri, invece, avrebbero già dato attuazione alla direttiva stessa. Orbene, ciò avrebbe la conseguenza di sfavorire le importazioni da tali ultimi Stati membri, in contrasto col principio della preferenza comunitaria, non soltanto nei confronti dei prodotti dello Stato membro di cui si tratta, ma anche nei confronti dei prodotti, provenienti dai paesi terzi, importati nella Comunità attraverso tale Stato membro.

11. - Va aggiunto che la deroga di cui all'art. 15 della direttiva n. 71/118 riguarda solo le importazioni di carni fresche di volatili da cortile e non quelle di pollame vivo così come appare chiaramente sia dalla formulazione stessa di questa norma sia dallo scopo della suddetta direttiva quale definito all'art. 1 della stessa.

12. - La questione sollevata dalla Corte Suprema di cassazione va pertanto risolta nel senso che, per le importazioni di carni fresche di volatili da cortile da paesi terzi, la deroga, introdotta dall'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118, al divieto di esigere dazi doganali o tasse d'effetto equivalente, sancito all'art. 11, n. 2, del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 123, si applica a far data dalla notifica della suddetta direttiva allo Stato membro interessato, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo abbia o meno adottato i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva stessa. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 luglio 1982, n. 4198 - Pres. Berri - Rel. Vela - P.M. Grimaldi - Pistacchi (avv. Raffaelli) c. Presidenza Consiglio dei Ministri (avv. Stato Cerocchi).

Competenza civile - Azione di indebito arricchimento nei confronti della p.a. - Riconoscimento implicito - Irrilevanza - Imputabilità giuridica alla p.a. delle situazioni dedotte in giudizio - Necessità - Determinazione economica della prestazione resa - Giurisdizione ordinaria.

Le prestazioni (nella specie di stenodattilografo) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, effettuate senza la emanazione di un provvedimento o comunque di atto scritto, ma in virtù di una assunzione solo verbale, non sono riconducibili né ad un rapporto di impiego pubblico, né ad un rapporto di impiego privato di lavoro subordinato secondo la disciplina della legge 23 luglio 1961 n. 520 (che richiede l'atto scritto), ma hanno rilevanza solo come fatto produttivo di un indebito arricchimento, la cui azione è proponibile dinanzi l'A.G.O., anche per la determinazione economica della prestazione resa, se la p.a., di ciò consapevole, nulla abbia fatto per respingerla, sicché nell'avvenuta utilizzazione della prestazione è da ravvisare, invece di un atto di riconoscimento, un mero fatto dimostrativo dell'imputabilità giuridica alla p.a. della situazione dedotta in giudizio (1).

(omissis) La Pistacchi sostiene che la Corte d'appello ha violato, con motivazione per di più contraddittoria ed insufficiente, « tutte le norme ed i principi » posti a tutela del rapporto di lavoro subordinato, in

(1) Nella motivazione della sentenza possono ravvisarsi, su questioni marginali rispetto all'oggetto del giudizio, alcune precisazioni sulla irrilevanza, per la configurazione del rapporto di impiego pubblico, della esistenza di un atto formale di nomina (cfr. Sez. Un. 19 marzo 1982 n. 1788), tranne se si tratta di rapporto costituito con la Amm.ne dello Stato e sulla inapplicabilità del principio della libertà di forma nei confronti della p.a. Ma la sentenza desta particolare interesse laddove, ai fini della proponibilità dell'azione di indebito arricchimento, afferma che è sufficiente non il riconoscimento dell'avvenuta utilizzazione della prestazione, bensì la imputabilità giuridica alla p.a. della situazione dedotta in giudizio: sulla proponibilità dell'azione qui in esame cfr. Cass. 28 gennaio 1970, in questa *Rassegna* 1970, I, 67 e Sez. Un. 22 marzo 1983 n. 2008, *ivi*, *ultra*, 322; v. anche il *Contenzioso dello Stato* 1976-80, II, 153.

quanto di quest'ultimo ha negato l'esistenza, nella specie, per difetto non già degli elementi strutturali accertati dal Tribunale (continuità, subordinazione, vincolo di presenza e di orario, retribuzione mensile, diritto al riposo settimanale ed alle ferie), ma di un requisito formale, qual'è quello della forma scritta dell'atto di costituzione, che non è essenziale e condiziona unicamente la configurabilità del rapporto di impiego pubblico.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, invece, oltre ad eccepire che la prospettazione dell'attrice induce proprio a ravvisare un rapporto di impiego pubblico, posto che neppure per esso la giurisprudenza richiede più l'atto di nomina, denuncia violazione ed errata applicazione degli artt. 2041 e 2042 cod. civ., violazione dell'art. 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, in quanto ritiene che alla Corte di merito fosse inibito l'esame della congruità del compenso a suo tempo già versato all'attrice, atteso che « il discrezionale riconoscimento, da parte della pubblica amministrazione, dell'utilità delle prestazioni... ricevute — riconoscimento³ che è condizione di ammissibilità dell'azione di arricchimento contro la stessa pubblica amministrazione proposta — investe anche la misura dell'utilità conseguita », nella specie già reputata congrua all'atto del pagamento del compenso suddetto.

Entrambe le censure sono infondate.

La prima è stata contenuta in limiti tanto ristretti da impedire di ravvisare, nella specie, non solo gli estremi dell'impiego pubblico, ma anche quelli del rapporto di lavoro privato.

La ricorrente, invero, forse preoccupata di tener lontano da sé il rischio di una dichiarazione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario da lei adito, adduce unicamente di aver reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri prestazioni lavorative che, pur non essendole state richieste con un qualunque atto scritto, meritano la tutela apprestata dalle leggi civili al rapporto di lavoro subordinato privato, perché questo — ella sostiene — può instaurarsi tacitamente anche con lo Stato.

Tale impostazione preclude anzitutto l'applicazione della più recente giurisprudenza della Corte, che considera irrilevante, ai fini della configurabilità di un rapporto di impiego pubblico, la indagine sull'emana-zione di un formale atto di nomina del dipendente quando consti l'inserimento di costui nell'organizzazione dell'ente, non tanto perché non contiene neppure l'allegazione che tale inserimento nella specie vi sia stato, quanto perché quella giurisprudenza per un verso esige che almeno esista una documentazione idonea a dimostrare che il rapporto è stato instaurato per volontà dell'ente (v., per tutte, S.U. 26 maggio 1979, n. 3070), per un altro verso si è formata con riguardo agli enti pubblici diversi dalle Amministrazioni centrali dello Stato; basti rammentare che in tutti i casi sino ad ora esaminati di azioni promosse, come quella in esame, contro la Presidenza del Consiglio, risultava che i rapporti erano stati

costituiti con atti scritti: SS.UU. 17 novembre 1978, n. 5337; 11 giugno 1977, n. 2439; 25 gennaio 1975, n. 293, ed altre. Del resto, l'esigenza della forma emerge dalla stessa disciplina volta a regolarizzare le situazioni che, come sembra quella denunciata dalla Pistacchi, si verificarono in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero del turismo e dello spettacolo a seguito dell'utilizzazione di personale effettuata senza l'emanazione di appositi provvedimenti. Infatti, la legge 23 giugno 1961, n. 520 prevede la stipulazione del contratto per l'assunzione in servizio di tale personale (la previsione è testuale per quello, detto appunto « a contratto »: primi commi degli artt. 2, 5, 6 e 8; ma deve ritenersi formulata, sia pure implicitamente, per quello « a prestazione saltuaria », atteso l'accennato scopo di riorganizzazione del settore, proprio dell'intervento legislativo).

Né potrebbe replicarsi che l'art. 12 assoggettò quei rapporti alle norme dell'impiego privato, fra le quali è da annoverare la regola della libertà della forma dell'atto costitutivo, perché l'argomentazione sarebbe resistita sia, testualmente, dal fatto che dette norme furono rese operanti a condizione che fossero « non incompatibili con la presente legge » sia, logicamente, dalla contraddizione che altrimenti sul punto che interessa si verificherebbe tra i due tipi di disciplina.

Ciò vuol dire, poi, per un altro verso, che la « convertibilità » dell'impiego pubblico in impiego privato può escludersi, nel caso in esame, anche senza affrontare gli aspetti generali del problema, in virtù della stessa legge n. 520 del 1961, dal momento che far luogo alla disciplina del secondo tipo di rapporto per difetto del « contratto » significherebbe eludere, in pratica, quella legge.

Solo per completezza deve aggiungersi, riguardo ancora alla configurabilità del rapporto di lavoro privato, che il principio di libertà di forma degli atti di autonomia ha efficacia generale nei confronti dei privati (arg. ex artt. 1325 n. 4 e 1350-1352 cod. civ.), ma non anche degli enti pubblici non economici, i quali, appunto perché non sono organizzati ad imprese, debbono sottostare a determinate procedure allorché intendano concludere contratti di diritto civile. Comunque, esso non vale per le Amministrazioni statali, vincolate all'obbligo di seguire le disposizioni poste dalla legge di contabilità, la quale solo per « i servizi che per la loro natura debbono farsi in economia » consente deroghe, affidandole, peraltro, ad apposite norme regolamentari (art. 8 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440). Né deroghe di tal genere si ravvisano per quanto attiene alla provvista di personale in regime di diritto privato, ché anzi le disposizioni reperibili in materia impongono l'adozione dell'atto scritto: v. ad esempio, gli artt. 3, ultimo comma, e 5 legge 26 febbraio 1952, n. 67, sulla attribuzione, ad ogni amministrazione, della facoltà di assumere operai giornalieri per esigenze imprevedute ed indilazionabili; l'art. 3, secondo comma, d. lgs. leg. 17 novembre 1944, n. 335, sull'ammissione di estranei

all'Amministrazione statale fra i componenti delle segreterie particolari dei ministri senza portafoglio; l'art. 3, ottavo comma, legge 14 dicembre 1965 n. 1376, sul reclutamento, da parte dell'Amministrazione postale, di operai occasionali.

Se è così, è evidente che la Corte di merito non poteva non concludere che il rapporto svoltosi fra le parti era privo del prescritto titolo costitutivo e quindi rilevava solo come fatto produttivo di un indebito arricchimento dell'Amministrazione convenuta.

A sua volta il ricorso incidentale non considera che, appunto perché era giunto a tale conclusione, il Giudice d'appello doveva trarne tutte le conseguenze, sebbene la Presidenza del Consiglio contestasse l'esorbitanza del proprio arricchimento rispetto al compenso versato all'attrice.

Nell'intento di avviare verso un definitivo chiarimento la tormentata questione della proponibilità dell'azione di indebito arricchimento, tuttora priva di un'appagante sistemazione in dottrina e in giurisprudenza, queste Sezioni unite rilevarono, con la sent. 28 maggio 1975, n. 2157, che il remoto principio secondo cui l'azione è esperibile contro un ente pubblico soltanto se quest'ultimo abbia riconosciuto l'esistenza della locupetazione, era stato notevolmente incrinato da quando si era ritenuto che tale ammissione potesse ricavarsi anche per implicito, dal fatto che l'ente si fosse servito della cosa o della prestazione resagli indebitamente. Spiegarono allora che il nuovo orientamento risultava più aderente non solo alla sopravvenuta inclusione della disciplina dell'azione nel codice civile del 1942, ma anche, e soprattutto, alla garanzia del diritto di agire in giudizio anche contro l'amministrazione pubblica, assicurata a chiunque dagli artt. 24 e 113 Cost. Ed aggiunsero che in sostanza quel che occorre evitare all'ente pubblico è il pericolo di subire le conseguenze di iniziative che i terzi, pur presentandosi come ingiustamente depauperati, possano aver preso contro il volere o comunque all'oscuro dei suoi organi rappresentativi: pericolo che quindi pone solo un problema di attribuibilità del vantaggio indebito all'ente e che può risolversi indagando non tanto se quest'ultimo abbia riconosciuto l'arricchimento, quanto se sia stato almeno consapevole della prestazione indebita e nulla abbia fatto per respingerla, sicché nell'avvenuta utilizzazione della prestazione è da ravvisare, invece che un atto di riconoscimento — difficilmente definibile nei suoi caratteri e soprattutto giuridicamente inammissibile, non potendo mai condizionarsi la proponibilità di un'azione ad una preventiva manifestazione di volontà del soggetto contro cui essa è diretta — un mero fatto, dimostrativo dell'imputabilità giuridica a tale soggetto della situazione dedotta in giudizio.

In questa prospettiva, non trova assolutamente spazio la tesi che all'ente pubblico sia riservato il potere di riconoscere non solo il vantaggio in sé, ma anche la relativa entità economica: tesi che ad ogni modo è inaccettabile, sia perché pone ancora una volta il giudice nella

condizione di dover unicamente prendere atto delle determinazioni del convenuto, sia perché contraddice alla stessa funzione dell'azione, consistente nell'apprestare un rimedio « generale » per i casi in cui sia possibile risolvere sul piano economico il contrasto fra legalità e giustizia.

Pertanto ben poteva la Corte d'appello valutare in qual misura la Presidenza del Consiglio si era giovata del lavoro dell'attrice.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 1° marzo 1983 n. 1526 - Pres. Tamburrino, Est. Sandulli, P.M. Sgroi - Sciarretta (avv. Biagini) c. Corte Conti e Presidenza Consiglio Ministri (v. Avv. Gen. Carafa).

Corte dei Conti - Giurisdizione domestica - Questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. - Manifesta infondatezza.

Corte dei Conti - Giurisdizione domestica - Poteri e mancanza del doppio grado di giurisdizione - Questione proposta in sede di giurisdizione - Inammissibilità.

Corte dei Conti - Giurisdizione domestica - Deroga alla normativa generale sulla competenza in materia di pubblico impiego - Legittimità.

Sono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 65 r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, concernenti la c.d. giurisdizione domestica della Corte dei Conti, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 97, 101, 108, 113 della Cost., sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento riservato ai magistrati della Corte rispetto agli altri dipendenti pubblici (a); sotto il profilo della mancanza di indipendenza dell'organo giudicante cui partecipano alcuni componenti degli organi di governo della Corte (b); per mancanza del doppio grado di giurisdizione (c); in quanto: (sub a) la giurisdizione domestica, non essendo in contrasto con la Costituzione, non può conseguentemente confliggere con il principio di eguaglianza; sub (b) gli organi della Corte cui sono attribuite funzioni amministrative del personale risultano, istituzionalmente, distinti dalle Sezioni Riunite chiamate a giudicare sulla legittimità degli atti emanati da quegli organi e disciplinate, comunque, dagli istituti dell'astensione e della ricasazione; sub (c) l'istituto del doppio grado di giurisdizione ha rilevanza costituzionale solo rispetto alla giurisdizione ordinaria e non riguardo alle giurisdizioni amministrative speciali ed attiene alla concreta struttura del procedimento, e non alla esistenza della giurisdizione, non dipendendo dalla norma impugnata la attribuzione della controversia ad altro ordine giurisdizionale (1).

(1-3) La sentenza affronta, come è chiarito nella motivazione, per la prima volta la questione della legittimità costituzionale della giurisdizione c.d. dome-

Non sono ammissibili in sede di giurisdizione le questioni che attengono ai poteri della Corte dei Conti, che si assume priva del potere di annullare gli atti impugnati, di dare esecuzione al giudicato e non è disciplinata dal doppio grado di giurisdizione (2).

E infondata la tesi che, in seguito all'entrata in vigore della Costituzione, la competenza a conoscere delle controversie d'impiego dei magistrati della Corte spetta al giudice amministrativo, perché la sopravvivenza della c.d. giurisdizione domestica della Corte, derogativa della normativa generale che regola la competenza in materia di pubblico impiego, va giustificata nell'esigenza dell'indipendenza organica e funzionale della Corte, alla quale va assicurata altresì una autonomia giustiziale (3).

(omissis). Passando, quindi, all'esame dell'unico ricorso ritualmente proposto, vanno presi in considerazione per prima i profili d'incostituzionalità delineati in ordine alle norme che prevedono e disciplinano la cosiddetta giurisdizione domestica della Corte dei Conti.

Il ricorrente sostiene — ai fini dell'affermazione del difetto di giurisdizione delle Sezioni Riunite di detta Corte — l'illegittimità costituzionale:

a) degli artt. 3 e 65 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 (t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti), per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 104, 113 Cost., in quanto non sarebbero assicurate al magistrato della Corte dei Conti l'imparzialità e la pienezza del giudizio in materia d'impiego pubblico, non essendo l'organo giudicante diverso da quello di governo della Corte dei Conti ed essendo lo stesso sprovvisto del potere di annullamento del provvedimento impugnato;

b) delle disposizioni legislative del cit. r.d. n. 1214 del 1934, per contrasto con gli artt. 3 e 113 Cost., in quanto non prevederebbero, in ordine al procedimento davanti alle Sezioni Riunite, un secondo grado di giurisdizione;

c) dell'art. 72 del cit. r.d. n. 1214 del 1934, per contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto prevederebbe la presenza del pubblico ministero in detto procedimento.

Con la memoria difensiva, il ricorrente ha delineato nuovi profili di incostituzionalità, riguardo all'art. 1 del cit. r.d. n. 1214 del 1934 ed all'art. 5 del r.d.l. 20 giugno 1941, n. 856, per contrasto con gli artt. 3, 25, 97, 101, 108 Cost., in quanto il Presidente della Corte dei Conti, oltre

stica rispetto all'art. 3 della Cost. e la risolve precisando che essa non può confliggere con principi di eguaglianza poiché « la sopravvivenza di tale giurisdizione è stata riconosciuta non in contrasto con la Costituzione ».

Sulle altre questioni cfr. Cass. 22 giugno 1978 n. 2067 e Cass. 9 ottobre 1982 n. 5166; sul principio del doppio grado cfr. Corte Conti Sez. Riunite, 17 novembre 1982 n. 73, in *Foro it.* 1983, III, 8, con nota.

a presiedere il Consiglio di Presidenza (organo di governo della Corte), presiederebbe le Sezioni Riunite, di cui farebbero parte anche il Segretario Generale della Corte e Presidenti di sezioni membri del cennato Consiglio, ed in quanto una ingiustificata disparità di trattamento sarebbe riservata ai magistrati soggetti alla giurisdizione domestica della Corte dei Conti.

Le questioni di illegittimità costituzionale delle norme sulla cosiddetta giurisdizione domestica della Corte dei Conti in relazione alla esigenza di indipendenza dell'organo che la esercita sono state già portate (con sei ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 25 ottobre 1973 e con ordinanza della seconda sezione giurisdizionale della Corte dei Conti del 6 maggio 1977) all'esame della Corte Costituzionale, per contrasto con norme fondamentali in parte diverse da quelle indicate nell'ipotesi di specie considerata.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 135 dell'11 giugno 1975 — dopo aver ricordato come dal « generale sfavore » della Costituzione nei riguardi delle giurisdizioni speciali siano esenti quelle del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei Tribunali militari (stante che la VI disp. trans. della Costituzione le sottrae all'obbligo della « revisione » ivi sancito) e come, specificatamente per la Corte dei Conti, la questione appaia superata dal comma secondo dell'art. 103 Cost. che, oltre a ribadire la giurisdizione sulla contabilità pubblica (assicurandole per questa parte la garanzia costituzionale), ne richiama la giurisdizione nelle altre materie specificate dalla legge — ha ritenuto la legittimità della giurisdizione domestica della Corte dei Conti, considerando che gli organi di detta Corte con funzioni amministrative sul personale sarebbero nettamente distinti dalle Sezioni Riunite, chiamate a giudicarne gli atti; e che l'esigenza dell'imparzialità del giudice non potrebbe essere intesa in modo così lato e generico da farvi rientrare anche l'interesse che il giudice, « come privato cittadino », potrebbe avere alla soluzione specifica dei problemi di diritto inerenti alla controversia portata davanti alla Corte dei Conti.

Con la sentenza n. 19 del 7 marzo 1978, la Corte Costituzionale — dopo avere premesso come la rilevanza delle questioni di illegittimità debba escludersi quando manchi il carattere di pregiudizialità della questione di legittimità rispetto a quella di merito — ha ritenuto irrilevanti le questioni di legittimità attinenti alla mancanza d'indipendenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, conseguente a norme regolatrici della organizzazione degli uffici e dello *status* dei magistrati della Corte, incidenti sulla serenità ed obiettività di giudizio, e quindi, sulla indipendenza del giudice, nonché sulla effettività del diritto di difesa e sull'osservanza della garanzia di eguaglianza, quando si tratti di violazioni potenziali (e non attuali) delle garanzie costituzionali e di ipotetiche interferenze sull'indipendenza di giudizio del giudice *a quo*.

Alle nuove questioni d'incostituzionalità prospettate in questa sede non possono, però, opporsi, in via preclusiva, le riportate statuizioni della Corte Costituzionale, giacché la medesima questione di illegittimità può essere riproposta in qualsiasi momento quando sia raffrontata a norme o principi costituzionali diversi o sia raffrontata alle stesse norme o principi sotto profili ed aspetti nuovi.

E — poiché la Corte Costituzionale, nel ritenere irrilevanti (con la sentenza n. 19 del 1978) le questioni di illegittimità innanzi ad essa dedotte e nel dichiarare non fondate (con la sentenza n. 135 del 1975) le questioni di incostituzionalità degli artt. 3 e 65 del T.U. n. 1214 del 1934, in riferimento agli artt. 3 e 108 Cost., ha fatto essenzialmente leva sul sistema normativo risultante dagli artt. 102 e 103, comma secondo, e della VI disposizione finale e transitoria della Costituzione per negare il contrasto della giurisdizione domestica con la Costituzione, lasciando impregiudicato il problema se tutte le singole norme disciplinanti i modi di esercizio di detta giurisdizione e lo stesso organo che la esplica siano, per ciò solo, esenti dal sindacato di legittimità costituzionale — non possono ritenersi preclusi i profili di illegittimità dedotti, attinenti al modo di esercizio della giurisdizione domestica, alla composizione dell'organo che l'esercita ed all'ingiustificata disparità di trattamento riservata ai magistrati che vi sono soggetti, in quanto gli stessi vanno raffrontati, in base alla loro delineazione, con norme fondamentali diverse da quelle in precedenza invocate come parametro di costituzionalità e valutate dal giudice della legittimità delle leggi.

Di tali questioni di incostituzionalità va, però, dichiarata la manifesta infondatezza.

Riguardo alla questione sollevata con la memoria difensiva sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento che verrebbe riservata ai magistrati della Corte dei Conti rispetto agli altri dipendenti pubblici, basta rilevare, per affermarne la manifesta infondatezza, come — essendo stato escluso dalla Corte Costituzionale (sent. n. 135 del 1975) che la sopravvivenza della giurisdizione domestica sia in contrasto con la Costituzione repubblicana — la previsione di detta giurisdizione non possa conseguentemente considerarsi confliggente con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

D'altro canto, l'esigenza dell'uguaglianza (che vorrebbe assegnata la giurisdizione al giudice dell'impiego pubblico) trova il proprio bilanciamento con l'esigenza fondamentale dell'indipendenza e dell'autonomia esterna della Corte dei Conti.

Relativamente alla questione profilata *sub a)* sotto il riflesso della mancanza di garanzia per l'interessato, contro eventuali abusi a causa del modo di esercizio della funzione giurisdizionale e della composizione dell'organo giudicante, che formato prevalentemente da soggetti investiti del governo della Corte, non sarebbe dotato della necessaria indipen-

denza, va osservato come tale profilo di illegittimità debba considerarsi manifestamente infondato, giacché gli organi della Corte cui sono attribuite funzioni di amministrazione del personale risultano, dal punto di vista istituzionale, nettamente distinti dalle Sezioni Riunite, chiamate a giudicare degli atti da quelli promananti, cui non è affidato alcun compito di carattere amministrativo in materia residua, e giacché l'eventuale mera coincidenza nelle stesse persone (Presidente, Segretario Generale, Presidenti di Sezioni, componenti del Consiglio di Presidenza) di funzioni amministrative e di funzioni giurisdizionali, aventi ad oggetto il modo di esercizio delle prime, è conseguenza non del sistema (non essendo connaturata ad esso), ma di mere casualità connesse all'impianto organizzatorio delle funzioni istituzionali, comportanti inconvenienti accidentali cui soccorrerebbero adeguatamente, nel giudizio innanzi al giudice *a quo*, gli istituti dell'astensione e della ricasazione. Per modo che il problema della mancanza di indipendenza del giudice, confliggente con i principi della Costituzione, sia che lo si imponi sotto il profilo oggettivo sia che lo si consideri sotto l'aspetto soggettivo, non può portare che al medesimo risultato della manifesta infondatezza.

Manifestamente infondate o irrilevanti appaiono, poi, anche le altre questioni di legittimità sollevate dal ricorrente.

In particolare, questo sostiene, l'illegittimità costituzionale: *a*) degli artt. 3 e 65 del r.d. n. 1214 del 1934, per contrasto con gli artt. 3 e 113 Cost., non prevedendo, in ordine alla giustizia domestica, il doppio grado di giurisdizione; *b*) dell'art. 72 del r.d. n. 1214 del 1934, per contrasto con l'art. 3 Cost., prevedendo nel giudizio domestico la presenza del pubblico ministero.

In ordine al primo profilo, è sufficiente osservare che la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 62 del 1981 e n. 8 del 1982) ha già chiarito come l'istituto del doppio grado di giurisdizione abbia rilevanza costituzionale ex art. 125, comma secondo, Cost. soltanto rispetto alla giurisdizione amministrativa ordinaria, e non riguardo alle giurisdizioni amministrative speciali (quale è quella delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in tema di giurisdizione domestica) e come siffatto principio sia stato altre volte affermato dalle Sezioni Unite della Corte Suprema (cfr. sent. 22 giugno 1978 n. 3067 e, di recente, sent. n. 5166 del 1982) proprio con riferimento alla giurisdizione domestica.

Circa il secondo profilo, basta rilevare come questa Corte Suprema abbia già escluso, con la sentenza 22 giugno 1978 n. 3067, la rilevanza della questione di illegittimità con esso dedotta, sul riflesso che la stessa, attenendo non all'esistenza della giurisdizione ma alla concreta strutturazione del procedimento, rilevarebbe non ai fini del regolamento di giurisdizione, ma del regolare svolgimento del giudizio dinanzi alla Corte dei Conti, non dipendendo dalla permanenza o eliminazione della

norma impugnata dall'ordinamento giuridico l'attribuzione della controversia ad un ordine giurisdizionale diverso.

Può, quindi, procedersi all'esame dei motivi di ricorso.

In via pregiudiziale, va dichiarata l'inammissibilità del secondo, del terzo e del quarto motivo di impugnazione, con i quali si propongono questioni estranee alla giurisdizione.

Invero, con essi si rileva come la Corte dei Conti, in ordine alle controversie dei propri dipendenti, sia priva del potere di annullamento degli atti impugnati (spettante al giudice amministrativo ordinario: Consiglio di Stato e Tribunale amministrativo regionale) (secondo motivo) e del potere di esecuzione del giudicato (terzo motivo) e come l'attribuzione della giurisdizione alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti riguardo a tali controversie non consenta il doppio grado di giurisdizione (quarto motivo).

E poiché tali motivi, non propongono profili di giurisdizione, deve ritenersi che gli stessi non siano ammissibili in sede di regolamento preventivo di giurisdizione.

Pertanto, in via residuale, ci si deve occupare esclusivamente del primo motivo di ricorso, con il quale si sostiene che, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, la competenza a conoscere delle controversie d'impiego dei magistrati e dei dipendenti della Corte dei Conti spetti — come per tutti i pubblici impiegati — al Tribunale amministrativo regionale ed al Consiglio di Stato.

Il motivo è privo di fondamento.

Ai fini della risoluzione del delineato quesito, occorre muovere dai dati normativi.

L'art. 65 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 (t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti) dispone che « spetta alla Corte a Sezioni Riunite la definizione in forma contenziosa di tutti i reclami dei suoi impiegati ed agenti relativi alla nomina, promozione e disciplina e comunque attinenti al rapporto d'impiego, per motivi di incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge ».

L'art. 3 dello stesso testo unico stabilisce, poi, che « la Corte a Sezioni Riunite delibera nei casi determinati da leggi o da regolamenti e decide in prima ed ultima istanza sui reclami del personale della Corte stessa ».

Con il coordinamento disposto dei riportati artt. 3 e 65 si pone una giurisdizione speciale, attribuita (in deroga al sistema) alla Corte dei Conti in ordine al rapporto di impiego dei propri magistrati (o dei propri dipendenti) (cosiddetta giurisdizione domestica o autonoma), la cui sopravvivenza (anche dopo l'intervento della Costituzione repubblicana) è stata ritenuta consentita, in linea di principio, dal sistema normativo risultante dagli artt. 102, 103, comma secondo, e dalla VI disp. fin e trans. Cost. (cfr. Corte Cost. 11 giugno 1975 n. 135).

La giustificazione di tale privilegio, derogativo della normativa generale che regola la competenza giurisdizionale in materia di pubblico impiego, va individuata in una insopprimibile esigenza di rafforzamento dell'indipendenza esterna dell'Istituto.

Invero — nonostante che anche in tempi recenti, la giurisprudenza abbia escluso che l'indipendenza (anche di organi costituzionali — Presidenza della Repubblica, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica — fatta eccezione per la Corte Costituzionale) risulti menomata dall'assoggettamento, ad un giudice esterno, del rapporto d'impiego con il proprio personale e degli atti posti in essere dagli organi stessi nei relativi procedimenti (cfr. Cass. sent., 5 agosto 1975 n. 2979; ord. 11 luglio 1977, n. 356; ord. 23 marzo 1981 n. 124) — deve ritenersi, anche alla luce delle considerazioni contenute nelle decisioni n. 135 del 1975 e n. 19 del 1978 della Corte Costituzionale, che le controversie, aventi per oggetto il rapporto d'impiego dei magistrati della Corte dei Conti di qualsiasi ordine e livello giurisdizionale e che traggono origine da provvedimenti amministrativi aventi per destinatari magistrati e giudici di qualsiasi specie, non possono considerarsi sottoposte al regime giurisdizionale comune, in quanto, per il carattere ed il ruolo della funzione esplicata (quale espressione dell'ordinamento e/o della comunità unitariamente intesa), alla Corte dei Conti va assicurata una indispensabile autonomia, anche giustiziale (con distacco da qualsiasi particolare interesse) che le assicuri una piena indipendenza funzionale in seno all'apparato dei pubblici poteri.

La Costituzione repubblicana — conferendo all'istituto della Corte dei Conti, tramandato dal regno sabauda all'Italia unificata e da questa potenziato con la legge 14 agosto 1862 n. 800 — ha attribuito alla Corte dei Conti ed alle sue funzioni rilevanza costituzionale e rinnovata vitalità.

Essa (in comune con il Consiglio di Stato) ha non solo il carattere di organo garante della legalità nell'esercizio dell'attività della pubblica Amministrazione, ma anche il carattere binario delle sue attribuzioni, essendo investita di compiti di controllo e di compiti giurisdizionali, da svolgere in veste obiettiva e neutrale.

A causa di ciò, il Costituente, con l'art. 100, comma terzo, Cost. si è preoccupato di statuire che la legge assicuri alla Corte come organo ed ai componenti di essa « l'indipendenza di fronte al governo ».

Invero, sta nell'indipendenza dell'organo — la quale è in grado di assicurargli una posizione di *superiorem non recognoscens*, e perciò di Potere dello Stato — la chiave dell'obiettività ed imparzialità con cui esso si trova a potere operare nell'esercizio delle sue competenze, considerandosi, anche nell'espletamento della sua funzione di riscontro, al servizio soltanto dell'ordinamento, e non di questo o quell'interesse, sia pure istituzionale, dell'apparato statale o di singoli organi di esso.

E — poiché l'indipendenza organica non basta ad assicurare l'indipendenza funzionale della Corte, in quanto la condizione prima ed essenziale dell'indipendenza funzionale di un organo è rappresentata anche dalla posizione d'indipendenza fatta a coloro che, in seno all'apparato dei pubblici poteri, sono preposti a pubbliche funzioni — deve ritenersi che in perfetta consonanza con tali principi, la giurisdizione esclusiva in materia d'impiego dei magistrati e dei dipendenti della Corte dei Conti (cosiddetta autonomia giurisdizionale o giurisdizione domestica o auto-dichia) sia tuttora riservata alle Sezioni Riunite di detta Corte, come del resto, hanno già ritenuto, anche di recente, queste Sezioni Unite della Suprema Corte (cfr. sent. n. 5166 del 1982; sent. n. 3067 del 1978).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 4 marzo 1983, n. 1622 - Pres. Marchetti - Rel. Cantillo - P.M. Fabi - Ministero della Sanità (avv. Stato Zotta) c. Corso (avv. Visconti).

Farmacie - Indennità di residenza - Posizione soggettiva del titolare - Diritto soggettivo o interesse legittimo - Lesione - Criterio distintivo della giurisdizione.

Giurisdizione - Natura vincolata della norma giuridica - Diritto soggettivo - Irrilevanza - Finalità della norma - Necessità.

Legge - Legge interpretativa - Individuazione - Criterio.

Le farmacie, ai fini dell'indennità di residenza, vanno distinte in base a un criterio demografico, e cioè a seconda dell'entità della popolazione del luogo ove sono ubicate, nel senso che se la popolazione è compresa fra tremila e cinquemila abitanti, l'indennità è concessa solo se il reddito imponibile non superi un certo ammontare, ed il suo importo non è predeterminato, con la conseguenza che il provvedimento è discrezionale nell'an e nel quantum, e la posizione del titolare consiste in un interesse legittimo; se invece la popolazione è inferiore a tremila abitanti l'indennità è dovuta, ed il farmacista è titolare di un diritto soggettivo, anche per la misura (1).

Nelle controversie riguardanti un'attività vincolata, per stabilire la natura della posizione giuridica del privato (se diritto soggettivo o interesse legittimo), occorre aver riguardo alle finalità delle norme vincolanti violate, dovendosi ravvisare un diritto soggettivo se la condotta

(1-3) Cfr. sul sistema legislativo precedente cfr. Cass. 1973 n. 825; sulla natura vincolata o meno della norma, ai fini del sorgere o meno dei diritti soggettivi, cfr. Sez. Un. 1981 n. 2113; e Sez. Un. 13 luglio 1981 n. 4549, in questa *Rassegna* 1982, I, 697; 17 giugno 1981 n. 3945, *ivi*, 1982, I, 76; 7 aprile 1982 n. 2139, *ivi*, 1982, I, 748; sulla natura interpretativa di una legge cfr. Cass. 5 novembre 1981, n. 5822.

della p.a. sia imposta da una legge, che, sebbene abbia finalità pubblica, prende in esame in modo specifico e diretto l'interesse del privato, disciplinando un rapporto dal quale scaturiscono diritti e obblighi; nella specie la legge, sia pure allo scopo di assicurare il servizio farmaceutico nelle località rurali, considera in modo immediato e diretto il personale interesse del farmacista, riconoscendogli una indennità finalizzata alla duplice esigenza di premiare la disagiata residenza e di integrare il basso reddito, ed il provvedimento di liquidazione ha funzione dichiarativa dei presupposti al cui concorso è condizionato il sorgere del diritto, le cui controversie rientrano nella giurisdizione ordinaria (2).

La legge 5 marzo 1973 n. 40, per il contenuto e le finalità delle sue disposizioni, ha carattere interpretativo e quindi retroattivo (3).

(omissis) 1. - Il ricorso attiene all'indennità di residenza prevista dall'art. 115 del t.u. delle leggi sanitarie 7 luglio 1934, n. 1265, e dall'art 2 della legge 8 marzo 1968 n. 221, a favore del titolare, direttore o gestore provvisorio di farmacie rurali, che, nel sistema della legge del 1968, vengono distinte dalle farmacie urbane per ciò che sono ubicate in comune, frazioni o centri abitati con popolazione non superiore a cinquemila abitanti (e non si trovano in quartieri periferici delle città, congiunti a queste senza discontinuità di abitati).

Per intendere i termini delle questioni dibattute, occorre ricordare che l'art. 115 cit., nell'ambito delle farmacie ubicate in comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, disciplinava diversamente quelle di nuova istituzione, per le quali l'indennità era in ogni caso dovuta a prescindere dall'ammontare del reddito del farmacista, da quelle non di nuova istituzione, per le quali l'indennità poteva essere concessa solo se il reddito medio del titolare, imponibile con l'imposta di ricchezza mobile, non fosse superiore ad un certo ammontare: in entrambe le ipotesi, però, la determinazione dell'indennità era affidata al potere discrezionale dell'apposita commissione prevista dall'art. 105, la quale poteva graduarla entro un massimo stabilito dalla legge.

Successivamente, con l'art. 1 della l. 22 novembre 1954, n. 1107, fu enucleata, in pratica, una terza categoria di farmacie rurali, cioè quelle il cui reddito non raggiungesse l'imponibile minimo di ricchezza mobile, per le quali — secondo l'interpretazione data alla disposizione da queste Sezioni Unite (sent. n. 725 del 1972) — l'indennità era stabilita in misura fissa (allora trecentomila lire annue).

Questa disciplina è stata radicalmente innovata dalla legge n. 221 del 1968, la quale distingue le farmacie rurali a seconda che siano ubicate in località inferiore o superiore ai tremila abitanti; per quelle del primo gruppo, il primo comma dell'art. 2 testualmente detta che l'indennità di residenza « prevista dall'art. 115 del t.u., è fissata in L. 850.000 annue per popolazione fino a 1.000 abitanti, in L. 550.000 annue per popolazione

fino a duemila abitanti, e in L. 500.000 annue per popolazione fino a tremila abitanti»; per quelle del secondo gruppo (ubicate, cioè, in località con popolazione compresa fra tremila e cinquemila abitanti), il secondo comma della disposizione stabilisce, invece, che l'indennità può essere concessa fino alla misura di L. 300.000 annue purché il reddito netto del farmacista, definitivamente accertato agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile, non superi le seicentomila lire annue.

L'art. 5, poi, dispone che la Commissione prevista dall'art. 105 del t.u. delibera sul diritto all'indennità, e sulla misura di essa in base ai dati ufficiali della popolazione rilevati dall'ISTAT o, in mancanza, in base ad attestato del prefetto; infine, con l'articolo unico della legge 5 marzo 1973, n. 40, definita nel titolo interpretativa del detto art. 2, è stato stabilito che « ai fini della determinazione dell'indennità si tiene conto della popolazione della località o agglomerato rurale in cui è ubicata la farmacia, prescindendo dalla popolazione della sede farmaceutica prevista dalla pianta organica ».

In relazione a questo quadro normativo, le questioni che vengono all'esame delle Sezioni unite sono due: la prima — che attiene alla giurisdizione e forma oggetto del primo motivo di ricorso — è se il titolare (o direttore responsabile o gestore provvisorio) di farmacia rurale ubicata in località con popolazione inferiore a tremila abitanti abbia *ex lege* un diritto soggettivo all'indennità di residenza, sicché la mancata concessione lo abiliti ad agire direttamente davanti al giudice ordinario — come ha ritenuto la sentenza in esame — ovvero gli competeva soltanto una posizione di interesse legittimo, con la conseguenza che debba impugnare innanzi al giudice amministrativo il provvedimento negativo o il silenzio-rifiuto della Commissione suddetta; l'altra questione, che viene in rilievo solo ove si ritenga la giurisdizione ordinaria e forma oggetto del secondo motivo di ricorso, è se la legge n. 40 del 1973, ancorché definita interpretativa, sia sostanzialmente innovativa e perciò, non avendo efficacia retroattiva, sia inapplicabile ai rapporti sorti, come quello in esame, anteriormente alla sua entrata in vigore.

2. - L'Amministrazione critica la soluzione data dalla sentenza alla prima questione, gradatamente deducendo:

a) l'art. 2, primo comma, della legge n. 221 del 1968, si è limitato a graduare, a seconda della popolazione, l'ammontare della « indennità prevista dall'art. 115 del t.u. del 1934 » e ha lasciato così ferma la precedente disciplina in ordine alla discrezionalità della sua attribuzione alle farmacie non di nuova istituzione, mentre ha reso vincolato il provvedimento soltanto per il *quantum* della liquidazione;

b) il carattere in tutto o in parte vincolato di un'attività amministrativa non basta a configurare nel privato una posizione di diritto soggettivo, tanto più che nella specie, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge,

il credito del farmacista sorge solo all'esito di un procedimento amministrativo, per effetto del provvedimento della Commissione;

c) questo ha natura di atto concessorio di sovvenzione per una attività privata svolta anche nell'interesse pubblico e perciò le controversie in materia rientrano nella previsione di cui all'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che devolve ai T.A.R. la giurisdizione esclusiva in tema di concessione di beni.

Le critiche non sono fondate.

L'argomento esegetico *sub a)* si affida ad un elemento della formula normativa, cioè il riferimento all'originaria disposizione istitutiva della indennità, che adempie a funzioni di mero raccordo con la disciplina anteriore e che perciò altro valore non può avere che quello di mantenerla in vita nelle parti in cui non risulti espressamente o implicitamente abrogata; e in questa prospettiva emerge chiara l'inconsistenza dell'interpretazione proposta, la quale contrasta apertamente con il nuovo sistema, affatto diverso dal precedente sia quanto al criterio di classificazione delle farmacie rurali che ai presupposti e alla quantificazione dell'indennità.

La distinzione tra farmacie di nuova istituzione e non di nuova istituzione, alla quale era correlato, nel disposto dell'art. 115 del t.u., il carattere discrezionale, o meno, dell'attribuzione dell'indennità — espresso per le farmacie non nuove con la dicitura « può essere concessa » a questi effetti non ha più alcun rilievo nella legislazione vigente, in cui è stata sostituita dall'altra basata sull'entità della popolazione del luogo dove è ubicata la farmacia, a seconda che sia inferiore o superiore a tremila abitanti.

Come si è visto, le farmacie di quest'ultima categoria (site in località con popolazione compresa fra tremila e cinquemila abitanti) ricevono ora un trattamento sostanzialmente analogo a quello cui erano soggette in passato le farmacie non di nuova istituzione: l'indennità è prevista solo se il reddito imponibile non superi un certo ammontare; anche ricorrendo tale presupposto essa non è senz'altro dovuta, bensì « può essere concessa » (ed è significativo che la norma ripeta la stessa espressione prima usata per le farmacie non nuove); l'importo dell'indennità non è predeterminato, ma va fissato dalla Commissione entro un massimo stabilito dalla legge. Per tali farmacie, quindi, l'indennità di residenza ha carattere meramente eventuale e la sua concessione è rimessa all'apprezzamento della Commissione provinciale, la quale ha la facoltà, non l'obbligo di corrisponderla e, nel limite di legge, può determinarne l'ammontare secondo i criteri che più ritiene opportuni nell'interesse pubblico, con la conseguenza che il provvedimento è discrezionale nell'*an* e nel *quantum*; corrispondentemente, la posizione dell'interessato non ha consistenza di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo, venen-

do ad esistenza il credito solo per effetto del provvedimento di liquidazione (ciò che, nel sistema dell'art. 115, questa Corte aveva affermato per le farmacie non nuove: v. sent. n. 825 del 1973).

La disciplina delle farmacie dell'altro gruppo (site in località con popolazione inferiore a tremila abitanti) corrisponde a quella prevista in passato per le farmacie di nuova istituzione quanto all'attribuzione dell'indennità, siccome questa è dovuta indipendentemente dall'entità del reddito del farmacista e senza che sia dato alcun potere discrezionale all'Amministrazione (non venendo adoperata l'espressione « può essere concessa »); inoltre, nella stessa linea della legge n. 1107 del 1954, la misura dell'indennità è « fissata » direttamente dalla norma, che — come pure si è detto — provvede a graduarla in tre somme diverse in rapporto ad altrettante categorie di farmacia enucleate sempre secondo il criterio demografico (per modo che l'importo maggiore è stabilito per gli esercizi farmaceutici ubicati nelle località meno popolate). Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, quindi, il provvedimento della Commissione è, in queste ipotesi, ricollegato a presupposti precisi sia in ordine all'*an* che al *quantum* dell'indennità, come risulta pure dagli artt. 4 e 5 della legge, che demandano all'organo amministrativo soltanto il compito di verificare l'effettivo esercizio della farmacia e la popolazione della località; anzi, anche le modalità dell'attività istruttoria sono stabilite dalla norma, posto che il primo elemento deve risultare da « certificato del sindaco attestante che la farmacia o il dispensario sono aperti » e il secondo va riscontrato in base alle pubblicazioni ufficiali dell'ISTAT o, in mancanza, ad attestazione della prefettura o alla documentazione prodotta dal richiedente.

L'attività dell'amministrazione è, cioè, interamente vincolata e si deve in conseguenza riconoscere che il farmacista ha un diritto soggettivo all'indennità.

Al riguardo va detto — e così si passa a confutare la censura *sub* b) — effettivamente il carattere vincolato di un provvedimento amministrativo non sempre comporta, per il privato interessato, una posizione di diritto soggettivo, ciò dovendosi escludere quando l'attività sia vincolata da norme dirette unicamente ad assicurare la conformità dell'azione dell'amministrazione al pubblico interesse, in relazione al quale quello del privato può risultare tutelato soltanto il modo indiretto e occasionale. Pertanto queste Sezioni unite hanno numerose volte avvertito che, nelle controversie riguardanti un'attività amministrativa vincolata, per stabilire se la posizione del privato abbia consistenza di diritto soggettivo o di interesse legittimo occorre guardare alla natura e alle finalità delle norme vincolanti che si assumono violate, dovendosi ravvisare un diritto soggettivo quando la condotta della pubblica amministrazione sia imposta da una disposizione di legge che, sebbene per una finalità pubblica, prenda in considerazione in modo specifico

e diretto l'interesse del privato medesimo, disciplinando un rapporto del quale scaturiscono reciproci diritti ed obblighi (cfr. da ultimo, sent. n. 2113 del 1981).

Ma appunto ciò deve dirsi nel caso in esame, in quanto l'analisi svolta evidenzia che la legge, sia pure allo scopo di assicurare il servizio farmaceutico nelle località rurali e, in genere, nei minori centri, considera in modo immediato e diretto il personale interesse del farmacista, riconoscendogli un'indennità finalizzata alla duplice esigenza di premiare la disagiata residenza e di integrare il basso reddito proveniente dalla gestione della farmacia.

Neppure osta alla configurazione del diritto in parola la necessità del provvedimento di liquidazione da parte della Commissione, che — a parere del ricorrente — condizionerebbe il sorgere del credito, precludendone la tutela giurisdizionale nella fase anteriore. L'obiezione resta superata dall'ovvio rilievo che, come per ogni altra obbligazione *ex lege*, il diritto soggettivo nasce con il verificarsi dei presupposti di fatto e di diritto previsti per l'emanazione del provvedimento e non già in forza di tale atto amministrativo, i cui effetti giuridici sono direttamente collegati all'accertamento dei requisiti suddetti. Non è esatto, dunque, che nella fase del procedimento il farmacista sia titolare di una mera aspettativa del diritto: questo esiste già al momento in cui si chiede la liquidazione dell'indennità e il provvedimento amministrativo ha natura ricognitiva o dichiarativa, nel senso che svolge la funzione di attribuire al credito i caratteri della certezza e liquidità.

Le considerazioni svolte valgono a respingere anche la censura *sub c)*, che muove, per altro, da un'inaccettabile premessa circa l'ambito della giurisdizione esclusiva dei T.A.R.

Si deve pertanto concludere, con la sentenza impugnata, che i farmacisti titolari, direttori o gestori provvisori di farmacie rurali ubicate in centri con popolazione fino a tremila abitanti, ancorché non di nuova istituzione, hanno un diritto soggettivo perfetto all'indennità di residenza di cui all'art. 2, primo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 221, con la conseguenza che le controversie concernenti la spettanza e la misura della medesima indennità rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale l'interessato può contestare il provvedimento negativo della competente Commissione provinciale e proporre azione di condanna delle amministrazioni obbligate al pagamento.

3 — Quanto alla seconda questione, risulta dalla Corte di appello nel senso della retroattività della legge n. 40 del 1973, il Ministero ricorrente sostiene che il testo dell'originaria disposizione non consentisse dubbio in ordine alla necessità di far riferimento alla popolazione della sede farmaceutica e non a quella del centro abitato (capoluogo, frazione o borgata), per modo che alla legge suddetta dovrebbe riconoscersi natura innovativa e non interpretativa; ed altresì che la nuova disposi-

zione sia stata dettata soltanto ai fini della quantificazione dell'indennità di residenza, non anche per il riconoscimento del carattere urbano o rurale della farmacia ovvero per la sua classificazione agli effetti dell'applicabilità del primo o del secondo comma dell'art. 2 della legge n. 221 del 1968.

Anche queste critiche non hanno pregio.

Il carattere interpretativo di una legge dipende esclusivamente dal suo contenuto, caratterizzato da ciò che nella struttura della disposizione debbono concorrere un momento logico-assertivo, consistente nella enunciazione di un apprezzamento interpretativo circa il significato di un precetto antecedente cui la norma si ricollega nella formula e nella *ratio*, e un momento precettivo, con il quale il legislatore conferisce valore normativo a questa interpretazione, escludendone ogni altra. E questi elementi distintivi vanno accertati, ovviamente, sulla base della formula impiegata nel testo e dell'eventuale indicazione racchiusa nel titolo (che può non essere sufficiente, se non sorretta da un corrispondente contenuto), nonché — se del caso — con riguardo ai lavori preparatori, mentre è priva di rilievo a tal fine l'esistenza, o meno, di contrasti giurisprudenziali o ufficiali sul significato della legge interpretata, che possono riguardare soltanto l'opportunità o la necessità dell'interpretazione autentica, dunque un aspetto ininfluenza sul piano normativo.

Il fatto, cioè, che la legge interpretata possa dar luogo, o effettivamente abbia dato luogo, ad incertezze e a discordanti interpretazioni, non è condizione necessaria della natura di interpretazione autentica della legge che si presenta come interpretativa; né interferisce con l'efficacia retroattiva connaturale alla legge medesima; la quale, anche quando discutibile per il suo contenuto logico, in ogni caso introduce nell'ordinamento un nuovo precetto, dato dall'interpretazione con essa imposta e sostitutivo di quello così interpretato; alla vecchia disposizione si sostituisce la nuova, che perciò ha sempre efficacia retroattiva, a meno che la stessa legge (interpretativa) disponga altrimenti (v. sent. n. 5822 del 1981).

A questi principi si è attenuta la Corte d'appello, la quale bene ha riconosciuto carattere interpretativo, e conseguentemente retroattivo, alla norma in esame per il motivo che essa è esplicitamente finalizzata all'interpretazione del precedente precetto dell'art. 2 della legge n. 221 del 1968 (come si legge nel titolo) ed è strutturata appunto quale norma di interpretazione autentica, in quanto stabilisce, come si è visto, doversi l'enunciato originario intendere nel senso che, ai fini della determinazione dell'indennità di residenza, occorre aver riguardo alla popolazione della località o agglomerato rurale in cui è ubicata la farmacia, non già alla popolazione della sede farmaceutica prevista dalla pianta organica.

Ciò senza dire che, come pure ha osservato la sentenza, la disposizione venne promulgata proprio perché in pratica erano sorti dubbi in ordine alla base territoriale cui dovevasi aver riguardo per determinare il numero degli abitanti agli effetti delle categorie delle farmacie rurali previste dalla legge n. 221 del 1968 (e, in senso contrario a quello poi recepito dalla norma interpretativa, vi era stata una deliberazione della Corte dei Conti, che aveva dato luogo anche al provvedimento di diniego oggetto del presente giudizio).

Pertanto la disposizione si applica pure alle annualità dell'indennità di residenza precedenti alla sua entrata in vigore (salvi i noti limiti generali della retroattività della legge, i quali, tuttavia, nella specie non vengono in questione). E non vi sono ragioni per ritenere che essa valga ai fini dell'ammontare dell'indennità e non per l'attribuzione del relativo diritto, che ugualmente è regolata, come si è detto, in base al criterio demografico: una limitazione in tal senso non si rinviene né nella norma interpretata né in quella interpretativa e, sotto il profilo dei principi ermeneutici, è sicuramente illogica, non essendo possibile attribuire, nell'ambito della medesima disposizione, due significati diversi alla nozione di località in cui è ubicata la farmacia.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 22 marzo 1983, n. 2008 - Pres. Moscone - Rel. Afeltra - P.M. Fabi - E.N.P.A.L.S. (Avv. Stato Cerocchi) c. Spissu (avv. Filippi).

Giurisdizione civile - Rapporto di pubblico impiego - Caratteristiche - Compatibilità con altra attività professionale prevalente - Atto di nomina - Irrilevanza - Controversie - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La qualificazione di un rapporto giuridico (nella specie di lavoro) non deriva dal nomen iuris dato dalle parti, né dal raffronto con un diverso tipo di rapporto posto in essere dalla p.a. con la maggioranza del personale (di carriera), ma dipende dalle sue concrete estrinsecazioni che lo classificano come pubblico se il rapporto si è espletato senza interruzione con costante uniformità del contenuto delle prestazioni, in condizioni di subordinazione nell'ambito delle strutture dell'Ente attuative delle sue finalità pubblicistiche, senza che abbiano rilevanza la durata giornaliera delle prestazioni, anche se a tempo parziale (tali da non costituire la prevalenza delle attività professionali del dipendente) ed anche se non esiste un atto formale di nomina: di conseguenza le relative controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

(1) Giurisprudenza ormai costante: cfr. Sez. Un. 26-5-1979, n. 3070.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 marzo 1983, n. 2017 - Pres. Marchetti - Rel. Cassata - P.M. Fabi - Ministero della P.I. (Avv. Stato Favara) c. Borsi (avv. Mariani).

Istruzione - Consigli scolastici - Elettorato attivo e passivo - Situazione soggettiva - Diritto soggettivo - Controversie - Giurisdizione ordinaria.

Istruzione - Consigli scolastici - Elettorato attivo e passivo - Diritto soggettivo - Controversie - Competenza per materia e per territorio - Principi generali.

Ricorre un caso di diritto soggettivo, e non di mero interesse legittimo, tutte le volte che la legge attribuisce a determinati soggetti la funzione di partecipare alla formazione di organismi pubblici mediante l'elezione dei loro (o di parte dei loro) componenti, non semplicemente per i fini di buona amministrazione e di efficienza, ma in ragione dell'interesse diretto che quei soggetti, e la collettività che essi costituiscono, abbiano al funzionamento di quelle strutture; e ciò con riguardo anche ai consigli scolastici che la stessa legge istitutiva (D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416) definisce organi « di governo », in cui si realizza la « partecipazione nella gestione della scuola », intesa come « comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica » e la cui composizione (art. 3, 5, 7) con rappresentanti delle varie categorie del personale scolastico, degli alunni e dei loro genitori, dei comuni, delle forze sociali rappresentative di interessi generali e delle organizzazioni sindacali è indicativa del valore riconosciuto dal legislatore agli interessi specifici di ciascuno di tali gruppi in base ai principi della democrazia pluralistica (1).

La normativa generale in materia elettorale (art. 42 del D.P.R. 20 marzo 1967 n. 233) stabilisce una disciplina processuale speciale, come tale insuscettibile di applicazione, giusta il disposto dell'art. 14 delle preleggi, al di fuori degli stretti limiti della materia per cui è dettata; ed in questi limiti, circoscritti al contenzioso sul diritto all'elettorato politico attivo — ordinato in via principale alla scelta dei membri del Parlamento e di riflesso anche di quelli degli organi rappresentativi della volontà popolare delle regioni, delle provincie e dei Comuni ed alla formazione delle relative liste, non possono di certo farsi rientrare — come specie sul genere — i diritti di elettorato attribuiti — nel caso

(1-2) Nel caso di elezioni scolastiche cfr. Cass. Sez. Un. 16 settembre 1980 n. 5262, in questa *Rassegna* 1981, I, 66, con nota; nel caso di posizioni soggettive in relazione al servizio sanitario nazionale cfr. Sez. Un. 9 giugno 1982, n. 3474, *ivi*, 1982, I, 725. Per altre ipotesi di elezioni (componenti del Consiglio Nazionale del notariato) cfr. Cass. 25 novembre 1966 n. 2802; (componenti del Consiglio Superiore della Magistratura) cfr. Cass. 7 ottobre 1972 n. 2918.

dei consigli scolastici — per fini del tutto diversi sulla base di specifici presupposti e in forza di particolari procedimenti di accertamento; le cui controversie, pertanto, appartengono alla cognizione del giudice ordinario secondo i criteri generali di ripartizione della competenza, per materia o per territorio (artt. 9 e 25 c.p.c.) (2).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 6 aprile 1983, n. 2430 - Pres. Greco - Est. Sensale - P.M. Sgroi - Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Fienga) c. vari (avv. Mondello).

Impiego pubblico - Enti pubblici - Atto formale - Irrilevanza - Impiego pubblico - Amministrazione dello Stato - Atto formale - Necessità.

Impiego pubblico - Prescrizione - Sospensione in costanza del rapporto - Inammissibilità.

Ai fini della configurabilità di un rapporto di impiego pubblico è irrilevante, secondo il recente orientamento della giurisprudenza, la indagine sulla esistenza di un atto formale di nomina, quando consti l'inserimento del dipendente nell'organizzazione dell'ente attraverso scrittura o documenti costitutivi del rapporto o attraverso atto autoritativo o atto equipollente, i quali rivelino la inequivoca volontà dell'ente di inserire il dipendente nella sua organizzazione, escludendosi in ogni caso l'estensione di tale orientamento giurisprudenziale ai rapporti con le Amministrazioni centrali dello Stato, che vanno sempre costituiti con atti formali di nomina (1).

In relazione ad un rapporto di lavoro di diritto privato, la declaratoria d'incostituzionalità degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2 e 2956 n. 1 c.c. non riguarda il caso in cui il rapporto stesso sia caratterizzato da stabilità la quale deve, pertanto, essere di volta in volta accertata, mentre nei rapporti d'impiego pubblico, anche di durata temporanea, il termine di prescrizione può sempre iniziare a decorrere nel corso dei rapporti medesimi, non solo perché questi sono soggetti a una disciplina che normalmente assicura la stabilità, ma soprattutto perché per essi vigono in ogni caso le garanzie giurisdizionali cui ha fatto riferimento la sentenza della Corte Cost. n. 143 del 1969 (2).

La contestazione rimane, dunque, circoscritta al punto se il rapporto vertito dal 7 ottobre 1954 al 31 dicembre 1962 tra la Presidenza

(1-2) Si riporta la motivazione della sentenza che contiene un puntuale riferimento alla giurisprudenza. Su entrambe le massime, oltre le sentenze Sez. Un., 22 marzo 1983, n. 2008 e 19 luglio 1982, n. 4198, retro, pagg. 322 e 304; v. anche *Il Contenzioso dello Stato*, 1976-1980, 153.

del Consiglio dei Ministri e il Vari non sia da inquadrare, come sostiene l'Amministrazione ricorrente, nell'ambito del pubblico impiego, nel qual caso sarebbe sottratto alla giurisdizione ordinaria, come il rapporto svoltosi dal 1° gennaio 1963 in poi.

Ricondotta la controversia entro questi limiti, il primo motivo del ricorso dell'Amministrazione è privo di fondamento.

Quanto alla prima delle due censure con tale motivo formulate (supervalutazione dell'atto di nomina), è vero che, ai fini della configurabilità di un rapporto d'impiego pubblico, è stata più volte affermata la irrilevanza della indagine sulla emanazione di un formale atto di nomina del dipendente, quando consti l'inserimento di costui nella organizzazione dell'ente (sentenze 2681/79, 2597/81, 1788/82, 2466/82 e 2474/82 di queste Sezioni unite). Tuttavia, da un lato, si è pure ritenuto che tale inserimento debba risultare da una scrittura o da un documento costitutivi del rapporto (SS.UU., sent. 1671/70, 2439/77, 3070/79) o da un atto autoritativo imputabile all'Amministrazione (SS.UU., sent. 3175/72, 293/75, 5337/78) o, comunque, da un atto equipollente (sent. 402/74, 2508/82), i quali rivelino la inequivoca volontà dell'ente pubblico d'inserire il dipendente nella sua organizzazione, nell'ambito di un rapporto di diritto pubblico (e nel caso concreto vi fu assunzione verbale e non è stata accertata l'esistenza di atti scritti dai quali potesse desumersi una siffatta volontà); dall'altro (ed è ciò che più rileva), come queste Sezioni unite hanno già osservato in un caso analogo (v., in motivazione, la sentenza n. 4198/82), la giurisprudenza secondo la quale l'inserimento del dipendente nella organizzazione dell'ente sarebbe sufficiente a far configurare un rapporto di impiego pubblico, si è formata con riguardo agli enti pubblici diversi dalle Amministrazioni centrali dello Stato, tanto che in tutti i casi, fino ad ora esaminati, di azioni promosse, come quella in esame, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei quali è stata affermata l'esistenza di un rapporto d'impiego pubblico (v. sent. 3249/74, 293/75, 2439/77, 5337/78), risultava che i rapporti erano stati costituiti con atti scritti: esigenza formale che, come si è pure rilevato nella sentenza n. 4198/82, emerge dalla stessa disciplina della legge n. 520 del 1961.

Né può ritenersi, come sostiene l'Amministrazione, che la mancanza dell'atto di nomina, se inducesse l'applicazione dell'art. 2126 c.c., non potrebbe non comportare che la situazione così determinata dovrebbe valutarsi come se fosse stata validamente costituita, sia pure interinalmente.

Con riguardo ad una ipotesi nella quale illegalmente degli amanuensi erano stati adibiti alle funzioni di cancelliere, queste Sezioni unite (sent. 1609/76), dopo avere premesso che il rapporto tra l'amanuense e la pubblica Amministrazione era inidoneo a configurare un rapporto di pubblico impiego, hanno ritenuto che esso potesse spiegare una residua

efficacia di ordine patrimoniale *nel campo del diritto privato* ai sensi dell'art. 2126 c.c., facendo così applicazione di detta norma non già come sembra ritenere l'Amministrazione ricorrente, per farne discendere, anche in mancanza di un atto di nomina, la possibilità di attribuire natura di pubblico impiego al rapporto di fatto instauratosi, bensì, come si è esattamente ritenuto nella sentenza impugnata, per collocarne gli effetti nell'ambito del diritto privato, precisandosi che la illiceità della causa o dell'oggetto, preclusiva dell'applicazione della norma in esame, non può essere ravvisata nella mera contrarietà a norme imperative, ma occorre in ogni caso l'incompatibilità di tali elementi con i principi di ordine pubblico, strettamente intesi, o con norme imperative che di per sé stesse attengano all'ordine pubblico; ed escludendosi la possibilità di configurare tale illiceità nella ipotesi considerata, in conformità con i principi costituzionali di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.) e del diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata (art. 36 Cost.).

Con il secondo motivo, l'Amministrazione denuncia la violazione degli artt. 2946 e 2948 c.c. e il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di prescrizione, sul presupposto che il rapporto avesse acquistato il carattere della stabilità solo nel 1967, con l'ammissione nei ruoli del Vari. Sostiene, per contro, la ricorrente che, se pure la prima fase (fino al 1962) avesse natura autonoma in quanto privatistica, non sarebbe possibile unificarla alla seconda (fino al 1967) al solo scopo di trarne la conclusione del mancato decorso del termine di prescrizione; che la ragione logica della sospensione della prescrizione durante il rapporto non assistito dalla stabilità non è configurabile quando il datore di lavoro sia una pubblica Amministrazione; che, infine, poiché in relazione alle prestazioni svolte dal 1° gennaio 1963 sussiste il difetto di giurisdizione dell'a.g.o., il giudice d'appello non avrebbe potuto interloquire sulle caratteristiche di un rapporto la cui cognizione gli era sottratta.

Tali censure sono fondate nei termini che saranno di seguito precisati.

La Corte d'appello ha fatto decorrere il termine della eccepita prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948 c.c. dal febbraio 1967, epoca in cui il Vari, quale vincitore di concorso, fu assunto in ruolo, sul presupposto che solo da tale momento il rapporto avesse assunto il carattere della stabilità.

La decisione si riannoda alla sentenza della Corte costituzionale del 10 giugno 1966, n. 63, con la quale fu dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2 e 2956 n. 1 c.c., limitatamente alla parte in cui consentono che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorra durante il rapporto di lavoro.

La giustificazione della decisione d'incostituzionalità fu indicata nel fatto che, in un rapporto non dotato di quella resistenza che caratterizza invece il rapporto d'impiego pubblico, il timore del recesso, cioè del licenziamento, spinge o può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia a una parte dei diritti, di modo che la rinuncia, quando è fatta durante quel rapporto, non può essere considerata una libera espressione di volontà negoziale e la sua invalidità è sancita dall'art. 36 Cost.; e nella considerazione della situazione psicologica del lavoratore, che può essere indotto a non esercitare il proprio diritto per lo stesso motivo per cui molte volte è portato a rinunciarvi, cioè per timore del licenziamento, così che la prescrizione, decorrendo durante il rapporto di lavoro, produce proprio quell'effetto che l'art. 36 Cost. ha inteso precludere vietando qualunque tipo di rinuncia: anche quella che, in particolari situazioni, può essere implicita nel mancato esercizio del proprio diritto e nel fatto che si lasci trascorrere il termine di prescrizione.

Chiamata successivamente a pronunciarsi sulla fondatezza o meno della questione di costituzionalità dell'art. 2 del R.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, convertito in legge 2 giugno 1939, n. 739, sulla prescrizione biennale di stipendi, pensioni ed altri emolumenti dovuti agli impiegati dello Stato, la Corte costituzionale, con sentenza n. 143 del 20 novembre 1969, ha osservato che la risposta negativa era implicita nella stessa sentenza n. 63 del 1966, che aveva già rilevato la particolare forza di resistenza che caratterizza il rapporto d'impiego pubblico, ed ha precisato che questa forza di resistenza è data da una disciplina che normalmente assicura la stabilità del rapporto e dalla garanzia di rimedi giurisdizionali contro l'illegittima risoluzione di esso, le quali escludono che il timore del licenziamento possa indurre l'impiegato a rinunciare ai propri diritti.

Né a diversa conclusione potrebbe giungersi, come ha ulteriormente precisato la Corte costituzionale, per i rapporti di pubblico impiego di carattere temporaneo. Anche in essi l'impiegato è assistito dalla garanzia di rimedi giurisdizionali contro l'arbitraria risoluzione anticipata di potere, com'è confermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato; e d'altra parte, secondo l'ordinamento del pubblico impiego, le assunzioni temporanee hanno carattere precario e la rinnovazione del relativo rapporto non presenta carattere di normalità, sì che la rinnovazione costituisce un evento inerente alla natura del rapporto stesso e la previsione di esso non pone, pertanto, il lavoratore in una situazione di timore di un evento incerto, al quale egli sia esposto durante il rapporto, qual è il licenziamento nel rapporto di lavoro di diritto privato. La Corte costituzionale ha, quindi, espressamente concluso che la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2 e 2956 n. 1 c.c., contenuta nella sentenza n. 63/66, riguarda i rapporti di lavoro

regolati dal diritto privato e non si estende ai rapporti di pubblico impiego.

Una ulteriore evoluzione la giurisprudenza costituzionale ha poi avuto a seguito dei rimedi offerti dalle leggi 15 luglio 1966 n. 604 e 20 maggio 1970 n. 300 contro i licenziamenti senza giusta causa, con la sentenza del 12 dicembre 1972 n. 174, con la quale si è istituita un'analogia tra rapporti di diritto privato e rapporti di pubblico impiego, quando i primi abbiano il carattere della stabilità e per essi sussistano garanzie equivalenti a quelle disposte per i rapporti medesimi.

Da quanto precede si trae il principio di diritto (che risulta violato nella sentenza impugnata ed al quale dovrà, invece, uniformarsi il giudice di rinvio) che, mentre in relazione a un rapporto di lavoro di diritto privato, la declaratoria d'incostituzionalità degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2 e 2956 n. 1 c.c. non riguarda il caso in cui il rapporto sia caratterizzato da stabilità (v., al riguardo, le sentenze della Sez. lavoro n. 5111 e 6300 del 1981), con la conseguente necessità di accertare che tale requisito ricorra nel tipo di rapporto oggetto della controversia, per contro nei rapporti d'impiego pubblico, anche di durata temporanea, il termine di prescrizione può sempre iniziare a decorrere nel corso dei rapporti medesimi, non solo perché questi sono soggetti a una disciplina che normalmente assicura la stabilità, ma soprattutto perché per essi vigono in ogni caso le garanzie giurisdizionali cui la Corte costituzionale ha fatto riferimento nella sentenza n. 143 del 1969.

Orbene, poiché l'accertamento della natura di rapporto d'impiego pubblico tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Vari, a partire dal 1° gennaio 1963, costituisce punto fermo della decisione della Corte d'appello, è evidente che il principio della sospensione del decorso del termine prescrizione durante il rapporto di lavoro non torna applicabile in relazione al periodo successivo alla data del 1° gennaio 1963, dalla quale pertanto il termine stesso doveva farsi decorrere.

CORTE DI CASSAZIONE, Sezione Lavoro, 13 maggio 1983, n. 3276 - Pres. Greco - Rel. Nocella - P.M. Nicita - Ministero del Tesoro (Ufficio Liquidazione enti mutualistici) (avv. Stato Mataloni) c. Bertelli ed altri.

Competenza civile - Foro dello Stato - Ufficio Liquidazione presso il Ministero del Tesoro - Controversie in corso - Applicabilità immediata.

Enti pubblici - Enti mutualistici - Soppressione - Fase di liquidazione affidata al Ministero del Tesoro - Posizione giuridica dell'Ufficio di liquidazione.

Enti pubblici - Enti mutualistici - Fase di liquidazione disposta o per legge o con atto amministrativo - Diversità ai fini del foro dello Stato.

Competenza civile - « Perpetuatio jurisdictionis » - Inapplicabilità nel corso di nuove leggi modificatrici della competenza funzionale (foro dello Stato).

Nelle controversie relative alle operazioni di liquidazione destinate ad essere assunte dallo speciale Ufficio liquidazioni presso il Ministero del Tesoro (di cui alla legge 4 dicembre 1956 n. 1404), poiché tale ufficio fa parte dell'Amministrazione dello Stato, trovano integrale ed immediata applicazione sia le norme sul patrocinio (ai sensi dell'art. 1 della legge 27 giugno 1981 n. 331 l'Avvocatura dello Stato è autorizzata ad assumere la rappresentanza e la difesa degli enti di cui all'art. 12 bis del d.l. 8 luglio 1974 conv. nella legge 17 agosto 1974 n. 386), sia le norme sul foro dello Stato, senza necessità che si siano verificati i presupposti previsti dall'art. 11 della citata legge n. 1404 (domanda di riconoscimento dei crediti, comunicazione della mancata ammissione nell'elenco dei crediti, ecc.) (1).

Anche se l'ente soppresso sopravvive al provvedimento di soppressione e messa in liquidazione fino alla chiusura della liquidazione stessa, l'assunzione ex lege delle operazioni di liquidazione da parte dell'ufficio liquidazioni presso il Ministero del Tesoro determina la sostituzione all'ente mutualistico dell'apposito organo statale, il quale agisce come branca dell'Amministrazione dello Stato con propria soggettività istituzionale e non come organo dell'ente soppresso (2).

La liquidazione disposta con provvedimenti amministrativi a norma degli artt. 1 e 2 della legge n. 1404 del 1956 è diversa da quella disposta con atti legislativi, richiedendo la prima uno specifico provvedimento che per sua natura non incide sulla competenza al di fuori della espressa previsione prevista dall'art. 11 della stessa legge, escludendo la seconda un ulteriore provvedimento diverso dalla legge e divenendo così operanti sin dalla data di entrata in vigore della legge stessa le norme sul patrocinio e sul foro dello Stato (3).

Non è invocabile, al fine di escludere la sopravvenienza del foro erariale per il giudizio di appello, l'art. 5 c.p.c. nella parte in cui dispone che ai fini della competenza non hanno rilevanza le modifiche della situazione di fatto intervenute dopo la proposizione della domanda, essendo il principio della perpetuatio jurisdictionis stabilito da tale norma inapplicabile non soltanto rispetto al sopravvenire di nuove leggi modifica-

(1-4) Le prime due massime, anche se di specie, sono conformi ai principi; sulla terza cfr. Cass. 5 maggio 1980 n. 2967; sulla quarta la giurisprudenza è pacifica: Cass. 28 giugno 1976, n. 2479.

Sull'argomento, in generale, cfr. Il Contenzioso dello Stato 1976-1980, II, 153. Su tutte le massime cfr. le sentenze di pari data n. 3280 e n. 3676.

trici della competenza, ma anche rispetto al sopravvenire di nuove leggi, che, se anche non direttamente modificatrici di essa, incidano sul criterio determinante di essa (nella specie: norme sul patrocinio indirettamente ma essenzialmente incidenti sulla determinazione del foro erariale). Le modifiche di diritto, che riguardano la sfera del potere giurisdizionale attribuita a ciascun giudice, sono immediatamente applicabili alle controversie già pendenti ed anche se per queste sia intervenuta sentenza in ordine a questioni di competenza. La sostituzione ope legis di un'amministrazione dello Stato ad una delle parti originarie del giudizio, in quanto comporta il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura erariale — con conseguente applicazione degli artt. 25 c.p.c. e 6 T.U. n. 1611 del 1933 — si traduce, dunque, in una modifica della competenza territoriale per quanto riguarda le controversie vertenti con i disciolti enti mutualistici (4).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 gennaio 1983, n. 64 - Pres. Miele - Rel. Cantillo - P.M. Morozzo della Rocca (concl. diff.) - Ministero del Tesoro (avv. Stato Cavalli) - Cammino (Can. Sandrelli) - altri.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità - Requisizione - Mora - Rivalutazione del credito - Ammissibilità.

Pur essendo l'indennità di esproprio (o l'indennità di requisizione) non suscettibile di rivalutazione automatica perché ha natura di debito di valuta tanto per la parte originariamente fissata nel decreto quanto per quella successivamente liquidata in seguito all'opposizione alla stima, la p.a. deve ritenersi in mora secondo la regola ordinaria nel pagamento di tale ulteriore somma e perciò il proprietario del bene espropriato (o maggior danno dipendente dal ritardo, ai sensi dell'art.1224, secondo comma, cod. civ., compreso quello dovuto alla svalutazione verificatasi durante il giudizio sempre che siffatto pregiudizio venga allegato o dimostrato ovvero, in difetto di prova contraria, sia desumibile da fatti notori o da presunzioni (1).

1. — Con il primo motivo, denunciando la violazione dell'art. 1224, secondo comma, cod. civ. e vizi della motivazione, l'Amministrazione ricorrente critica sotto due profili la sentenza impugnata nella parte in cui ha liquidato i danni da svalutazione monetaria: sostiene, anzitutto,

(1) Il principio era già stato affermato in relazione all'indennità di esproprio dalla stessa Corte di Cassazione con sentenze n. 2395/1981, n. 410/1981.

In tali sentenze, in senso conforme a quella che qui si pubblica, si era ritenuto che il risarcimento del maggior danno dipendente dal ritardo, ai sensi dell'art. 1224, secondo comma, cod. civ., comprendesse quello dovuto agli effetti negativi della svalutazione monetaria verificatasi durante il giudizio; si era anche ammesso che in difetto di prove sul maggior danno subito, la circostanza fosse desumibile dal fatto notorio o dalla presunzione che le somme accreditate sarebbero state investite nell'attività commerciale esercitata dal creditore.

Per la ininfluenza della svalutazione monetaria sulla indennità di esproprio, anche se determinata in misura maggiore per effetto del giudizio di opposizione alla stima, cfr. Trib. sup. acque pubbliche, 3 aprile 1978, n. 15, in questa *Rassegna* 1978, I, 763, con nota.

che non possa ravvisarsi mora colpevole della pubblica amministrazione nel fatto che essa percorra tutti i gradi del giudizio per l'esatta determinazione dell'obbligazione dovuta, ciò che nella specie si era reso necessario perché, una volta impugnata la liquidazione amministrativa, occorre necessariamente attendere la pronuncia giudiziale; in secondo luogo, che il danno da svalutazione sia stato ritenuto provato non in base a concreti elementi riflettenti la posizione dei danneggiati, ma in relazione a generiche considerazioni in ordine all'utilizzabilità del notorio e delle presunzioni.

Entrambe le censure sono infondate.

Alla prima è agevole obiettare che la sentenza si è attenuta al consolidato principio affermato da questa Corte in tema di espropriazione per pubblica utilità, secondo il quale, sebbene la relativa indennità non sia suscettibile di rivalutazione automatica perché ha natura di debito di valuta tanto per la parte originariamente fissata con il decreto di esproprio quanto per quella che venga successivamente liquidata dal giudice all'esito dell'opposizione alla stima, nondimeno la pubblica amministrazione deve ritenersi in mora, secondo le regole ordinarie, nel pagamento di tale somma ulteriore e perciò in relazione ad essa l'espropriato ha diritto di ottenere, oltre agli interessi, il risarcimento del maggior danno dipendente dal ritardo, ai sensi dell'art. 1224, secondo comma cod. civ., compreso, dunque, quello dovuto alla svalutazione verificatasi durante il giudizio, sempre che siffatto pregiudizio venga allegato e dimostrato ovvero, in difetto di prove dirette, sia desumibile da fatti notori o da presunzioni (v. fra altre, sent. n. 2395, n. 2007 e n. 410 del 1981; n. 1852 del 1980; n. 1255 del 1979).

La Corte di appello ha accolto la domanda di rivalutazione in sostanziale adesione a tale principio, sicuramente applicabile anche al debito della pubblica amministrazione per indennità di requisizione, osservando che questa nella fase amministrativa era stata legittimamente rifiutata dal privato perché macroscopicamente inferiore a quella accertata dovuta in giudizio e che perciò l'Amministrazione doveva rispondere del danno dipeso dal massiccio deprezzamento della moneta avutosi nel corso dell'annoso processo.

Né è esatto — e con ciò si passa alla seconda censura — che l'esistenza di un tale pregiudizio non sia stata concretamente verificata dalla Corte, la quale, invece, dopo di avere ricordato i noti criteri elaborati in ordine alla prova del danno da svalutazione, lo ha ritenuto provato con riferimento ad un complesso di elementi, fra i quali assume decisivo rilievo la presunzione che il destinatario del provvedimento ablatorio avrebbe impiegato la somma nell'attività commerciale esercitata. E questo accertamento di fatto, così sorretto da congrua e logica motivazione, non è qui sindacabile.

COTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 febbraio 1983, n. 1223 - *Pres. Mazzacane - Est. Corda - P.M. Dettori (conf.)*. Prefetto della Provincia di Sondrio (Avv. Stato Ferri) e Maxenti Fermo (n. c.).

Urbanistica - Piano regolatore - Centro abitato - Perimetrazione - Costruzioni in prossimità del ciglio stradale - Distanze previste dal D.M. 1° aprile 1968 - Osservanza - Necessità - Centro abitato - Perimetrazione ex art. 17, legge 765 del 1967 e perimetrazione ex art. 18, legge 865/1971 - Diversità di nozioni e di effetti - Mancanza di strumenti urbanistici - Abitato reale - Riferimento - Necessità.

Le distanze dal ciglio stradale, previste dall'art. 19 della legge 765/1967 e specificate col D.M. 1 aprile 1968, devono essere osservate fuori del centro abitato quale definito dai piani regolatori generali, dai programmi di fabbricazione e dalla perimetrazione effettuata ai sensi dell'art. 17 Legge 765 entro il termine (di decadenza) di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima; e, in mancanza di tali strumenti urbanistici, occorre far riferimento al c.d. « abitato reale » senza che possano essere utilizzate perimetrazioni effettuate ad altri fini (nella specie è irrilevante, ai fini della nozione di centro abitato, la perimetrazione fatta ai sensi dell'art. 18 legge 22 ottobre 1971 n. 865).

Col primo motivo (denunciando violazione dell'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e del Decreto Ministeriale 1° aprile 1968, nonché dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), il ricorrente Prefetto di Sondrio critica la sentenza impugnata nel punto in cui, per escludere la concreta applicabilità della norma che impone il rispetto delle distanze delle costruzioni dalle strade statali « fuori dei centri abitati », ha fatto leva sulla considera-

Nozione di centro abitato e tutela della viabilità

Per valutare la importanza di questa sentenza appare opportuno riportare la normativa alla quale essa fa riferimento.

Come è noto, la legge 765 del 1967, ha sostituito ed in parte integrato le norme vigenti in materia di distanze delle costruzioni dalle strade, e cioè l'art. 66 legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. F, l'art. 1 R.D. 8 dicembre 1933 n. 1740, l'art. 9 legge 24 luglio 1961 n. 728 per le autostrade.

La predetta legge n. 765, al fine di evitare una edificazione indiscriminata e senza alcuna regola programmatica, ha previsto che, in mancanza di piano regolatore e di programma di fabbricazione, l'edilizia fosse vincolata a coefficienti di edificabilità variabili a seconda del tipo di costruzioni (edilizia residenziale, agricola, produttiva, etc.) e a seconda che le nuove costruzioni venissero edificate nelle aree ricadenti nel centro abitato o nelle restanti zone del territorio comunale. E perciò imponeva ai comuni che non avessero ancora adottato strumenti urbanistici l'obbligo di procedere alla perimetrazione del centro abitato con deliberazione da adottare entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore. Al successivo art. 19 la stessa legge dettava norme a difesa del patrimonio viario, integrando come si è detto la normativa già esistente e prevedendo che

zione che l'edificio dell'odierno intimato si trovava nell'interno del perimetro del « centro edificato », come delimitato dal Comune ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Deduce che tale impostazione sarebbe erronea, posto che la nozione di « centro abitato », come recepita dall'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e, quindi, dal Decreto Ministeriale del 1968, è quella fornita dal precedente art. 17; di modo che l'esclusione dall'obbligo di rispetto delle distanze va stabilito con riferimento ad una situazione « di fatto » sussistente alla data di emanazione della legge predetta, ovvero alla situazione « di diritto » conseguente all'attività di perimetrazione demandata ai Comuni, purché svolta entro i novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Sarebbe, perciò, erronea l'impostazione della sentenza, la quale ha, invece, ritenuto (posto che il Comune di Cosio Valtellino non aveva tempestivamente proceduto a quella perimetrazione) che per l'edificio in questione non dovessero essere rispettate le distanze stabilite dal Decreto Ministeriale, essendo lo stesso (edificio) ricompreso in quel « centro edificato » che l'art. 18 della successiva legge 22 ottobre 1971, n. 865, ha previsto per fini completamente diversi (cioè ai fini dell'applicazione « del precedente art. 16 » e, quindi, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione relativa all'acquisizione delle aree occorrenti

« fuori del perimetro dei centri abitati debbono osservarsi nella edificazione distanze minime a protezione del nastro stradale misurate a partire dal ciglio della strada ».

E' evidente così il richiamo all'art. 17, in quanto il riferimento alle aree comprese nel perimetro del centro abitato e ai diversi vincoli imposti alle costruzioni insistenti nel centro abitato, rispetto a quelle effettuate nelle restanti aree del territorio comunale rinvia alla deliberazione di perimetrazione che il Comune è tenuto ad adottare. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, Sez. V 9 febbraio 1979 n. 60, Il Consiglio di Stato, II, 184.

E' evidente altresì che, poiché l'art. 17 richiede la definizione dei centri abitati da parte dei comuni sprovvisti di piano regolatore generale e di programma di fabbricazione, nel caso contrario in cui i comuni abbiano già adottato i piani regolatori generali ed i programmi di fabbricazione, per l'individuazione del centro abitato occorrerà far riferimento a quanto previsto da tali strumenti urbanistici. (Cons. Stato Sez. V, 20 febbraio 1973 n. 167, Foro it. 1973, I, 2, 135, Cons. Stato 1973, I, 214, Foro it., 1973, III, 168).

E' meno evidente, ma non per questo meno vero, che, mentre le limitazioni di edificabilità previste nell'art. 17 hanno durata temporanea essendo circoscritte nel tempo e destinate a cessare per lo più con la adozione degli strumenti urbanistici definitivi, l'obbligo della costruzione di rispettare determinate distanze dal ciglio stradale, *non ha durata temporanea*, bensì definitiva.

Si aggiunga che i coefficienti di abitabilità previsti dal 1° comma dell'art. 17 si applicano ai comuni sprovvisti di piani regolatori e di programmi di fabbricazione, mentre le distanze di cui all'art. 19 dovrebbero ritenersi applicabili fuori del centro abitato in tutti i comuni provvisti anche di piano regolatore generale o di piano di fabbricazione, sprovvisti o non della perimetrazione del centro abitato (così cfr. Cons. Stato Sez. V, 3 novembre 1970 n. 848, in Riv. giur. ed. 1970 I, pag. 1273). Contra Pret. Omega 9 ottobre 1969, Giur. 38 1972,

per l'attuazione dei programmi dell'edilizia residenziale pubblica). Sostiene che in tale errore la sentenza impugnata sarebbe incorsa per non avere considerato che l'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e il conseguente Decreto Ministeriale hanno — con norme intese a proteggere l'interesse pubblico statale alla sicurezza della circolazione sulle strade extraurbane — inteso cristallizzare una situazione di fatto così come si presentava al momento della loro emanazione e non hanno, perciò « conferito ai Comuni e Regioni la facoltà di apportare deroghe, per il futuro, alla normativa generale sulle distanze ».

Col secondo motivo (denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'omessa o, quantomeno, insufficiente motivazione circa punti decisivi della controversia, la violazione dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, e infine, l'omessa pronuncia) il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata avrebbe totalmente omesso di esaminare la richiesta di disapplicazione delle delibere consiliari (16 giugno 1973, n. 47, e 6 ottobre 1978, n. 83) di perimetrazione del « centro edificato » le quali illegittimamente avrebbero fatto rientrare nel perimetro urbano l'area in cui sorgeva la costruzione per cui è causa, pur mancandone il presupposto di fatto e di diritto.

Il 634, con nota contraria di Barotto che subordina l'obbligatorietà delle distanze alla perimetrazione del centro abitato effettuata dal Comune.

Correttamente pertanto il D.M. 1 aprile 1968, previsto dal secondo comma dell'art. 19, nello specificare le distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione definisce la propria sfera di applicazione, in questi termini « le disposizioni che seguono relative alle distanze minime a protezione del nastro stradale, vanno osservate nella edificazione *fuori del perimetro dei centri abitati e degli insediamenti previsti dai piani regolatori e dai programmi di fabbricazione* ». Con tale disposizione si rende esplicito quanto già contenuto nell'art. 19 con la generica dizione « fuori del perimetro del centro abitato » senza ulteriore determinazione degli strumenti idonei alla perimetrazione e si conferma quanto prima affermato che contrariamente ai coefficienti di abitabilità previsti dall'art. 17, le distanze minime dalle strade si applicano sempre fuori del centro abitato indipendentemente dall'adozione da parte del comune di p.r.g., di p.f. e di perimetrazione del centro abitato.

Ciò precisato, ne consegue che la applicazione delle norme poste a tutela della viabilità e della sicurezza delle strade è collegata in maniera determinante alla nozione di centro abitato: senonché la legge urbanistica non precisa il concetto di centro abitato né detta norme per la determinazione del perimetro in cui il centro abitato deve essere contenuto.

Non solo, ma come si è visto vi è una nozione di perimetro di centro abitato che fa riferimento alla perimetrazione adottata dal comune ed una nozione di centro abitato che deve invece ricavarsi dagli strumenti normativi del comune: nel primo caso la perimetrazione è un atto ricognitivo, quasi una fotografia della realtà; nel secondo caso è un atto normativo di composizione di interessi diversi teso a disporre per le future edificazioni.

Né può tacersi che il richiamo generico dell'art. 19 al perimetro del centro abitato, senza riferimento a strumenti urbanistici adottati dal comune, non

Il primo degli esposti motivi è fondato.

L'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, dispone che fuori dei centri abitati debbono osservarsi, nella edificazione, distanze minime a protezione del nastro stradale, misurate a partire dal ciglio della strada.

Il precedente art. 17, nel dettare le limitazioni dell'edificazione a scopo residenziale, individua le costruzioni ricadenti nei centri abitati e chiarisce che la perimetrazione di questi ultimi — nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione — deve essere definita (con delibera consiliare) entro novanta giorni dalla entrata in vigore della legge.

Il Decreto Ministeriale 1 aprile 1968 (in *Gazz. Uff.* n. 96, del 13 aprile 1968), dopo avere richiamato il citato art. 19 e avere enunciato « che è necessario stabilire distanze minime a protezione del nastro stradale, misurate dal ciglio della strada, da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati »; e dopo avere stabilito (art. 1) che « le disposizioni che seguono, relative alle distanze minime a protezione del nastro stradale, vanno osservate nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati e degli insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dei piani di fabbricazione », dispone (art. 4) che la distanza minima da osservarsi, rispetto alle strade statali di media importanza (classificate nella lettera C dell'art. 3) è di trenta metri.

esclude la rilevanza del centro abitato come realtà oggettivamente esistente indipendentemente da una sua determinazione da parte del Comune.

Di qui una serie di problemi diversi: da un lato la scelta dei criteri per la individuazione del c.d. centro abitato che sono stati precisati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione oltre che nel codice della strada, nel relativo regolamento di esecuzione, nella circolare esplicativa della legge 765 del Ministero dei Lavori Pubblici); e attraverso tali criteri sono stati risolti i problemi interpretativi riguardanti il numero degli edifici costituenti centro abitato, la definizione delle aree contigue destinate all'espansione, ma non ancora edificate, e di quelle inedificate ricomprese tra i nuclei abitati.

Dall'altro lato la legge, rinviando alla individuazione del centro abitato contenuta o nella perimetrazione di cui all'art. 17 legge ponte o individuabile attraverso gli strumenti urbanistici usuali, fa dipendere l'obbligatorietà delle prescrizioni a tutela del traffico stradale da strumenti normativi del comune. Sorgono così altri aspetti e dubbi che sono riscontrabili anche nella giurisprudenza: dalla necessità di individuare gli strumenti urbanistici idonei a definire il centro abitato, dai criteri sostituivi in difetto di tali strumenti, dai poteri delle autorità locali in relazione alla normativa statale, nonché dalla necessità di rapportare la individuazione del centro abitato operata dal comune con gli agglomerati urbani obiettivamente esistenti su determinate aree, e cioè con il c.d. abitato reale.

Su tale problematica, di particolare interesse per l'A.N.A.S., la sentenza della Cassazione sembra aver posto alcuni punti fermi: esplicitamente essa ha affermato che l'individuazione del centro abitato va fatta con riferimento ai p.r.g. e ai p.f. o alla perimetrazione deliberata entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 765; ha escluso pertanto la rilevanza di delimitazioni delle zone urbane deliberate ad altri fini (in particolare della deliberazione fatta ai

Ora, nel caso concreto, era pacifico tra le parti, nel giudizio di merito: 1) che la strada statale in questione (n. 38, o « dello Stelvio ») è fra quelle comprese nella lett. C dell'art. 3 del citato Decreto ministeriale; 2) che la costruzione di proprietà dell'odierno intimato dista quattordici metri dalla strada predetta; 3) che all'epoca della contestazione dell'infrazione non esisteva, nel Comune di Cosio Valtellino, né un piano regolatore generale, né un programma di fabbricazione; 4) che il Comune predetto non aveva provveduto a « definire il perimetro del centro abitato », ai sensi e nei termini dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765; 5) che lo stesso Comune aveva, invece, provveduto, ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, a delimitare il « centro edificato » (delibera consiliare del 16 giugno 1973, n. 47); 6) che, infine, l'edificio in questione rientrava, bensì, in tale ultima « delimitazione », ma non nel perimetro del « centro edificato », come inteso dalla legge n. 765 del 1967, poiché una tale « perimetrazione » non era stata mai operata.

Nel giudizio di merito, quindi, le parti avevano posto il quesito se l'inclusione dell'edificio nel « centro edificato », delimitato ai sensi della legge n. 865 del 1971, producesse gli stessi effetti (di insussistenza dello obbligo di osservare le distanze) che avrebbe prodotto la (in realtà in-

fini della determinazione dell'indennità di espropriazione ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971 n. 865).

In mancanza di tali strumenti urbanistici, l'individuazione del perimetro del centro abitato va fatta con riferimento alla realtà oggettivamente considerata da individuare di volta in volta dall'operatore giuridico, cioè al c.d. *abitato reale* (per usare una terminologia accolta nella sentenza).

In motivazione la sentenza contiene altresì una affermazione di particolare rilievo: poiché la legge 765/1967 ha inteso cristallizzare la situazione di fatto e di diritto quale risulta dopo i 90 giorni dalla sua entrata in vigore, la perimetrazione effettuata successivamente deve ritenersi tardiva e come tale priva di qualsiasi effetto, in contrasto con la dottrina che aveva ritenuto tale termine ordinatorio.

Senonché la sentenza medesima non ha risolto e non ha eliminato altri dubbi conseguenti alla applicazione del D.M. 1 aprile 1968, ed in particolare quelli afferenti i rapporti tra normativa statale e normativa comunale, e tra nozione di centro abitato individuata attraverso gli strumenti urbanistici comunali e c.d. *abitato reale*.

Per quanto riguarda il primo problema dovrebbe ritenersi che le prescrizioni contenute nel D.M. 1968 devono ritenersi cogenti anche nei confronti delle autorità locali che vi si devono uniformare.

Ha rilevato infatti la sentenza che l'obbligo di rispettare le distanze è posto a salvaguardia di interessi pubblici statali, i quali non possono venir meno per effetto di una semplice deliberazione del consiglio comunale adottata oltre i termini previsti dalla legge. Tale principio dovrebbe ritenersi applicabile anche ai piani regolatori e ai programmi di fabbricazione adottati successivamente alla entrata in vigore della legge ponte; nel senso che sia i p.r.g. sia i p.f. successivi alla legge ponte (non quelli precedenti), nel prevedere lo sviluppo di zone urbane, dovrebbero riservare sempre una zona di rispetto lungo

sussistente) inclusione di esso nel « centro abitato », perimetrato ai sensi della legge n. 765 del 1967. Tale quesito — com'è riferito nella parte espositiva di questa sentenza — è stato dal giudice di merito risolto (con la pronuncia in questa sede impugnata) nel senso della totale parità di effetti, in base a tre considerazioni: 1) la nozione di « centro abitato » è più ampia di quella di « centro edificato »; 2) il « centro abitato reale », ossia quello considerato come dato di una realtà effettuale (cioè come dato di fatto emergente dal mancato compimento di quell'attività di « perimetrazione » che competeva ai Comuni, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967), non è elemento da prendersi in considerazione, perché « troppo elastico, impreciso e incerto »; 3) allorché una zona di territorio rientra in una perimetrazione del centro abitato, o edificato, anche se effettuata ai sensi dell'art. 18 della legge n. 865 del 1971 (legge « sulla casa »), non è possibile considerarla, ai fini della legge sulle distanze dalle strade statali, come assoggettata alla disciplina che riguarda le zone estranee all'abitato.

Siffatta impostazione non può essere condivisa.

La legge del 1967 e la disciplina regolamentare dettata col Decreto Ministeriale hanno, chiaramente, inteso cristallizzare la situazione di fatto e di diritto quale risultava dopo i novanta giorni dalla entrata in vigore della legge stessa: l'obbligo di osservare le distanze, nell'ipotesi in

le strade di comunicazione (v. in argomento Cass., 22 novembre 1980, n. 6215). Al riguardo il Consiglio di Stato ha riconosciuto l'obbligo per l'amministrazione comunale di rilasciare le licenze per la costruzione di fabbricati prospicienti la strada solo se siano state rispettate le norme statali che stabiliscono il rispetto delle distanze dal ciglio stradale (Sez. V, 3.5.76 n. 733) e ha ritenuto altresì che il comune nell'adozione del p.r.g. e del p.f. dovrà tener conto di tali prescrizioni considerando inedificabili le aree esistenti lungo la rete viaria nazionale (Cons. Stato, Sez. IV 7 novembre 1978 n. 966, *Il Consiglio di Stato*, 1978, 1062: contra T.A.R. Valle d'Aosta 11 dicembre 1975, n. 37, in Trib. Amm. reg. 1976, I, 480).

Proprio perché la normativa prevista dall'art. 19 legge ponte e dal D.M. 1 aprile 1968 è posta a salvaguardia di interessi dell'intera collettività i comuni non possono non tenerne conto nell'adozione di strumenti urbanistici normativi locali, sicché il mancato rispetto di queste prescrizioni dovrebbe comportare l'illegittimità della deliberazione comunale e la sua disapplicazione, o, in ogni caso, la loro non opponibilità dall'ANAS che a tali interessi è preposta.

Per quanto riguarda invece i rapporti tra il centro abitato individuato attraverso deliberazioni comunali ed il c.d. abitato reale, il problema si pone per quanto concerne gli interessi della pubblica viabilità allorché gli strumenti urbanistici, adottati dal comune dilatano il centro abitato reale, sicché non potrebbero applicarsi le distanze minime delle costruzioni dal ciglio stradale pur trovandosi in presenza di aree non abitate.

Anche in tal caso il richiamo agli interessi pubblici, alla funzionalità e sicurezza delle strade dovrebbe comportare il prevalere del c.d. abitato reale con conseguente illegittimità degli strumenti urbanistici adottati in difformità dalla realtà; in particolare l'ANAS potrà sempre adottare misure repressive delle costruzioni poste in essere in violazione del D.M. 1968.

cui il Comune fosse sprovvisto di piano regolatore generale e di piano di fabbricazione, era cioè inteso come operante per tutte le costruzioni poste fuori della perimetrazione come effettuata entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, ovvero, in mancanza di tale effettuazione, poste fuori del centro abitato, inteso (secondo la terminologia adoperata dal ricorrente) come « abitato reale ». E' chiaro, quindi, che, in caso di contestazione insorta, diventava più agevole stabilire l'esatta collocazione dell'edificio se la « perimetrazione » era stata (tempestivamente) fatta; ma la difficoltà pratica che poteva (e può) insorgere nel caso opposto (difficoltà che sembra avere tanto preoccupato il giudice di merito e che deve, invece, essere relegata nel campo dei semplici « inconvenienti ») non costituisce, certo, elemento che induce a una diversa interpretazione della legge.

Appare evidente, perciò, che una « perimetrazione » fatta tardivamente, ovvero fatta (sempre tardivamente) ad altri fini (come è avvenuto nel caso concreto, in cui la delimitazione del « centro edificato », in quanto effettuato ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, deve intendersi fatta — per espressa disposizione — ai fini della determinazione dell'indennità da corrispondere per la espropriazione delle aree destinate all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale e pubblica) non dispensa dall'obbligo di rispettare le distanze, tenuto anche conto, come osserva il ricorrente, che l'obbligo predetto è posto a salvaguardia di interessi pubblici statali, i quali non possono venir meno per effetto di una semplice deliberazione del consiglio comunale adottata oltre i termini previsti dalla legge.

L'art. 1 del citato d.m. rinvia infatti ad una nozione di centro abitato quale individuata dagli strumenti urbanistici consueti o in difetto, dalla deliberazione di perimetrazione del centro abitato adottata dal comune. Ma come affermato dalla Cassazione, tale deliberazione ha un mero carattere ricognitivo della situazione reale esistente, così il riferimento agli insediamenti previsti dai p.r.g. e dai p.f. va inteso in relazione a quelli già esistenti al momento dell'entrata in vigore del D.M. 1968, sempre ed in quanto rappresentativi di insediamenti reali.

Tale interpretazione, sulla quale la Suprema Corte dovrà pronunciarsi, essendone stata investita con ricorso 3156 del 1983 — causa Prefettura di Avelino-Cappuccio —, è in armonia con lo spirito stesso della legge 765 che ha voluto bloccare il disordine edilizio dettando misure urbanistiche transitorie ed è stata già accolta dal TAR di Milano con sentenza 4 giugno 1980 n. 607, in Trib. Amm. Reg. 1980, 3062, la quale ha esplicitamente affermato, « ai fini della tutela delle fasce di rispetto stradale, in caso di divergenza tra la perimetrazione fittizia e quella reale al ricordato fine del T.U. n. 1740 del 1933 e dell'art. 19 della legge 765 del 1967, vale il perimetro reale accertato di volta in volta attraverso una indagine di fatto diretta ad individuare il confine dell'aggregato urbano edificato ». Discorso estensibile anche alle statuizioni contenute nel p.r.g. e nel p.f., anche se in tal caso più che di conformità al c.d. abitato reale dovrà parlarsi di rispetto della normativa statale in quanto si tratta di strumenti urbanistici rivolti soprattutto alla composizione di interessi, e non a definire la realtà dell'agglomerato urbano.

ANNA CENERINI BOVA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lavoro, 3 marzo 1983 n. 1595 - Pres. Buffoni - Est. Laudato - P.M. Cantagalli - Ministero Tesoro (avv. Stato Nucaro) c. Palminteri (n.c.).

Lavoro - Controversie - Appello - Deposito del fascicolo e della sentenza impugnata - Irrilevanza.

Nel nuovo rito delle controversie di lavoro ed in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, introdotto dalla legge n. 533 del 1973, la costituzione dell'appellante richiede il solo deposito del ricorso presso la cancelleria del tribunale e, non anche il deposito del fascicolo di parte e della sentenza impugnata: ne consegue che il mancato deposito di questi ultimi, ancorché necessari in relazione ai motivi del gravame, non comporta l'improcedibilità dell'appello, come invece sancito dall'art. 348 c.p.c. per il rito ordinario, ma può solo determinare il rigetto nel merito dell'impugnazione, per difetto di prova, sempreché i documenti occorrenti al suo accoglimento non siano già acquisiti attraverso il fascicolo d'ufficio o quello dell'appellato.

(1) In senso conforme v. Cass. 22 ottobre 1976 n. 3791 e 6 luglio 1978 n. 3337.

CORTE DI APPELLO DI BARI, Sez. I, 20 gennaio 1983, n. 20 - Pres. Mezzina; Est. Carucci - Ente Regionale per lo Sviluppo Agricolo della Puglia (Avv. Stato De Stefano) c. Rosciano Concetta ed altri (Avv. Giovanni Loiacono).

Procedimento civile - Motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Esigenza, finalità e requisiti.

Arbitrato - Arbitrato secondo equità - Lodo arbitrale - Impugnazione per vizi della motivazione - Ammissibilità.

Arbitrato - Arbitrato secondo equità - Impugnazione di lodo arbitrale per vizi della motivazione - Motivazione « per relationem » - Controllo del giudice « ad quem » - Contenuti e forme.

La motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, richiesta ora da una norma costituzionale (art. 111 Cost.), tende ad assicurare il controllo sulla giustizia e razionalità delle statuizioni adottate. Costituisce vizio della motivazione e determina nullità della decisione la esposizione di motivi inconferenti o contraddittori, tali cioè da non lasciare comprendere le ragioni del decidere, per mancanza di un collegamento logico tra l'iter intellettuale seguito e la determinazione volitiva da esso scaturita, ovvero per difetto di riferimento a presupposti di fatto, dal

cui previo accertamento non si può prescindere perché possa giungersi ad un congruo ed apprezzabile risultato (1).

Anche il lodo pronunciato secondo equità deve essere congruamente motivato, al fine di assicurare che esso risponda ad esigenze di logica e razionalità e sia a riparo da distorsioni della attività giurisdizionale verso fini ad essa estranei, se non addirittura contrari. Il difetto di motivazione, che costituisce vitium in procedendo, è quindi deducibile quale motivo di nullità del lodo pronunciato secondo equità, ai sensi dell'art. 829, primo comma, n. 5), c.p.c. (2).

Il controllo sulla motivazione di un provvedimento giurisdizionale non ha carattere meramente formale, ma implica che il giudice investito della impugnazione verifichi la effettiva sussistenza del fatto costitutivo del diritto azionato, attraverso la ricerca degli elementi di prova richiamati nella decisione o negli atti processuali cui essa abbia fatto riferimento (3).

(1-3) Arbitrato di equità ed impugnazione del lodo per difetto di motivazione (*).

1. La motivazione dei provvedimenti giurisdizionali: contenuti e finalità.

In via preliminare, sembra necessario giustificare l'ammissibilità della presente azione, che pure riteniamo fondata su concetti chiari e distinti e su principi elementari del nostro ordinamento giuridico. Dobbiamo infatti farci carico delle eccezioni sollevate in proposito dalla controparte, la quale ha contestato la possibilità di sindacare in qualsivoglia maniera — ed in specie attraverso l'esame della motivazione del lodo — l'operato degli arbitri che abbiano giudicato « secondo equità ». In altri termini, il giudizio emesso dagli arbitri « di equità » sarebbe sottratto a qualsiasi forma di controllo o di censura, così che la loro discrezionalità sarebbe protetta da « barriere insormontabili », che a nessuno è consentito superare. L'arbitrato « secondo equità » riposerebbe pertanto sopra un'illimitata delega di poteri decisionali attribuita agli arbitri dall'ordinamento giuridico, che conferirebbe il crisma della giurisdizionalità alla loro pronuncia sulla base di un controllo meramente estrinseco e formale del loro operato. Ogni diversa forma di sindacato si tradurrebbe in una indebita interferenza sul loro libero convincimento e in una impossibile rinnovazione delle loro autonome determinazioni.

Gli avversi argomenti — dei quali sono ben evidenti le implicazioni e le conseguenze — si fondano però su una nozione assai approssimativa di « libertà del giudizio ». Infatti, altro è riconoscere — come noi non abbiamo alcuna difficoltà a fare — la « discrezionalità » delle valutazioni e delle scelte degli arbitri, e quindi la insindacabilità nel merito delle loro opzioni, e tutt'altro è pretendere che il potere di giudicare sia per ciò stesso illimitato ed incontrollabile. L'assolutezza dello *jus judicandi* — che sarebbe sinonimo non di « libertà di giudizio », ma di « arbitrarietà della pronuncia » — costituisce un concetto inammissibile ed arcaico, che è stato totalmente superato dalla moderna evo-

(*) Si riportano, con qualche marginale adattamento, alcune parti della comparsa conclusoria redatta in favore dell'E.R.S.A.P. con lo scopo di puntualizzare i principi dogmatici fondamentali vigenti in materia.

Per i profili inerenti ai poteri giurisdizionali degli arbitri ed alla validità della clausola compromissoria nelle innumerevoli altre controversie di analogo oggetto, si veda, da ultimo, Cass., sez. un., 10 dicembre 1981, n. 6517, in *Foro it.*, 1982, I, p. 684 ss., e Cass., sez. un., 18 gennaio 1982, n. 293, *ivi*, 1982, I, p. 683 ss.

È fondato il secondo mezzo, col quale si denunzia la nullità del lodo per omissione, insufficienza ed illogicità di motivazione (art. 829 n. 5 cod. proc. civ.), per non avere gli arbitri giustificato il proprio convincimento sul piano logico e razionale, esaurendo la pretesa esposizione dei motivi con il semplice e acritico riferimento alla consulenza tecnica d'ufficio, ritenuta « per sua natura sorretta da elementi di obiettività ed equilibrio, che ovviamente tendono a sfuggire ai periti di parte », in tal modo incorrendo — i primi giudici — in una evidente petizione di principio e sottraendosi alla dovuta dimostrazione della correttezza delle

luzione del pensiero giuridico. Il giudizio è bensì libero, ma non per questo è privo di regole. La libertà di giudizio deve espletarsi nell'ambito delle regole che ne limitano e condizionano l'esercizio, prime tra tutte le regole della logica, che costituiscono la base ed il fondamento dell'ordinamento.

Il diritto — *ars boni et aequi*, secondo l'antica definizione romana — non può rinunciare alla sua insopprimibile esigenza di razionalità, così che soltanto i provvedimenti (ed, in specie, i provvedimenti giudiziari) che rispondano a tale esigenza possono possedere e conservare i caratteri della giuridicità. E' pertanto impossibile — perché contrario all'intrinseca natura del fenomeno giuridico — che l'ordinamento possa conferire forza e valore ad un qualsivoglia provvedimento giudiziario (ed, in particolare, ad una pronuncia arbitrale) non solo prescindendo da un controllo sulla sua logicità ma addirittura impedendo che un simile controllo possa essere esercitato.

Il controllo sulla logicità dei provvedimenti, dunque, « deve » potersi esercitare, ed in effetti si esercita attraverso il controllo sulla loro motivazione; la quale motivazione, d'altro canto, ha proprio la funzione di consentire la verifica della correttezza dell'*iter* logico seguito dall'autorità che ha emesso il provvedimento stesso, e quindi della legittimità della pronuncia, in guisa che possa stabilirsi la sua conformità o meno ai principi dell'ordinamento e che sia possibile attribuirvi o negarne la giuridica validità ed efficacia.

« L'introduzione dell'istituto della motivazione » — si afferma a proposito in dottrina — « rappresenta uno degli ultimi prodotti della tendenza alla razionalizzazione del sistema... (che), prima ancora che per gli altri poteri dello Stato, ebbe inizio per il potere giudiziario... Il principio costituzionale dell'obbligatorietà di questa è in stretta correlazione con l'altro fondamentale della legalità della decisione che, a prescindere dall'art. 111 Cost., è sancito dall'art. 113 c.p.c.: il giudice deve pronunciare... secondo coscienza e lasciandosi guidare dal suo prudente apprezzamento nel caso in esame, ma libertà e pienezza di valutazione non lo esimono dall'obbligo di esporre gli elementi di fatto e di diritto che costituiscono il fondamento logico della decisione » (S. EVANGELISTA, *Motivazione della sentenza civile*, in *Encicl. Dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 154-159).

Attraverso il generale obbligo di motivare i provvedimenti adottati, il diritto intende perciò tutelare il rispetto della logica, inteso quale corretto processo mentale di associazione delle idee o quale insieme dei principi della ragione, mediante i quali si giudica del giusto e dell'ingiusto. Nè la violazione di tale esigenza di razionalità è priva di rimedio: è noto infatti che, correlativamente alla generalizzazione dell'obbligo di motivare, si è generalizzata la possibilità di impugnare i provvedimenti viziati nella motivazione — e quindi nel fondamento logico da essa manifestato — perchè è evidente che la valutazione dell'operato del giudice non è fine a se stessa, ma tende a rimuovere il provvedimento che non sia conforme a giustizia: « la compiuta realizzazione

prove raccolte, neppure riscontrabile attraverso il rinvio recettizio alla consulenza tecnica, a sua volta caratterizzata dalle stesse deficienze.

Gioverà ricordare in proposito l'essenzialità della motivazione quale elemento dei provvedimenti giurisdizionali, la cui esigenza, ora conclamata anche da una norma costituzionale (art. 111), assurge a vero e proprio principio, profondamente radicato, di civiltà giuridica. Ed è intuitiva la sua *ratio* e funzione di presidio contro ogni tentazione all'arbitrio nell'esercizio della funzione giurisdizionale, di modo che sia possibile un controllo sulla giustizia e razionalità delle statuizioni adottate,

del momento conoscitivo, tramite la motivazione, è consentita quindi anche all'autorità preposta al controllo, che viene posta in grado di eseguire la valutazione della conformità dell'atto ai valori ed alle regole che al medesimo presiedono. Rileva, in altre parole, quello che può definirsi il collegamento tra motivazione ed impugnazione» (S. EVANGELISTA, *op. loc. cit.*).

A seguito della impugnazione, soltanto la decisione che sarà ritenuta razionalmente motivata potrà essere tenuta ferma, mentre quella che non apparirà nel suo fondamento logico dovrà essere annullata. Non si dica d'altronde che queste conclusioni contraddicono il principio della libertà e della discrezionalità delle determinazioni del giudice (o dell'arbitro) *a quo*. E' vero infatti che si incide sulle decisioni assunte in prime cure, perchè il controllo sulla motivazione è dato non per finalità meramente estrinseche o formali, ma per ragioni di ordine sostanziale, in quanto il vizio della motivazione — espressione manifesta del procedimento psichico del giudice — è assunta come elemento sintomatico della viziosità dello stesso giudizio. E' però altrettanto chiaro che tale controllo non implica un riesame del merito o una nuova scelta rispetto a quella operata dal primo giudice, nè si traduce in una inammissibile rinnovazione del giudizio già da lui espresso, ma consiste piuttosto nel sindacato della legittimità della pronuncia attraverso l'esame della sua giustificazione logica.

Come osserva la migliore dottrina, non si ripete in tal modo « il giudizio di fatto », che è il giudizio in cui « il giudice si vale di una effettiva discrezionalità, nel senso che ci sono due possibili rispetto ai quali egli esercita un'opzione. La verità è che il giudizio di fatto non è arbitrario, ma ha una logica interna che riduce fortemente la discrezionalità, senza eliminarla del tutto... Di qui l'"apparente" incontrollabilità del giudizio di fatto, perchè il controllo si esercita, *sub specie juris*, sulla sua logica, e solo in quanto sia rispettata in ogni caso la logica l'opzione può ritenersi legittima... Il giudizio di fatto risulta da un'opzione che come tale è incensurabile: la censurabilità sta nell'*iter*, e cioè nel controllo se l'opzione ci sia effettivamente stata, se il giudice ha tenuto conto, dandone adeguata ragione, dell'altra possibilità... Questa non è intrusione nel giudizio di fatto, almeno nel senso empirico della distinzione, perchè la logica del giudizio va al di là del fatto e del diritto, è semplicemente logica, e cioè fedeltà al processo » (S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Padova, 1967, pp. 399-400).

Tutti questi principi trovano puntuale ed incontrovertibile applicazione da parte della nostra giurisprudenza in riferimento a tutti i giudizi di legittimità, e cioè ai giudizi di impugnazione che non abbiano effetto devolutivo. Addirittura innumerevoli sono le pronunce giurisprudenziali relative al più frequente e diffuso tra i giudizi in esame — e cioè al ricorso per Cassazione avverso le determinazioni del giudice di secondo grado, ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c. Da tali pronunce si desume chiaramente il costante ed incontrovertibile

attraverso il riscontro della sua effettiva sussistenza e della logicità delle proposizioni in cui essa si manifesta.

È noto poi che si traduce in difetto di motivazione la esposizione di motivi inconferenti o contraddittori (Cass. 3191/56, 1661/62), tali cioè da non lasciare comprendere le ragioni del decidere, per mancanza di un collegamento logico fra l'*iter* intellettuale seguito e la determinazione volitiva da esso scaturita, ovvero per difetto di riferimento a presupposti di fatto dal cui previo accertamento (coi vari mezzi di prova dalla legge consentiti) non può prescindersi perché si possa giungere

insegnamento della impugnabilità delle sentenze per vizi della motivazione, e si derivano la natura, i contenuti e le finalità di tale forma di impugnazione.

Premesso che tale azione è intimamente collegata con la funzione stessa della motivazione (Cass., 3 settembre 1957, n. 3428, in *Foro it.*, *Rep.* 1957, voce *Cassazione in materia civile*, c. 325, n. 54), si è affermato che essa tende ad assicurare che l'indicazione dei motivi e delle fonti di convincimento sia fatta in modo da rendere possibile di seguire il processo di formazione del convincimento stesso (Cass., 22 maggio 1954, n. 1644, in *Foro it.*, *Rep.* 1954, voce *Cassazione in materia civile*, c. 325, n. 101). Si mira cioè al controllo di legalità sul modo e sui mezzi adoperati dal giudice nella motivazione, in guisa da rendere possibile seguirne il processo logico (Cass., 24 gennaio 1966, n. 273, in *Foro it.*, *Rep.* 1966, voce *Cassazione in materia civile*, c. 304, n. 122; Cass., 15 settembre 1970, n. 1451, *ivi*, *Rep.* 1970, voce *Cassazione civile*, c. 312, n. 95; Cass., 29 maggio 1971, n. 1616, *ivi*, *Rep.* 1971, v. cit., c. 334, n. 132).

Il vizio della motivazione diventa pertanto espressione manifesta del vizio della pronuncia, consentendone l'annullamento allorquando si concreta in una mancanza totale o in una incompletezza di esame, che si ripercuota sulla *ratio decidendi*, ovvero riveli, nel processo logico seguito dal giudice di merito, tali lacune e contraddizioni che non riesca possibile cogliere, con sufficiente chiarezza, lo sviluppo logico seguito dal giudice di merito per giungere alla decisione impugnata (Cass., 14 giugno 1965, n. 1209, in *Foro it.*, *Rep.* 1965, voce *Cassazione in materia civile*, c. 350, n. 134; Cass., 16 luglio 1965, n. 1574, *ivi*, *Rep.* 1965, v. cit., c. 352, n. 165; Cass., 8 maggio 1971, n. 1501, *ivi*, *Rep.* 1971, voce *Sentenza civile*, c. 2711, n. 110; Cass., 22 luglio 1971, n. 2399, *ivi*, *Rep.* 1971, voce *Cassazione civile*, c. 336, n. 151).

Tutto ciò è pienamente confermato anche dalle decisioni con le quali si specifica che l'esame della motivazione non consente un riesame del merito della controversia (cfr., tra le tante, Cass., 26 luglio 1954, n. 2675, in *Foro it.*, *Rep.* 1954, voce *Cassazione in materia civile*, c. 325, n. 97; Cass., 16 dicembre 1954, n. 4511, *ivi*, v. cit., c. 325, n. 98 s.; Cass., 22 giugno 1955, n. 1936, *ivi*, *Rep.* 1955, v. cit., c. 300, n. 59; Cass. 27 giugno 1956, n. 2352, *ivi*, *Rep.* 1956, v. cit., c. 363, n. 54; Cass., 22 marzo 1968, n. 912, voce *Cassazione civile*, c. 313, n. 118; Cass., 30 ottobre 1969 n. 3617, *ivi*, *Rep.* 1970, v. cit., c. 311, n. 90; Cass., 21 aprile 1971, n. 1154, *ivi*, *Rep.* 1971, v. cit., c. 335, n. 139; Cass., 20 giugno 1973, n. 1827, *ivi*, *Rep.* 1973, v. cit., c. 321, n. 151; Cass., 1° febbraio 1974, n. 284, *ivi*, *Rep.* 1974, v. cit., c. 260, n. 125; Cass., 20 marzo 1974, n. 765, *ivi*, *Rep.* 1974, v. cit., c. 260, n. 127; Cass., 10 dicembre 1976, n. 4596, *ivi*, *Rep.* 1976, v. cit., c. 322, n. 69; Cass., 15 dicembre 1976, n. 4641, *ivi*, *Rep.* 1976, v. cit., c. 322, n. 71). Tutte queste decisioni, infatti, se puntualizzano l'insindacabilità nel merito della pronuncia del giudice *a quo*, ribadiscono che la sindacabilità non è comunque esclusa, ma risiede nella motivazione, e cioè nel controllo del processo logico seguito dal

ad un congruo ed apprezzabile risultato. Perché la motivazione sia veramente tale, e non di mera apparenza, essa dev'essere fornita del carattere di pertinenza, intendendosi con ciò la considerazione — da parte del giudice — della realtà concreta del contesto della lite, senza di che l'eventuale enunciazione di principi astratti non sarebbe che inutile divagazione.

Al requisito della motivazione non si sottrae l'arbitrato rituale, per il quale l'art. 823 n. 3 prevede appunto «l'esposizione sommaria dei motivi», la cui mancanza costituisce specifico motivo di nullità per l'ar-

giudice in ordine all'esercizio del potere-dovere di esaminare i fatti costitutivi, estintivi o modificativi del rapporto in contestazione ed all'obbligo di munire la decisione di una adeguata e logica motivazione.

2. *Gli elementi ed i requisiti della motivazione.*

Nell'intento di precisare la natura e i caratteri di tale forma di impugnazione, gioverà richiamare brevemente quali sono in astratto gli elementi ed i requisiti che la motivazione deve possedere per dirsi sussistente ed adeguata, e quali sono per converso i vizi che possono inficiare la sua validità, invalidando insieme la pronuncia cui essa accede. Si tratta cioè di definire e di precisare in cosa consista l'*iter* logico della decisione, di cui il giudice del merito deve dare dimostrazione attraverso la motivazione e che il giudice della impugnazione deve essere in grado di controllare, anche mediante l'esame — compiuto a tale esclusivo fine — dei fatti del processo.

In proposito, occorre osservare che i contenuti della motivazione devono rispecchiare e manifestare ovviamente l'intima natura della decisione, che può essere definita come un processo psichico di valutazione, di carattere sia volitivo che intellettuale, che si svolge nella mente del giudice sulla base di determinati stati di fatto e di determinati principi di diritto (o di equità, nel caso di pronuncia secondo equità). Questi elementi (di fatto e di diritto) costituiscono le premesse della pronuncia, ovvero — più tecnicamente — i «motivi» della stessa. Da essi si ricava e ad essi consegue il momento più propriamente valutativo.

La corretta motivazione — quale esternazione di tale *iter* logico — deve ovviamente giustificare entrambe le fasi del giudizio: quella della posizione delle premesse e quella della loro valutazione. In relazione a questi due distinti momenti, la dottrina ha anzi operato una sottile distinzione tra la «giustificazione», che consiste nella esposizione dei «motivi» della decisione, e la «motivazione in senso stretto», con la quale si fornisce la spiegazione delle scelte operate in base ad esse; la quale distinzione corrisponde d'altra parte a quella già operata dal Codice tra «l'esposizione dei fatti rilevanti della causa» e «le ragioni giuridiche della decisione» (art. 118 disp. att. c.p.c.), quali due momenti inscindibili dell'unico, complesso procedimento in cui consiste il giudizio.

Per quanto riguarda il primo punto («l'esposizione dei fatti rilevanti»), la nozione di «giustificazione» può allargarsi fino a ricomprendere anche la narrazione dello svolgimento del processo, nella misura in cui il verificarsi di determinate evenienze processuali determina una particolare decisione. In tal modo, la correttezza dell'*iter* logico seguito per pervenire alla decisione può essere controllata anche sotto il profilo procedurale (ad esempio; ammissione o non ammissione di una prova), la cui regolarità può condizionare l'efficacia o la giustizia della pronuncia.

articolo 829 n. 5. Del tutto vana sarebbe poi la ricerca di un'eventuale minore intensità cogente dell'obbligo legale nell'attributo « sommaria » aggiunto alla « esposizione dei motivi », dato che non sussiste alcuna sostanziale differenza fra tale formula e quella della « concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto » adottata dall'art. 132 n. 4 per le sentenze dei giudici dello Stato, all'infuori dell'omessa precisazione « in fatto e in diritto », spiegabile con la frequente (se non normale) previsione — esplicita od implicita — del giudizio di equità nelle clausole compromissorie.

In senso stretto, poi, l'esposizione dovrà riguardare tutti quei fatti, atti o comportamenti, il cui accertamento è necessario per la dichiarazione del diritto nel caso concreto. *Nulla quaestio* — a tal proposito — ove l'interpretazione di tali fatti non sia controversa. Se viceversa vi fosse contestazione, la parte « espositiva » della motivazione non potrà avere un contenuto meramente narrativo, essendo richiesta una valutazione critica delle prove, solo a prezzo della quale si può dare sicuro conto delle ragioni che hanno convinto a porre un determinato fatto a fondamento della decisione. In ciò si stempera e si confonde la distinzione sopra accennata tra « giustificazione » e « motivazione in senso stretto », tra « fase espositiva » e « fase valutativa ». Come tutti i giudizi valutativi, l'opzione tra le due possibilità in discussione costituirà un accertamento incensurabile nel merito, salvo il dovere di giustificare le ragioni della scelta operata.

Esaurita la fase della posizione delle premesse, la motivazione dovrà comprendere la manifestazione delle « ragioni giuridiche della decisione », e cioè dei principi normativi (o di equità) che si intendono applicare alla fattispecie, al fine di trarre le finali determinazioni giuridiche. Anche questa operazione, nella quale consiste l'essenza del giudizio, è libera e discrezionale, e — come tale — incensurabile nel merito; ma anche in riferimento ad essa sussisterà sempre il dovere del giudicante di darne giustificazione attraverso la motivazione.

E' evidente che solo allorquando abbia percorso tutte le fasi sopra indicate, sia d'ordine processuale che d'ordine sostanziale, il giudice avrà utilmente compiuto l'*iter* necessario per pervenire alla pronuncia, e solo allorquando abbia dato ragione dello svolgimento di tali momenti del giudizio, egli avrà reso una motivazione idonea ad assolvere alla propria funzione. Ma il discorso non può in tal modo ritenersi esaurito, poichè accanto agli aspetti contenutistici si pongono i profili qualitativi, che consentono di valutare la motivazione in termini di « congruità » e di « adeguatezza », in riferimento a ciascuna delle parti in cui essa si articola. Non una qualunque esposizione dei fatti ed una qualunque deduzione giuridica fondata su di essi può ritenersi appagante, ma solo quella che abbia un effettivo e concreto supporto razionale, alla luce delle risultanze processuali, nel tutto ed in ogni sua singola parte.

Il primo requisito essenziale — che non presenta rilievo particolare in relazione al caso di specie — può essere dunque individuato nel corretto ordine nell'esame e nella risoluzione delle varie questioni, « funzionalizzato alla realizzazione di una rigorosa concatenazione logica delle proposizioni in cui (essa) si articola, in guisa tale che sia agevolata l'opera dell'interprete nella ricostruzione del pensiero del giudice » (S. EVANGELISTA, *op. cit.*, p. 169).

Il secondo requisito è costituito dalla sufficienza, intesa come « l'indicazione di tutte le ragioni che siano obiettivamente adeguate, sul piano logico e su quello delle massime di esperienza, a suffragare il convincimento espresso dal

Con più specifico riferimento ai mezzi di difesa adottati dai convenuti, non può — poi — non rilevarsi l'inconsistenza dell'assunto secondo cui il vizio in questione non sarebbe configurabile nell'arbitrato di equità. A parte la considerazione dell'elemento letterale, che non autorizza la discriminazione nel senso voluto, è lo stesso sistema ad imporre invece il requisito della motivazione all'arbitrato di equità (così come del resto dispone l'art. 118 d. att. per la giurisdizione equitativa dello Stato) e si direbbe a maggior ragione, considerando proprio le maggiori opportunità di arbitrio connesse ad un tipo di giudizio che, proprio per

giudice, su ciascuna delle questioni decisive della controversia... La nozione di sufficienza si muove (dunque) nell'orbita dell'esigenza di una motivazione intesa come necessità di una concreta esposizione della *ratio decidendi*, sicchè ogni vizio che inficia il ragionamento giustificativo, sia per incompletezza dei dati sia per difetto di coerenza logica, si profila come carenza di una motivazione idonea a fornire un'attendibile giustificazione della decisione, e cioè come una vera mancanza di base legale della medesima» (S. EVANGELISTA, *op. cit.*, pp. 164-165).

Con ciò, non intendiamo affermare che la compiutezza vada intesa secondo un'ottica di «fiscalismo processuale», nel senso che sia richiesto un diffuso richiamo di tutte le questioni sollevate e di tutto il materiale istruttorio acquisito. In omaggio al principio della concisione, (che nel lodo arbitrale diviene «sommarietà»), possiamo ben condividere l'indirizzo giurisprudenziale che ammette la motivazione *per relationem*. Possiamo perciò tranquillamente ritenere che sia sufficiente una valutazione globale e sintetica delle risultanze di causa e degli elementi di giudizio che, senza necessità di un esame particolareggiato, consenta di ricostruire compiutamente quel procedimento (cfr., tra le tante, Cass., 12 marzo 1973, n. 701, in *Foro it., Rep. 1973*, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2363, n. 34; Cass., 20 marzo 1975, n. 1059, *ivi, Rep. 1975*, v. cit., c. 2566, n. 65; Cass., 3 maggio 1975, n. 1707, *ivi, Rep. 1975*, v. cit., c. 2566, n. 68; Cass., 20 ottobre 1976, n. 3651, *ivi, Rep. 1976*, v. cit., c. 2744, n. 31).

Quel che occorre specificare, comunque, è che l'adozione di un simile metodo, dovuta ad evidenti scopi di praticità, non può mai tradursi nella sostanziale svalutazione dei fini della motivazione. Occorrerà dunque verificare che negli atti ai quali la decisione rinvia, sia possibile ritrovare effettivamente gli elementi che giustifichino il convincimento assunto dal giudice e gli argomenti che consentano di superare, in maniera convincente e logica, le avverse deduzioni svolte dalla parte soccombente. Ne consegue che la sufficienza della motivazione dovrà essere valutata alla stregua della sufficienza di quel materiale istruttorio e di quegli elementi di giudizio sui quali la decisione, sia pure per esplicito o implicito richiamo, si rivela fondata. Così, ad esempio, ove la decisione si limiti a recepire le conclusioni rese dal consulente tecnico, ritenendole corrette ed obiettive, occorrerà accertare che la c.t.u. sia effettivamente sorretta da elementi di prova e di giudizio che, sul piano logico e razionale, ne giustifichino le conclusioni.

Il terzo ed ultimo requisito della motivazione deve essere ricercato nella coerenza e nella non contraddizione nell'opera di individuazione, raccolta e valutazione complessiva degli elementi di giudizio. Ciò significa in primo luogo che tutti questi elementi devono essere ricompresi in un quadro organico ed omogeneo, in guisa che il discorso motivo si sviluppi attraverso momenti e proposizioni tra loro conciliabili, o comunque non contrastanti. Ma occorre

essere svincolato dall'osservanza delle norme di diritto, deve rispondere di quelle esigenze di logica e razionalità a riparo da distorsioni della attività giurisdizionale verso fini ad essa estranei, se non addirittura contrari.

Nel caso in esame, in cui trattasi effettivamente di un arbitrato di equità, come risulta evidente dal capoverso dell'art. 19 del contratto di assegnazione 10 luglio 1954 (« Detto collegio deciderà quale arbitro amichevole compositore, senza formalità di rito, e le sue decisioni non saranno suscettibili di alcun gravame »), il problema si pone piuttosto

altresì che non si registri contraddizione tra la realtà effettiva emergente dagli atti di causa e dal materiale istruttorio raccolto, e quanto assunto in punto di fatto dalla decisione (o dagli elementi di valutazione e di giudizio che la decisione abbia recepito ed ai quali abbia fatto rinvio). La esposizione dei fatti, in cui consiste la posizione delle premesse del giudizio, deve essere quindi fedele e conforme all'effettiva realtà, sotto pena di incorrere in vizi di falsità e di travisamento, che possono essere assunti come ipotesi specifiche di contraddizione, e che costituiscono comunque un momento sintomatico della scorrettezza della motivazione e della nullità della pronuncia. Il controllo del giudice della impugnazione dovrà dunque estendersi alla verifica della compatibilità tra le concrete risultanze processuali e le circostanze di fatto assunte dalla pronuncia. Con ciò non si rinnoverà peraltro il giudizio di fatto, ma si conoscerà del fatto al fine di assicurare che la motivazione resa ne sia espressione verace, e non meramente fittizia.

In sintesi, dai rilievi che precedono si evidenzia in misura sufficiente su quali basi sarà possibile cogliere la congruità e la adeguatezza della motivazione fornita, e su quale piano occorrerà collocarsi per decidere se sia identificabile la *ratio decidendi* della pronuncia. E' evidente infatti che i requisiti in esame potranno essere opportunamente valutati non già sul piano della forma, ma solo sul piano della logica del processo, in base ai canoni che presiedono alla razionalità del giudizio. Per l'effetto, non può certamente crederci che la motivazione sia idonea a sorreggere il giudizio sulla semplice base della correttezza lessicale e sintattica del discorso, perchè il vizio della motivazione non è (o non è soltanto) l'uso di una fraseologia sgrammaticata o sconnessa. Certo, se la decisione impugnata avesse adottato un linguaggio del genere, il discorso non sarebbe stato intellegibile, e la pronuncia avrebbe dovuto essere cassata; ma questa ipotesi irrealistica non coglie certamente il senso e l'essenza della previsione normativa, secondo la quale la non intellegibilità deve essere considerata sul piano logico, e non soltanto su quello linguistico.

Ma la logicità di cui si discute non è neppure logica astratta. La motivazione non è solo esteriorità ed apparenza, che sarebbero idonee a fornire soltanto l'illusione del diritto. Di conseguenza, la adeguatezza della motivazione non può essere colta esclusivamente sul piano del pensiero, dando per scontato e per ammesso qualsivoglia indimostrato presupposto su cui lo sviluppo del pensiero si dichiara fondato.

« Diversi sono i significati » — si afferma ancora in dottrina — « in cui è comprensibile la logicità. Può innanzi tutto ritenersi logica la motivazione che risponde agli astratti schemi del metodo sillogistico, ma si tratterebbe di una logicità tutta estrinseca e formale che, anche se sussistente, potrebbe non essere idonea ad evidenziare attraverso l'esposizione delle ragioni del decidere l'intima e reale congruenza che deve essere propria del giudizio. E' stato acutamente

con riguardo alla qualificazione del difetto di motivazione come vizio *in procedendo* oppure *in iudicando*, ai fini dell'ammissibilità dell'impugnativa di nullità, posto che il secondo comma dell'art. 829 cod. proc. civ., esclude tale impugnativa per inosservanza — « nel giudicare » — delle regole di diritto, nel caso del lodo di equità o dichiarato non impugnabile. Ma il problema non presenta difficoltà di risoluzione, quando si consideri che, come del resto può dirsi per tutti i casi elencati dal primo comma del citato articolo, fra i quali il difetto di motivazione è annoverato, trattasi di vizio attinente alla irregolare attività del giudice

notato che in nome della logica formale si rischia di mandare per buone le più incredibili storture del ragionamento, il cui rigore, invece, deve essere valutato alla stregua della plausibilità e del senso comune » (S. EVANGELISTA, *op. cit.*, p. 168).

Simile è anche l'insegnamento della Corte Suprema di Cassazione, secondo la quale « la contraddizione non può essere soltanto esteriore e formale. Il giudice, chiamato, nelle funzioni che l'ordinamento gli attribuisce, non alla tutela di norme astratte, ma al controllo del rispetto e dell'osservanza della legge, deve annullare la sentenza di merito, quando la contraddizione ne infici la sostanza » (Cass., 12 ottobre 1953, n. 3312, in *Foro it.*, *Rep.* 1953, voce *Cassazione in materia civile*, c. 335, n. 81).

La motivazione va dunque letta ed interpretata in senso sostanziale, sulla base di una logica concreta che esprima un senso di giustizia vivo ed operante, allo scopo di « togliere alla malignità e alla frode qualunque pretesto ed assicurare nell'opinione del pubblico la esattezza e la religiosità dei magistrati », secondo quanto dichiarava la prammatica del 27 settembre 1774 del Regno di Napoli che, « sull'esempio e sull'uso dei Tribunali più rinomati », introduceva per la prima volta nel nostro Paese l'obbligo della motivazione per « qualunque decisione... fatta da qualunque Tribunale di Napoli, o collegio, o giunta, o altro giudice della stessa Capitale che abbia la facoltà di decidere ». Anche nel controllo della motivazione della sentenza impugnata, l'opera del giudice si dovrà fondare dunque non su schemi formali, ma sulla profonda attitudine, propria di ogni provvedimento giurisdizionale, a penetrare e ricostruire le cose umane ed a provvedervi con saggezza. Anche la sentenza che in questa sede si invoca « non è operazione aritmetica; è un atto molto più complicato e misterioso, che ha le sue radici nella coscienza morale e non si spiega colle astratte leggi dei numeri » (P. CALAMANDREI, *Processo e democrazia*, in *Opere giuridiche*, I, Napoli, 1965, p. 668).

3. La motivazione del lodo arbitrale in particolare. Caratteri e funzioni.

Prima di applicare al caso concreto i principi sopra enunciati e di valutare se la motivazione della pronuncia impugnata — integrata dalle ragioni poste a base della richiamata consulenza tecnica — sia caratterizzata dalla necessaria compiutezza e congruità, è doveroso verificare se l'*excursus* che precede possa essere effettivamente riferito a tutte le decisioni giurisdizionali, ed essere quindi esteso anche al lodo arbitrale pronunciato secondo equità. Si obietta infatti che le considerazioni innanzi svolte in ordine agli aspetti contenutistici ed ai requisiti della motivazione, se possono riguardare la pronuncia del giudice ordinario, non trovano riscontro normativo a proposito del lodo, in quanto l'art. 829, primo comma, n. 5, c.p.c. sancisce la nullità della pronuncia arbitrale per la sola ipotesi di totale omissione della motivazione, e non pure per le ipotesi di

piuttosto che ad un erroneo giudizio (Cass. n. 2262/52, a proposito dello analogo vizio oggetto di ricorso per Cassazione). E per essi « l'impugnazione per nullità è ammessa nonostante qualunque rinuncia » (v. in proposito Cass. n. 1595/81).

Ad un esame specifico sotto i profili sopra delineati, la decisione in oggetto risulta — appunto — carente di motivazione in ordine al merito, all'oggetto che gli arbitri erano chiamati ad affrontare per stabilire se effettivamente ricorressero le condizioni per il riconoscimento e la quantificazione (nella misura di L. 51.931.113) dell'indennità per l'au-

omessa valutazione di punti decisivi o di inadeguatezza logica, previste invece dall'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c. come ipotesi di nullità della decisione del giudice ordinario.

L'argomento letterale è però del tutto inadeguato, perchè è sopraffatto e travolto dall'argomento logico. Che senso avrebbe infatti la motivazione, che — sia pur concisa e sommaria — è sempre richiesta per qualsivoglia provvedimento giurisdizionale, se poi ne fossero impediti l'esame ed il controllo? Ovvero, che senso avrebbe la motivazione, se il suo esame dovesse essere meramente estrinseco e formale, e se il controllo dovesse consistere nella semplice constatazione che una qualunque motivazione ci sia o non ci sia? E che senso avrebbe la motivazione, se fosse sufficiente motivare su alcuni punti soltanto, anzichè su tutti i punti decisivi della controversia, o se la motivazione sui singoli punti potesse essere anche incoerente, illogica, falsa o contraddittoria? Per la verità, se la motivazione perdesse la sua rilevanza e la sua funzione di carattere sostanziale, o se potesse essere anche parziale o priva dei suoi requisiti di ordine, di sufficienza e di coerenza, essa si tradurrebbe in un orpello inutile, capace solo di irridere al senso comune della giustizia!

Sussiste dunque in primo luogo un postulato di ragione che impone di ritenere che anche la motivazione del lodo arbitrale — pur nella sua sommarietà — deve possedere i contenuti ed i requisiti sopra enunciati, così da esporsi agli stessi vizi ed alle stesse censure di cui si è innanzi discusso in relazione alla motivazione di qualsiasi altro provvedimento giurisdizionale. E di questo postulato sarà facile rendere ragione anche sul piano ermeneutico, ove la disposizione di cui al combinato disposto degli artt. 829, primo comma, n. 5, e 823, secondo comma, n. 3, c.p.c. sia interpretata alla luce dell'evoluzione normativa, ed in particolare in considerazione del sopravvenuto principio costituzionale di cui all'art. 111 Cost., che non può non significare il definitivo compimento della tendenza storica del sistema giudiziario verso un'imprescindibile esigenza di logicità delle decisioni assunte.

La giurisprudenza e la dottrina dominanti sono perfettamente conformi a questa tesi, insegnando che la impugnazione del lodo è senz'altro ammessa, qualora si registrino vizi della motivazione che impediscano di cogliere la *ratio decidendi*; né — si ripete — potrebbe ritenersi altrimenti, perchè anche per il lodo arbitrale, che ha la forza ed il valore dell'atto giurisdizionale, sussiste l'obbligo della motivazione, e perchè anche la motivazione del lodo arbitrale, benchè sommaria, deve avere per sua stessa natura la finalità di consentire il controllo sull'*iter* logico seguito dagli arbitri per giungere al loro convincimento.

Può pertanto ritenersi pacifico, nella giurisprudenza della Corte Suprema, che « l'espressione... che il giudizio di impugnazione del lodo è diretto soltanto ad accertare se per ciascuna statuizione è stato soddisfatto l'obbligo della motivazione imposto dalla legge » è di per sè incompleta ed inesatta, perchè « non

mento di valore del fondo, che l'art. 14 del contratto di assegnazione prevede come «effetto dei miglioramenti recati dall'assegnatario, indipendentemente da quelli compiuti dall'Ente».

Costituisce dunque presupposto di fatto del diritto azionato che dei miglioramenti siano stati «recati dall'assegnatario», e ciò doveva essere accertato prima di ogni altra cosa, perché si potesse procedere alla liquidazione del credito, che poi non è altro che quello riconosciuto al possessore di buona fede dal terzo comma dell'art. 1150 codice civile.

una qualsiasi motivazione risulta idonea a sorreggere una pronuncia arbitrare sui singoli punti controversi, ma soltanto quella immune dai vizi, che rendono censurabile ogni decisione del giudice. L'esposizione dei motivi può bensì essere sommaria, ma non incompleta, illogica, contraddittoria ed erronea» (Cass., 24 dicembre 1968, n. 4075, in *Foro it.*, 1969, I, p. 1206 ss., ed in *Giur. it.*, 1969, I, 1, p. 1721 ss.). Di conseguenza, «tra i vizi in *procedendo* che rendono ammissibile la impugnazione per nullità del lodo, ai sensi dell'art. 829, primo comma, c.p.c., è indubbiamente compreso anche il difetto di uno degli elementi essenziali della decisione arbitrare, ossia della motivazione, quando questa, o per la sua mancanza su punti decisivi della controversia, o per contraddittorietà, o per insufficienza, non consenta di cogliere la *ratio decidendi* a sostegno del dispositivo (Cass., 28 marzo 1966, n. 815, in *Giust. civ.*, 1966, I, p. 1049 ss., che si richiama a Cass., 27 giugno 1962, n. 1661).

Parimenti, secondo la giurisprudenza di merito, la sentenza arbitrare è nulla «se contenga una motivazione manchevole, imprecisa e inadeguata, che... non indichi gli elementi tenuti presenti per giungere alla decisione, tale cioè da offrire non un ragionamento logico, ma una incontrollabile affermazione di verità» (App. Roma, 22 gennaio 1952, in *Foro it.*, *Rep. 1962*, voce *Arbitramento*, c. 165, n. 117). Per l'effetto, «ai sensi dell'art. 829, primo comma, n. 5, e dell'art. 823, secondo comma, n. 3, c.p.c., al di là dell'ipotesi di radicale omissione della motivazione, si ha difetto di motivazione del lodo arbitrare quando questa sia meno che «sommaria», tale da non consentire la individuazione dell'*iter* logico-giuridico seguito dagli arbitri per giungere alla decisione e da risolversi quindi in una apodittica ed incontrollabile affermazione di verità» (App. Roma, 28 gennaio 1980, in *Ord. giur. oo.pp.*, 1980, II, p. 145 ss.). Nello stesso senso — con l'ulteriore specificazione che la valutazione della congruità e della adeguatezza della motivazione costituisce accertamento di fatto riservato al giudice dell'impugnazione del lodo — cfr. Cass., 18 agosto 1949, n. 2351, in *Foro it.*, *Rep. 1949*, voce *Arbitramento*, c. 127, n. 106; Cass., 18 aprile 1951, n. 956, *ivi*, *Rep. 1951*, v. cit., c. 148, n. 92; Cass., 24 marzo 1952 n. 805, *ivi*, *Rep. 1952*, v. cit., c. 165, n. 112 ss.; Cass., 7 maggio 1952, n. 1275, *ivi*, *Rep. 1952*, v. cit., c. 165, n. 115; Cass., 11 novembre 1952, n. 3153, *ivi*, *Rep. 1952*, v. cit., c. 164 s., n. 110 s.; Cass., 20 dicembre 1952, n. 3251, *ivi*, *Rep. 1952*, v. cit., c. 164, n. 108; App. Napoli, 25 novembre 1952, *ivi*, *Rep. 1953*, v. cit., c. 173, n. 105 s., che si riporta erroneamente all'art. 829, n. 4, invece che al n. 5, c.p.c.; Cass., 12 gennaio 1956, n. 27, in *Giust. civ.*, 1956, I, p. 210 ss., ed *ivi* ampi richiami; Cass., 10 giugno 1958, n. 1923, *ivi*, 1959, I, p. 1973 ss.; Cass. 12 gennaio 1959, n. 57, in *Giur. it.*, 1959, I, 1, p. 410 ss., e in *Giust. civ.*, 1959, I, p. 1793 ss.; App. Napoli, 19 maggio 1958, in *Dir. e giur.*, 1959, p. 75 ss.; App. Torino, 23 giugno 1958, in *Giust. civ.*, 1959, I, p. 364 ss.; Cass., 23 gennaio 1960, n. 54, *ivi*, 1960, I, p. 1235 ss., con note di richiami; Cass., 25 maggio 1960, n. 1353, in *Foro it.*, 1961, I, p. 99 ss.; App. Firenze, 20 gennaio 1968, in *Giur. tosc.*, 1968, p. 454 ss.; Cass., 12 febbraio 1968, n. 470, in *Giust. civ.*,

Nessuna indagine, sia pure per presunzioni, risulta effettuata a riguardo, né dal giudice né dal suo ausiliare. Le due pagine del lodo dedicate al relativo punto si diffondono nel riportare i risultati cui sono pervenuti il consulente di ufficio e quello di parte dell'Ente e nel manifestare la opzione per i primi, giustificandola esclusivamente con una supposta maggiore affidabilità, connaturata al ruolo di collaborazione del giudice del consulente di ufficio; al che seguono poi la rivalutazione del risultato secondo i valori monetari correnti alla data del lodo e la detrazione dei controcrediti dell'Ente e di una somma (li-

1968, I, p. 1016 ss., con nota favorevole di G. GUALTIERI, *Vecchi e nuovi orientamenti giurisprudenziali in tema di clausola compromissoria e di procedimento di impugnazione per nullità del lodo arbitrale*; Cass., 13 febbraio 1969, n. 493, *ivi*, Rep. 1969, v. cit. c. 159, n. 87; Cass. 21 novembre 1970, n. 2466, *ivi*, Rep. 1971, v. cit., c. 172, n. 67; App. Salerno, 3 giugno 1972, in *Dir. e giur.*, 1974, p. 619 ss.; App. Roma, 10 luglio 1972, in *Arbitrato e appalti*, 1974, p. 27 ss.; Cass. 3 ottobre 1972, n. 2838, in *Foro it.*, Rep. 1972, v. cit., c. 176, n. 55; Cass., 23 novembre 1973, n. 3171, in *Giust. civ.*, 1974, I, p. 437 ss.; Cass. 29 aprile 1976, n. 1537, in *Foro it.*, Rep. 1976, v. cit., c. 149, n. 48; Cass. 14 marzo 1977, n. 1006, *ivi*, Rep. 1977, v. cit., c. 143, n. 41).

Simili sono gli orientamenti dominanti della dottrina nel cui ambito « si è sviluppata una notevole corrente la quale — considerando il difetto o la contraddittorietà della motivazione come un vizio di attività del giudice che, attraverso la illogicità o difettosità dei motivi che giustificano il dispositivo, concreta l'*error in procedendo* — considera come motivo di nullità della sentenza arbitrale non solo la mancanza dei motivi, ma anche l'insufficienza o la contraddittorietà tra di essi, o tra i motivi e il dispositivo. Il quale ultimo indirizzo è quanto mai accettabile, in quanto rispondente all'effettivo pensiero del legislatore, specie ove si tenga presente il principio che gli arbitri, se pure con procedimento speciale, esercitano la funzione giurisdizionale al pari dei giudici ordinari, sicché la questione della motivazione del lodo non può essere altrimenti trattata che con quegli stessi criteri che presiedono alla valutazione della sentenza del giudice ordinario.

« Posto che, infatti, la legge richiede che il lodo sia motivato, non può sostenersi che basti una qualunque motivazione per dirsi assolto l'obbligo. Se motivazione deve esserci, essa deve necessariamente — il che sembra insito nel concetto stesso del termine — contenere il processo logico, sia pure sommariamente esposto, attraverso il quale l'arbitro è giunto alla sua decisione... In definitiva, tanto vale la mancanza che la insufficiente e contraddittoria motivazione » (G. SCHIZZEROTTO, *L'arbitrato*, Milano, 1982, p. 535 s. Conformi: F. CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile italiano*, II, Roma, 1956, n. 602; R. VECCHIONE, *Motivazione del lodo arbitrale*, in *Foro pad.*, 1954, I, p. 275 ss.; ID., *L'arbitrato nel sistema del processo civile*, Milano, 1971, p. 660; V. ANDRIOLI, *Commento al Codice di Procedura Civile*, vol. IV, Napoli, 1964, p. 879 s.; S. SATTA, *Commentario del Codice di Procedura Civile*, vol. IV, Milano, 1971, p. 335 s.; T. CARNACINI, *Arbitrato rituale*, in *Noviss. dig. it.*, vol. I, Torino, 1958, p. 918).

Non deroga a questi principi fondamentali la disciplina dell'arbitrato secondo equità. Anche l'arbitrato d'equità deve costituire infatti un giudizio secondo ragione, ed anche nell'arbitrato d'equità occorre dare giustificazione logica e coerente delle determinazioni assunte.

Ciò è provato in primo luogo dalla circostanza che anche il lodo pronunciato secondo equità deve essere motivato, e che anche in questo caso la motivazione

re 6.500.000) già lucrata dal Rosciano tramite il nuovo occupatore del fondo.

Ora è pur ammessa, in materia che coinvolga questioni tecniche, una motivazione che si richiami recettiziamente alle ragioni esposte dal consulente tecnico, quando esse siano condivise dal giudice, che resta anche in tal caso *peritus peritorum*; e ciò è affermato dalla costante giurisprudenza nella considerazione dell'evidente superfluità di una riproduzione — in sentenza — del testo di una relazione che, proprio per essere « tecnica », è difficilmente (e comunque inutilmente) riassumibile

non può avere altra funzione che quella universale di consentire l'esame ed il controllo dell'*iter* logico seguito dal collegio giudicante. E' d'altronde evidente, sul piano ermeneutico, che anche il lodo secondo equità può essere impugnato per i vizi in procedendo previsti dall'art. 829, primo comma, c.p.c., e quindi ai sensi del n. 5 del predetto comma, in riferimento all'art. 823, n. 3, c.p.c., nel senso indicato dalla dottrina e dalla giurisprudenza dominanti.

L'eccezione alla impugnabilità del lodo secondo equità riguarda soltanto gli errori di diritto — e quindi gli *errores in iudicando* di cui al secondo comma dell'art. 829 c.p.c. — in considerazione della circostanza che gli arbitri secondo equità sono dispensati dal pronunciare secondo le regole di esperienza codificate nelle norme di legge; ma gli arbitri non sono, né potrebbero essere, dispensati dall'obbligo di pronunciare secondo ragione, in guisa che i vizi dell'*iter* logico da essi seguito potranno ben essere censurati e potranno ben portare all'annullamento della loro pronuncia. D'altra parte, non è questo l'unico caso di impugnazione di una decisione d'equità per vizi di motivazione. La pronuncia d'equità, infatti, è stata introdotta anche nel giudizio dinanzi al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 114 c.p.c.; e se è vero che in tal caso la decisione è inappellabile, per il disposto dell'art. 339, secondo comma, c.p.c., in quanto non sarebbe ammissibile un *judicium novum* che si sovrapponga alle libere e discrezionali determinazioni del giudice d'equità, è altrettanto vero che nessuno dubita della proponibilità del ricorso per Cassazione, quanto meno ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., e cioè « per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione ».

Queste considerazioni trovano puntuale conferma sia in dottrina che in giurisprudenza. La dottrina afferma infatti che « l'obbligo della motivazione incombe agli arbitri, sia che decidano secondo diritto, sia che abbiano l'autorizzazione a decidere secondo equità. La legge vuole, infatti, che gli arbitri dicano sempre, oltre i motivi di fatto che determinato la materia del giudizio, anche i motivi per i quali riconoscono il diritto dell'una piuttosto che dell'altra parte, motivazione da attingere, a seconda dei casi, dal diritto o dall'equità... »

« Il difetto di motivazione è invocabile così per la sentenza pronunciata dagli arbitri di diritto che per quella pronunciata dagli arbitri d'equità, quando anche le parti avessero convenuto la non impugnabilità della sentenza. Il motivo di nullità in discorso ricorre tutte le volte che la sentenza manchi totalmente di motivazione o quando quest'ultima sia così imprecisa e manchevole che non consenta di comprendere l'*iter* del pensiero degli arbitri e non indichi gli elementi tenuti presenti per giungere alla decisione » (G. SCHIZZEROTTO, *op. cit.*, p. 535 ss. p. 630 s.).

Similmente, anche nella giurisprudenza dei giudici di merito si è affermato che gli arbitri autorizzati a decidere secondo equità sono tenuti a replicare agli argomenti giuridici delle parti e ad esporre sommariamente le ragioni di fatto e le considerazioni equitative poste a base della pronuncia (App. Genova,

in termini diversi da quelli con cui il consulente si è già espresso. Ma un simile richiamo presuppone necessariamente che l'elaborato peritale contenga a sua volta gli elementi razionali che giustifichino le conclusioni recepite dal giudice.

Del tutto vana e senza speranza è invece la ricerca, nella relazione e nell'unico verbale di sopralluogo allegato del consulente di ufficio Prof. Dr. Pantaleo Bombini del 10 ottobre 1979, di dati oggettivi — e conseguentemente della loro elaborazione — relativi al fondo in questione, dai quali si possa desumere concretamente quali fossero le

27 agosto 1948, in *Foro it.*, *Rep. 1949*, voce *Arbitramento*, c. 126, n. 87 s.), e che il lodo di equità, dovendo contenere gli elementi richiesti dall'art. 823 c.p.c. e non essere inficiato dalle nullità previste dall'art. 829 c.p.c., è annullabile per *errores in procedendo* quando la motivazione manchi del tutto, o quando sia illogica, imprecisa, inadeguata o contraddittoria (App. Venezia 14 novembre 1956, in *Giust. civ.*, *Rep. 1957*, voce *Compromesso*, p. 575, n. 105). Ed anche la Cassazione, infine, pur ribadendo l'ovvio principio che il giudice investito dell'azione di nullità non può sindacare gli apprezzamenti di merito e le statuizioni degli arbitri amichevoli compositori, ha specificato che egli deve comunque accertare se il lodo sia (correttamente) motivato (cfr. Cass., 18 agosto 1949, n. 2351, in *Foro it.*, *Rep. 1949*, voce *Arbitramento*, c. 127, n. 104; Cass., 5 dicembre 1960, n. 3181, *ivi*, *Rep. 1960*, voce *Arbitrato*, c. 172 s., n. 116 ss., nonché Cass., 8 ottobre 1958, n. 3154, in *Foro pad.*, 1959, I p. 558 ss. secondo cui nel caso di annullamento del lodo pronunciato secondo equità, il giudice dell'impugnazione sarà investito del *judicium rescissorium*, nel quale pronuncerà secondo diritto, salvo che le parti non lo autorizzino a pronunciare secondo equità, *ex art. 114 c.p.c.*).

Qualora queste ragioni dovessero essere disattese, dovremmo allora prendere atto della circostanza che nel nostro ordinamento giuridico, nonostante tutto, esiste ancora una « zona grigia » dove il potere decisionale si può legittimamente esercitare in modo assoluto ed incontrollato, nel segno del *sic volo*, *sic iubeo*, e dove la motivazione costituisce niente altro che un insidicabile rivestimento delle più discrezionali ed, eventualmente, delle più illogiche determinazioni. Saremmo cioè in presenza di una « zona oscura », all'interno della quale l'« equità » costituisce un concetto arcano, che copre tutto e tutti. Dovremmo constatare in sintesi che tuttora persistono i residui di un sistema giuridico ancora primitivo, non ancora raggiunto dalla già richiamata tendenza alla « razionalizzazione del potere » e caratterizzato dalla soggezione del giudicabile alla giurisdizione non in base alla persuasività logica dal comando, ma in forza « dell'intrinseco collegamento tra religione e giustizia e del diffuso convincimento della diretta provenienza della decisione dalla divinità per il tramite del giudice, che mutuava dunque la sua autorità da virtù soprannaturali, come tali non suscettibili dell'umano sindacato » (S. EVANGELISTA, *op. loc. cit.*); con la differenza però che al giorno d'oggi — se alla nostra ragione non fosse consentito sindacare — neppure al nostro sentimento riuscirebbe di confidare in un senso di Superiore giustizia.

4. I vizi della motivazione nella casistica giurisprudenziale.

Nell'auspicio che il Collegio condivida le considerazioni svolte circa l'ammissibilità ed i limiti di estensione della presente azione, non resta che applicare al caso di specie i principi già enunciati in tema di motivazione, e verificare se nel lodo impugnato risulti fornita congrua ed adeguata ragione delle scelte adottate dagli arbitri. Per fare ciò, sarà utile riferirsi alla ricca casistica giurispru-

condizioni di fatto del podere prima dell'assegnazione e quali siano le opere di miglioramento recate dall'assegnatario, per effetto delle quali il fondo stesso avrebbe conseguito l'aumento di valore, dati la cui indicazione era ovviamente necessaria per verificare la sussistenza del fatto costitutivo del diritto azionato. Senza di che resta completamente aperta all'operatore della giustizia arbitrale, senza alcuna possibilità di controllo, la strada per le conclusioni più infondate. A tale esigenza non sopperiscono certo le considerazioni — di cui la relazione in esame peraltro abbonda — sullo stato generale (non necessariamente particolare del fondo in questione) dell'antico latifondo del Tavoliere e dell'at-

denziale derivata dai principi anzidetti, poiché essa costituisce una fonte inesauribile di indicazioni e di insegnamenti, che consentiranno di risolvere con facilità ed immediatezza tutte le questioni attualmente in contestazione. Né avrà senso obiettare, una volta di più, che tale casistica si è originata in prevalenza in occasione di ricorsi per Cassazione ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., anziché in sede di impugnazione di lodi arbitrali. E' evidente infatti, anche alla luce della giurisprudenza innanzi citata, che i principi che regolano l'obbligo di motivare sono i medesimi, sia nell'uno che nell'altro caso, e che i vizi della decisione possono ricorrere allo stesso modo in entrambe le ipotesi. In ogni caso, occorre ispirarsi alla stessa logica universale ed agli stessi postulati di ragione, che non differiscono qualora sia pronunciato un lodo arbitrale, anziché una sentenza del giudice ordinario!

Sulla base degli insegnamenti giurisprudenziali maggiormente significativi e più emblematici, possiamo dunque affermare, in via generale, che l'obbligo di motivare risulta inadempito se la motivazione sia tale solo in apparenza, mancando del minimo indispensabile a dare ragione della decisione emessa (Cass., 17 gennaio 1957, n. 109, in *Foro it.*, *Rep.* 1957, voce *Sentenza in materia civile*, c. 2270, n. 39); se l'omessa esposizione dei motivi di diritto determini l'assoluta impossibilità di accertare le premesse logico-giuridiche della decisione, riducendo questa ad espressione di puro arbitrio (Cass., 19 luglio 1965, n. 1637, in *Foro it.*, *Rep.* 1965, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2681, n. 78); se la sentenza (o il lodo) si riduca ad enunciare le semplici conclusioni dell'indagine, omettendo ogni riferimento ad argomentazioni e giungendo ad affermazioni apodittiche (Cass., 22 gennaio 1958, n. 134, in *Giust. civ.*, 1958, I, p. 662 ss.; Cass., 27 gennaio 1958, n. 202, in *Foro it.*, *Rep.* 1958, voce *Sentenza in materia civile* c. 2363, n. 50; Cass., 7 agosto 1958, n. 2886, *ivi*, *Rep.* 1958, v. cit., c. 2363, n. 53; Cass., 25 giugno 1963, n. 1712, *ivi Rep.* 1963, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2503, n. 66); se il giudice, completamente trascurando le risultanze degli atti e le prove, abbia ritenuto di poterne superare l'esame e la valutazione, procedendo, unicamente in base ad argomentazioni ipotetiche e congetturali, ad una ricostruzione dei fatti secondo uno schema preconcepito (Cass., 12 luglio 1965, n. 1440, in *Foro it.*, *Rep.* 1965, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2680, n. 63).

Al di là di queste ipotesi di maggiore gravità, che investono il complesso della decisione, si deve poi considerare che la motivazione, per poter assolvere alla propria funzione, deve sussistere in riferimento a tutti i punti decisivi della controversia, intendendo per tali tutte le questioni essenziali ai fini della pronuncia (Cass., 13 agosto 1964, n. 2319, in *Foro it.*, *Rep.* 1964, voce *Cassazione in materia civile*, c. 322, n. 116; Cass., 21 maggio 1965, n. 989, *ivi*, *Rep.* 1965, v. cit., c. 350, n. 140), nonché tutti gli elementi di un fatto o di una situazione giuridica che

tuale sua possibilità di sfruttamento anche pollicolturale e comunque di maggiore produttività, risultato questo ben attribuibile in ipotesi anche ad opere generali di bonifica, di trasformazione, di irrigazione da parte dell'Ente prima o dopo l'assegnazione (che avveniva quando già il fondo era stato reso produttivo, come risulta anche dai così detti « modelli RST/1/OTFA »). Solo in un punto della relazione (prime righe della pagina 5) l'estensore « pare » accingersi ad una osservazione più ravvicinata del fondo in questione, quando accenna — di passaggio — alla « continua e diuturna opera di valorizzazione dei terreni, eseguita in primo luogo con l'esecuzione di arature profonde e bilanciate conci-

hanno l'efficacia immediata o mediata di portare, se esaminati, ad una diversa soluzione della lite (cfr., da ultimo, Cass., 26 luglio 1971, n. 2527, in *Foro it.*, *Rep.* 1971, voce *Cassazione civile*, c. 337 s., n. 169; Cass., 8 novembre 1974, n. 3429, *ivi*, *Rep.* 1974, v. cit., c. 261, n. 146; Cass., 2 agosto 1975, n. 2964, *ivi*, *Rep.* 1975, v. cit. c. 307, n. 126), in quanto legati da un rapporto di causalità logica con la soluzione data dal giudice alla controversia (Cass. 7 maggio 1973, n. 1217, in *Foro it.*, *Rep.* 1973, voce *Cassazione civile* c. 321, n. 144; Cass., 14 marzo 1974, n. 714, *ivi*, *Rep.* 1974, v. cit., c. 261, n. 135; Cass., 19 aprile 1975, n. 1505, *ivi*, *Rep.* 1975, v. cit., c. 307, n. 118; Cass. 5 maggio 1975, n. 1719, *ivi* *Rep.* 1975, v. cit., c. 307, n. 120). Pertanto la decisione non sarà valida se il giudice avrà ommesso di prendere in esame taluno di tali punti, ovvero taluna richiesta istruttoria che mirasse a provarlo, in quanto la motivazione, venendo meno in riferimento al punto medesimo, mancherà dei contenuti minimi per adempiere alla funzione cui è destinata. In particolare, la decisione sarà nulla quando sia omessa la giustificazione della mancata ammissione di mezzi di prova ritenuti decisivi (Cass., 16 luglio 1973, n. 2074, in *Foro it.*, *Rep.* 1973, voce *Prova civile in genere*, c. 2042, n. 33 s.; Cass., 19 luglio 1975, n. 2867, *ivi*, *Rep.* 1975, voce *Cassazione civile*, c. 307, n. 125); quando abbia ommesso di prendere in specifico conto una testimonianza che, se tenuta in conto, avrebbe potuto determinare una diversa pronuncia (Cass., 7 febbraio 1958, n. 370, in *Giur. it.*, 1958, I, 1, p. 303 ss., con osservazioni adesive di G. DE BIASE; Cass. 27 ottobre 1965, n. 2273, in *Foro it.*, *Rep.* 1965, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2677 s., n. 33), o quando abbia ommesso di esaminare documenti idonei a fornire la prova di un fatto che, se tenuto presente, avrebbe potuto determinare una diversa decisione (Cass., 12 maggio 1973, n. 1298, in *Foro it.*, *Rep.* 1973, voce *Cassazione civile*, c. 323, n. 164; Cass., 11 settembre 1974, n. 2480, *ivi* *Rep.* 1974, v. cit., c. 262, n. 153; Cass., 28 gennaio 1975, n. 350, *ivi* *Rep.* 1975 v. cit., c. 306, n. 111).

Per quanto si è già detto, neppure basta tuttavia che il giudice abbia preso in esame tutti i punti decisivi della controversia. Occorre che la motivazione, in riferimento a ciascuno dei suoi elementi essenziali, sia ordinata, sufficiente e non contraddittoria. Occorre cioè che essa, in riferimento a ciascuno dei punti considerati, possieda i requisiti di logicità che sono prescritti a pena di nullità della decisione, ed in particolare il requisito della sufficienza, inteso sia come sufficienza dei dati che possano suffragare il convincimento espresso, sia come sufficienza del processo di associazione delle idee che ha condotto al convincimento stesso.

In giurisprudenza, pertanto, anche quando non sia stata ravvisata la completa omissione della motivazione in relazione a taluno dei punti decisivi della controversia, ne è stata tuttavia ritenuta l'insufficienza allorché il giudice si sia limitato ad esprimere un'affermazione apodittica, senza alcuna convincente valutazione degli elementi probatori, in ordine ad un punto considerato deci-

mazioni minerali ed organiche», ma l'aspettativa di una più concreta ricerca e disamina resta subito delusa dall'immediato sbocco del discorso nelle considerazioni «scientifiche» sui meccanismi chimico-biologici connessi ad operazioni di tal genere (praticamente l'aratura e le concimazioni), i cui effetti, peraltro, sono notoriamente destinati ad esaurirsi in breve arco di tempo, con beneficio per il solo percettore dei frutti e non assumibili perciò sotto la nozione di miglioramenti.

Né sembra che, con le suesposte osservazioni, la Corte voglia sconfinare nel rilievo di un *vitium in iudicando*, perché quel che si è detto

sivo (Cass., 15 febbraio 1955, n. 431, in *Foro it.*, *Rep.* 1955, voce *Sentenza in materia civile*, c. 2056, n. 73; Cass., 15 marzo 1957, n. 878, *ivi Rep.* 1957 voce *Cassazione in materia civile*, c. 326, n. 68; Cass., 7 giugno 1958, n. 1879, *ivi Rep.* 1958, voce *Sentenza in materia civile*, c. 2362, n. 34; Cass., 18 gennaio 1961, n. 71, *ivi Rep.* 1961, v. cit., c. 2303, n. 40; Cass., 26 novembre 1964 n. 2806, *ivi Rep.* 1964, voce *Sentenza, ordinanza e decreto in materia civile*, c. 2518 n. 70; Cass. 4 marzo 1970, n. 512, *ivi Rep.* 1970, voce *Sentenza civile*, c. 2192, n. 51; Cass., 18 ottobre 1971, n. 2953, *ivi Rep.* 1971, v. cit., c. 2710, n. 107). Parimenti, si è parlato di motivazione insufficiente in riferimento alla sentenza che, dando credito alla tesi di una parte in base ad elementi del tutto indiziari, trascuri di prendere in esame ogni altra risultanza processuale e, in particolare, le prove fornite dalla parte soccombente a sostegno della tesi contraria, rendendo così impossibile il controllo sul processo logico che ha determinato questa decisione (Cass., 7 maggio 1957, n. 1553, in *Foro it.*, *Rep.* 1957, voce *Cassazione in materia civile*, c. 326, n. 64). Ed ancora, la Suprema Corte ha ritenuto che il vizio di insufficiente motivazione sussiste nell'ipotesi di insufficienza sotto il profilo sostanziale, in quanto si riveli un'obiettiva deficienza del criterio logico che ha condotto il giudice del merito alla formazione del proprio convincimento (Cass., 9 ottobre 1974, n. 2741, in *Foro it.*, *Rep.* 1974, voce *Cassazione civile*, c. 261, n. 140), o in quanto il giudice del merito non offra l'indicazione delle ragioni che siano obiettivamente sufficienti, sul piano logico e su quello delle massime di esperienza, a suffragare il convincimento dello stesso giudice espresso sul punto (Cass., 17 maggio 1974, n. 1470, in *Foro it.*, *Rep.* 1974, voce *Cassazione civile*, c. 261, n. 137).

Con specifico riferimento alla valutazione della consulenza tecnica d'ufficio, con decisioni particolarmente significative per la soluzione del caso di specie, la Cassazione ha infine insegnato che in linea di massima è ammissibile che il giudice di merito si uniformi alle conclusioni rese dal c.t.u., riconoscendole convincenti, senza necessità di esprimere particolari ragioni a riguardo; ma quando le critiche mosse dalle parti alle risultanze della consulenza siano precise, circostanziate, e tali che — se ritenute fondate — porterebbero a soluzioni opposte o diverse da quelle prospettate, non è possibile esimersi dal vagliare *ex professo* tali critiche (Cass., 3 marzo 1962, n. 396, in *Giust. civ.*, 1962, I, p. 1496 ss., e in *Giur. it.*, 1963, I, 1, p. 356 ss.; Cass., 28 febbraio 1963, n. 507, in *Temi nap.*, 1963, I, p. 242 ss.; Cass., 24 marzo 1965, n. 482, in *Foro it.*, *Rep.* 1965, voce *Consulente tecnico*, c. 664, n. 38; Cass. 16 luglio 1965, n. 1567, *ivi Rep.* 1965, v. cit., c. 664, n. 35 s.). In tali casi, il giudice viene dunque meno al dovere di motivare se, anziché dare una specifica risposta a tali critiche, si limita a generiche affermazioni di adesione al parere del consulente (Cass., 22 giugno 1961, n. 1495, in *Giust. civ.*, 1961, I, p. 1811 ss. e in *Foro pad.*, 1962, I, p. 22 ss.; Cass., 2 febbraio 1962, n. 213, in *Foro it.*, *Rep.* 1962 voce *Consulente tecnico* c. 661 s., n. 39 s.; Cass., 16 marzo 1964, n. 586, *ivi Rep.* 1964, v. cit., c. 635, n. 41; Cass., 23 aprile 1966, n. 1046, *ivi Rep.* 1966, v. cit., c. 611, n. 56).

trova la sua giustificazione esclusiva nella ricerca di una effettiva « motivazione », la quale non può prescindere dal riferimento ai « fatti » corrispondenti alla previsione tipica, cui la legge annette le conseguenze del caso che il giudice poi attua concretamente con la sua pronuncia. È ovvio pertanto che il controllo sulla esistenza (non meramente formale) della motivazione implica necessariamente la ricerca sulla compiuta indagine di fatto.

Come si è dunque visto, né il collegio arbitrale né il consulente d'ufficio (tanto meno quello di parte ERSAP) si son fatti carico di accertare i concreti elementi di fatto che il contratto e la legge (art. 7, u.c., legge 379/67, art. 1150 c.c.) presuppongono per il diritto all'indennità in questione, ed il risultato della valutazione attuale del fondo, cui si perviene (L. 51.166.500, aumentate dal collegio arbitrale di un ulteriore 40 per cento per sopravvenuta svalutazione), non è che un puro giudizio di stima (a sua volta neppure motivato, nella sua apodittica enunciazione), svincolato completamente dai detti presupposti.

In ciò consiste il difetto di motivazione della decisione impugnata, vizio che non può certo ritenersi escluso — è infine appena il caso di notarlo — per il rilievo contenuto nel lodo della minore stima (lire 25.924.360) cui sarebbe pervenuto il consulente di parte ERSAP. Tale rilievo infatti — come si evince dalla lettura del passo in cui è contenuto — è servito al giudice arbitrale solo per trarne argomento di maggiore affidabilità della stima del consulente di ufficio, ma non colma certo la riscontrata mancanza di indagine e motivazione sul punto specifico di cui s'è detto.

Dev'essere pertanto dichiarata la nullità della sentenza arbitrale.

5. Considerazioni conclusive.

Se dunque si ritiene — come noi, per amore di verità e di giustizia, fermamente riteniamo — che i principi in tema di motivazione innanzi esposti trovano integrale applicazione anche a proposito del giudizio arbitrale di equità; se cioè si ritiene — per elementari esigenze di logica giuridica — che il combinato disposto degli artt. 829, primo comma, n. 5, e 823, secondo comma, n. 3, c.p.c., interpretato alla luce dei principi costituzionali, di criteri storico-evolutivi e della dottrina e della giurisprudenza dominanti, consente l'impugnazione del lodo di equità non solo nell'ipotesi di totale mancanza della motivazione, ma anche nella ipotesi di omissione, insufficienza e contraddizione della motivazione stessa su punti decisivi della controversia, si sarà allora individuata la strada per assicurare che il fenomeno arbitrale sia contenuto entro principi di legalità, razionalità e correttezza, contro possibili prassi che — dietro motivazioni apparenti, surrettizie, manchevoli, insufficienti o illogiche — nascondano, sotto ingannevoli forme giurisdizionali, scelte e comportamenti non conformi a diritto.

Il caso di specie potrà essere tranquillamente risolto alla luce dei principi anzidetti, la cui applicazione condurrà all'annullamento del lodo impugnato ed alla rinnovazione del giudizio in sede rescissoria.

ALESSANDRO DE STEFANO

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO - Ad. plen. ordinanza 8 ottobre 1982 n. 17 - Pres. Pescatore - Rel. Adobbadi - Filosa (avv. Simio, Valentini) c. Ministero Pubblica Istruzione (v. Avv. Gen. Stato Gargiulo).

Giustizia amministrativa - Sospensione provvedimento impugnato - Giudizio di non ammissione ad esami di maturità.

La tutela cautelare può esercitarsi in materia di ricorso contro il diniego di ammissione all'esame di maturità, mediante l'ordinanza di sospensione del provvedimento, affinché l'Amministrazione disponga l'ammissione dello studente all'esame con riserva.

La sospensiva sul diniego di ammissione all'esame di maturità

Con la sentenza sopra massimata (che si può leggere per esteso in *Foro it.* 1983, parte III, p. 41, con nota di Saporito) l'Adunanza Plenaria ha autorevolmente confermato un orientamento già molto diffuso tra i giudici amministrativi, ritenendo possibile, a seguito di richiesta di sospensione del diniego di ammissione agli esami di maturità, la pronuncia di un'ordinanza che disponga l'ammissione con riserva dello studente all'esame stesso.

La decisione viene salutata con manifestazioni di consenso da parte di tutti gli operatori giuridici, i quali vi ravvisano l'apertura di nuove prospettive per il giudizio cautelare amministrativo. E' forse propria la generale condiscendenza per la soluzione già largamente praticata che ha impedito al Consiglio di Stato di valutare a fondo le implicazioni della decisione adottata: il Collegio infatti muove dalla considerazione che l'esclusione di ogni cautela in tema di non ammissione all'esame porterebbe ad un risultato non apprezzabile sul piano della giustizia sostanziale, e si richiama alla sentenza 8/82 della Corte Costituzionale nella quale si manifesta « la necessità di un istituto, quale appunto il procedimento cautelare, che consenta di anticipare sia pure a titolo provvisorio l'effetto tipico del provvedimento finale del giudice »; si riallaccia al proprio insegnamento circa l'inclusione nell'interesse del ricorrente dell'affidamento sulle attività che l'Amm.ne è tenuta o facultata a svolgere a seguito dell'annullamento dell'atto impugnato (Ad. Plen. 6/82), per dedurne poi automaticamente l'ammissibilità (quasi doverosa) della sospensiva che si traduca nell'ammissione con riserva del candidato all'esame.

Le considerazioni esposte sono tutte validissime in sé valutate, ma non sembrano sufficienti a giustificare la conclusione raggiunta. In particolare l'affermazione della Corte Costituzionale è limitata — correttamente — alla segnalazione della necessità di un provvedimento cautelare, che costituisca un'anticipazione degli effetti della decisione ma non giunge certo a pretendere che il provvedimento d'urgenza realizzi una situazione addirittura potiore rispetto a quella prodotta dalla sentenza definitiva.

Ed è questo proprio il punto delicato della decisione; l'Adunanza Plenaria sembra non aver considerato che con l'ammissione con riserva all'esame decretata in via d'urgenza lo studente ricorrente ottiene una tutela superiore a quella che avrebbe se il G.A. decidesse subito nel merito accogliendo il suo ricorso, o a quella che avrà eventualmente in seguito, sempre in caso di sentenza favorevole.

Non che questa problematica sia sfuggita al Supremo Collegio Amministrativo, il quale anzi dà prova di rammentarla, quando afferma che a seguito dell'eventuale sentenza favorevole, l'eventuale giudizio di maturità resterebbe « sospeso finché il Consiglio di classe si pronunci, ora per allora, in senso favorevole per l'ammissione dell'alunno all'esame »; è solo che non ne tiene conto nel corso del ragionamento che porta a concludere per l'ammissibilità della sospensiva.

Non si tratta di un'omissione irrilevante, perché idonea a falsare tutto l'iter logico della decisione; se infatti si riconosce che pure in caso di sentenza di accoglimento del ricorso l'unico effetto sarà quello di imporre al Consiglio di classe di deliberare nuovamente sull'ammissione all'esame, e di deliberare senza altro vincolo se non quello di non reiterare il vizio che ha determinato l'annullamento della precedente decisione, come si può imporre un'ammissione con riserva in via cautelare, che prescinde persino da un rinnovato esame da parte del Consiglio di classe?

E' evidente che la esigenza di realizzare uno strumento che sia operativo nei tempi brevissimi che intercorrono tra il diniego di ammissione e l'esame, ha sollecitato il G.A. a dare in via preventiva più di quanto è abilitato a concedere in via definitiva.

Logica avrebbe invece voluto che tutt'al più la sospensione fosse intesa come rimozione temporanea della prima delibera di non ammissione, con l'effetto di rendere immediatamente necessaria una seconda, che colmasse il vuoto provvisoriamente prodottosi; ma anche questa soluzione è stata scartata verosimilmente per la sua difficile praticabilità.

Questo dato di fatto però nulla toglie alla grave violazione di principio intrinseca alla impostazione prescelta, la quale risulta maggiormente ancora se la si colloca nell'ambito della più generale tematica della sospensione dei provvedimenti negativi, già da lungo tempo all'esame della dottrina.

Con riguardo infatti alla distinzione operata tra procedimenti discrezionali e non, si può osservare che se il provvedimento negativo del Consiglio di Classe non fosse discrezionale, ad esempio se in ipotesi i professori fossero tenuti solo a verificare, poniamo l'età o il numero dei giorni di presenza dell'alunno, allora l'annullamento giurisdizionale del diniego, essendo fondato su una violazione di legge porterebbe l'Amm.ne ad adottare quasi necessariamente un provvedimento positivo.

Ma quando si tratti di un provvedimento discrezionale come quello di non ammissione agli esami di maturità, o per essere più precisi quando l'impugnazione si fondi sull'eccesso di potere per difetto o contraddittorietà della motivazione l'effetto dell'eventuale annullamento sarà solo quello di imporre all'Amm.ne di pronunciare altro provvedimento che sia correttamente motivato, ma che non per questo dovrà essere di diverso contenuto dispositivo.

In altre parole un collegio di docenti può avere mal motivato un diniego di ammissione, ma non per questo, annullato il primo, né farà un secondo di ammissione (con ogni probabilità anzi si limiterà a riformulare il giudizio negativo evitando i vizi evidenziati dal G.A.).

In questa prospettiva l'ammissione con riserva decretata dal G.A. diviene ancora più grave, perché non solo pone nel nulla provvisoriamente un provvedimento già adottato, il che è legittimo, ma si sostituisce a quello che dovrà

essere eventualmente adottato successivamente, esprimendo di fatto una valutazione contrastante con la volontà dell'organo amministrativo e quindi anche con il provvedimento che potrebbe essere adottato in caso di sentenza di accoglimento del ricorso.

Anche senza arrivare a questi pronostici sul futuro sviluppo della vicenda amministrativa sottesa all'esame, è evidente che il G.A. finisce col sostituire la propria valutazione a quella dell'Amm.ne.

Di qui ad altre decisioni in tal senso il passo è breve: perché non ammettere l'ammissione con riserva ad una promozione (quando sussista in ipotesi il danno grave ed irreparabile)?

Perché non ammettere l'iscrizione ad un albo professionale (come ha fatto ad esempio il TAR dell'Umbria con l'ord. 30-9-80 n. 98, in Foro amm. 81, 639, in un'ipotesi in cui però sembrerebbe essere stato superato dal ricorrente l'esame teorico pratico)?

A tanto non si giunge, avendo avuto cura, proprio nella decisione massimata, il Consiglio di Stato di far intendere che l'ammissione con riserva è accordata proprio in considerazione della necessità per il ricorrente di affrontare una ulteriore prova, ovvero l'esame, sicché non si realizza immediatamente l'interesse alla promozione, ma è quest'ultimo un messaggio scritto tra le righe e quindi poco evidente e che comunque non esclude la rilevanza del principio affermato.

Non sembrano queste brevi osservazioni il frutto di una scarsa sensibilità alla problematica sostanziale; in realtà si vuole solo segnalare che appare da non condividere la strada intrapresa, onde imporre la ricerca di altre più sicure, quali potrebbero essere in via alternativa quelle cui si è accennato, ovvero: la sospensione del giudizio di non ammissione con imposizione all'organo scolastico di deliberare nuovamente subito, oppure la decisione immediata del merito, che pure di solito non richiede molto tempo né particolare motivazione (basti vedere come la sentenza massimata liquida il requisito del *fumus boni iuris* negandolo con brevi ma precise considerazioni).

Basterebbe ancora infine una norma che imponga la decisione immediata di questo tipo di controversia, con lettura del dispositivo in udienza.

Un altro aspetto della questione appare utile tratteggiare, è cioè quello dell'impatto della ordinanza di sospensione e conseguente ammissione con riserva sul successivo esame di maturità.

L'Adunanza Plenaria ricorda che nella vigente disciplina dell'esame si realizza un sistema di collaborazione tra scuola di provenienza e di commissione esaminatrice, che il giudizio di ammissione è distinto e diverso da quello di maturità per difetto in senso qualitativo e per eccesso in senso quantitativo, per cui l'uno è presupposto dell'altro.

Difatti lo scrutinio finale serve a valutare la preparazione del candidato anche nelle singole materie di studio che non costituiranno oggetto dell'esame; d'altra parte nel formulare il giudizio di maturità la commissione esaminatrice deve tenere conto anche del curriculum dello studente, che è di solito filtrato attraverso il giudizio della commissione.

Dati questi presupposti, cosa avviene quando, sospeso il giudizio di non ammissione, lo studente è ammesso con riserva dal G.A.? La Commissione d'esame può tenere conto del giudizio emerso dallo scrutinio o deve prescindere completamente? E così facendo non finisce col trascurare proprio un elemento fondamentale del curriculum?

Una questione per alcuni versi analoga, per altri più complessa si è presentata tempo addietro quando un architetto partecipante all'esame di abilitazione professionale, non avendo superato gli scritti, chiese al TAR di ammetterlo con riserva agli orali. Sulla decisione negativa del TAR pesò la considerazione che la prova orale non poteva prescindere dall'esito di quella scritta, in quanto

solo, diremmo, dal combinato disposto delle due poteva risultare un ponderato giudizio.

Orbene la questione si ripropone nel caso in esame: come potrebbe la Commissione d'esame valutare la prova del candidato senza tenere conto del suo curriculum e del suo giudizio di ammissione?

Su questo specifico punto, al di là dei dubbi ulteriori che esso getta sulla soluzione accolta dall'Adunanza plenaria, può essere utile ricordare un'interessante ordinanza pronunciata dal TAR della Lombardia (28-6-78 n. 196 Pres. De Roberto, Rel. Buonvino) che, nell'ammettere con riserva il ricorrente all'esame di maturità, così motivava: « considerato che il giudizio di non ammissione consta sostanzialmente di due momenti, uno valutativo, l'altro precettivo, che provvede circa l'ulteriore sviluppo della procedura (statuizione di non ammissione). Considerato che l'istanza di sospensione va favorevolmente definita solo su quanto attiene al momento precettivo, considerandosi operante la valutazione racchiusa in detto atto, P.Q.M. omissis ».

L'ordinanza contiene una felicissima intuizione: si sospende la non ammissione ma si lascia operante la valutazione formulata a seguito dello scrutinio, in modo che la Commissione d'esame non si trovi ad essere privata di un elemento fondamentale di giudizio.

Ma in fondo non si fa che ribadire l'intima contraddizione di questa giurisprudenza, poiché l'eventuale annullamento del giudizio del Consiglio di classe non potrà non riflettersi sulla legittimità del giudizio della Commissione d'esame.

Comunque la soluzione prospettata consente almeno di dare un'utile indicazione alle Commissioni d'esame, fermo restando che la loro valutazione dovrà essere globale, ed ancora più attenta del consueto nell'esaminare il curriculum dello studente, con spirito di assoluta autonomia e persino con un'accentuazione critica rispetto al giudizio del Consiglio che rimane « come coloro che stan sospesi » in una posizione di estrema precarietà.

Gian Paolo Polizzi

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 11 agosto 1982, n. 4521 - Pres. Tamburino - Est. Battimelli - P.M. Sgroi (conf.). Ranocchini c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Angelini Rota).

Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Accertamento - Revisione - Termine di decadenza - Erronea applicazione della tariffa - Esclusione.

(d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, artt. 74 e 84).

La correzione dell'accertamento per eliminare una erronea applicazione della tariffa non è soggetta al termine semestrale di decadenza, il quale è operante soltanto per revisioni dell'accertamento che interessano la qualificazione, l'identificazione, la quantità e il valore delle merci (1).

(Omissis) Quanto al secondo motivo, col quale si solleva unicamente una questione di decadenza per decorso di termini, va anzitutto osservato che non rilevano le osservazioni fatte dal ricorrente circa la legge applicabile «ratione temporis» al caso di specie, riguardante un'importazione avvenuta nel 1972, dal momento che il testo dell'art. 74 del D.P.R. n. 43 del 23 gennaio 1973 è pressoché identico, tranne che per particolari che non attengono alle questioni qui dibattute, a quello dell'art. 6 del D.P.R. n. 62 del 2 febbraio 1970, e così pure l'art. 84 del D.P.R. n. 43 del 1973 in nulla differisce dall'art. 27 della legge doganale del 1940 (prevedendo entrambe le norme la prescrizione quinquennale delle pretese dell'Amministrazione relative a diritti dovuti in conseguenza di errori di calcolo o di erronea applicazione delle tariffe), per cui è assolutamente inutile affrontare il problema se, nel caso di specie, dovesse applicarsi la normativa vigente al momento dell'importazione o quella vigente al momento dell'emissione dell'ingiunzione.

Il problema, in sostanza, si riduce unicamente nell'accertare se sia fondata la tesi radicale del ricorrente, secondo cui ogni volta che si faccia questione di erronea applicazione di tariffe debba ricorrersi alla procedura di revisione dell'accertamento, e, subordinatamente, la tesi subordinata, e quindi nell'accertare quale delle due ipotesi ricorre nel

(1) Giurisprudenza ormai pacifica: Cass. 26 febbraio 1980 n. 1333 in questa *Rassegna*, 1980, I, 83; 16 febbraio 1982, n. 957 *ivi*, 1082, I, 581.

caso di specie; e la risposta non può essere che contraria alle tesi sostenute nel ricorso.

Come infatti è giurisprudenza consolidata, l'errore nell'applicazione delle tariffe è qualcosa di assolutamente diverso dalla revisione dell'accertamento, comportando la prima ipotesi unicamente l'applicazione di una diversa specifica voce di tariffa a merci di cui sia pacifica la qualificazione, l'identificazione, la quantità e il valore e che pertanto, senza nessuna necessità di nuovi accertamenti o senza alcuna contestazione circa le loro caratteristiche, siano ritenute assoggettabili ad una voce di tariffa diversa da quella applicata al momento dell'importazione; e comportando invece la seconda ipotesi la necessità di un nuovo esame delle merci al fine di qualificarle, oggettivamente, in modo diverso da come furono a suo tempo qualificate. Ne consegue che solo nella seconda ipotesi è applicabile la normativa sulla decadenza dell'amministrazione dalla facoltà di rettifica, mentre nella prima l'azione della finanza non è soggetta a decadenza, ma unicamente a prescrizione quinquennale (ved., in questi sensi, le sentenze di questa Corte n. 1330 del 26 febbraio 1980, n. 2836 del 29 aprile 1980 e n. 4825 del 25 luglio 1981).

Resta pertanto da esaminare solo se nel caso di specie ricorra la prima ovvero la seconda ipotesi, e non vi è dubbio che la pretesa della finanza era diretta unicamente all'applicazione di una diversa voce di tariffa a merci perfettamente identificate nelle loro caratteristiche merceologiche; sul punto la Corte di Appello ha già chiarito che non vi fu alcuna procedura di revisione delle merci, e la difesa dell'Amministrazione, a sua volta, ha chiarito che l'ingiunzione era fondata sull'applicabilità alla merce importata di una voce di tariffa specifica, al posto di quella generica erroneamente applicata al momento dell'importazione; né il ricorrente ha contestato tale precisazione, così come non ha formulato alcuna censura in merito a quanto ritenuto, sul punto, nella sentenza impugnata. Si era in presenza, pertanto, di un tipico caso di errore di applicazione di voci di tariffa, per cui esattamente la sentenza impugnata ha ritenuto tempestiva la pretesa dell'Amministrazione.

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 11 agosto 1982, n. 4522 - Pres. Miele - Est. Battimelli - P.M. Nicita (conf.). - Regolamento di competenza d'ufficio.

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Foro dello Stato - Controversia in sede di esecuzione sulla spettanza di privilegi.

(r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 78).

Appartengono alla competenza del foro dello Stato le controversie di imposta attinenti alla spettanza di privilegi anche se insorte in sede

di esecuzione ed anche se vertenti tra l'Amministrazione ed un terzo che intende paralizzare la realizzazione del credito di imposta (1).

(*Omissis*). L'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER), creditore ipotecario di Achille Frasca e Donato De luca, pignorò, in danno di costoro, una casa di abitazione in Silla Sassano; l'immobile fu venduto all'asta e il decreto di trasferimento fu registrato il 17 agosto 1977 in Sala Consilina.

Successivamente, l'Ufficio del registro di Sala Consilina chiese al giudice dell'esecuzione del locale tribunale la sospensione della distribuzione della somma ricavata, essendo ancora creditore di imposta di consolidazione dell'usufrutto e dell'INVIM sul suddetto immobile, e successivamente intervenne formalmente nell'esecuzione con due distinti ricorsi, chiedendo, per la somma relativa all'INVIM, la prededuzione quale spesa del processo esecutivo.

Avendo il giudice dell'esecuzione collocato il credito dell'INVIM in via chirografaria, e avendo l'Ufficio proposto opposizione al progetto di distribuzione, il giudice sospese la distribuzione del ricavato limitatamente all'ammontare del credito per l'INVIM, assegnando il resto all'ISVEIMER e fissando l'udienza per la trattazione dell'opposizione.

Iniziatosi innanzi al Tribunale di Sala Consilina il relativo giudizio, detto Tribunale, con sentenza del 5 aprile 1979, si dichiarò incompetente a decidere la controversia fra l'Amministrazione delle Finanze e l'ISVEIMER, affermando trattarsi di lite tributaria, in relazione alla quale ritenne competente il Tribunale di Napoli, quale giudice del luogo ove aveva sede l'Avvocatura dello Stato competente, a sensi degli artt. 8 e 9 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, e degli artt. 9 e 25 c.p.c.

Riassunto il giudizio innanzi al Tribunale di Napoli, quest'ultimo, con ordinanza del 16 giugno 1981, rilevò che la controversia aveva unicamente ad oggetto la spettanza, al credito per INVIM, del privilegio di cui all'art. 1770 c.c. (e non già quello previsto dall'art. 28 del D.P.R. n. 643 del 1972), sostenendosi dall'amministrazione che il credito doveva essere qualificato come attinente a spese di giustizia, e negandosi tale natura privilegiata dall'ISVEIMER; che pertanto, in sede di distribuzione della somma ricavata, si faceva questione unicamente della sussistenza di un diritto di prelazione di carattere generale in relazione a spese che si sostenevano fatte per l'espropriazione dei beni immobili nell'interesse dei creditori; che la competenza a decidere spettava, per-

(1) Principio pacifico (v. *Relazione Avv. Stato* 1971-75, II, 610) del quale è fatta applicazione ad una fattispecie di attualità.

tanto, al giudice dell'esecuzione, ossia al Tribunale di Sala Consilina, sia per il disposto dell'art. 7 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, modificato dalla L. 25 marzo 1958, n. 260 (secondo cui le norme ordinarie sulla competenza rimangono ferme anche quando sia in causa un'amministrazione dello Stato per i giudizi relativi a procedimenti esecutivi), sia perché la controversia, comunque, non aveva natura tributaria, dovendosi tale natura riconoscere solo alle controversie fra l'ente impositore e il debitore del tributo, aventi ad oggetto l'esistenza o la misura del tributo, l'eventuale esenzione, le forme, i termini e i privilegi per la sua riscossione, le modalità di pagamento e in genere tutti i problemi che direttamente investono l'obbligazione fiscale dedotta in giudizio.

Conseguentemente, il Tribunale, ritenendo la propria incompetenza e la competenza del Tribunale di Sala Consilina, sollevò di ufficio regolamento di competenza innanzi questa Corte.

Il P.M. ha concluso per la dichiarazione di competenza del Tribunale di Napoli; l'Amministrazione delle Finanze ha presentato memoria, con le medesime conclusioni.

Le conclusioni del P.M. vanno accolte.

Nel caso di specie, invero, pur essendo la controversia insorta in sede di esecuzione, trattandosi di esecuzione immobiliare e tenuto conto dell'ammontare della somma in contestazione, il conflitto negativo di competenza è insorto fra due tribunali, entrambi, in astratto, competenti per materia, a sensi dell'art. 9 c.p.c., per cui il conflitto verte unicamente sulla competenza per territorio, affermandosi, dal Tribunale di Sala Consilina, e negandosi dal Tribunale di Napoli la competenza di quest'ultimo quale giudice del foro erariale, in forza di una diversa interpretazione e applicazione dell'art. 25 c.p.c. e della normativa sulla difesa in giudizio dell'Amministrazione dello Stato.

Ne consegue che, posto che la prima delle norme innanzi citate rinvia, quanto all'individuazione del foro erariale, alla normativa delle leggi speciali sulla rappresentanza e difesa dello Stato, il conflitto va risolto in base alla disposizione del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611, disposizioni che non sono state bene interpretate dal Tribunale di Napoli che ha sollevato il conflitto di competenza.

Secondo quanto affermato nella relativa ordinanza, invero il suddetto Tribunale ha ritenuto sussistere la competenza del Tribunale di Sala Consilina, fra l'altro, in forza dell'affermazione secondo cui, in ogni caso, la natura finanziaria o meno della lite non avrebbe rilevanza, posto che tratterebbesi di una controversia di competenza del giudice dell'esecuzione, non solo a sensi dell'art. 512 c.p.c., ma altresì a sensi dell'art. 7 del suddetto T.U.

In proposito va rilevato che, se è vero che quest'ultima norma stabilisce che le norme ordinarie di competenza rimangono ferme « per i

giudizi relativi ai procedimenti esecutivi e fallimentari», è altrettanto vero che tale disposizione attiene alla specifica competenza dei giudici dell'esecuzione e del fallimento per gli atti tipici della loro attività; ma il Tribunale di Napoli non ha considerato che il successivo art. 8 del T.U. stabilisce che, in materia di imposte e tasse, resta ferma la competenza del foro erariale, anche in relazione a controversie « insorte in sede di esecuzione », come è appunto nel caso di specie.

Il problema, pertanto, si riduce unicamente nell'accertare se la controversia fra l'ISVEIMER e l'Amministrazione delle Finanze possa o meno ritenersi compresa fra quelle contemplate dal suddetto art. 8, e la risposta non può essere che positiva.

A tale conclusione deve giungersi sia considerando l'ampiezza letterale della norma in esame, che attiene, senza distinzioni, a tutte le « controversie giudiziali riguardanti le tasse e le sovrattasse » (e non vi è dubbio che quella di specie riguardi un'imposta, sia pure ai fini dell'accertamento della natura privilegiata o meno del relativo credito), sia in conformità al costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte in materia.

Da un lato, invero, questa Corte ha più volte affermato che la natura di controversia in materia tributaria è ravvisabile anche quando sia in discussione non già il rapporto di imposta come tale, ma si faccia questione soltanto dell'esistenza di un privilegio ai fini della realizzazione in concreto di un credito di imposta non contestato in sé e per sé (ved. sent. n. 274 del 5 febbraio 1971 e da ultimo sent. n. 660 del 28 gennaio 1981); ed ha altresì ravvisato l'applicabilità dell'art. 8 del T.U. anche nei casi in cui la controversia non verteva fra Fisco e contribuente, ma fra Fisco e un terzo che intendesse paralizzare, per ragioni proprie, la realizzazione, in sede di esecuzione, del credito di imposta (ved. sentt. n. 560/1981 e n. 5512 del 21 ottobre 1981).

La giurisprudenza sul punto di questa Corte è costante, in definitiva, nel riconoscere l'applicabilità dell'art. 8, ossia la natura finanziaria della lite, in ogni caso in cui si controverta sulla realizzazione, in concreto, di un credito di imposta, in funzione unicamente della natura oggettiva del credito in sé e per sé, indipendentemente dalle ragioni adottate per contrastare la pretesa del Fisco (ved., sul punto, la sentenza n. 2556/1954, citata dal P.M.).

Nessun rilievo, pertanto, possono avere le osservazioni dell'ordinanza del Tribunale di Napoli in merito alla natura del privilegio vantato, il che attiene al merito della causa, alla possibilità in concreto di realizzare, nel caso di specie, la pretesa tributaria con prelazione, ma non toglie che comunque la questione sia insorta in una controversia « riguardante » un'imposta. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 agosto 1982 n. 4524 - Pres. Miele - Est. Virgilio - P.M. Leo (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Mazzella) c. Piperno (avv. Pontecorvo).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Solidarietà - Parti contraenti - Soggetto che ha partecipato alla formazione dell'atto come rappresentante - È tale.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 93).

Sono solidalmente obbligate per il pagamento dell'imposta di registro, quali parti contraenti, quelle che hanno partecipato alla formazione dell'atto quali rappresentanti, e fra queste anche gli amministratori delle società, con o senza personalità giuridica (1).

(*Omissis*) Con unico motivo la ricorrente censura la sentenza impugnata per violazione dell'art. 93 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3269, e sostiene che la Corte di appello erroneamente ha escluso che la persona intervenuta nell'atto quale amministratore e rappresentante di una società dotata di personalità giuridica sia solidalmente responsabile insieme con gli altri soggetti per il pagamento del tributo.

La censura è fondata.

Secondo i principi più volte affermati da questa Corte (v. sent. 6 ottobre 1972 n. 2856, 23 gennaio 1956 n. 202; 9 agosto 1973 n. 2278 e, da ultimo, 24 gennaio 1981 n. 544) l'obbligo della denuncia e del pagamento dell'imposta, ai sensi dell'art. 93 del citato R.D. n. 3269 del 1923, grava anche sui rappresentanti o mandatari delle parti contraenti, in quanto l'obbligo stesso riguarda non soltanto le persone tra le quali è intercorso il rapporto giuridico che qualifica l'atto, ma anche tutti coloro che, essendo intervenuti con qualsiasi veste nella confezione, non siano rimasti ad essa estranei.

Con la più recente delle indicate pronunce è stato posto in evidenza, in considerazione della natura di imposta d'atto che l'imposta di registro sicuramente ha, che la legittimazione al pagamento deriva non già dalla legittimazione al rapporto giuridico regolamentato con l'atto, ma unicamente dalla partecipazione alla formazione dell'atto stesso.

Intesa in tale accezione l'espressione « parti contraenti » (contenuta nell'art. 93 citato), è evidente che non è possibile distinguere dagli altri il caso del rappresentante di società dotata di personalità giuridica, in quanto anche in tale situazione il soggetto è compreso tra quelli intervenuti nella formazione dell'atto e, quindi, obbligato al pagamento dell'imposta di registro. (*Omissis*).

(1) Giurisprudenza costante sotto la abrogata legge di registro, di cui si fa specifica applicazione anche all'amministratore di società dotata di personalità giuridica (Cass. 6 ottobre 1972, n. 2856, in questa *Rassegna*, 1973, I, 217; 9 agosto 1973 n. 2278, *ivi*, 966; 24 gennaio 1981, n. 544, in *Riv. leg. fisc.* 1981, 1329). L'art. 55 della vigente legge di registro non sembra avere apportato variazioni.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 13 novembre 1982 n. 6035 - Pres. Marchetti - Est. Virgilio - P.M. Sgroi (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota) c. Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (avv. Guarino).

Tributi erariali diretti - Imposta sulle società - Esenzione dell'art. 151, lett. C), del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 - Consorzio - E limitata ai consorzi fra enti pubblici territoriali - Ente Autonomo Acquedotto Pugliese - Non è tale.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 151, lett. C).

L'esenzione dall'imposta sulle società prevista nell'art. 151 lett. c) del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645 per regioni, province, comuni e relativi consorzi deve intendersi limitata ai consorzi fra enti pubblici territoriali e non estensibile a consorzi di diversa natura, quali l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (1).

(Omissis) La ricorrente deduce che erroneamente l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese è stato ritenuto riconducibile alla categoria dei soggetti indicati nell'art. 151, lett. c), del T.U. n. 645 del 1958, ai fini della esenzione dall'imposta sulle società, in quanto la norma — menzionando le regioni, le province, i comuni e *relativi consorzi* — ha inteso riferirsi a questi ultimi (« consorzi ») non in senso ampio e generico, ma con esclusivo riguardo a quelli costituiti tra gli enti pubblici territoriali o con la partecipazione di tali enti, modellati secondo gli schemi e la disciplina risultanti dalla legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383.

Aggiunge che l'E.A.A.P., a causa della sua originaria configurazione, già di carattere anomalo rispetto alle connotazioni tipiche dei consorzi, ma soprattutto in conseguenza della profonda trasformazione apportata alla struttura dell'ente con il R.D.L. 19 ottobre 1919 n. 2060, è sicuramente privo dei requisiti essenziali per essere annoverato nella categoria dei *consorzi* menzionati nella norma agevolativa.

Va premesso che la questione della natura dell'ente, agli effetti della sua esenzione dall'imposta sulle società, è stata decisa in senso difforme con due sentenze della prima sezione civile di questa Corte (n. 4295 del 12 luglio 1979 e n. 5224 del 9 ottobre 1979) e perciò le Sezioni Unite sono ora chiamate a comporre il contrasto.

Le indicate sentenze, dopo ampia disamina delle vicende legislative sull'istituzione, modificazione e sviluppo operativo dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, in correlazione alla normativa tributaria contenuta

(1) Decisione da condividere che ha risolto un netto contrasto fra anteriori pronunzie della prima Sezione.

Identiche sono le altre sentenze in pari data nn. da 6036 a 6041.

nel T.U. n. 645 del 1958, hanno suffragato le rispettive opposte statuizioni con dovizia di argomentazioni, le quali — muovendo da prospettive divergenti — sembrano condurre a conclusioni egualmente coerenti rispetto alla diversa ottica in cui l'analisi dei due collegi giudicanti è stata condotta.

Queste Sezioni Unite ritengono che il contrasto vada risolto in conformità della sentenza n. 4295 del 12 luglio 1979, in base a una valutazione interpretativa più strettamente correlata alla natura dell'indagine che la controversia richiede, la quale s'incentra sulla definizione della sfera di applicabilità di una norma di esenzione fiscale, suscettibile di interpretazione estensiva, ma non anche di quella analogica.

Se si muove da questa premessa, la soluzione del problema non presenta difficoltà.

Nell'indagine volta a stabilire il preciso significato, nel testo unico del 1958, della espressione « le regioni, le province, i comuni e *relativi consorzi* », l'interprete non può prescindere dalla considerazione che nella terminologia giuridica, tanto in sede legislativa e dottrina quanto nel settore dell'attività giurisprudenziale, il fenomeno consortile è stato sempre caratterizzato da connotazioni tipiche che lo hanno nettamente differenziato da altre forme associative analoghe e, sotto il profilo dinamico, da una numerosa serie di attività più o meno affini.

Nella complessa gamma di tale ben definita categoria, un rilievo particolare assumono i consorzi amministrativi, mentre, nell'ambito di essi, si evidenzia la peculiare figura dei consorzi tra enti pubblici territoriali.

Di fronte a un panorama articolato e variegato dell'istituto consortile (risultante non solo dal contesto della legislazione, ma anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza) l'interprete deve perciò ragionevolmente ritenere che il testo unico n. 645 del 1958, con l'espressione « regioni, province, comuni e relativi consorzi », abbia inteso riferirsi specificamente alla categoria dei consorzi costituiti tra gli enti pubblici territoriali menzionati o, a tutto concedere, a quelli caratterizzati prevalentemente dalla partecipazione di tali enti.

L'uso dell'aggettivo « relativi » immediatamente dopo l'indicazione dei tre enti pubblici territoriali esistenti nel nostro ordinamento è chiaramente indicativo della volontà del legislatore di porre una stretta correlazione, agli effetti della prevista agevolazione fiscale, tra gli enti ammessi al beneficio e i consorzi ai quali si intendeva estendere, ma anche circoscrivere, la concessione dello stesso beneficio.

Appare dunque evidente che il significato proprio delle parole usate dal legislatore (che costituisce sempre il primo presidio di orientamento nell'attività ermeneutica) non consente di ritenere che la disposizione dell'art. 151 lett. c) possa comprendere anche categorie di consorzi non strettamente rientranti nella ben definita figura di cui si è detto.

Va inoltre considerato e sottolineato che all'epoca della emanazione del testo unico del 1958 sulle imposte dirette si era già vistosamente verificato, nel settore del perseguimento degli interessi pubblici, il fenomeno dell'intervento dello Stato attraverso molteplici nuove forme operative, soprattutto con la costituzione di enti pubblici svolgenti specifiche attività di ausilio o integrative di quella statale e della pubblica amministrazione in genere; sicché all'interprete non può sfuggire il peculiare significato che, nell'indicato contesto, assunse nell'intenzione del legislatore il termine « consorzio », il quale nel linguaggio tecnico-giuridico aveva e ha un preciso contenuto concettuale.

Si vuole cioè evidenziare che, nonostante le sopravvenute forme di realizzazione dell'interesse pubblico mediante creazione di nuovi enti, con attribuzione anche di compiti tradizionalmente affidati ai consorzi, il legislatore del 1958 ha mantenuto, agli effetti di cui si discute, la distinzione tra i nuovi organismi e i consorzi, conservando per questi ultimi una separata regolamentazione.

Allo stesso criterio si è uniformato anche il D.P.R. 29 settembre 1973 n. 598 (istitutivo dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche) perché l'art. 2, nella elencazione dei soggetti passivi del tributo, sotto la lettera *b*) menziona espressamente i consorzi accanto agli altri enti pubblici e privati.

Esiste dunque nella legislazione, anche recente, una costante differenziazione tra la categoria dei consorzi, in tutte le sue configurazioni, e quella degli enti pubblici in genere e di altre forme associative.

Da questa constatazione è agevole dedurre che il legislatore ha sempre usato consapevolmente il termine « consorzio » nel suo significato tecnico-giuridico, e che la regolamentazione di tale istituto, anche sotto il profilo fiscale, presenta nella normazione un'autonoma rilevanza, la quale definisce e circoscrive la detta categoria rispetto ad altre aventi connotati analoghi o simili.

La conferma del criterio di precisione terminologica cui si è ispirato il legislatore nell'uso del sostantivo « consorzio » si ricava anche dall'art. 151 del T.U. del 1958, della cui interpretazione si discute, perché nella norma si fece riferimento (lett. « *a* ») ai consorzi delle società agricole e di consumo, e inoltre (lett. « *e* ») ai consorzi di bonifica, miglioramento, irrigazione e per opere idrauliche, nonché (lett. « *c* » e « *d* ») ai consorzi relativi agli enti pubblici territoriali, alle aziende dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, a condizione — per questi ultimi — che gestissero di fatto in regime di monopolio servizi di interesse pubblico.

Furono perciò previsti ed elencati particolari tipi di consorzi, mentre la menzione specifica e puntuale di essi sarebbe stata in gran parte superflua se il legislatore avesse inteso concedere l'agevolazione non già a ben individuate specie di consorzi, ma genericamente a tutti quelli

rientranti nella categoria dei consorzi amministrativi, essendo evidente che in tal caso sarebbe stato sufficiente l'uso di una espressione letterale sintetica che avesse fatto riferimento alla detta categoria e all'attività di pubblico interesse esplicata dagli enti.

Tutte le considerazioni che precedono hanno carattere decisivo per la soluzione del caso in esame.

Ai fini che qui interessano non occorre tanto stabilire se l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese presentasse originariamente le caratteristiche proprie del consorzio costituito tra enti pubblici territoriali (su questo punto può condividersi l'argomentazione della sentenza n. 5224 del 1979, che ha efficacemente sottolineato la natura di consorzio dell'ente all'atto della sua costituzione, sia nell'essenza oggettiva, sia perché il legislatore lo qualificò appunto come consorzio), quanto di accertare se dopo la riforma attuata con il R.D.L. 19 ottobre 1919 n. 2060 l'ente abbia mantenuto sufficientemente inalterate le stesse caratteristiche, o se invece abbia assunto una diversa configurazione giuridica, atta a renderlo estraneo al fenomeno consortile.

La risposta al quesito è certamente in quest'ultimo senso.

Va innanzitutto considerato che non è possibile sminuire l'importanza delle espressioni usate dal legislatore nel R.D.L. 19 ottobre 1919 n. 2060, contenente una completa nuova regolamentazione dell'ente di cui si discute.

Già nella premessa del detto decreto significativamente si afferma « la necessità di trasformare il consorzio in un ente autonomo » per la gestione tecnica e amministrativa di molteplici opere, anche al di là di quelle di competenza dell'originario consorzio costituito con la legge 26 giugno 1902 n. 245.

Il provvedimento legislativo del 1919 mutò anche la denominazione dell'ente e dispose testualmente: « il consorzio assumerà il nome e la funzione di Ente autonomo per l'acquedotto pugliese ».

E che non si trattò di una semplice modificazione d'ordine formale è dimostrato dal notevole ampliamento della sfera di attività del nuovo organismo, nel quale — sul piano della struttura partecipativa — divenne preponderante l'ingerenza dello Stato; sicché alla figura del consorzio in senso tecnico-giuridico (caratterizzata da pluralità di soggetti, interesse comune, volontà di associarsi) subentrò e si sostituì un più vasto organo di attività e di gestione.

In sostanza tale organo, pur includendo e assorbendo in sé i compiti già di spettanza del consorzio, nei confronti di quest'ultimo assunse caratteristiche differenziali di non lieve importanza.

Queste considerazioni sono già sufficienti per far escludere che l'ente possa essere annoverato, dopo le menzionate modificazioni strutturali e operative, nella categoria dei consorzi indicati nella disposizione di agevolazione fiscale.

Anche se tale categoria si ritenesse comprensiva non soltanto dei consorzi «tra» enti pubblici territoriali in senso stretto, ma altresì di quelli costituiti «con» la partecipazione prevalente dei detti enti, egualmente gli elementi di differenziazione avanti richiamati resterebbero di tale rilevanza, sotto il profilo della configurazione particolare attribuita all'ente con il provvedimento del 1919, da non consentire l'assimilazione tra l'E.A.A.P. e la delineata figura di consorzi.

La convalida della esattezza di questa conclusione risulta peraltro da un argomento legislativo-testuale, valido di per sé a dimostrare la infondatezza della tesi accolta nella decisione impugnata.

La legge 20 marzo 1975 n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici) ha infatti previsto nel secondo comma dell'art. 1 l'esclusione dall'ambito di applicazione delle nuove norme degli «enti locali e territoriali e loro consorzi», e nel terzo comma, agli stessi fini, ha fatto riferimento alla tabella allegata alla legge (contenente l'elenco di alcuni enti), nella quale, sotto il n. IV — Enti preposti a servizi di pubblico interesse — è menzionato anche l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese.

La deduzione è di evidente linearità: se il legislatore, in un provvedimento di natura ricognitiva sul riordinamento degli enti pubblici, ha incluso l'E.A.A.P. in una categoria classificatoria con una propria connotazione, significa chiaramente che non lo ha qualificato e considerato come rientrante concettualmente nella categoria dei consorzi tra enti locali e territoriali già prevista separatamente nel secondo comma dell'art. 1.

In conclusione, per tutte le argomentazioni esposte il ricorso deve essere accolto. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1° febbraio 1983 n. 864 - Pres. Miele - Est. Battinelli - P.M. Nicita - Regolamento di competenza.

Tributi erariali indiretti - Contenzioso tributario - Competenza e giurisdizione - Canone di abbonamento alle radioaudizioni - Natura del tributo - Competenza del tribunale.

(d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, art. 1; d.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180).

Poiché il canone di abbonamento ha natura di tributo, le relative controversie sono di competenza del tribunale (1).

(1) Giurisprudenza costante, opportunamente rinverdata (Cass. 16 gennaio 1975, n. 164, in questa *Rassegna*, 1975, I, 416).

(*Omissis*) Salvatore Giuffrida, con atto di opposizione proposto a sensi dell'art. 3 del T.U. n. 639 del 1910, convenne innanzi al Pretore di Torino l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, chiedendo dichiararsi l'illegittimità di una ingiunzione di pagamento emessa nei suoi confronti dall'Ufficio del Registro di Torino per omesso pagamento di canone di abbonamento alle radioaudizioni, sostenendo di non aver mai posseduto un apparecchio televisivo e di avere la residenza fuori del territorio dello Stato.

L'Amministrazione resistette alla domanda, eccependo preliminarmente l'incompetenza per materia del Pretore, avendo la causa ad oggetto il pagamento del canone, di natura tributaria, per cui competente a conoscere dell'opposizione avrebbe dovuto essere il Tribunale di Torino, a sensi dell'art. 9, 2° comma, c.p.c.

Il Pretore, con sentenza non definitiva del 6 marzo 1982, dichiarò la propria competenza, condannando l'Amministrazione alle spese e disponendo la prosecuzione del giudizio nel merito.

Osservò il Pretore che la parola « canone » sta ad indicare una prestazione periodica fissa, che nel caso di specie ha una causa non contrattuale, bensì di diritto pubblico da qualificarsi come un prezzo amministrativo, inteso e destinato, nella quasi totalità, a sopperire ai costi dell'ente radiotelevisivo, e solo in piccola parte qualificabile come tassa riscossa dallo Stato (nella misura del 10%); che di conseguenza, per il principio dell'attrazione e dell'assorbimento, data la prevalenza, nella prestazione dell'utente, del « prezzo » rispetto alla « tassa », nella fattispecie la competenza andava determinata secondo le norme generali della competenza per valore, con affermazione, quindi, della competenza del giudice adito.

Contro questa sentenza l'Amministrazione delle Finanze dello Stato ha proposto ricorso per regolamento di competenza fondato sui seguenti motivi:

1° motivo: violazione dell'art. 9; 2° comma, c.p.c., nonché degli artt. 1 e segg. del D.L. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito in legge 4 giugno 1938, n. 880:

Si sostiene, sulla base della sentenza della Corte Costituzionale 8 giugno 1963, n. 81, che seppure l'obbligazione a carico dell'utente nacque con caratteri di natura convenzionale privatistica, allorché l'art. 3 del R.D. 1° maggio 1924, n. 665, pose a carico dell'utente, oltre alla tassa di licenza, un diritto a favore del concessionario, si ebbe una modificazione successiva dell'orientamento legislativo, allorché con l'art. 7 del R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 1917, fu prevista una licenza di abbonamento da rilasciarsi dall'ufficio postale, legittimato a ricevere tanto la tassa di licenza che il diritto del concessionario; che ulteriore evoluzione si

ebbe allorché con l'art. 2 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1203, si attribuì alla riscossione del canone di abbonamento la procedura (con gli annessi privilegi) prevista per la riscossione dei tributi statali, affidandosi la riscossione agli uffici del registro e prevedendosi che le quote rispettivamente spettanti allo Stato e all'Ente trasmittitore andavano determinate con decreti del ministro delle comunicazioni e del ministro delle finanze, sì che scomparve la distinzione fra tassa di licenza e canone di abbonamento, posto che entrambi venivano riscossi ed incamerati dallo Stato, e solo successivamente il loro importo veniva ripartito fra Stato e concessionario per il finanziamento dell'attività di quest'ultimo; che la natura tributaria del canone dovuto dagli utenti è accentuata dal fatto che esso è dovuto per il solo fatto della detenzione di un apparecchio ricevente, giusta quanto disposto dall'art. 1 del D.L. 21 febbraio 1938, n. 246, sì che il rapporto fra utente e produttore del servizio sfugge ad ogni natura negoziale, essendo svincolato dalla volontà negoziale dell'utente.

Inoltre, si richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui alla definizione come tributaria dell'obbligazione dell'utente si perviene considerando che la prestazione del servizio radio-televisivo avviene per soddisfare non già gli interessi dei singoli utenti, ma un interesse prevalente della collettività; inoltre, è da tener presente che la qualificazione di tassa di abbonamento è espressamente attribuita al canone in questione dall'art. 7 del D.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180, ed è confermata dal fatto che il pagamento avviene all'Amministrazione delle Finanze, che lo gira a favore del concessionario, peraltro tenuto a corrispondere una quota dei proventi effettivi lordi; dal fatto che l'accertamento delle violazioni alla disciplina degli abbonamenti e l'applicazione delle penalità sono regolamentati dalle norme della legge 7 gennaio 1929 n. 9, sulla repressione delle violazioni alle leggi finanziarie; dal fatto che il relativo credito è assistito dal privilegio speciale mobiliare previsto per i tributi indiretti, nonché dal privilegio generale a favore dello Stato per i contributi indiretti; ed infine dalla prevista comminatoria di una sopra-tassa, chiaramente di natura fiscale, per il ritardato pagamento del canone.

2° Motivo: violazione, sotto diverso aspetto, dell'art. 9 e dell'art. 31 c.p.c.

Subordinatamente, si sostiene che, qualora non tutte le prestazioni pecuniarie dovute dall'utente avessero natura tributaria, ugualmente la controversia, avente comunque per oggetto, in parte, una controversia tributaria, avrebbe dovuto essere portata alla cognizione del Tribunale, la cui competenza funzionale doveva assorbire quella per valore del Pretore.

Il Giuffrida non si è costituito. Il P.M. ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Il ricorso appare fondato, in relazione ad entrambi i motivi su cui si articola.

Quanto al primo, infatti, è pacifico che quello delle radio-teletrasmissioni è un pubblico servizio, volto principalmente e prevalentemente alla soddisfazione di interessi della collettività, e non a quelli specifici dei singoli utenti, la cui volontà di contrarre l'abbonamento alle trasmissioni non è libera, essendo sufficiente presupposto dell'obbligo del pagamento del canone il semplice possesso di un apparecchio idoneo a ricevere le trasmissioni, indipendentemente dal suo effettivo godimento (ved. in questi sensi la sentenza di questa Corte. n. 164 del 1975).

Dal che deriva che il canone in questione è espressamente definito «tassa di abbonamento» dall'art. 7 del D.P.R. n. 180 del 1952, e tale qualità è confermata da tutta la serie di disposizioni che ne regolano il pagamento e la riscossione nonché la successiva destinazione: così è per l'obbligo di pagamento del canone all'Amministrazione delle Finanze, che la gira al concessionario con l'obbligo, per quest'ultimo, di corrispondere una quota dei proventi effettivi lordi (ved. artt. 3 e 25 R.D.L. 21 febbraio 1938, n. 246, l'art. 21 del D.P.R. n. 180 del 1952 e il D.P.R. n. 1234 del 1969); per il rinvio alle norme della legge 7 gennaio 1929, n. 4 — norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie —; per tutto ciò che attiene all'accertamento delle evasioni; per l'attribuzione della competenza per tale accertamento agli ispettori e procuratori delle tasse e imposte indirette sugli affari; per l'attribuzione ai Ministri delle Comunicazioni e delle Finanze della competenza a determinare le quote degli introiti spettanti rispettivamente allo Stato e alla società concessionaria; per la concessione al credito per il canone di abbonamento del privilegio speciale mobiliare previsto in genere a favore dei crediti dello Stato per i tributi indiretti, nonché del privilegio generale sui mobili previsto, per i suddetti crediti, a favore dello Stato; infine per la comminatoria, in caso di mancato o ritardato pagamento, di una sovrattassa, di evidente natura fiscale e non civilistica.

Non può dubitarsi, pertanto, che una controversia avente ad oggetto il pagamento del canone di abbonamento rientri in pieno nell'ampia nozione di controversia finanziaria delineata da questa Corte, ai fini della individuazione del Tribunale, quale giudice competente per materia a sensi dell'art. 9 c.p.c., così come specificamente, in relazione proprio a casi analoghi, già questa Corte ha avuto occasione di pronunziarsi.

La sentenza impugnata, inoltre, appare erronea anche per quanto denunciato nel secondo motivo di ricorso, dal momento che, avendo lo stesso Pretore riconosciuto natura tributaria ad una quota almeno del canone di abbonamento in discussione, la competenza funzionale del Tribunale avrebbe dovuto attrarre a detto giudice anche la «parte» di controversia rientrante nella competenza per valore del Pretore, a sensi dell'art. 31 c.p.c. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 febbraio 1983, n. 1205 - Pres. Greco - Est. Virgilio - P.M. G. Sgroi (conf.). Collegio di San Clemente degli Spagnoli (avv. La Pergola e Guarino) c. Comune di Baricella (avv. Gualandi) e Ministero delle Finanze (avv. Stato Laporta).

Tributi locali - Sovrimposte fondiarie - Competenza e giurisdizione - Diritto alla imposizione - Diritto soggettivo pubblico dell'ente locale - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.

(t.u. 14 dicembre 1931, n. 1175, art. 10, n. 8; t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 93, n. 7).

Il potere dell'ente locale di istituire sovrimposte alle contribuzioni fondiarie, si concreta in un diritto soggettivo pubblico esercitabile sia nei confronti dello Stato che del contribuente; appartiene di conseguenza al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di un Comune diretta a negare il diritto all'esenzione riconosciuto dallo Stato (1).

(Omissis) Riassunte nei termini indicati le censure contenute nelle due impugnazioni, occorre esaminare in via pregiudiziale il primo motivo del ricorso incidentale, con il quale si deduce il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi sulla domanda del Comune di Baricella.

Il motivo non è fondato.

L'ente territoriale ha chiesto l'affermazione del suo diritto, nei confronti del Collegio San Clemente degli Spagnoli (Albornoz), all'applicazione, accertamento ed esazione delle sovrainposte comunali su terreni, fabbricati e ricchezza mobile, richiamando le fonti normative (artt. 10, n. 8, e 254 e seguenti del T.U.F.L. 14 dicembre 1931 n. 1175; 93 n. 7 del T.U. 3 marzo 1934 n. 383) attributive della relativa potestà impositiva, e sostenendo, inoltre, l'inesistenza nell'ordinamento giuridico italiano di un valido titolo di esenzione fiscale in favore del detto Collegio.

Ha anche chiesto, come mezzo al fine, la disapplicazione — all'occorrenza — sotto il profilo della loro illegittimità, degli atti con i quali è stato disconosciuto il suo diritto d'imposizione.

(1) Questione nuova. Se è vero che il potere di imposizione riconosciuto agli enti locali è qualificabile come diritto soggettivo pubblico, è anche vero che nel caso specifico il potere conferito è quello di sovrimporre non sui redditi dei fabbricati ma sulle contribuzioni dirette erariali; non può cioè esistere sovrimposta senza imposta ed è dubbio che l'ente locale abbia il potere di far affermare il diritto dello Stato all'imposta.

L'oggetto del giudizio riguarda dunque la tutela della posizione di diritto soggettivo (pubblico) dell'ente territoriale, riconosciuta e garantita da leggi dello Stato.

Il potere impositivo, quale espressione della capacità di diritto pubblico dell'ente, trova infatti fondamento nelle suindicate disposizioni legislative (ora abrogate), le quali attribuivano ai Comuni la facoltà di istituire sovrimposte alle contribuzioni dirette su terreni e fabbricati.

Il meccanismo di collegamento esistente tra il rapporto tributario Comune-contribuente (per le sovrimposte) e l'altro rapporto Stato-contribuente (riguardante i tributi diretti), e il dedotto carattere di accessorialità delle sovrimposte rispetto ai tributi erariali, non valgono a far ritenere che la tutela invocata dal Comune di Baricella non abbia la consistenza del diritto soggettivo.

L'istanza di accertamento dell'inesistenza di una valida esenzione tributaria in favore del Collegio San Clemente, e la conseguente affermazione della piena operatività del potere impositivo riconosciuto dall'ordinamento all'ente territoriale, conferiscono alla « domanda » la chiara connotazione di richiesta di tutela di un diritto soggettivo pubblico, senza che possano avere influenza sulla natura della posizione giuridica dedotta a sostegno dell'istanza stessa l'opinione e il comportamento degli organi dell'amministrazione finanziaria statale in ordine all'esistenza di norme di esenzione in favore del Collegio.

Va aggiunto che l'esito dell'accertamento — positivo o negativo — promosso dal Comune (nei confronti sia dell'amministrazione finanziaria statale, sia del Collegio di San Clemente degli Spagnoli) sulla esistenza delle disposizioni tributarie di favore invocate dal Collegio, non può non produrre effetti, a causa dei comuni presupposti di fatto e giuridici delle due potestà impositive e della loro inscindibilità, anche nel diverso rapporto riguardante le imposte erariali; mentre non può ritenersi, come si è già detto, che il mero comportamento degli organi finanziari dello Stato, fondato sulla opinione dell'esistenza di una valida norma di esenzione fiscale, possa di per sé costituire ostacolo per la configurabilità della posizione di diritto soggettivo del Comune, il quale pretende in sostanza di esercitare il potere impositivo attribuitogli dalla legge.

Ritenuto pertanto che la controversia rientra nella sfera della giurisdizione ordinaria, può passarsi all'esame del ricorso principale.

Il primo motivo è volto a far dichiarare che il Collegio di San Clemente degli Spagnoli ha diritto alla esenzione tributaria.

Con la memoria del 18 novembre 1982 il Collegio ha invocato, a sostegno di tale diritto, lo *ius superveniens* costituito dalla legge 29 set-

tembre 1980 n. 663, intervenuta in epoca successiva alla proposizione del ricorso per cassazione, e sostiene che sulla base della identica situazione di fatto già considerata dalla Corte di appello il riconoscimento del suo diritto alla esenzione dal pagamento dei tributi pretesi dal Comune di Baricella è ora pienamente consacrato nella indicata legge.

La deduzione è fondata.

Con la legge n. 663 del 1980 — intitolata « Ratifica ed esecuzione della convenzione tra l'Italia e la Spagna per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con protocollo aggiuntivo, firmato a Roma l'8 settembre 1977 » — è stato ratificato, come risulta dalla riportata intestazione, anche il *Protocollo aggiuntivo*, il quale, tra l'altro, così dispone: « lett. a) per quanto concerne l'art. 6 della presente Convenzione, le disposizioni previste nel processo verbale della seconda sessione (Roma dal 29 maggio al 3 giugno 1957) della Commissione Mista italo-spagnola, che hanno formato oggetto dello scambio di note tra l'Italia e la Spagna del 28 marzo 1958 e che costituiscono allegati all'accordo culturale italo-spagnolo dell'11 agosto 1955, sono confermate ad ogni effetto.

In particolare le esenzioni fiscali contenute nei predetti accordi, ivi comprese quelle che sono previste a favore del patrimonio del Collegio S. Clemente (Albornoz) in Bologna, producono tutti i loro effetti dalle date ivi indicate ».

La chiara portata della trascritta norma del Protocollo aggiuntivo (egualmente ratificato e dichiarato esecutivo con la menzionata legge n. 663 del 1980) toglie ormai consistenza a tutte le argomentazioni adotte dalla sentenza impugnata per dimostrare la inoperatività, nell'ordinamento italiano, delle norme agevolative in favore del Collegio San Clemente, in quanto conferma espressamente tali norme e ne fissa la decorrenza dalle date 29 maggio-3 giugno 1957 (indicative del periodo di riunione della Commissione mista che stabilì la esenzione tributaria) e del 28 marzo 1958, quando avvenne lo scambio di note tra l'Italia e la Spagna, costituenti allegati all'accordo culturale dell'11 agosto 1955.

L'arco di tempo in ordine al quale il Comune di Baricella ha chiesto l'accertamento della fondatezza della pretesa tributaria (il periodo controverso riguarda l'anno 1960) è interamente coperto dalla normativa di esenzione, per cui ogni ulteriore discussione diventa superflua e restano, conseguentemente, assorbiti sia il secondo motivo (subordinato) del ricorso principale, sia gli altri motivi (2° e 3°) del ricorso incidentale.

In conclusione, in applicazione dello *ius superveniens*, la controversia va nuovamente rimessa in fase di appello perché sia esaminata alla stregua della indicata legge n. 663 del 1980.

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 25 marzo 1983 n. 2091 - Pres. Granata - Est. Ruggiero - P.M. Pandolfelli (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Mari) c. Iaccarino (avv. Manfredonia).

Tributi erariali diretti - Imposte fondiarie - Fabbricato in comproprietà - Destinazione ad attività commerciale esercitata da alcuni soltanto dei comproprietari - Assoggettamento all'imposta fondiaria per l'intero - Esclusione.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 70 e 72).

Poiché l'imposta colpisce il reddito e non la costruzione è ben possibile, nel caso che il fabbricato in comproprietà sia destinato ad attività commerciali esercitate da alcuni soltanto dei condomini, che le quote di pertinenza dei condomini che esercitano attività commerciale entrino a comporre il reddito di impresa e solo le altre siano assoggettate all'imposta sui fabbricati (1).

(Omissis) La ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 72 del T.U. 29 gennaio 1958 n. 645 in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., sostiene che nel sistema dell'imposta sui redditi dei fabbricati il presupposto oggettivo dell'imposta è costituito dal possesso di una « costruzione » o di una « porzione di costruzione » capace di produrre un reddito autonomo, con chiaro riferimento, cioè, ad entità materialmente e strutturalmente individuate e circoscritte, ed in tale sistema sarebbe del tutto incompatibile la possibilità, ritenuta dalla corte di appello, di sottoporre a tributo solo una quota ideale dell'immobile, di per sé insuscettibile di produrre un reddito oggettivamente autonomo, per cui ogni costruzione o porzione materiale di costruzione sarebbe necessariamente per l'intero soggetta al tributo, immobiliare, ovvero per intero esclusa da tale tributo nel caso, previsto dall'art. 72 del T.U. n. 645/1958, di immobile destinato a servizio di impresa commerciale, gestita dallo stesso proprietario; da ciò la necessità, ai fini dell'esenzione, della piena identità tra titolarità del possesso e titolarità dell'impresa e, nel caso che

(1) *Questione nuova.* Sulla soluzione adottata è lecita qualche riserva giacché la comproprietà nei riguardi dell'imposta reale dà luogo piuttosto ad una indivisibilità che ad una ordinaria solidarietà; lo rivelano in particolare le modalità del procedimento (dichiarazione da parte di detto collettivo non tassabile in base a bilancio, accertamento nei confronti di questa, iscrizione a ruolo unitaria in base alle risultanze catastali). Ed anche a seguito della riforma, e particolarmente prima della emanazione del d.P.R. 24 dicembre 1976 n. 920, la solidarietà stabilita per l'ILOR dall'art. 33 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 sembra impedire che lo stesso immobile possa dar luogo a quote con diverso regime tributario.

tale coincidenza non ricorra, l'assoggettamento del fabbricato al tributo immobiliare anche per le quote di pertinenza dei comproprietari gestori dell'impresa.

Il ricorso non è fondato.

La tesi ed il ragionamento della difesa dell'Amministrazione sono viziati all'origine da un errore fondamentale d'impostazione, che cioè oggetto dell'imposta immobiliare sia la costruzione o la porzione di costruzione suscettibile di reddito autonomo, mentre è fuori discussione che, invece, oggetto del tributo è non già l'immobile, bensì il reddito che dall'immobile si ritrae. È vero che la stessa legge potrebbe indurre in equivoco allorché, proprio all'art. 72 del testo unico, per gli immobili destinati all'esercizio di attività commerciali (come al precedente art. 71, per gli immobili destinati all'esercizio di impresa agricola), parla di « costruzioni o porzioni di costruzioni » non soggette all'imposta; ma è chiaro che, poiché l'imposta in questione è strutturata non come una imposta sul patrimonio ma come un'imposta sul reddito, le suddette espressioni costituiscono delle espressioni ellittiche, o sono il frutto di una mera imprecisione terminologica, ed è, comunque, fuor di dubbio che esse vanno intese nel senso che, ricorrendo, le condizioni indicate nei citati articoli, sono i redditi delle costruzioni, e non certamente le costruzioni in se stesse, ad essere esclusi dall'imposizione.

Fatta questa essenziale ed indispensabile precisazione, viene a cadere la principale e più suggestiva argomentazione svolta dalla ricorrente per confutare il principio accolto dalla corte d'appello, vale a dire quella secondo la quale, poiché presupposto dell'imposta è il possesso a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale di una « costruzione o porzione di costruzione... suscettibile di reddito autonomo », tale unità immobiliare non potrebbe essere assoggettata o esclusa dall'imposta che per intero, per cui, nell'ipotesi di un immobile in comproprietà destinato ad un'attività commerciale che vi sia, però, svolta solo da alcuni e non da tutti i comproprietari, non sarebbe possibile escludere dall'imposta immobiliare ed applicare quella mobiliare alla quota dei comproprietari che esercitano l'attività commerciale, non essendo logicamente concepibile che solo una quota ideale dell'immobile sia destinata a servizio dell'azienda commerciale o sia suscettibile di produrre un reddito autonomo.

Ma l'argomentazione e l'illazione della difesa della ricorrente si rivelano prive di base, quando si consideri che assoggettata all'imposta non è l'unità immobiliare, ma il reddito da essa prodotto, ed il reddito, in caso di più titolari *pro quota* della proprietà o di altro diritto reale di godimento sull'immobile, è sempre tra di essi perfettamente divisibile in parti o porzioni materiali ben determinate, proporzionali (ma non necessariamente: si pensi, ad esempio, al caso di separate locazioni da parte dei singoli quotisti) alla quota a ciascuno spettante sull'immobile. Di conseguenza, qualora si tratti di un'unità immobiliare specificata-

mente destinata ed utilizzata per l'esercizio di un'attività commerciale, l'intero immobile, nella sua materialità, viene a trovarsi al servizio dell'impresa, ma poiché, per la qualificazione commerciale del reddito riveniente dall'immobile medesimo, occorre, oltre la destinazione oggettiva di quest'ultimo, che l'impresa vi sia esercitata direttamente dal possessore, ben è possibile che, in caso di comproprietà, il reddito percepito da ciascuno dei contitolari del bene possa essere qualificato commerciale o fondiario a seconda che il singolo percettore eserciti o meno direttamente sull'immobile l'attività cui esso è destinato, senza che ciò determini alcuna incongruenza logico-giuridica.

Dalla struttura dell'imposta non può quindi derivare alcun ostacolo concettuale a che essa possa applicarsi separatamente alla parte di reddito spettante a ciascun contitolare dell'unità immobiliare, e conseguentemente a che ciascuno di essi possa essere o non soggetto al tributo immobiliare a seconda dell'attività (di puro godimento o d'impresa) a mezzo della quale ritrae la sua porzione di reddito, e si tratta soltanto di verificare se, e in quali limiti, ciò sia effettivamente consentito dalla concreta disciplina positiva del tributo.

Tale verifica porta alla conferma del principio accolto dalla corte d'appello.

L'art. 72 del testo unico n. 645 del 1958, stabilisce che le costruzioni (*rectius*: i redditi delle costruzioni) destinate specificatamente all'esercizio di attività commerciali e non suscettibili di altra destinazione senza radicale trasformazione, non sono soggetti all'imposta se il possessore esercita direttamente l'attività cui la costruzione è destinata.

Va subito precisato che, come è stato già chiarito da questa Corte (cfr. Cass. n. 5182 del 1977, n. 941 del 1979), la predetta norma non costituisce propriamente una norma di esenzione, ma, sia pur nei limiti ed alle condizioni fissate nella stessa norma (sulla cui sussistenza nella specie non vi è discussione), è espressione del principio generale secondo il quale il reddito fondiario (e più in genere il reddito di godimento) non rileva più come tale quando esso è componente del reddito d'impresa, ed è diretta ad evitare una duplice imposizione, che cioè il reddito della costruzione, allorché contribuisca alla produzione di un reddito commerciale, come tale assoggettato nella sua totalità, all'imposta di ricchezza mobile, sia inoltre autonomamente colpito, senza che a tale imposizione corrisponda, un'autonoma entrata del contribuente. E non vi è ragione per ritenere che tale principio, e la norma che ne è espressione, non possano essere applicati per il reddito conseguito da un singolo comproprietario, o contitolare di altro diritto reale di godimento su un immobile, mediante l'attività commerciale su di esso direttamente esercitata, anche se all'impresa non partecipino gli altri comproprietari o contitolari del diritto.

In contrario, per sostenere che, ai fini dell'applicazione dell'art. 72 testo unico n. 645/1958, debba esservi piena ed assoluta coincidenza tra titolarità del diritto sull'immobile e titolarità dell'impresa, non può farsi riferimento, come pure argomenta la ricorrente, al termine « possessore » della costruzione, adoperato dalla norma in questione. Tale termine è usato in conseguenza della disposizione contenuta nell'art. 69 dello stesso testo unico del 1958, che, fissando, il presupposto per l'applicazione del tributo, stabilisce che dà luogo ad imposizione sul reddito dei fabbricati « il possesso a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale » di costruzioni o porzioni di costruzioni; di conseguenza, quando nell'art. 72 si parla di possessore, altro non può intendersi che la norma si riferisce al soggetto passivo del tributo, così come individuabile ai sensi del precedente art. 69, stando a significare che colui il quale sarebbe soggetto all'imposta sul reddito dei fabbricati non è tenuto al pagamento dell'imposta allorché, ricorrendo le particolari condizioni fissate nella stessa norma, eserciti direttamente sull'immobile un'attività commerciale.

Ora, ritenere che, in caso di pluralità di titolari del diritto sull'immobile, il termine « possessore » di cui all'art. 72 del testo unico li ricomprende tutti unitariamente ed inscindibilmente, sarebbe consentito soltanto se l'obbligazione tributaria relativa al reddito dei fabbricati fosse configurata dalla legge come oggettivamente indivisibile, ovvero, sotto diverso aspetto, che il soggetto passivo del tributo per ogni unità immobiliare fosse considerato sempre unico, e quindi, nell'ipotesi di immobile appartenente a più « possessori », fosse da identificarsi nell'intero gruppo indistinto degli stessi.

Ma nulla di tutto ciò è dato di rilevare nella disciplina dell'imposta. L'art. 70 del testo unico del 1938, dopo avere precisato nel primo comma che soggetti dell'imposta (sul reddito dei fabbricati) sono i titolari dei diritti reali indicati nell'art. 69, stabilisce al secondo comma che « quando la titolarità del diritto spetta a più soggetti, ciascuno di essi è tenuto in solido al pagamento dell'imposta », dove, da un lato, si fa chiaramente riferimento a ciascun contitolare come distinto soggetto passivo dell'imposta, dall'altro si stabilisce espressamente tra di essi un vincolo di solidarietà; ed il concetto di solidarietà, è ben distinto da quello di indivisibilità dell'obbligazione, e non solo non è incompatibile con la divisibilità di questa, ma generalmente, anzi, la presuppone, trattandosi di un vincolo meramente soggettivo, esterno al rapporto obbligatorio, imposto dalla legge verso più soggetti che sarebbero altrimenti distintamente ed autonomamente obbligati verso un unico creditore. Nella fattispecie in esame, quindi, la solidarietà tra i « compossessori » per il pagamento dell'imposta non esclude di per sé che una parte del reddito dell'immobile, quella cioè spettante ai contitolari che vi esercitano direttamente un'attività commerciale, sia esclusa dall'imposizione immobiliare per essere attratta nell'area dell'imposizione mobiliare, ed

il vincolo solidale rimarrà tra tutti per l'imposta dovuta sulla residua parte di reddito di spettanza degli altri contitolari non partecipi all'impresa.

Una ulteriore conferma delle esposte conclusioni, come non ha mancato di rilevare anche la corte d'appello, viene dallo stesso testo dell'articolo 70 del testo unico del 1958, il quale, al terzo comma stabilisce che quando sull'unità immobiliare coesistono diversi diritti reali attributivi del possesso (ad esempio, piena proprietà ed usufrutto *pro quota*), anche il vincolo di solidarietà è escluso, e ciascun titolare è tenuto al pagamento della quota d'imposta sulla parte del reddito corrispondente al suo diritto, prevedendosi in tal modo esplicitamente la possibilità di un frazionamento del reddito della costruzione e dell'imposta relativa.

Non va trascurato, infine, il rilievo che nella nuova disciplina dell'imposizione sui redditi fondiari introdotta con la riforma tributaria del 1973, il frazionamento del reddito dell'unità immobiliare e della relativa imposta è divenuto addirittura la regola, anche per i contitolari dello stesso diritto reale, e non solo per i titolari di diversi diritti reali sul medesimo immobile (art. 33 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 sull'IRPEF, applicabile anche ai fini dell'ILOR in virtù del richiamo contenuto nell'art. 4 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 599); e ciò, pur essendo rimasto identico il presupposto dell'imposizione, vale a dire il « possesso a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, di costruzioni o porzioni di costruzioni... suscettibili di reddito autonomo » (art. 32 del d.P.R. n. 597 del 1973). (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 marzo 1983, n. 2092 - Pres. Sandulli - Est. Ruggiero - P.M. Zema (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Dipace) c. Nesi.

Tributi in genere - Accertamento - Circolari - Natura - Difformità - Irrelevanza.

Poiché le circolari sono atti interni che non possono spiegare nessun effetto nei confronti di soggetti estranei all'Amministrazione né acquistare efficacia vincolante per essa, nemmeno come mezzo di interpretazione di norme giuridiche, è infondata l'impugnazione di un accertamento basato soltanto sulla difformità da circolari (1).

(1) Decisione esattissima e conforme a costante giurisprudenza (v. *Relazione Avv. Stato*, 1971-75, II, 518), ma che opportunamente rammenta l'irrelevanza delle circolari alle quali sempre più si tenta di dare valore vincolante di rilevanza esterna.

(*Omissis*) Con il primo motivo del ricorso, l'amministrazione finanziaria, denunciando la violazione degli artt. 1 delle preleggi, 2, 8, 17, 31, 81 del testo unico 29 gennaio 1958 n. 645, deduce che erroneamente la commissione tributaria centrale avrebbe ritenuto illegittimo l'accertamento perché effettuato in contrasto con le disposizioni contenute in una circolare, senza considerare che la circolare è un atto interno alla pubblica amministrazione, priva di qualunque efficacia giuridica nei confronti dei soggetti estranei alla stessa p.a.

La censura è fondata.

La decisione della commissione centrale è fondata sull'esclusivo rilievo che l'accertamento impugnato non poteva ritenersi regolare, facendosi in esso esplicito riferimento alle risultanze dei registri tenuti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, in contrasto con la circolare richiamata dal contribuente, che espressamente disponeva « la temporanea inapplicabilità dell'interscambio di dati o notizie relativi all'attività dei contribuenti nei vari settori impositivi, tenuto conto della difformità dei criteri di accertamento e di determinazione della base imponibile dei nuovi tributi rispetto a quelli delle vecchie imposte tuttora vigenti ».

Ma la circostanza che un atto o un procedimento amministrativo sia conforme o difforme rispetto alle disposizioni di una circolare è, di per sé sola, priva di ogni rilevanza come indice di valutazione della sua legittimità o illegittimità, questa potendo verificarsi solo mediante il confronto con le norme di legge o di regolamento che disciplinano quell'atto o quel procedimento. Le circolari amministrative, infatti, come questa Suprema Corte ha più volte avuto modo di chiarire, sono atti contenenti istruzioni, ordini di servizio, direttive, impartite dalle autorità amministrative centrali o gerarchicamente superiori agli enti o organi periferici o subordinati, aventi la funzione di indirizzare in modo uniforme l'attività di tali enti o organi inferiori; esse, cioè, sono atti meramente interni della pubblica amministrazione, che esauriscono la loro portata ed efficacia giuridica nei rapporti tra i suddetti organismi ed i loro funzionari, e non possono, quindi, spiegare alcun effetto giuridico nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione né acquistare efficacia vincolante per questa ultima, neppure come mezzo d'interpretazione di norme giuridiche, non costituendo perciò fonte di diritti a favore di terzi, né di obblighi a carico dell'amministrazione, specialmente in una materia, come quella tributaria, regolata esclusivamente dalla legge, con esclusione di qualunque potere o facoltà discrezionale da parte dell'amministrazione finanziaria (cfr. Cass. n. 3699 del 1974, n. 54 e 1457 del 1973, e altre).

È evidente, pertanto, l'erroneità della decisione della commissione, che ha ritenuto illegittimo l'accertamento dell'ufficio perché effettuato difformemente dalle disposizioni della circolare, tale controllo potendo eseguirsi soltanto in base alle norme di legge che regolano i poteri di

rettifica e di accertamento degli uffici impositori. Né, sotto tale aspetto, può ritenersi giuridicamente esatto nemmeno il richiamo della decisione all'argomentazione contenuta nella circolare circa la difformità dei criteri di accertamento o di determinazione della base imponibile di tributi diversi, poiché, se è vero che l'accertamento relativo ad un tributo non può direttamente ed automaticamente valere per un altro tributo, non vi è alcuna ragione per ritenere che elementi e dati di fatto registrati e rilevati ai fini di un'imposta non possano essere utilizzati per la determinazione della base imponibile di un'imposta diversa, trattandosi solo di verificare in concreto se tale utilizzazione sia stata razionalmente e logicamente corretta e producente. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 marzo 1983 n. 2130 - Pres. Miele - Est. Zappulli - P. M. Ferraiolo (diff.). - Salvo (avv. Giuffrida) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salimei).

Tributi erariali diretti - Dichiarazione - Redditi non compresi nella dichiarazione presentata - Omissione di dichiarazione.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 32).

Sono da considerare « non dichiarati » i redditi non compresi nella dichiarazione presentata per altri distinti redditi (ipotesi di plusvalenza non dichiarata sebbene nel bilancio vi fosse menzione della vendita) (1).

(*Omissis*) Il ricorrente denuncia violazione dell'art. 32 T.U. 1958 n. 645 e difetto di motivazione. Dopo aver contestato che il reddito di R.M. da plusvalenza fosse il suo reddito principale, e dopo aver precisato che

(1) Decisione di evidente esattezza. La presentazione di una dichiarazione quale che sia non assolve al dovere di dichiarare tutti i distinti redditi; i cespiti totalmente omessi nella dichiarazione creano omissione non dissimile dal totale difetto di dichiarazione. Nella legge vigente non si parla più di redditi non dichiarati ma di omessa presentazione della dichiarazione (art. 41 e 43 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600), mentre solo ai fini delle sanzioni (art. 46) si dà rilevanza alla dichiarazione in cui non siano compresi tutti i singoli redditi. Tuttavia l'omissione di dichiarazione non può, anche secondo la vigente normativa, essere riguardata in modo generico e complessivo, bensì sempre con riferimento a singoli cespiti di reddito; lo si ricava dall'art. 1 del citato d.P.R. che considera non dichiarati, ai fini dell'accertamento e delle sanzioni, *i redditi per i quali manca l'indicazione degli elementi necessari.*

questo era inesistente e comunque non era stato ancora definito nella sua eventuale quantità, deduce che, con riferimento all'anno di cui si discute, era stata presentata una analitica dichiarazione, in presenza della quale l'asserita omissione del reddito mobiliare dava luogo ad un'ipotesi di incompletezza e non di mancanza di denuncia. Sostiene pertanto che l'ufficio era decaduto dal potere di effettuare l'accertamento di valore, essendo decorso il termine di cui al primo comma del citato art. 32.

Il ricorso non è fondato.

L'art. 32 del T.U. 1958 n. 645 fissava i termini entro i quali l'Amministrazione finanziaria doveva procedere all'accertamento, disponendo che essa dovesse procedere entro il terzo anno (successivo a quello in cui cadeva la presentazione della denuncia o l'obbligo di presentazione) alla rettifica dei redditi dichiarati o di quelli precedentemente accertati, od entro il quarto anno all'accertamento dei redditi non dichiarati, che non avessero formato oggetto di dichiarazione o accertamento per il precedente periodo di imposta.

Nell'interpretazione di tale norma questa Corte ha già affermato che il più ampio termine previsto dal secondo comma trova applicazione sulla base della sola circostanza della mancata enunciazione dei redditi in quanto tali; e pertanto, nel caso in cui i redditi derivino da plusvalenze realizzate con vendite immobiliari, opera anche quando il contribuente, pur menzionando le vendite nel prospetto « variazioni di capitali fissi », abbia ommesso di indicare il conseguimento di un reddito (v. Cass. 14 ottobre 1980 n. 5509). Tale orientamento va ribadito, essendo presidiato da valide ragioni, di ordine letterale e logico. Con riferimento alle distinte ipotesi previste rispettivamente nel primo e nel secondo comma dell'art. 32, il legislatore parla di « rettifica dei redditi compresi nelle dichiarazioni presentate tempestivamente » (primo comma), e di « accertamento d'ufficio dei redditi non dichiarati » (secondo comma). Gli stessi termini letterali della contrapposizione rendono chiaro che il secondo comma trova applicazione, pur quando la dichiarazione sia stata presentata, alla sola condizione che si tratti di « redditi non dichiarati »: trova cioè applicazione ai redditi di cui il contribuente non abbia fatto menzione.

Ciò del resto è coerente con la *ratio legis*: se l'esigenza di un termine più ampio si giustifica col fatto che l'ufficio deve accertare non solo l'entità di un reddito che gli sia già noto (come è nell'ipotesi prevista dal primo comma), ma la stessa esistenza del reddito, taciuto dal contribuente, è evidente che questa esigenza ricorre sia nel caso di omessa presentazione della dichiarazione, sia nel caso in cui la dichiarazione presentata non contenga menzione del reddito cui l'accertamento si riferisce (come appunto è avvenuto nella specie). (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 marzo 1983, n. 2135 - Pres. Miele - Est. Gualtieri - P.M. Morozzo della Rocca (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Onufrio) c. Soc. Esso Italiana (avv. Uckmar).

Trbuti locali - ILOR - Tassazione del reddito dei fabbricati di società dati in locazione - Natura di reddito fondiario - Tassazione ILOR separata con il sistema dell'esazione catastale.

(art. 40 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597; artt. 2 e 5 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598; artt. 4 e 6 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599).

Il sistema tributario vigente non prevede una generale esenzione dall'ILOR per i redditi prodotti da cespiti per ciò solo che siano appartenenti ad una società commerciale né, al contrario, dispone che quei redditi, in quanto societari, siano sempre e comunque assoggettati all'ILOR (1).

Il reddito prodotto dai fabbricati è colpito in ILOR separata, e cioè con autonomia rispetto al reddito di impresa, quando è autonomo; non è autonomo il reddito del fabbricato strumentale, che è quello utilizzato di fatto ed in concreto dall'imprenditore per l'esercizio dell'attività, sì da costituire strumento di questa (2).

L'immobile societario dato in locazione a terzi non è mai strumentale, perché, attraverso la locazione, si realizza un reddito autonomo e cioè un reddito prodotto senza bisogno di una particolare attività nell'immobile o sull'immobile esplicita (3).

(Omissis) Con unico motivo, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 6 d.P.R. 27 settembre 1973, n. 599, in relazione agli artt. 2, 3 e 4 legge 9 ottobre 1971, n. 825, agli artt. 6, 40 e 52 d.P.R. 27 settembre 1973, n. 597, agli artt. 2, 3 e 5 d.P.R. 27 settembre 1973, n. 598, nonché all'art. 360 n. 3 c.p.c., l'Amministrazione ricorrente censura la decisione impugnata per avere la Commissione Tributaria Centrale ritenuto che l'art. 40 d.P.R. n. 597 del 1973 conterrebbe una prescrizione assoluta, comportante che i redditi degli immobili posseduti dalle società di persone non sono considerati fondiari e non sono quindi assoggettati ad imposta ILOR separata diversamente da quanto si verifica per gli immobili posseduti dalle persone fisiche titolari di imprese commerciali, i cui redditi sono considerati fondiari e come tali soggetti ad ILOR

(1-3) La sentenza è conforme all'orientamento più recente. Si veda, per riferimento anche all'orientamento primitivo, Cass. 17 febbraio 1982, n. 993, in questa *Rassegna* 1982, I, 367, con nota di PALATIELLO, *Immobile societario e fabbricato strumentale ai fini della tassazione in ILOR*. Va segnalato che la questione pende attualmente davanti alle Sezioni Unite. La tesi della nozione di « strumentalità », da costruire con riguardo alla nozione di « reddito del fabbricato » e non con riguardo al fine ultimo del « procacciamento dell'entrata », sembra senz'altro più corretta, perché confortata dal dato positivo, e in particolare dagli artt. 32 e 52 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

— salvo che gli immobili costituiscano beni strumentali per l'esercizio dell'impresa commerciale — in quanto concorrono a formare il reddito di impresa delle società di persone.

E poiché, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 598/1973 le disposizioni dell'art. 40 d.P.R. 697/1973 relative alle società di persone si applicano anche ai fini dell'imposizione IRPEG delle società di capitale, dovrebbe ritenersi che i redditi degli immobili delle società commerciali, in quanto concorrono alla formazione del reddito d'impresa soggetto ad IRPEG, non sono redditi fondiari, e non sono, pertanto, soggetti ad imposizione separata ILOR.

Al riguardo, non sarebbe determinante la previsione dell'art. 6, comma 5, d.P.R. 599/1973, a norma della quale non si procede all'iscrizione a ruolo dei redditi nel caso in cui ricorrono le condizioni, di cui all'art. 40 più volte citato.

Secondo la ricorrente, dovrebbe ritenersi, *al contrario*, che i redditi degli immobili posseduti dalle società — personali o di capitale — sono sempre soggetti ad imposizione separata ILOR quali redditi fondiari, benché ai fini dell'imposizione IRPEF (qualora si tratti di società di persone, disciplinate dall'art. 40 d.P.R. 597/1973) ovvero ai fini dell'imposizione IRPEG (qualora si tratti di società di capitale, cui la norma del citato art. 40 torna applicabile per effetto dell'art. 5 d.P.R. 598/1973) siano sempre considerati redditi di impresa.

La ricorrente deduce, al riguardo, che l'art. 4, n. 2 della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, dispone che relativamente a tutte le persone giuridiche ed ai soggetti a queste assimilate dall'art. 3, n. 8 della stessa legge, l'ILOR va bensì applicata sul reddito netto complessivo determinato ai fini dell'IRPEG, ma che, comunque, dal reddito complessivo sono esclusi i redditi dei terreni, dei fabbricati ed agrari, per i quali l'imposta è applicata separatamente secondo i criteri previsti dal n. 15 dell'art. 2 (cioè secondo gli estremi catastali) sicché la norma di delega evidenzia chiaramente che in ogni caso i redditi derivanti da terreni e fabbricati vanno tassati separatamente, quale che sia la loro concreta utilizzazione, per consentire che ogni ente locale consegua l'imposta afferente al reddito degli immobili siti nel proprio ambito territoriale.

Peraltro, la ricorrente sostiene, *in via subordinata*, la tesi secondo cui, in base al combinato disposto delle norme dei d.P.R. 597/1973 e 598/1973 in materia di imposizione personale dei redditi fondiari e della norma dell'art. 4 d.P.R. 599/1973 non sono soggetti ad imposizione ILOR separata solo i redditi di quegli immobili che, in quanto costituiscono « beni strumentali per l'esercizio di imprese commerciali » non danno luogo ad alcun reddito autonomo, e, quindi, neppure ad imposizione autonoma secondo i criteri previsti per i redditi fondiari ai fini dell'imposizione IRPEF ed IRPEG, mentre sono soggetti ad imposizione ILOR separata i redditi di quegli immobili che, pur non essendo considerati

fondari, e concorrendo a formare il reddito complessivo come componenti del reddito d'impresa ai fini dell'imposizione IRPEF ed IRPEG non costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'impresa e vengono, quindi, tassati ai fini del calcolo del reddito di impresa, secondo le disposizioni relative alla determinazione dei redditi fondiari.

Quanto sopra premesso, questa Corte ritiene di non poter aderire alla tesi sostenuta dalla Commissione Tributaria Centrale nonché dalla controricorrente, e neppure alla tesi formulata *in via principale* dall'Amministrazione finanziaria, tesi, entrambe, estreme in quanto diametralmente opposte, le quali non trovano un sicuro fondamento nella legislazione vigente in tema di ILOR.

Merita, invece, adesione la tesi *subordinata* della Finanza.

Quanto alla prima tesi, con cui si sostiene la non tassabilità autonoma del reddito in questione in funzione della natura soggettiva della ricorrente (società di capitali), deve osservarsi che la tesi stessa è fondata sull'affermazione dell'applicabilità al caso di specie, della normativa del secondo inciso dell'art. 40 d.P.R. 597/1973, secondo cui non sono soggetti a tassazione autonoma i redditi prodotti da immobili appartenenti a società in nome collettivo e in accomandita semplice, in quanto la normativa dell'art. 40 è dichiarata applicabile ai fini della tassazione IRPEG, ai sensi dell'art. 5, comma secondo, d.P.R. 598/1973, anche alle società di tipo diverso da quelle suddette, soggette alle imposte delle persone giuridiche, ossia a quelle indicate alla lett. a) dell'art. 2 del medesimo decreto, fra le quali rientrano le società per azioni, qual è la controricorrente società Esso.

Inoltre, in forza di un nuovo rinvio, detta normativa sarebbe applicabile ai fini della tassazione ILOR in virtù del disposto dell'art. 4, quinto comma, d.P.R. n. 598/1973, secondo cui, nei confronti dei soggetti indicati alla lettera a), b), c) del d.P.R. n. 598/1973, l'imposta si applica sull'ammontare del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, il che comporterebbe un rinvio completo al sistema di tassazione dell'IRPEG.

Orbene, l'insussistenza di un rinvio così omnicomprensivo balza evidente ove si consideri che lo stesso art. 4 d.P.R. n. 599, contiene, al quinto comma, una disposizione («Per i redditi fondiari l'imposta è applicata separatamente per anno solare anche nei confronti dei soggetti indicati nel secondo e terzo comma»), la quale, collegata ad altra contenuta nel quinto comma dell'art. 6 dello stesso d.P.R., indica chiaramente che solo il primo inciso, e non anche il secondo, dell'art. 40 d.P.R. n. 597/1973, è applicabile ai fini della tassazione ILOR.

Infatti, ai sensi dell'art. 4, quinto comma, d.P.R. 599/1973, per i redditi fondiari l'imposta è applicabile separatamente per anno solare anche nei confronti dei soggetti indicati nel secondo e terzo comma, cioè anche nei confronti delle società di capitali.

A sua volta, il quinto comma dell'art. 6 dispone che soltanto nel caso, in cui ricorrano le condizioni previste dal citato art. 40 d.P.R. n. 597/1973, non si procede ad iscrizione a ruolo dei redditi catastali degli immobili contemplati in detto articolo.

Pertanto, se il richiamo all'art. 40, più volte citato, fosse stato completo e avesse di conseguenza compreso tutta la normativa ivi contenuta, in particolare quello che prevede una esenzione soggettiva dall'autonoma imposizione fondiaria per gli immobili appartenenti a determinati soggetti, gli immobili appartenenti alle società di capitale sarebbero stati, in ogni caso, esenti, ai fini dell'ILOR, dall'imposizione in questione, con la conseguenza che le due richiamate disposizioni del quinto comma dell'art. 4 e del quinto comma dell'art. 6 del decreto istitutivo dell'ILOR resterebbero inspiegabili e prive di qualsiasi pratica possibilità di applicazione, per cui dovrebbero considerarsi *inutiliter datae*.

Né è accettabile la tesi della soc. Esso, secondo cui le due disposizioni in esame sarebbero applicabili solo nei confronti della società non esplicante attività commerciale o industriale, sia perché una simile distinzione non è contenuta nella legge, sia perché per le società di capitali l'attività commerciale è legislativamente presunta, atteso che per esse, senza distinzione, l'art. 220 c.c. sancisce l'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese.

L'interpretazione qui data dell'art. 4 del d.P.R. 599/1973 non può ritenersi affetta da vizio di incostituzionalità (come ha accennato la difesa della controricorrente nel corso della discussione orale) né sotto il profilo dell'art. 76, né sotto quello dell'art. 53 della Costituzione.

Infatti, non è possibile alcun eccesso di delega, posto che l'art. 3, primo comma, nn. 5 e 6 della legge di delega n. 825 del 1971 espressamente prevede per l'IRPEG (e, quindi, anche per l'ILOR) l'accertamento catastale per i redditi immobiliari.

Inoltre, non può dirsi violato il principio della tassazione in relazione alla capacità contributiva, laddove, nella discrezionalità del legislatore ed in armonia con tutto il sistema di tassazione in precedenza vigente, venga utilizzato un particolare parametro come indice di capacità contributiva, specie in funzione della particolare natura dell'imposta in questione, istituita per sopperire alle esigenze degli enti locali, e, come tale, non successivamente destinata a colpire l'intera capacità contributiva.

In conclusione, deve ritenersi che il rinvio alla normativa IRPEG, ai fini della tassazione per l'ILOR, è stato limitato dal legislatore, per quanto attiene alla tassazione dei redditi fondiari, ai soli casi di esenzione oggettiva da detta autonoma tassazione previsti dall'art. 40 del decreto 597/1973 e non anche a quelli di esenzione soggettiva.

Tale esenzione oggettiva, stabilita in detto articolo, introduce il discorso sulla « strumentalità » degli immobili quale elemento necessa-

rio per l'esclusione della tassazione separata dei redditi di fabbricati, in relazione all'esercizio di imprese commerciali da parte del loro possessore o da parte di soggetti i cui redditi sono imputabili al possessore a norma dell'art. 4 del citato d.P.R., nonché dei redditi sugli immobili da società di persone o di capitali.

Tenuto conto che l'art. 40 va interpretato in armonia col complesso di norme in cui esso si inserisce, va anzitutto ricordato che, per l'articolo 32 del d.P.R. n. 597/1973, il reddito dei fabbricati autonomamente determinabile secondo i criteri stabiliti dagli artt. 34 e segg., è quello derivante dalla disponibilità di costruzioni suscettibili di reddito autonomo ossia tali da produrre di per sé, senza bisogno di una particolare attività in essi o sui di essi applicata, un reddito per effetto della loro concessione in godimento a terzi, dietro corrispettivo.

Per l'art. 52, poi, nella determinazione del reddito di impresa, tassabile come tale con criteri suoi propri, non si tiene conto dei proventi e dei costi relativi ad immobili che non costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'impresa.

Pertanto, in entrambe le disposizioni si evidenzia il carattere di autonomia del reddito e quello della strumentalità degli immobili, caratteri entrambi di cui si deve tener conto nell'interpretazione dell'art. 40, dovendosi ritenere che non possono costituire oggetto della normativa di detto articolo quei beni che, anche se appartenenti all'imprenditore, continuino a produrre reddito autonomo di locazione per l'utilizzazione economica che è loro connaturale.

Orbene, con l'espressione « beni strumentali per l'esercizio di imprese commerciali » il legislatore ha inteso riferirsi a quegli immobili occorrenti, per la loro particolare diretta utilizzazione in conseguenza del loro inserimento nel complesso aziendale e nell'apparato produttivo, alla produzione del reddito d'impresa in quanto strumenti per l'esercizio della attività lavorativa dell'imprenditore e dei suoi dipendenti.

Quanto all'espressione (riferita ai « beni strumentali per l'esercizio dell'impresa ») « da parte del loro possessore o da parte del soggetto cui sono imputabili i redditi del possessore », essa sta a significare, non già che gli immobili debbano far parte di un'impresa esercitata dal loro possessore, ma è volta a precisare che l'esercizio dell'impresa deve essere compiuto mediante utilizzazione degli immobili in modo diretto ed immediato da parte dell'imprenditore, che ne abbia, comunque, la disponibilità in base ad uno dei titoli ipotizzati dall'art. 32 d.P.R. n. 597/73 (ove l'espressione « possesso » va intesa in senso non tecnico) per esercitarvi l'attività imprenditoriale.

In base alle suesposte considerazioni si rivelano prive di fondamento non solo la tesi sostenuta dalla C.T.C. e dalla controrcorrente Esso, ma anche quella esposta in via principale dalla Finanza, mentre devesi rite-

nera fondata la tesi formulata dalla stessa in via subordinata (cfr. sent. di questa Corte 6 maggio 1982 n. 2836; 6 maggio 1982 n. 2839).

Consegue che il ricorso dev'essere accolto per quanto di ragione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 marzo 1983 n. 2138 - Pres. Miele - Est. Borruso - P.M. Gazzara (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota) c. Paolucci.

Tributi erariali diretti - Imposta di ricchezza mobile e complementare - Rapporti tributari in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma tributaria - Diritto al premio maturato anteriormente - Applicabilità della normativa antiriforma - Percezione successiva - Irrelevanza.

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 83).

Poiché nel vigore del t.u. delle imposte dirette ai fini dell'imputazione dei redditi per l'imposta di ricchezza mobile e complementare valeva il principio della competenza, sono soggetti al regime antiriforma, secondo quanto dispone l'art. 83 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, i redditi dovuti per premi (nella specie su reperti archeologici) il cui diritto sia maturato anteriormente alla riforma, anche se percepiti successivamente (1).

(Omissis) Con l'unico motivo di ricorso la Finanza sostiene che la Commissione Centrale, con l'impugnata decisione avrebbe violato gli artt. 41 lett. g) 42 e 83 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, 30 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, 2, 3, 81, 126 e 130 del T.U. sulle imposte dirette 29 gennaio 1958 n. 645, non avendo considerato che, anche secondo le vecchie norme tributarie in vigore prima della riforma, i premi dei quali qui trattasi avrebbero dovuto essere imputati non al 1973, bensì al 1974, in quanto solo in tale anno erano stati percepiti. Conseguentemente la Commissione Centrale avrebbe errato nel ritenere applicabile nella specie la disposizione transitoria di cui all'art. 83 della legge istitutiva dell'IRPEF, in quanto, in base ad essa, i vecchi tributi possono sì essere applicati anche a redditi percepiti dopo il 31 dicembre 1973, ma sempreché — come la norma espressamente stabilisce — « secondo le disposizioni in vigore a tale data, siano imputabili al periodo d'imposta in cui è sorto il diritto alla percezione », cioè ad una data anteriore al 1° gennaio 1974: condizione questa estranea alla fattispecie, avendo i contribuenti percepito il premio *de quo* solo nel corso del '74.

Il ricorso è infondato.

(1) Decisione esatta, basata sulla premessa pacifica che il principio di competenza avesse portata generale per le imposte di ricchezza mobile e complementare.

Giova, innanzitutto, riportare il testo del citato art. 83 che così recita:

« I tributi indicati nell'art. 82 (— cioè i tributi aboliti con la riforma tributaria, tra i quali anche la R.M. e l'imposta complementare sul reddito complessivo —) continuano ad applicarsi in relazione ai presupposti di imposizioni verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1974.

La disposizione del comma precedente si applica anche per i redditi percepiti dopo il 31 dicembre 1973, che secondo le disposizioni in vigore a tale data, sono imputabili al periodo di imposta in cui è sorto il diritto alla percezione, ancorché secondo le disposizioni del presente decreto siano imputabili al periodo di imposta in cui sono effettivamente percepiti ».

In virtù di tale disposizione transitoria, che prevede l'ultrattività della previgente normativa per i redditi percepiti dopo il 31 dicembre 1973 ma maturati precedentemente quanto al diritto di percepirli, nella specie risulta decisivo accertare se, in base alla disciplina dei tributi aboliti con la riforma tributaria, il premio *de quo* fosse imputabile ai redditi concernenti il 1973 ovvero a quelli concernenti il 1974.

E non v'è dubbio che sia da considerarsi vera la prima ipotesi in quanto, come più volte affermato da questa Corte (cfr. sentenze nn. 2140 dell'82, 6164 dell'80, 2874 del '74), in materia di imposta di R.M. e di quella complementare ad essa conseguente il presupposto dell'imposizione si realizzava nel momento in cui sorgeva il diritto a percepire il reddito (secondo il criterio c.d. della « competenza ») e non già nel momento in cui esso veniva materialmente percepito (non già quindi, secondo l'opposto criterio c.d. di « cassa ») come, invece, stabilito ai diversi fini dell'IRPEF introdotta successivamente.

Ciò comportava che, per i crediti, fosse decisivo il momento in cui essi divenivano certi e liquidi, essendo irrilevanti, invece quello in cui avveniva la loro materiale riscossione.

È ben vero che, in base all'art. 126 del T.U. delle imposte dirette approvato col d.P.R. n. 645 del 1958, sui premi pagati dallo Stato la imposta si applicava mediante ritenuta diretta, operata dallo Stato stesso « all'atto del pagamento » ma tale disposizione chiaramente riguarda solo modalità e tempi di riscossione dell'imposta, non già l'anno in cui si è prodotto il suo presupposto e al quale, pertanto, va giuridicamente imputato.

Pertanto, poiché nella specie è pacifico che il credito *de quo* — anche se materialmente riscosso nel '74 — sia divenuto certo attraverso il compimento di tutte le operazioni amministrative richieste per la sua liquidazione, entro il 1973, non resta che concludere che, a norma della disposizione transitoria di cui all'art. 83 il credito di cui trattasi non poteva essere assoggettato ai nuovi tributi — tra i quali l'IRPEF — istituiti con la riforma. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 marzo 1983 n. 2226 - Pres. Brancaccio - Est. Corda - P.M. Morozzo della Rocca (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Dipace) c. Soc. Coop. Augustus (avv. Proccacini).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Appalto risolto prima dell'esecuzione - Decadenza.

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

L'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408 per il contratto di appalto presuppone che la costruzione sia stata realizzata, nei modi e nei tempi prescritti, con il concorso di quel contratto; conseguentemente si verifica decadenza dall'agevolazione qualora il contratto venga risolto prima che abbia avuto esecuzione almeno parziale, anche se l'opera sia stata successivamente compiuta con altre iniziative (1).

(Omissis) Con l'unico motivo di censura (deducendo «violazione e falsa applicazione degli articoli 13, 14 e 20 della legge 2 luglio 1949, n. 408; in correlazione agli articoli 1 e 8 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3269»), l'Amministrazione Finanziaria sostiene che la agevolazione tributaria di cui alla citata legge del 1949 non compete — secondo il più recente indirizzo giurisprudenziale — ai contratti di appalto (pur aventi ad oggetto la costruzione di «case di abitazione non di lusso») se gli stessi vengono risolti, come nel caso concreto, *prima* dell'inizio della costruzione. Asserisce che dalla sentenza si ricaverebbe che il contratto sarebbe stato risolto prima che fosse dato inizio alla costruzione.

Replica il resistente che dalla sentenza si ricaverebbe esattamente il contrario, e cioè che il contratto in questione sarebbe stato risolto dopo che l'opera era stata già iniziata; di modo che, anche aderendo all'impostazione giurisprudenziale invocata dalla ricorrente, già dovrebbe ritenersi sussistente il presupposto di fatto necessario, per tenere fermo il beneficio provvisoriamente applicato.

Il ricorso è fondato.

Dopo alcune oscillazioni, la giurisprudenza di questa Corte sembra essersi ormai definitivamente orientata a ritenere che un contratto di

(1) Dopo il contrasto manifestatosi con le sent. 26 luglio 1978, n. 3747, e 6 novembre 1978 n. 5020 (in questa *Rassegna*, 1979, I, 173) è ormai affermata la soluzione seguita dalla sentenza ora intervenuta (18 giugno 1979, n. 3417, *ivi*, 1980, I, 170; 3 maggio 1982, n. 2727, *ivi*, 1982, 959).

appalto, perché possa fruire dei benefici previsti dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, deve non solo avere ad oggetto la costruzione rientrante nella previsione della legge, ma deve avere contribuito alla realizzazione della costruzione predetta, nei modi e nei tempi prescritti. Di modo che, nel caso di risoluzione del contratto stesso, e di attuazione dell'opera nel termine di legge a mezzo di altri rapporti giuridici, gli indicati benefici sono applicabili esclusivamente nell'ipotesi in cui la risoluzione sia avvenuta dopo l'inizio della costruzione, e non anche in epoca anteriore, atteso che, solo nel primo caso, il contratto può ritenersi occorrente alla realizzazione dell'opera e, quindi, all'attuazione del fine giustificativo della norma agevolatrice. Questo principio è stato affermato con due gruppi di sentenze: le prime, in data 6 novembre 1978 (numeri da 5024 a 5036); le successive in data 3 marzo 1982 (numeri 2727 e 2728). A tale principio intende conformarsi il Collegio, nella precipua considerazione che la sentenza impugnata, informata al principio opposto, non ha svolto argomenti idonei a inficiarne la validità.

Neppure la resistente, del resto, ha saputo contrastare la validità degli argomenti predetti, tanto che ha incentrato il proprio sforzo nel rilievo di una circostanza di fatto che renderebbe inutile la cassazione della sentenza impugnata. Ha, infatti, sostenuto che il giudice di appello aveva già accertato come la risoluzione del contratto in parola sarebbe successiva all'inizio della costruzione (di modo che il contratto stesso fruirebbe legittimamente dei benefici tributari, per avere concorso alla realizzazione dell'opera). In contrario, però, fa notare la ricorrente che la sentenza avrebbe, invece, dato atto che il contratto era rimasto « del tutto ineseguito ».

La verità è, come pare incontestabile, che i giudici di appello non si sono affatto posti il problema del parziale concorso del contratto alla realizzazione dell'opera, di modo che non hanno, affatto, svolto alcuna indagine di fatto al riguardo. Essi, invero, si sono solo preoccupati di accertare che il contratto era stato risolto prima dell'ultimazione dell'opera e che quest'ultima era stata, tuttavia, eseguita anche se con il concorso di un altro contratto di appalto, prima dello scadere dei termini di legge. Nella parte espositiva della sentenza pronunciata in grado di appello, infatti, si rinviene l'affermazione che il contratto era rimasto « del tutto ineseguito »; in quella motiva, invece, si rinviene l'affermazione che il contratto predetto « non può essere considerato ineseguito »: e ciò conferma — se ancora occorresse — che una precisa indagine di fatto non è stata svolta, come invece sarebbe stato necessario.

Cassandosi quindi l'impugnata sentenza, al giudice di rinvio (che si designa in un'altra sezione della stessa Corte di appello di Napoli) è in primo luogo affidato il compito di accertare in fatto, sulla base degli atti, se il contratto di appalto in questione era stato risolto *prima* o *dopo* l'inizio della costruzione: all'esito di tale accertamento, poi, applicherà

il principio del diritto che è stato più sopra enunciato, il quale tiene conto del reale contributo che il contratto stesso possa avere dato alla realizzazione dell'opera agevolata. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 marzo 1983, n. 2289 - Pres. Brancaccio - Est. Falcone - P.M. Morozzo della Rocca (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amico) c. Marigo.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Appalto - Variazioni in corso d'opera d'importo superiore al sesto quinto - Nuovo autonomo contratto.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 344; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 13 e 14).

Nel caso di variazioni, non puramente quantitative, che fanno aumentare l'importo dell'appalto oltre il sesto quinto, non opera più il vincolo contrattuale originario e si crea un nuovo autonomo contratto, soggetto alla normativa vigente al momento (1).

(*Omissis*) L'Amministrazione ricorrente sostiene che la Corte del merito è pervenuta alla decisione che l'atto di sottomissione sottoscritto dall'appaltatore per l'esecuzione di lavori di variante di importo eccedente il sesto quinto di quello dell'appalto, dia luogo a contratto distinto da quello originario, come tale tassabile con l'imposta di registro secondo l'aliquota vigente al momento della sua sottoposizione al tributo, muovendo da una premessa inesatta: che, cioè, nel contratto di appalto di opere pubbliche, quando si presenti la necessità di variazioni dei lavori, il cui importo superi il quinto di quello complessivo dell'opera, si ricade

(1) La sentenza è molto istruttiva anche ai fini non tributari. In verità si fa una certa confusione tra variazioni ai lavori (che possono non importare aumento) e aumento dei lavori (che può essere anche soltanto quantitativo). Il problema si pone soltanto per l'aumento (la variazione senza aumento può sempre essere ordinata, a meno che per la eterogeneità non si presenti come un lavoro extra contrattuale); ed in tal caso quel che è rilevante è la sola misura dell'aumento perché se è superato il quinto d'obbligo (tranne che per i lavori di fondazioni), lo appaltante non ha il diritto di imporre l'esecuzione di maggiori lavori e l'appaltatore non ha il dovere di accettarli; non sembra rilevante il distinguere se i maggiori lavori siano o meno omogenei rispetto ai principali (l'eventuale necessità di concordare nuovi prezzi riguarda un elemento soltanto di un contratto esistente).

Ridotta la questione in questi termini elementari è certamente rilevante l'argomentazione ricavata dal quinto comma dell'art. 14 del Cap. Gen., che riguarda indubbiamente l'aumento, o l'aumento con variazioni, dei lavori e non le sole variazioni senza aumento che possono essere unilateralmente ordinate e per le quali non si pone minimamente il problema di un nuovo consenso. E' cioè ammissibile che un nuovo autonomo contratto sorga per effetto

nel campo dei « veri e propri lavori extra contrattuali, riguardo ai quali non sussiste, da parte dell'appaltatore, né il diritto né l'obbligo di eseguirli e, correlativamente, non vi è, per l'amministrazione, altra alternativa se non quella di affidarli ad altra impresa, ovvero di addivenire con lo stesso appaltatore ad un nuovo accordo ».

Questa conclusione — secondo la critica svolta nel motivo — si presenta come risultato di due errori: di avere, con motivazione insufficiente e con violazione di legge (art. 344 legge 20 marzo 1865 all. F ed art. 14 d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063), qualificato le opere comprese nell'atto assoggettato all'imposizione di cui si discute come extra-contrattuali, senza considerare che tale qualificazione consegue non già dalla eccedenza del prezzo convenuto per le nuove opere rispetto a quello originariamente previsto in contratto, oltre la percentuale già ricordata, bensì dalla diversa natura di tali opere, in quanto ricadenti — tecnicamente — in campo diverso da quello cui appartengono le opere appaltate; di non avere, poi, considerato che, in ogni caso, quando si tratti di variazioni delle opere appaltate, l'appaltatore richiesto dell'esecuzione di esse per un importo superiore al limite del sesto quinto di quello dell'appalto, ove non receda nel termine di dieci giorni, è tenuto ad eseguirle in forza dell'originario contratto secondo la norma dettata dall'art. 14 del d.P.R. 1063 del 1962 cit., e che, d'altra parte, se per mancato recesso a seguito di comunicazione dell'avvenuto raggiungimento dei sei quinti la prosecuzione del rapporto fosse l'effetto di un nuovo contratto tacitamente stipulato, si verrebbe ad ammettere che il capitolato generale (norma regolamentare) abbia configurato un mezzo di ricerca del contraente privato e di stipulazione dei contratti della pubblica amministrazione del tutto estraneo ai normali sistemi consentiti dalle leggi di contabilità generale dello Stato.

di un mero comportamento dell'appaltatore e che la P.A. possa in questo modo, evidentemente contrario alle regole, concludere un contratto vincolante? O non si deve ritenere che questo effetto può verificarsi solo a causa dell'unicità del rapporto negoziale che ricomprende sia il contratto base sia i suoi aumenti? Ma in questa ultima ipotesi sarebbe legittima una pattuizione tanto aperta da essere moltiplicabile nella quantità?

Forse per cercare una soluzione accettabile occorre dare la giusta rilevanza al quinto comma dell'art. 14. Questa norma riguarda soltanto l'appaltatore che abbia consapevolmente proseguito i lavori eccedenti il sesto quinto e che per le quantità eseguite ha diritto soltanto ai corrispettivi stabiliti nel contratto principale. La norma non stabilisce, nemmeno per l'appaltatore, che dal suo comportamento nasce un vincolo contrattuale *futuro* per un oggetto determinato (i lavori di un progetto aggiuntivo o di una perizia), limitandosi ad affermare che l'appaltatore solo per i lavori già eseguiti non può pretendere nuove condizioni, ma è sempre libero di arrestare la sua attività in qualunque momento dopo il superamento del quinto. Ma soprattutto la norma non riguarda affatto l'Amministrazione e meno che mai prevede che questa assuma impegni negoziali in cotal modo. E' evidente che al raggiungimento dell'importo

Il ricorso non merita accoglimento, anche se deve essere condiviso il rilievo mosso alla sentenza impugnata, di non avere esattamente individuato il discrimine — non individuabile nel superamento del limite del rapporto tra i rispettivi costi più volte ricordato — tra varianti e lavori extracontrattuali in materia di pubblici appalti.

La giurisprudenza di questa Corte ha avuto occasione di precisare l'ambito denotativo della locuzione « lavori extracontrattuali », precisando che possono esservi ricomprese, oltre che, com'è addirittura ovvio, l'opera del tutto diversa da quella appaltata per configurazione materiale o per funzione e scopo nonché l'opera avente caratteristiche di autonomia tale da renderla estranea al piano organico considerato tanto obiettivamente quanto in relazione al contratto intercorso tra le parti (Cass. 28 ottobre 1965 n. 2290), soltanto quelle opere ulteriori che, pur avendo qualche connessione o relazione con l'opera originaria, non risultino necessarie né per eseguirla né per conseguire un completamento o miglioramento o un più conveniente sviluppo di essa, e che, pertanto, si configurano come opere a sé stanti (Cass. 19 maggio 1972 n. 1531; 26 ottobre 1970 n. 2162).

Ma la sentenza impugnata, pur con espressioni che possono dar luogo a qualche perplessità circa la loro portata, non è pervenuta alla decisione adottata, come emerge dal complesso delle considerazioni svolte, desumendole quale conseguenza della premessa che i lavori oggetto del contratto di cui trattasi debbano qualificarsi come lavori extra contrattuali, con una sostanziale preterizione dei criteri d'individuazione sopra ricordati e, quindi, anche con l'affermata mancanza di adeguata motivazione in proposito.

Essa, pur facendo capo ad una distinzione non esattamente delineata e che in questa sede è sufficiente correggere nel senso anzidetto, ha inve-

contrattuale l'Amministrazione deve nelle debite forme deliberare l'aumento dei lavori impegnando la relativa spesa e solo su questa base potrà interpellare l'appaltatore per la prosecuzione e, a maggior ragione, stabilire nuove condizioni (nuove condizioni che possano essere pretese a cagione della libera volontà dell'appaltatore, indipendentemente dalla variazione delle opere). Ed in effetti, almeno nei casi di aumento con variazioni, si instaura un nuovo procedimento del tutto simile a quello del contratto principale: approvazione di perizia suppletiva (= progetto) e stipulazione dell'atto aggiuntivo (= contratto) che è poi l'atto della cui registrazione si discute. In sostanza il quinto comma dell'art. 14 sembra piuttosto dettare una disciplina extracontrattuale per l'ipotesi che le opere siano state eseguite senza una esplicita pattuizione aggiuntiva o prima della risoluzione, come del resto è già previsto nell'art. 344 della Legge sui LL.PP.

Ciò chiarito, l'autonomia del negozio con il quale le due parti stabiliscono di eseguire opere non previste, nella quantità, nel contratto principale con libera determinazione e perfino con possibilità di stabilire nuove condizioni, sembra evidente. Il principio dovrebbe però trovare applicazione a tutti gli effetti ed anche nei rapporti sostanziali fra le parti.

ro inteso affermare soltanto che quando i lavori di variante richiesti dalla stazione appaltante superino, per il loro importo, il sesto-quinto di quello stabilito in contratto, e quindi siano tali che non ne possa essere pretesa l'esecuzione, debbono essere parificati ai lavori extracontrattuali, nel senso che, al pari di questi (ai quali peraltro, è appena il caso di ricordarlo, il principio si applica qualunque sia la loro importanza ed anche se restino contenuti nei limiti del quinto) non possono non formare oggetto di un nuovo e distinto contratto.

Affidata a questa ragione del decidere, la sentenza impugnata risulta immune da errori di diritto.

L'obbligo nascente dal contratto a carico dell'appaltatore, secondo la norma dettata dall'art. 13 del d.P.R. n. 1063 del 1962, è quello di eseguire entro i limiti stabiliti dal successivo art. 14 — e cioè fino alla concorrenza di un quinto in più o in meno dell'importo del contratto stesso — tutte le variazioni ritenute opportune dall'amministrazione appaltante e che questa gli abbia ordinato (purché non mutino essenzialmente la natura delle opere comprese nell'appalto).

Quando nell'esercizio del potere spettante all'amministrazione di introdurre tutte le variazioni dell'opera originaria che essa, a suo insindacabile giudizio, ritenga di apportare durante l'esecuzione dell'appalto — e, pertanto, non solo quando siano imposte da una vera e propria necessità tecnica, sopravvenuta nel corso dell'esecuzione dei lavori oppure preesistente, ma sempre che esse risultino opportune per la realizzazione di un'opera il più possibile rispondente alla soddisfazione delle esigenze cui è finalizzata (v. Cass. 31 luglio 1978 n. 3623) — il limite consentito viene superato, come l'appaltatore non ha l'obbligo di eseguire le variazioni richieste, così, correlativamente, l'Amministrazione non ha il diritto di pretenderne l'esecuzione. In questa situazione l'assetto dei nuovi, rispettivi interessi che ne scaturiscono (nuove categorie di lavori, in sostituzione o in aggiunta a quelli previsti nel progetto già appaltato che viene modificato, eventuale impiego di materiali per i quali non sia stato fissato il prezzo contrattuale, determinazione dei nuovi prezzi e dei termini per il compimento dell'opera etc. ...) non può che formare oggetto di un nuovo e diverso autoregolamento negoziale attraverso una nuova e diversa manifestazione di autonomia delle parti.

Queste conclusioni, con riferimento alle norme degli artt. 17 e 19 del Capitolato generale approvato con D.M. 28 maggio 1895, che dettavano sulla questione che ne occupa una disciplina sostanzialmente conforme a quella posta dagli artt. 13 e 14 del vigente capitolato approvato con d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, risultano già accolte dalla giurisprudenza di questa Corte, con l'affermazione che la disciplina delle variazioni che l'amministrazione ha la facoltà di ordinare durante l'esecuzione in appalto di opere pubbliche non è applicabile quando le variazioni superino il quinto dell'importo complessivo dell'opera appaltata, ovvero, pur non

eccedendo il quinto, siano, in realtà, estranee alla categoria di lavori contrattuali previsti e tali da mutare essenzialmente la natura delle opere comprese nell'appalto (Cass. 28 ottobre 1965 n. 2290).

Giova ricordare che le variazioni che rimangono nei limiti del quinto dell'importo dell'appalto sono oggetto di un ordine scritto del direttore dei lavori, il quale può imporne l'esecuzione anche immediata all'appaltatore, obbligato ad eseguirle (art. 13, d.P.R. n. 1063, primo e secondo comma, cit.) e, quando non possono essere valutate ai prezzi di contratto, perché esigono categorie di lavori non prevedute o l'impiego di materiali per i quali non risulti fissato il prezzo contrattuale, non sono subordinate all'accettazione da parte dell'appaltatore dei relativi prezzi, perché questi sono formati a norma dell'art. 21 del regolamento approvato con R.D. 25 maggio 1895 n. 350, e l'amministrazione ha sempre il diritto di ingiungere l'esecuzione dei lavori o la somministrazione dei materiali sulla base di detti prezzi (salvo tempestivo reclamo dell'appaltatore) (art. 22). È agevole, in questa vicenda, riconoscere l'inserzione dell'eventuale accordo sull'esecuzione delle varianti e sui prezzi nell'originario contratto, come patto aggiunto che viene a far parte dell'unico fatto genetico ed affermare, quindi, la permanente unitarietà del rapporto già instaurato.

Ma altrettanto non può dirsi quando l'accordo sull'esecuzione dei lavori di variante non è riconducibile, per il superamento del limite del loro costo più volte ricordato rispetto al prezzo dell'appalto, né al potere della pubblica amministrazione d'imporre l'esecuzione di tali lavori né, correlativamente, all'obbligo dell'appaltatore di accettarli con la determinazione dei prezzi secondo la ricordata disciplina, sicché deve concludersi che esso non può trovare il suo fondamento se non in una nuova e diversa manifestazione di regolamento contrattuale dei rispettivi interessi.

Né può sostenersi che l'unicità del fatto genetico dei rapporti tra le parti discende dalla normativa dettata dall'art. 14, quinto comma, del capitolato approvato con d.P.R. n. 1063 del 1962, secondo cui ove l'appaltatore, dopo aver ricevuto la comunicazione dall'amministrazione che sono stati raggiunti i sei quinti dell'importo contrattuale (comunicazione che la stessa amministrazione non ha mai affermato di aver compiuto) prosegue i lavori senza chiedere né il recesso né nuove condizioni, le maggiori opere si intendono da lui assunte alle stesse condizioni del contratto. Detta normativa, infatti, posta nell'art. 14 sotto la rubrica « aumento e diminuzione dei lavori », riguarda, appunto, l'ipotesi dello aumento o della diminuzione delle opere e risulta congruente con tale situazione, che è quella di maggiori lavori della stessa natura di quelli previsti per l'opera appaltata, la quale subisce quindi un aumento soltanto quantitativo (si pensi a lavori di sbancamento, di movimento di terra, di scavo di fossi o canali e ad altri che possono essere aumen-

tati o diminuiti soltanto nella quantità restando gli stessi previsti in contratto sotto ogni altro aspetto).

Essa non è applicabile quando si tratti di lavori diversi da quelli considerati in contratto, derivanti dalla esigenza d'introdurre variazioni qualitative e non soltanto quantitative all'opera appaltata; non è applicabile, cioè, all'ipotesi di « variazioni ai lavori », disciplinata nel precedente articolo 13 del capitolato, il quale, richiamando espressamente la disposizione del successivo art. 14 solo quanto ai limiti entro cui l'appaltatore ha l'obbligo di eseguire i lavori di variante, rende estranea a tale l'area di comune disciplina delle due fattispecie (variazioni ai lavori, aumento e diminuzione dei lavori), e perciò inapplicabile, ogni altra norma non richiamata.

L'estraneità alla disciplina applicabile nella specie delle norme non richiamate dell'art. 14 del capitolato generale, rende superfluo l'esame dell'ultima parte della censura svolta con riferimento ad esse, ed è appena il caso di rilevare, per completezza, che il problema della necessità o meno dell'adozione del procedimento di formazione dei contratti ad evidenza pubblica quando sia stipulata l'esecuzione di lavori di varianti dell'opera appaltata per un importo superiore al sesto quinto dell'importo dell'appalto e delle conseguenze dell'inosservanza di esso ove riconosciuto necessario, che potrebbe ritenersi implicitamente sollevato, non viene in rilievo in questa sede in cui si discute della (legge determinativa dell'aliquota applicabile alla) registrazione del contratto stipulato, per i ben noti principi vigenti in materia di registrazione di contratti nulli ed annullabili (artt. 11 R.D. 30 dicembre 1923 n. 3269; 36 del vigente d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634).

In conclusione, muovendo dall'esatto principio che quando risulti superato il limite del quinto in aumento per nuovi e diversi lavori dipendenti da varianti dell'opera pubblica appaltata pretesi dalla p.a. la nuova contrattazione non possa essere ricondotta, secondo la disciplina della materia, nell'ambito del vincolo negoziale costituito con il contratto principale, i giudici del merito, con un accertamento non sindacabile in questa sede (ed in realtà non censurato, poiché la critica svolta dall'amministrazione ricorrente è diretta a negare in via di principio la configurabilità di un secondo autonomo contratto con lo stesso appaltatore avente ad oggetto i lavori dipendenti da variazioni, ancorché per un importo superiore al quinto del prezzo dell'appalto), sono pervenuti alla conclusione che, con il c.d. atto di sottomissione, si addivenne tra le parti ad un secondo autonomo contratto modificativo del precedente appalto, che prevedeva l'esecuzione di lavori di variante ed aggiuntivi per un corrispettivo d'importo superiore a quello dell'originario appalto, ed hanno, quindi, correttamente affermato la tassabilità dell'atto con l'aliquota stabilita dalla legge vigente al tempo della sua registrazione. (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 febbraio 1983 n. 1366 - Pres. Mirabelli - Est. Sensale - P.M. Corasaniti (diff.) - Comune di S. Giovanni in Persiceto (avv. Paolucci e Musso) c. Soc. Impr. Donati (avv. Albanese e Faldella).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Contratto anteriore alla legge 22 febbraio 1973, n. 37 - Clausola di rivedibilità del prezzo - Diritto alla revisione - Condizioni.

(d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Trasformazione da interesse legittimo in diritto soggettivo - Liquidazione di acconti - Effetti.

(d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, artt. 1, 3 e 4; l. 21 giugno 1964, n. 463, art. 2).

La pretesa del privato, diretta ad ottenere dalla p.a. il procedimento di revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche, ha natura di interesse legittimo se resta correlata alla facoltà di disporla attribuita all'amministrazione in previsione della cura di interessi ed esigenze pubbliche secondo una valutazione discrezionale. Assume invece consistenza di diritto soggettivo quando, in sede contrattuale, sia espressamente convenuto che, verificandosi date condizioni, si dovrà procedere alla revisione dei prezzi. A tal fine è però necessaria una clausola contrattuale esplicita, di contenuto univoco, che consenta all'appaltatore di pretendere la revisione dei prezzi in presenza di condizioni predeterminate e che esamini, quindi, le condizioni stesse quali presupposti della pretesa relativa. Non è invece sufficiente una clausola che abbia semplice portata ricognitiva del regime legale (1).

La pretesa del privato alla revisione del prezzo acquista consistenza di diritto soggettivo una volta che l'amministrazione abbia deliberato di

(1-3) La Cassazione riconferma che la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi è da considerare attribuita ed esercitata dall'amministrazione in funzione della cura di un interesse pubblico, sicchè la pretesa dell'appaltatore può solo qualificarsi come interesse legittimo e trovare realizzazione nel procedimento: la meno recente delle due sentenze in rassegna riprende e sviluppa

accordarla e perciò appartengono alla giurisdizione ordinaria le controversie relative all'individuazione dei parametri in base ai quali il compenso revisionale va liquidato. Il pagamento di acconti, se non ne sia dimostrata l'esclusiva riferibilità a determinate partite di lavori, deve ritenersi eseguito con riguardo all'intera opera appaltata e costituire parziale liquidazione dell'intero importo revisionale, in adempimento di un presupposto atto di liquidazione implicante il riconoscimento dell'an debeatur. Spetta perciò al giudice ordinario conoscere della domanda rivolta all'integrale pagamento della revisione (2).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 luglio 1982 n. 4288 - Pres. Berri - Est. Maiella - P.M. Sgroi V. (diff.) - Impresa ing. Di Maggio Franco (avv. Pallottino) c. Comune di S. Marzano (avv. Franco).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Interesse legittimo.

(d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1; l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2; l. 21 dicembre 1974, n. 700; l. 10 dicembre 1981, n. 741, art. 17).

In presenza delle condizioni e dei presupposti oggettivamente previsti dalla legge, la p.a. è tenuta a procedere alla revisione dei prezzi di appalto perché ciò corrisponde all'interesse pubblico di assicurare una adeguata remuneratività all'appaltatore. L'iniziativa e il potere della p.a. vengono nondimeno esercitati in veste autoritativa, senza che il privato, in mancanza di una norma che tuteli in via diretta e immediata la sua posizione sostanziale, possa vantare un diritto soggettivo. Ne deriva che, qualora la p.a. ometta illegittimamente di procedere alla revisione dei prezzi ovvero respinga illegittimamente la richiesta di revisione avanzata dal privato, quest'ultimo può rivolgersi soltanto al giudice amministrativo (3).

le considerazioni della precedente giurisprudenza, tenendo anche conto dello spunto che nella stessa direzione proviene dall'art. 17 della l. 10 dicembre 1981 n. 741.

Quanto invece agli effetti del provvedimento dell'amministrazione che accordi la revisione, ma determini l'importo in somma minore di quella pretesa dall'appaltatore, le Sezioni Unite riprendono nella sostanza l'impostazione già accolta nella sentenza 8 febbraio 1979 n. 857 (in *Foro it.* 1979, I, 1489) e che era stata invece criticata nella successiva decisione 1 ottobre 1980, n. 5333 (in *Foro it.* 1980, I, 3013).

Nel caso deciso da Cass. 8 febbraio 1979 n. 857, il consiglio di amministrazione di un i.a.c.p. aveva deciso di « approvare in complessive lire 14.605.277 il compenso revisionale spettante all'appaltatore stesso, autorizzando la liquidazione relativa », dopo aver accertato che sussisteva il diritto della ditta ad ottenere la revisione dei prezzi. In quell'occasione la Corte osservava che l'esservi controversia tra le parti circa l'ammontare del compenso dovuto non significava che si fosse in presenza di un provvedimento che accordava solo

I

Motivi della decisione. — (*Omissis*). Secondo la costante giurisprudenza di queste sezioni unite, se non può contestarsi la natura di interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo, della pretesa del privato diretta ad ottenere dalla p.a. il procedimento di revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche (in quanto la revisione si configura come facoltà attribuita all'amministrazione pubblica, il cui esercizio è in funzione della cura di interessi ed esigenze pubbliche, secondo una valutazione discrezionale ad essa affidata), tale pretesa assume la consistenza di diritto soggettivo, azionabile davanti al giudice ordinario, quando, in sede contrattuale, sia stato espressamente convenuto — con patto contrario (tale intendendosi non solo quello che esclude la possibilità della revisione, ma anche quello che obbliga l'amministrazione ad operarla) stipulato secondo l'espressa previsione contenuta nell'art. 1 d.l. 6 dicembre 1947 n. 1501 — che, verificandosi determinate condizioni, si dovrà procedere alla revisione dei prezzi (cons., in arg., le sentenze 933/68; 2817/74; 631/76; 888/78; 857/79; 3662/80; 5333/80; 4288/82 e 5122/82).

Tale principio va precisato nel senso che, per potersi ritenere patuito il diritto alla revisione, è necessaria una clausola contrattuale esplicita di contenuto univoco, che consenta all'appaltatore di pretendere la revisione dei prezzi in presenza di condizioni predeterminate e che enunci, quindi, le condizioni stesse quali presupposti della pretesa relativa.

Peraltro, alla stregua della diretta interpretazione della volontà negoziale (cui queste sezioni unite hanno il potere-dovere di procedere, quali giudici anche del fatto, al fine della soluzione della questione di giurisdizione), è da escludere — come esattamente rileva il ricorrente — che

parzialmente la revisione, cioè di provvedimento implicante mancata realizzazione dell'interesse alla revisione e tale da dover essere impugnato a norma dell'art. 4 comma 1 D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501. La concessione parziale prevista dall'art. 4 — osservava la Corte — « riguarda il caso di un riconoscimento (dei presupposti della revisione) limitato a talune delle componenti del costo globale dell'opera, e non il caso di un riconoscimento che investa inscindibilmente tutte le componenti stesse e che pervenga ad una determinazione del compenso revisionale difforme da quella pretesa dall'appaltatore, in conseguenza di differenti valutazioni compiute nella posizione di contraente ed attinenti al computo di fattori incidenti o alla rilevanza di circostanze particolari relative allo svolgimento dei lavori: ciò che è materia controvertibile sul piano privatistico ».

La sentenza in rassegna, se argomenta dal pagamento di un acconto la trasformazione della pretesa al procedimento in diritto alla corresponsione dell'intero compenso revisionale, lo fa in base alla constatata esistenza di un provvedimento di liquidazione non limitato all'acconto, ma implicante il riconosci-

nel contratto stipulato il 18 aprile 1972 fra l'I.s.e.s. e la società Donati possa rinvenirsi una clausola avente il contenuto sopra precisato.

Invero, l'art. 5 del contratto stabiliva che i prezzi sarebbero rimasti fissi ed invariabili, salvo quanto previsto in materia di revisione dei prezzi dall'art. 37 del capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche e dalle vigenti disposizioni di legge sulla materia. E per l'art. 37 del capitolato, approvato con d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, i prezzi s'intendono fissi e invariabili, ma ne è ammessa la revisione a norma delle disposizioni vigenti.

L'art. 5 è congegnato in modo che la seconda disposizione (cioè quella che fa salvo quanto previsto in materia di revisione dei prezzi dall'art. 37 del capitolato generale e dalle vigenti disposizioni di legge sulla materia) non ha altra portata se non quella di limitare l'efficacia del principio della invariabilità dei prezzi, enunciato nella prima parte. Essa quindi, lungi dal contenere una deroga convenzionale al regime legale (secondo il quale l'amministrazione ha il potere discrezionale di concedere la revisione e il privato ha un corrispondente interesse legittimo), costituisce semplice ricognizione di tale regime, indicato come il solo strumento utilizzabile per derogare alla invariabilità dei prezzi. E con tale clausola contrattuale — che per il suo chiaro tenore non consente altra interpretazione — va coordinato l'art. 6 del progetto generale, che, dopo avere ribadito che i prezzi « s'intendono fissi e invariabili in modo assoluto e indipendenti da qualsiasi eventualità o sfavorevole circostanza », fa salva la revisione che « verrà eseguita ai sensi della legge 21 giugno 1964 n. 463 », e, che, in coerenza con l'art. 5 del contratto, deve intendersi nel senso di un integrale richiamo della disciplina legale, sia quanto alla determinazione delle condizioni che devono ricorrere perché possa farsi luogo alla revisione, sia quanto alla valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione dell'interesse pubblico al fine di stabilire se accordare, oppure no, la revisione.

L'impossibilità di rinvenire nel contratto d'appalto in esame un patto « contrario », configurabile come atto di esercizio preventivo del

mento dell'*an debeat* e perciò l'attribuzione del diritto alla revisione con riguardo all'intera opera appaltata.

Se si considera che, con l'entrata in vigore della l. 21 dicembre 1974 n. 700, gli acconti per revisione prezzi vanno corrisposti unitamente ai pagamenti in conto per lavori eseguiti e sono dunque riferiti alle opere, la cui contabilizzazione ha dato luogo alla emissione del relativo certificato di pagamento del prezzo, la più recente decisione delle Sezioni Unite non sembra condurre al risultato che il pagamento dell'acconto sposti nell'area del diritto soggettivo la pretesa alla revisione del prezzo anche per tutti i lavori ancora da eseguire; sembra invece implicare la conseguenza che le controversie relative alla misura dell'acconto siano da considerare vertenti su diritti soggettivi.

Per altri precedenti sul punto cfr., in questa *Rassegna* 1978, I, 505 l'annotazione a Cass. 23 febbraio 1978 n. 888 e *ivi* 1980, I, 999 la sentenza 29 giugno 1979 n. 552 del Trib. Potenza.

potere pubblico di accordare la revisione, non esaurisce la questione di giurisdizione nel senso preteso dell'amministrazione ricorrente, ove si ritenga che nel corso del rapporto sia sopravvenuto un successivo atto di esercizio del potere.

Si è, infatti, ritenuto che l'appaltatore acquista una posizione di diritto soggettivo, azionabile davanti al giudice ordinario, una volta che l'amministrazione abbia positivamente esercitato il potere discrezionale di accordare la revisione, ad esempio, attraverso un riconoscimento unilaterale o un accertamento bilaterale ovvero attraverso l'offerta e il deposito della somma dovuta a tale titolo, atti che presuppongono la esistenza dell'obbligazione e, quindi, il perfezionamento della sua fattispecie costitutiva. E si è ulteriormente precisato che non può attribuirsi rilevanza riduttiva dell'effetto costitutivo, ricollegantesi all'atto autoritativo presupposto dall'offerta e dal deposito, alla limitazione della somma offerta e depositata, questa trovando titolo non sul piano pubblicistico (dell'esercizio) del potere e cioè nella sua esplicazione limitatamente alla minor somma riconosciuta, ma sul piano affatto privatistico del modo di essere del rapporto obbligatorio venuto ad esistenza per effetto di quell'esercizio (v. sent. n. 631/76).

Si tratta, quindi, di stabilire se, nel caso in esame, il potere sia stato esercitato in corso di rapporto e, in particolare, se tale esercizio possa essere avvenuto attraverso il pagamento di un acconto di lire 10.000.000, indicato come « primo acconto revisione prezzi... » nell'avviso del 21 marzo 1977 e nell'ordinativo di pagamento del 1° aprile 1977.

Le sezioni unite, nella individuazione del momento in cui il potere discrezionale dell'amministrazione debba ritenersi esaurito e il rapporto debba considerarsi trasmigrato dall'area del diritto pubblico (contraddistinta dalla preminenza del suddetto potere) in quella del diritto privato, nella quale la posizione reciproca delle parti si configura in termini di diritto ed obbligo, hanno precisato che quel momento si realizza quando non solo l'*an*, ma anche il *quantum* del corrispettivo dovuto a titolo di revisione dei prezzi abbia formato oggetto del riconoscimento dell'amministrazione. Ciò implica che gli atti di liquidazione costituiscano provvedimenti amministrativi, che la p.a., nell'esercizio dei suoi poteri di autotutela, può successivamente revocare o annullare, con la conseguenza che, se l'appaltatore abbia già agito davanti al giudice ordinario per ottenere il pagamento delle somme liquidate, ma non corrisposte in tutto o in parte dalla p.a., potrebbe vedere indefinitamente arrestata la sua azione dalla revoca dell'atto di liquidazione e non avrebbe altra via che rivolgersi al giudice amministrativo per ottenere la rimozione del provvedimento di revoca.

Quello che si è descritto, più che un inconveniente del sistema, ne costituisce una distorsione, non necessaria rispetto ai principi cui il sistema stesso risulta improntato; e per ciò queste sezioni unite sono

indotte a rimeditare sul principio già accolto e a chiedersi se non sia da correggere l'opinione, secondo la quale la fase autoritativa nei rapporti tra amministrazione committente e appaltatore non si esaurisce con il provvedimento che accorda la revisione.

Nell'attribuire la revisione al potere discrezionale della p.a., la legge ha ritenuto di dare preminenza agli interessi di cui è portatrice la p.a. alla cui unilaterale valutazione la richiesta del privato è rimessa, nel quadro degli interessi pubblici che vengono coinvolti, e può essere respinta quando risulti contraria a tali interessi.

Se questa è la sostanza del fenomeno, appare conforme alla sua struttura dedurre che la p.a., una volta operata la scelta nel senso di provvedere alla revisione dei prezzi (fase dell'*an*), abbia con ciò esaurito il potere conferitole, avendo valutato la situazione e adottato le determinazioni ritenute corrispondenti al pubblico interesse e, secondo la legge, considerate sufficienti alla sua salvaguardia.

La successiva valutazione, consistente nella individuazione dei parametri per la monetizzazione delle differenze di prezzo dovute in ciascun caso concreto e nei relativi calcoli, è, invece, un'operazione che, non comportando una scelta fra interessi pubblici concorrenti (cfr. la sent. n. 4288 del 1982, per la configurazione come interesse pubblico della esigenza che il corrispettivo spettante all'appaltatore venga adeguato alle mutate condizioni del mercato), non lascia spazio, per sua natura, alla discrezionalità ed è, quindi, al di fuori dell'esercizio del potere, concernendo il modo d'essere del rapporto obbligatorio venuto ad esistenza per effetto di quell'esercizio.

In conseguenza, una volta che l'amministrazione, con l'accordare la revisione, abbia consumato il suo potere discrezionale, la posizione soggettiva del privato, compressa nella fase autoritativa del rapporto, si riespande acquistando la consistenza di diritto soggettivo; e le controversie relative al *quantum* ricadono sotto la giurisdizione del giudice ordinario, il quale è il più idoneo alla soluzione delle controversie di liquidazione, disponendo di più efficaci strumenti processuali per provvedervi, là dove il giudice amministrativo dovrebbe limitarsi a dichiarare, eventualmente, l'illegittimità della liquidazione predisposta dalla amministrazione. E questa conclusione appare in armonia con il 2° comma dell'art. 30 r.d. 24 giugno 1924 n. 1054; che, anche per le materie attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, riserva all'a.g.o. le questioni attinenti a diritti patrimoniali consequenziali.

La parte resistente, al fine di dimostrare che il comune aveva positivamente esercitato il potere di accordare la revisione dei prezzi, richiama un progetto di revisione definitiva dei prezzi contrattuali contenuto in una relazione redatta secondo le osservazioni contenute in un voto del comitato tecnico amministrativo del provveditorato delle opere pubbliche, che nella copia, priva di autenticità, prodotta dalla stessa parte

non è riferita ad alcun organo del comune e che, anche ammessa la conformità ad un atto originale, potrebbe avere in mancanza di altri elementi, il valore di un atto interno meramente preparatorio finalizzato ad un (futuro) riconoscimento che si ignora se sia poi sopravvenuto e se sia stato formalizzato.

Neppure forniscono utili elementi in proposito il carteggio intercorso tra l'appaltatore e l'I.s.e.s. e tra questo e il comune e il provvedimento del provveditorato alle opere pubbliche del 16 settembre 1974 prot. n. 9648/1, che maggiore significato potranno, eventualmente, avere al fine della individuazione del titolare passivo del rapporto.

Decisivo rilievo assume, invece, il pagamento di un acconto da parte del comune, espressamente indicato come « primo acconto » ed esclusivamente riferito alla revisione dei prezzi.

La conclusione, secondo la quale il potere dell'amministrazione deve ritenersi esaurito quando essa abbia operato la scelta nel senso di provvedere alla revisione (fase dell'*an*), spiana la via alla soluzione del problema se, quando sia mancata una determinazione dell'intero importo revisionale, la corresponsione di acconti sia sufficiente a far ritenere consumato il potere dell'amministrazione di accordare, oppure no, la revisione. E' evidente, infatti, che nel quadro dell'impostazione accolta la liquidazione degli acconti, quando denoti l'avvenuto esercizio del potere in ordine all'*an* della revisione, senza limitarla ad una determinata partita di lavori, non ricade nella previsione dell'art. 4 d.l. n. 1501 del 1947, che prescrive il ricorso amministrativo sia contro il diniego sia contro la concessione parziale della revisione.

Invero — se può convenirsi che il riconoscimento può essere « parziale » anche solo quanto al tempo rispetto al quale stabilire le variazioni cui va raccordata la liquidazione del corrispettivo per revisione dei prezzi, poiché anche l'apprezzamento del profilo cronologico rientra nella area del potere pubblico di accordare o negare la revisione, questa essendo concessa, in principio, per determinati lavori compiuti in determinati periodi di tempo, proprio in base a certe variazioni di costo intervenute per « quel » tipo di lavori durante « quel » periodo di tempo (v., in arg., le sent. n. 5249/79, e 5333/80, cit.) — deve ritenersi che quando manchi il riferimento all'elemento temporale, che costituisce un dato tecnico-giuridico il cui rilievo rimane nella fase dell'*an* e non trasmigra in quella, successiva, della liquidazione, il riconoscimento non può definirsi parziale se non quando si riferisca ad una individuata partita di lavori, nel cui ambito lo stabilire se l'importo della revisione debba comprendere tutte o alcune soltanto delle componenti del costo dell'opera trasferisce la controversia sul piano della quantificazione dell'importo revisionale, quando l'amministrazione abbia già esercitato positivamente il potere di accordare la revisione. Il riferimento, al fine considerato, a parti dell'opera appaltata o a partite di lavori eseguiti è, del resto, coerente con la materia

degli appalti pubblici, nella quale, quando non sia convenuto a corpo, il prezzo delle opere appaltate a misura è riferito alla quantità effettiva delle opere eseguite (art. 326, terzo comma, l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F) e viene contabilizzato in base a ciascuno stato di avanzamento.

Nel caso concreto, poiché il comune di S. Giovanni in Persiceto non ha dedotto e non ha provato, com'era suo onere, che l'acconto si riferisce a determinate partite di lavori, deve escludersi che la revisione sia stata accordata parzialmente e deve ritenersi che l'acconto sia stato liquidato con riferimento all'intero importo revisionale, riferito all'intera opera appaltata, in adempimento di un presupposto atto di liquidazione implicante il riconoscimento dell'*an debeat*ur e l'attribuzione all'appaltatore di un diritto soggettivo alla revisione, la cui controversa quantificazione ricade sotto la giurisdizione del giudice ordinario. E della esistenza di un atto, presupposto, di concessione della revisione si ha indiretta conferma nella deliberazione della giunta comunale del 17 luglio 1978 di autorizzazione a resistere alla causa promossa dalla impresa contro il comune, nella quale si fa riferimento alla illegittimità della pretesa di imputazione ad interessi dell'importo dell'acconto, ma non vi è un'espressa contestazione della pretesa dell'appaltatore alla revisione dei prezzi per ulteriori somme.

Pertanto, sulla causa proposta dalla s.p.a. impresa Donati contro il comune di S. Giovanni in Persiceto dinanzi al Tribunale di Bologna, deve affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario. (*omissis*)

II

(*omissis*). Con i primi due mezzi del ricorso — che devono essere esaminati congiuntamente per la loro stretta connessione — il Di Maggio sostiene che, pur essendo il contratto *de quo* sottoposto alla disciplina del Capitolato Generale di Appalto per le Opere di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, nulla impediva alle parti di configurare, mediante apposita clausola, il diritto soggettivo dell'appaltatore di ottenere la revisione dei prezzi.

Il ricorrente osserva che l'art. 37 del Capitolato Generale fa riferimento alle norme vigenti, tra le quali è da annoverarsi l'art. 1 del d.l. del C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501 — ratificato con la legge n. 329 del 9 maggio 1950 e mantenuto in vigore dalle successive leggi n. 1481 del 1963, n. 163 del 1964 e n. 93 del 1968 — il quale ammetteva la possibilità di patti in deroga al regime revisionale legale, a differenza di quanto stabilito dalla legge n. 37 del 22 febbraio 1973, non applicabile al caso di specie perché posteriore alla stipulazione del contratto.

Il Di Maggio deduce, quindi, che con l'art. 79 del Capitolato Speciale, richiamato nel contratto, le parti avevano esplicitamente previsto la revisione dei prezzi, per cui sussistono le condizioni per affermare la giurisdizione del giudice ordinario.

Osserva la Corte che l'impostazione difensiva del ricorrente, pur muovendo da una premessa giuridica esatta, è cretamente erronea nella conclusione a cui perviene, giacché essa contrasta con la valutazione degli elementi probatori compiuta dai giudici del merito.

Se è vero, infatti, che prima dell'entrata in vigore della legge n. 37 del 22 febbraio 1973 — che ha introdotto il divieto di qualsiasi pattuizione preventiva, che renda obbligatoria per la p.a. la revisione — ben poteva verificarsi che, in base ad una clausola esplicita, di contenuto univoco, fosse previsto in favore dell'appaltatore, fin dal momento della stipulazione del contratto, il diritto alla revisione, non può contestarsi che, nel caso di specie, la Corte di appello di Lecce, con una indagine minuziosa ed attenta, ha escluso che il Comune di S. Marzano si sia avvalso, in concreto, della facoltà di derogare, mediante apposito patto, alla disciplina legale della revisione dei prezzi.

In particolare, la Corte di appello, facendosi carico della interpretazione della clausola n. 6 del contratto di appalto — in virtù della quale le parti avevano attuato un rinvio recettizio sia al Capitolato Generale che al Capitolato Speciale — ha correttamente affermato che l'art. 79 del Capitolato Speciale si riferiva soltanto ai criteri per la determinazione degli importi revisionali, per cui, non sussistendo un obbligo contrattuale del Comune di S. Marzano di procedere alla revisione, risultavano applicabili le norme e i principi del D.L. del C.P.S. n. 1501 del 1947, non modificati dalle leggi successive e che, di conseguenza, di fronte alla facoltà discrezionale della p.a., il Di Maggio non poteva vantare la titolarità di un diritto soggettivo.

Con il terzo mezzo del ricorso, il Di Maggio assume che, anche nel caso di applicabilità del regime legale della revisione dei prezzi, alla posizione dell'appaltatore deve essere riconosciuta la consistenza del diritto soggettivo perché si tratta di rapporti contrattuali di diritto privato, in cui non trovano collocazione in favore del contraente pubblico poteri di supremazia amministrativa; perché la facoltà della p.a. di procedere alla revisione non equivale ad insindacabile giudizio, costituendo invece un atto dovuto; perché con l'abolizione dei patti in deroga al regime legale, operata dalla legge n. 37 del 1973, la revisione è divenuta un elemento insopprimibile del rapporto di appalto di opera pubblica; perché la legge n. 700 del 21 dicembre 1974 ha introdotto la pretesa del contraente di percepire gli acconti revisionali, nonché il diritto agli interessi di mora, i quali costituiscono aspetti tipici ed esclusivi del rapporto di natura contrattuale.

Ad avviso della Corte il motivo non ha fondamento.

Come è stato recentemente ribadito da queste Sezioni Unite (cfr. sentenza n. 5333 del 1980) in tema di appalto di opere pubbliche, il principio secondo cui la revisione del prezzo, per variazioni complessive del costo dei lavori, deriva dall'esercizio di un potere discrezionale della

Amministrazione appaltante, a fronte del quale l'appaltatore è titolare di meri interessi legittimi tutelabili davanti al giudice amministrativo, opera anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 700 del 1974 e non è derogabile, nel senso dell'attribuzione all'appaltatore medesimo di una posizione di diritto soggettivo azionabile dinanzi al giudice ordinario, né in forza di pattuizione preventiva inserita nel contratto, atteso il divieto di cui all'art. 2 della legge 22 febbraio 1973 n. 37, né in forza di riconoscimento da parte dell'Amministrazione del corrispettivo a titolo di revisione, quando il riconoscimento stesso, anziché essere totale e riferito sia all'*an* che al *quantum*, abbia carattere parziale, sia pure solo con riferimento ai tempi rispetto ai quali stabilire le variazioni. L'indicata deroga, pertanto, non è ravvisabile per effetto della liquidazione da parte dell'appaltante di acconti per revisione del prezzo, negli stati di avanzamento, riguardo a partite di lavoro successive a quelle computate nel singolo stato di avanzamento.

Tale indirizzo giurisprudenziale merita di essere nuovamente confermato.

Devesi notare che il contratto di appalto di opera pubblica, pur non discostandosi dalla corrispondente figura del codice civile, soggiace alle regole generali dettate per i contratti della p.a. per quanto riguarda il processo formativo della volontà della parte committente e la scelta dell'altro contraente.

E non può dubitarsi che tutta la fase che precede il momento perfezionativo del contratto è chiaramente dominata dal potere di supremazia della p.a., di fronte al quale le posizioni soggettive dell'appaltatore non possono mai assurgere al rango di diritti soggettivi.

Questo aspetto pubblicistico del rapporto, dopo la conclusione del negozio, cede il passo alla disciplina sostanzialmente privatistica, a condizione però che non si verifichi alcun fatto straordinario, capace di turbare l'originario equilibrio contrattuale.

Ora, allorché il notevole aumento del costo delle materie prime e della manodopera e degli altri oneri dell'appaltatore espone questo ultimo al rischio di perdite che superano l'alea normale del contratto, ecco che si verifica un evento che la p.a. non può certamente ignorare perché l'interesse pubblico esige che il corrispettivo spettante all'appaltatore venga adeguato alle mutate condizioni di mercato, nel caso in cui siano travalicati determinati limiti di tollerabilità.

Ma, nel momento stesso in cui sorge il dovere giuridico della p.a. di prendere in esame « la questione » della revisione dei prezzi, ritorna in gioco l'aspetto pubblicistico del rapporto, contrassegnato dal potere autoritativo della parte committente.

E' questa la ragione fondamentale della configurabilità del problema della revisione dei prezzi secondo il binomio potere-interesse legittimo.

La p.a. deve tendere, come è stato autorevolmente affermato, alla massimizzazione dell'interesse pubblico nel perseguimento dei suoi fini, per cui non può sottrarsi al suo compito istituzionale di esaminare se sussistono le condizioni e i presupposti previsti dalla legge per far luogo alla revisione dei prezzi.

Anzi, questo compito può essere assolto anche indipendentemente dalla istanza del privato.

Sarebbe, però, del tutto arbitrario ritenere che la p.a. ha l'obbligo giuridico di procedere alla revisione e che, correlativamente, il privato ha il diritto soggettivo di chiedere e di ottenere la revisione.

Allo stato attuale della legislazione, non è dato rinvenire una norma che disciplini il rapporto inerente alla revisione in termini di contrapposizione obbligo giuridico-diritto soggettivo.

La posizione sostanziale del privato non è tutelata in via diretta ed immediata; essa potrà essere appagata soltanto quando si accerti che la p.a. si sia illegittimamente astenuta dal pronunciarsi sulla richiesta di revisione o abbia illegittimamente respinto la domanda di revisione.

E tale illegittimità dell'operato del soggetto pubblico deve essere necessariamente dedotta davanti al giudice amministrativo.

Diversa è invece l'ipotesi in cui la p.a. abbia già proceduto all'accertamento positivo delle condizioni e dei presupposti della revisione.

In tal caso, infatti, essendosi ormai esaurito il momento autoritativo con l'avvenuto esercizio del potere discrezionale, il rapporto presenta connotazioni esclusivamente privatistiche, per cui la eventuale controversia tra la p.a. e l'appaltatore rientra nella cognizione del giudice ordinario, in quanto ha per oggetto la mera determinazione dello ammontare del compenso revisionale (cfr. sentenza S.U. n. 857 del 1979 e la già citata sentenza S.U. n. 5333 del 1980).

Non è esatto, poi, che il secondo comma dell'art. 2 della legge n. 37 del 22 febbraio 1973 abbia conferito alla revisione la natura di elemento essenziale, o quanto meno naturale, del rapporto di appalto di opera pubblica.

Invero, detta norma, nel sancire la inefficacia di « qualsiasi patto in contrario e in deroga », ha addirittura inibito alle parti di attuare, nel momento perfezionativo del contratto, un regolamento diverso da quello previsto dalla normativa vigente.

La qual cosa, lungi dal rendere azionabile la pretesa del privato davanti al giudice ordinario, ha ulteriormente accentuato la posizione autoritativa della p.a. per quanto riguarda il potere di procedere alla revisione.

Né può trarsi argomento a favore della ipotizzabilità di un diritto soggettivo del privato dalla legge 21 giugno 1964 n. 463.

Infatti, tale normativa, introducendo una regolamentazione più precisa di quella precedente, ha individuato il sistema di calcolo del compenso

revisionale, ma non ha minimamente intaccato, a monte, il potere discrezionale della p.a. di procedere alla revisione nel quadro di una puntuale realizzazione dell'interesse pubblico.

D'altra parte, la posizione soggettiva del privato rimane quella di interesse legittimo anche alla stregua della disciplina contenuta nella legge 21 dicembre 1974 n. 700, perché le norme relative agli acconti revisionali e agli interessi moratori sono pienamente compatibili con il riconoscimento alla p.a. di un potere, il cui esercizio può dirsi vincolato soltanto sotto l'aspetto pubblicistico, non anche nei confronti del privato (cfr. sentenza S.U. n. 888 del 23 febbraio 1978).

Infine, non può sottacersi che la recentissima legge n. 741 del 10 dicembre 1981 contiene una norma — quella dell'ultimo inciso dell'art. 17 — la quale conferma esplicitamente la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di revisione dei prezzi di appalto delle opere pubbliche.

In conclusione, anche se è vero che, in presenza delle condizioni e dei presupposti oggettivamente previsti dalla legge, la p.a. è tenuta a procedere alla revisione dei prezzi di appalto perché ciò corrisponde all'interesse pubblico di assicurare una adeguata remuneratività all'appaltatore — onde evitare che le gare vadano deserte o che si rendano aggiudicatarie dei lavori imprese di poco scrupolo e di scarso affidamento — nondimeno l'iniziativa e il potere della p.a. vengono esercitati in veste autoritativa, senza che il privato, in mancanza di una norma che tuteli in via diretta ed immediata la sua posizione sostanziale, possa vantare un diritto soggettivo. Conseguenza che, qualora la p.a. ometta illegittimamente di procedere alla revisione dei prezzi ovvero respinga illegittimamente la richiesta di revisione avanzata dal privato, quest'ultimo può rivolgersi soltanto al giudice amministrativo.

In aderenza alle considerazioni di cui sopra, il ricorso del Di Maggio deve essere rigettato. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 febbraio 1983 n. 1370 - Pres. Mirabelli - Est. Carotenuto - P.M. Corasaniti (conf.) - Amministrazione della Difesa (avv. Stato Corti) c. Boatti Petroli S.p.A. (avv. Guarino).

Contabilità pubblica - Contratti della pubblica amministrazione - Forniture - Revisione dei prezzi - Previsione in contratto - Diritto soggettivo alla revisione - Clausola compromissoria - Validità - Onere di ricorso amministrativo - Non sussiste.

(r.d.l. 13 giugno 1940, n. 901, artt. 1, 2, 3 e 4).

La revisione dei prezzi nei contratti di pubbliche forniture trova completa ed autonoma disciplina nel r.d.l. 13 giugno 1940, n. 901. La clausola contrattuale, che preveda la revisione in connessione con deter-

minate variazioni delle condizioni di mercato, dà luogo ad un rapporto sinallagmatico, con correlative posizioni di diritto di credito e di obbligazione, ed esclude che la revisione sia oggetto di facoltà dell'amministrazione rispetto alla quale sia configurabile una posizione di interesse legittimo. Conseguentemente, la controversia che sorga a seguito del provvedimento di rigetto dell'istanza di revisione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e può essere devoluta alla cognizione di arbitri; non dà luogo a decadenza la mancata tempestiva impugnazione del provvedimento di rigetto con il ricorso al ministro preveduto dagli artt. 2 e 3 del r.d.l. 901 del 1940, giacché esso riguarda solo il caso in cui la revisione è oggetto di facoltà della P.A. (1).

(*Omissis*). Con i primi due motivi del ricorso principale (nei quali si denuncia violazione degli art. 103, primo comma, Cost.; 2 legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E; 2 e 4, r.d.l. 13 giugno 1940 n. 901) vengono sottoposte all'esame di questa Corte quattro eccezioni, tra loro connesse, già sollevate e disattese in sede di merito.

Con la prima viene dedotto il difetto di giurisdizione del collegio arbitrale in quanto il r.d.l. n. 901 del 1940, che disciplina la revisione dei prezzi nei contratti di pubbliche forniture, configura la posizione soggettiva del fornitore come interesse legittimo, da far valere — rispetto ai provvedimenti dell'Amministrazione di rigetto o di accoglimento parziale dell'istanza di revisione — davanti al giudice amministrativo. La diversa configurazione di diritto soggettivo non può essere desunta dall'esistenza, nel caso di specie, di una espressa clausola contrattuale che prevede la revisione, dal momento che per i contratti di pubbliche forniture l'art. 4 del predetto d.l. n. 901 subordina la revisione all'esistenza di una apposita previsione, e la corte di merito non ha spiegato perché la clau-

(1) Cass. 14 dicembre 1981 n. 6593, in *Giust. civ. Mass.* 1981, 2349 — richiamata nella motivazione della decisione in rassegna — era già pervenuta ad identiche conclusioni su tutti gli aspetti cui ha riguardo la massima.

Com'è noto, l'art. 4 del r.d.l. 901 del 1940 dispone che « nei contratti di fornitura stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge e nei quali sia prevista la revisione dei prezzi, le controversie relative alla revisione stessa saranno definite ai sensi dei precedenti articoli 2 e 3 salvo che non sia diversamente stabilito dal contratto ». Se ne desume che il contratto deve prevedere la rivedibilità del prezzo perché a questa possa farsi luogo. Di qui il problema della qualificazione della situazione soggettiva del contraente privato in presenza di tali clausole, apparendo che esse, costituendo necessario presupposto per l'esercizio della facoltà di revisione da parte dell'Amministrazione, non possano valere a costituire un diritto del privato alla revisione.

Secondo quanto si desume dalla sentenza in rassegna e dalle decisioni 14 dicembre 1981 n. 6593 *cit.* e 8 gennaio 1968 n. 35, in *Giust. civ. Mass.* 1968, 18 la giurisprudenza attribuisce alla clausola natura ed effetti contrattuali, tutte le volte che le condizioni di rivedibilità del prezzo sono stabilite in modo diverso da quello legale, quale previsto dall'art. 1 del r.d.l. 901.

sola contrattuale in esame, anziché essere diretta soltanto a rendere possibile la revisione secondo la disciplina legale, sarebbe attributiva di un diritto soggettivo.

La seconda, la terza e la quarta eccezione, proposte in via gradata, hanno rispettivamente ad oggetto: *a)* il difetto « temporaneo » di giurisdizione del collegio arbitrale, in quanto la soc. Boatti non ha preventivamente proposto ricorso in sede amministrativa, secondo la previsione degli artt. 2 e 3 del citato r.d.l. n. 901; *b)* l'incompetenza del collegio arbitrale, in quanto la clausola compromissoria in esame — con la quale vengono devolute alla cognizione degli arbitri le controversie concernenti l'esecuzione dei contratti — per la sua genericità non può essere interpretata nel senso di includere anche le controversie relative alla revisione dei prezzi; *c)* la decadenza dall'azione per non essere stato tempestivamente impugnato il provvedimento dell'Amministrazione che ha rigettato l'istanza di revisione.

I motivi sono infondati.

1. È da premettere che la revisione dei prezzi nei contratti di pubbliche forniture è disciplinata dal R.D.L. 13 giugno 1940 n. 901, tuttora in vigore, in modo completamente autonomo dalla revisione prevista per i contratti di appalto di opere pubbliche. Di conseguenza è escluso che per la soluzione del problema di giurisdizione in esame possa farsi riferimento alla copiosa normativa dettata per l'appalto di opere pubbliche, culminata nell'art. 2 della legge 22 febbraio 1973 n. 37 che, con riguardo alla generale configurazione della posizione soggettiva dell'appaltatore come di interesse legittimo rispetto alla facoltà della P.A. di revisione dei prezzi, vieta patti contrari che possano attribuire all'appaltatore un vero diritto soggettivo alla revisione (cfr. Sez. un., 1° ottobre 1980 n. 5333).

Fin dalle prime decisioni di questa Corte nelle quali è stato affrontato il problema dell'interpretazione del citato D.L. n. 901 (cfr. Sez. Un. 16 maggio 1945 n. 345) è stato osservato che l'espressa pattuizione circa la revisione dei prezzi delle pubbliche forniture, in connessione con determinate variazioni delle condizioni di mercato, dà luogo a un rapporto sinallagmatico, con correlative posizioni di diritto di credito e di obbligazione, tali da escludere che la revisione sia oggetto di una semplice facoltà dell'Amministrazione, rispetto alla quale sia configurabile una posizione di interesse legittimo. Questa conclusione, riaffermata da varie decisioni successive (cfr. sent. 28 febbraio 1948 n. 326, 12 ottobre 1960 n. 2685, 8 gennaio 1968 n. 35), è stata ribadita con una recente pronuncia (Sez. Un. 14 dicembre 1981 n. 6593), la quale, in relazione ad argomenti simili a quelli prospettati con i motivi di ricorso in esame, ha posto in rilievo che l'art. 4 del D.L. n. 901 del 1940, in quanto prevede espressamente la possibilità, non solo, che la revisione, anziché formare oggetto di una facoltà discrezionale della P.A., sia contrattualmente dovuta, ma altresì

che la definizione delle controversie ad essa relative venga contrattualmente regolata in modo diverso da quello previsto dalla legge in via generale (ricorso al Ministro contro il provvedimento che rigetta o accoglie parzialmente l'istanza di revisione), fa riferimento alla possibilità di deferire ad arbitri la cognizione delle controversie medesime, proprio in connessione con il carattere di diritto soggettivo della pretesa del fornitore.

Ciò posto è sufficiente osservare, quanto al caso di specie, che nei contratti di fornitura: *a)* la revisione dei prezzi fu specificamente prevista dalle parti con riguardo al dato obiettivo della variazione dei prezzi stabiliti dal CIP; *b)* furono devolute alla cognizione arbitrale tutte le controversie nascenti dall'esecuzione del contratto, con la conseguenza che la tesi sostenuta dalla ricorrente — secondo cui, nel caso in esame, la revisione dei prezzi formava oggetto di una semplice facoltà discrezionale dell'Amministrazione — è del tutto infondata.

2. Ritenuta la configurazione della posizione del fornitore come diritto soggettivo, con conseguente esclusione della giurisdizione del giudice amministrativo, è altresì infondata anche la tesi (subordinata) del difetto temporaneo di giurisdizione per effetto del mancato esperimento dei rimedi in sede amministrativa (ricorso al Ministro contro il provvedimento di rigetto dell'istanza di revisione).

Tali rimedi, per espressa disposizione dell'art. 4 del D.L. n. 901, sono previsti come alternativi rispetto alla diversa regolamentazione contrattuale e si riferiscono, in via generale, all'ipotesi in cui la revisione, non disciplinata dal contratto, sia rimessa alla discrezionalità della P.A. (cfr. la citata sentenza n. 6593 del 1981).

3. La questione di competenza del collegio arbitrale, sollevata in relazione al riconoscimento che si controverta in materia di diritti soggettivi, è connessa all'interpretazione della clausola compromissoria; interpretazione che, in materia di competenza (come di giurisdizione), deve essere compiuta direttamente da questa Corte (cfr. sent. 12 gennaio 1979 n. 225).

Considerando che la cognizione arbitrale riguarda (art. 12 dei singoli contratti) « le controversie concernenti l'esecuzione del presente contratto », ritiene la Corte che in essa rientrino anche le controversie circa la revisione del prezzo, la quale è istituito collegato al momento esecutivo del contratto, e non certo a quello genetico, riguardando la determinazione del corrispettivo delle prestazioni eseguite in base al contratto.

4. Esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo è incongruo dedurre la decadenza dell'azione in conseguenza della mancata, tempestiva impugnazione, in sede amministrativa, del provvedimento di rigetto dell'istanza di revisione. Il ricorso al Ministro, ai sensi degli artt. 2 e 3

del D.L. n. 901 del 1940, ha come presupposto che la revisione sia oggetto di una mera facoltà della P.A. (cfr. la citata sentenza n. 6593 del 1981). (*Omissis*).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Sez. III,
28 maggio 1983 n. 440 - Pres. Felici - Est. Ravalli - I.A.C.P. di Roma
(avv. Bertuccelli) c. Ministero dei lavori pubblici (n.c.) e Impresa
S.I.I. Società Imprese Industriali (avv. Caporale).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Costo della manodopera - Oneri derivanti da contratti aziendali di lavoro - Computabilità - Esclusione.

(d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1; l. 21 giugno 1964, n. 463, art. 1; l. 17 febbraio 1968, n. 93, art. 1).

Costituiscono prezzi correnti per la manodopera ai fini della revisione dei prezzi solo quelli che incidono in eguale misura su tutte le imprese agenti in un determinato territorio, cioè quei prezzi che pongono le imprese concorrenti in una stessa posizione di eguaglianza sia al momento dell'offerta che a quello in cui dovessero verificarsi variazioni in aumento in corso d'opera. Vanno pertanto esclusi dalla revisione dei prezzi i maggiori oneri di manodopera derivanti da accordi aziendali (1).

(*Omissis*) 1. - Il ricorso pone la questione se, in sede di revisione dei prezzi d'appalto di opere pubbliche, nella valutazione del maggior costo della manodopera debbano o meno computarsi gli oneri derivanti dall'applicazione dei contratti aziendali di lavoro.

Per l'esclusione degli accordi aziendali è la tesi del ricorrente IACP della provincia di Roma; sostengono, invece, l'inclusione la convenuta Im-

(1) La decisione in rassegna, la prima che per quanto consti ha affrontato l'argomento, ha correttamente risolto il problema se, per determinare le variazioni dei prezzi correnti intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta (art. 1 comma 1 D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501) ed in particolare le variazioni di costo della manodopera (art. 1 comma 6 l. 21 giugno 1964 n. 463 sub art. 1 l. 17 febbraio 1968 n. 93), tra gli elementi della retribuzione posti a carico dell'imprenditore « dagli accordi e contratti collettivi di lavoro » (art. 1 comma 6 l. 463/1964) vadano ricompresi anche quelli risultanti dai contratti collettivi aziendali.

Con riferimento al periodo successivo alla stipulazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per l'edilizia definito con l'accordo del 6 ottobre 1976, il Ministero dei lavori pubblici, con la circolare 15 novembre 1978 n. 7595 (in *Arch. giur. op. pubbl.* 1978, 2, IV, 246) ha affermato che alla contrattazione aziendale sia da negare rilevanza.

Il caso esaminato dal Tribunale aveva riguardo a lavori eseguiti in un periodo anteriore al 6 ottobre 1976. Che il contratto aziendale costituisse prima

presa S.I.I. ed il Ministero dei lavori pubblici, il cui decreto n. 2991 del 13 maggio 1977, risolutivo del ricorso amministrativo ex art. 4 D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501, è stato impugnato.

2. - È appena il caso di accennare alla questione — non posta dalle parti ma sollevabile d'ufficio — se rientrino o meno nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di revisione prezzi.

In proposito, per affermare la giurisdizione amministrativa, non resta che richiamare, le argomentazioni svolte dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, condivisa in prevalenza dal giudice amministrativo, secondo le quali, anche a seguito delle più recenti innovazioni legislative in materia di revisione dei prezzi d'appalto di opere pubbliche (L. 22 febbraio 1973 n. 37 e L. 21 dicembre 1974 n. 700), la posizione del privato appaltatore nei confronti dell'ente appaltante per la corresponsione del compenso revisionale, si atteggia alla stregua di interesse legittimo, ancorché particolarmente qualificato dalla previsione di attività prevalentemente vincolate e dovute dell'Amministrazione (cfr. Cass. SS.UU. 23 febbraio 1978 n. 888 e 10 ottobre 1979 n. 5249; T.A.R. Calabria, Catanzaro 22 maggio 1981 n. 231; T.A.R. Lombardia, Brescia 16 dicembre 1980 n. 386 e Milano 4 dicembre 1981 n. 1517; T.A.R. Piemonte 29 ottobre 1980 n. 929, nonché T.A.R. Toscana 22 dicembre 1980 n. 1064).

Né, nel caso, può condurre a diversa soluzione la circostanza che lo specifico contratto d'appalto reca una clausola (art. 12) in materia di revisione prezzi; infatti, alla stessa — anche in forza di un principio di conservazione — non può riconoscersi che carattere meramente riproduttivo delle disposizioni di legge ovvero, a tutto concedere, meramente interpretative delle stesse. Per cui, nella fattispecie, non sono applicabili gli orientamenti espressi dalla Cassazione (Cass. SS.UU. 8 febbraio 1979 n. 857 e 17 maggio 1979 n. 2807) allorché le parti abbiano regolato la materia mediante clausole contrattuali.

3. - Non ha fondamento l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dall'Impresa ai sensi dell'art. 4 D.L.C.P.S. n. 1501/1947 avverso la comunicazione dell'Istituto di diniego della computabilità ai fini della

di questa data strumento di rilevazione delle variazioni dei costi correnti della manodopera era stato ritenuto sia dallo stesso Ministero dei lavori pubblici con la circolare 1° agosto 1977 n. 5242 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1977, 2, IV, 186 sia dal Consiglio di Stato in sede consultiva (Sez. II, 23 aprile 1980 n. 281/80 in *Cons. Stato* 1981, I, 973).

Per completare l'informazione sul tema possono ancora consultarsi la circolare 11 marzo 1978 n. 1952 del Ministero dei lavori pubblici (in *Arch. giur. op. pubbl.* 1977, 2, IV, 188) e il parere 24 luglio 1980 n. 585/80 della Sezione II del Consiglio di Stato (*Cons. Stato* 1981, I, 975), che hanno preso in considerazione il caso di compensi revisionali liquidati calcolando il maggior onere per manodopera derivante da contratti aziendali, per lavori eseguiti dopo il 6 ottobre 1976 e sino all'emanazione della circolare 1° agosto 1977 n. 5242.

revisione prezzi del maggior onere per manodopera derivante dall'applicazione di un contratto aziendale, nella considerazione che la comunicazione stessa, non sottoscritta dal Presidente, non poteva considerarsi un atto definitivo ovvero un provvedimento in senso proprio.

Va, infatti, osservato che, a prescindere dalle modalità con le quali l'Ente abbia esternato le proprie determinazioni, deve considerarsi provvedimento lesivo, e come tale direttamente impugnabile, ogni atto diretto a manifestare la volontà dell'Amministrazione ogni qual volta la stessa abbia tenuto, anche successivamente, un comportamento non contrastante, ma anzi di avallo di quanto comunicato, atteso anche che ogni eventuale asserita irregolarità dell'esternazione non si riflette sull'efficacia dell'atto fin tanto che esso non venga eliminato mediante revoca o ritiro o con un provvedimento che disponga diversamente.

4. - Il contratto collettivo d'impresa, o contratto collettivo aziendale, costituisce il livello minimo di contrattazione collettiva, inteso com'è a regolare i contrapposti interessi esistenti nell'ambito dell'unità produttiva aziendale.

Il contratto aziendale indubbiamente fa parte del sistema della contrattazione collettiva, che ha il suo massimo schema normativo nel contratto nazionale e si articola in contratti integrativi provinciali o comunali.

Il contratto aziendale, che intende conseguire la maggior aderenza normativa ed economica alle condizioni ed alle possibilità particolari delle singole imprese, è fenomeno diffuso in ogni società industriale e comune o consuetudinario in quelle più avanzate (cfr. gli shop bargains nord-americani). Esso, tuttavia, è suscettibile all'interno di ulteriori distinzioni, a seconda, cioè, che trattasi di contrattazione cui esplicitamente fa rinvio quella ad ambito più esteso per la disciplina di punti particolari, ovvero, in mancanza di rinvio, di contrattazione aziendale autonoma, che pone in diretto rapporto la direzione dell'impresa ed il personale, sia che esistano o meno forme di intervento di rappresentanze sindacali ultra-aziendali o di uffici pubblici in funzione conciliativa.

Certo è che nei contratti aziendali è il datore di lavoro che stipula in proprio, connotazione che non è sfuggita alla Corte di Cassazione, la quale ha definito il contratto *de quo* quale atto generale di autonomia negoziale (cfr. Cass. 8 maggio 1968 n. 1410).

5. - Accennato in tale modo al fenomeno della contrattazione aziendale, giova richiamare la normativa in materia di revisione prezzi in base alla quale dovrà essere definita la controversia.

È noto come l'art. 1 D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501, innovando sul sistema precedente secondo il quale l'esercizio della revisione prezzi dipendeva dall'esistenza di apposita clausola contrattuale, ha stabilito,

salvo patti in contrario, per l'Amministrazione la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi pattuiti, quando essa riconosca che il costo complessivo dell'opera sia aumentato o diminuito in misura superiore al 10 % (poi ridotta al 6% dalla L. 23 ottobre 1963 n. 1481) « per effetto di variazione dei prezzi correnti intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta ».

La L. 21 giugno 1964 n. 463, modificata dalla L. 17 febbraio 1968 n. 93, è rilevante — quanto all'aspetto che interessa ai fini del decidere — per l'aver dettato criteri per la determinazione delle quote percentuali d'incidenza sul costo complessivo dell'opera degli elementi soggetti a variazione ed individuati nel costo di manodopera, materiali, trasporti o noli.

Da ultimo, la L. 22 febbraio 1973 n. 37, che ha escluso ogni patto contrario od in deroga alla revisione prezzi, e la L. 21 dicembre 1974 n. 700, che ha fissato la spettanza di acconti sui compensi revisionali, sono rilevanti per le argomentazioni che si sono tratte in tema di giurisdizione, la prima dal venir mneò di ogni discrezionalità, la seconda dal collegamento di tali acconti con quelli sui prezzi da corrispondere all'appaltatore.

Alla concreta rilevazione dei prezzi di mercato provvedono, poi, apposite Commissioni, che elaborano i dati su scala provinciale, costituite con circolari del Ministero dei lavori pubblici, che ne ha fissato anche la composizione, salvo per talune Regioni, ove si provvede secondo leggi regionali alla compilazione di appositi elenchi prezzi o prezzari.

6. - Il problema dell'inclusione o meno dei maggior costi di manodopera derivanti dalla contrattazione aziendale è stato regolato dal Ministero dei lavori pubblici con varie circolari, fra le quali quelle del 1° agosto 1977 n. 5242 e 11 marzo 1978 n. 1952, che ammettevano la rilevanza dei contratti aziendali e del 29 novembre 1978 n. 7595, che la negavano.

In proposito si è anche pronunciato, in sede consultiva, il Consiglio di Stato - Sez. II con pareri 23 aprile 1980 n. 281/80 e 24 luglio 1980 n. 585/80.

Tali precedenti traggono argomenti dalla considerazione unitaria del sistema della contrattazione collettiva e distinguono fra appalti stipulati prima o dopo l'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale 6 ottobre 1976, che non consentiva più integrazioni degli accordi a livello aziendale; da ciò le conclusioni che davano rilevanza alla contrattazione aziendale intervenuta prima del citato contratto nazionale, e la negavano per la successiva.

Peraltro, non pare che possa meditatamente condividersi l'orientamento richiamato per la preminente ragione che, pur in mancanza di ogni norma di rinvio dell'ordinamento statale alla contrattazione collettiva nazionale, si viene in buona sostanza a far risolvere un problema

generale che resta d'interpretazione della normativa statale da una fonte che non si pone come vincolante se non per i contraenti. D'altra parte, appare contraddittorio rilevare l'inerenza degli accordi aziendali al sistema dei contratti collettivi e poi dare o negare rilevanza non già sulla scorta della loro effettiva stipulazione, bensì sulla scorta della legittimazione che ad essi proviene da altre fonti contrattuali.

7. - La Sezione ritiene che la rilevanza o meno ai fini della fissazione dei prezzi revisionali degli oneri di manodopera derivante dalla contrattazione aziendale sia questione che va correttamente posta come problema interpretativo della normativa statale di settore. A tal fine — come si è rilevato — soccorre unicamente l'art. 1 D.L.C.P.S. n. 1501 del 1947 laddove collega il problema della revisione prezzi negli appalti di opere pubbliche al fenomeno della « variazione dei prezzi correnti ». La questione, quindi, si definisce in relazione al significato da dare all'espressione « prezzi correnti ».

A tal fine, appaiono senz'altro ininfluenti talune tesi che fanno risalire l'obbligo diretto della revisione prezzi a quei fenomeni di maggior costo che non siano riferibili alle capacità imprenditoriali dell'appaltatore, per negare ingresso a quegli aumenti che sono riconducibili ad imprevidenza, imperizia, negligenza o colpa dell'appaltatore. A negare validità a tale tesi sembra sufficiente richiamare il fatto che consolidati e certi andamenti inflattivi non sono di ostacolo alla valutazione dei maggiori costi. D'altra parte, proprio il riferimento alle finalità d'interesse pubblico sottolineate ai fini di stabilire che si verte in materia di interessi legittimi (es., interesse alla tempestiva realizzazione dei programmi di opere pubbliche, ad un adeguato concorso nelle gare d'appalto), danno ragione che non possono trasporci nell'appalto pubblico i principi che regolano i rapporti fra privati di cui all'art. 1664 c.c.

Negli appalti pubblici alla revisione prezzi si provvede senz'altro in relazione all'obiettivo andamento dei prezzi di mercato, per cui il concetto di prezzi correnti va individuato in relazione a tale connotato di obiettività, cioè deve trattarsi di prezzi riconoscibili come tali per ambedue i contraenti, in una situazione di indifferenza rispetto ai costi aziendali.

Sembra, pertanto, ragionevole ritenere prezzi correnti solo quelli che incidono in uguale misura su tutte le imprese agenti in un determinato territorio, cioè quei prezzi che pongono le imprese concorrenti in una stessa posizione di eguaglianza sia al momento dell'offerta che a quello in cui dovessero verificarsi variazioni in aumento in corso d'opera.

Diversamente opinando verrebbe a determinarsi per l'ente appaltante un maggior onere per revisione prezzi connesso con le condizioni dell'azienda e non più indifferenziato rispetto al momento dell'aggiudicazione.

Vanno, pertanto, esclusi dalla revisione prezzi i maggiori oneri di manodopera derivanti da accordi aziendali, sia perché sono variazioni individualmente sopportate da ciascuna impresa, sia perché sono aggravii connessi alle situazioni interne di ciascuna impresa e, comunque ed in varia misura, dovuti alle decisioni, più o meno necessitate, dall'appaltatore.

Né può portare ad escludere la qualificazione di costi propri aziendali degli oneri *de quibus*, la considerazione che i contratti aziendali abbiano finito per costituire una realtà obiettiva e generale per la provincia in cui operano le aziende, in quanto la loro generalizzazione non costituisce comunque una realtà comune quanto ai contenuti ed ai livelli dei maggiori oneri retributivi diretti od indiretti, cosa che, invece, si verifica solo per i contratti collettivi nazionali e provinciali.

8. - Né, inoltre, ha valore sottolineare — come fa la società appellata — che anche nella stipulazione degli accordi aziendali, alla stessa stregua di quelli nazionali o provinciali, possono intervenire rappresentanze sindacali non aziendali ovvero anche organismi governativi in funzione di conciliazione, in quanto procedure consimili non sono estranee neppure in sede di conclusione di contratti di lavoro riguardanti singoli lavoratori.

Quanto poi all'avvertenza contenuta nella rilevazione prezzi da parte dell'apposita Commissione per il periodo ottobre-dicembre 1974 (depositata agli atti dalla società appellata), circa l'esistenza di « trattamenti extracontrattuali », deve osservarsi che ciò non sembra tanto rivolto a riconoscere ex se nella revisione tali trattamenti, quanto piuttosto ad indicare una eventuale necessità di verifica « caso per caso »; il che, a tutto concedere, non potrebbe condurre ad altro che all'obbligo di una specifica motivazione, ove l'Autorità ministeriale intendesse fare rientrare tali trattamenti extracontrattuali nel concetto di « prezzi correnti », determinandone necessariamente in tal caso l'entità e la decorrenza in base a ragioni obiettivamente e singolarmente verificabili.

8. - In quanto precede risiedono le ragioni della fondatezza del secondo motivo di ricorso, mentre il terzo ed il quarto restano assorbiti dalla considerazione che l'art. 12 del capitolato speciale — come accennato — costituisce mera clausola ripetitiva od interpretativa della legge

Il ricorso va, quindi, accolto e ciò comporta l'irrilevanza della questione di incostituzionalità, dedotta in via subordinata nell'ultimo motivo di censura. (*Omissis*).

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 3 dicembre 1982 - Pres. De Martino - Rel. Fraioli - P.G. Amoroso - Ric. Bambara Salvatore e altri - parte civile: Amministrazione della Marina Mercantile (avv. dello Stato Nicola Bruni).

Reato - Occupazione abusiva di suolo demaniale marittimo - Condanna dell'imputato al rilascio e alla riduzione in pristino - Inammissibilità.

Nel procedimento penale per occupazione di suolo demaniale marittimo il giudice non può emettere a carico dell'imputato condanna al rilascio e alla riduzione in pristino del suolo abusivamente occupato, essendo l'adozione di siffatte misure devoluta all'autorità amministrativa (1).

Il Tribunale di Messina, con sentenza del 18 gennaio 1980, in parziale riforma della sentenza pronunciata il 25 gennaio 1980 dal Pretore di Taormina ed appellata da Bambara Salvatore, Bambara Vincenzo nonché dall'Amministrazione Finanziaria dello Stato costituita parte civile, condannava i predetti Bambara al risarcimento del danno in forma specifica, confermando la sentenza nel resto. Il Pretore aveva tratto a giudizio i Bambara per il reato di occupazione abusiva di un arenile in quel di Taormina mediante installazione di sedie a sdraio ed ombrelloni e per la costruzione di un manufatto su una superficie più ampia di quella avuta in concessione ed aveva affermato la responsabilità di entrambi condannandoli alla pena di L. 150 mila di ammenda nonché al risarcimento del danno da liquidarsi davanti al giudice competente.

(1) La decisione non può essere condivisa.

La Suprema Corte, invero, ha erroneamente applicato, in tema di occupazione abusiva di suolo demaniale marittimo, principi affermati dalle Sezioni Unite, risolvendo contrasti giurisprudenziali, in tema di legittimazione del Comune a costituirsi parte civile nei procedimenti per reati urbanistici, con le pronunzie 21 aprile 1979 ric. Pelosi e Armellini, e 21 aprile 1979 ric. Guglielmini (in Giust. Pen. 1979, III, 530 e seg.) richiamate dal ricorrente nei motivi depositati a sostegno del ricorso avverso la sentenza emessa in grado di appello dal Tribunale di Messina il 18 novembre 1980.

Le Sezioni Unite hanno sì affermato che nel processo penale avente ad oggetto reati urbanistici il Comune è legittimato a costituirsi parte civile solo per ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale ad esso derivato anche nella veste di ente rappresentativo degli interessi collettivi della comunità locale, e che il giudice non può disporre come misura risarcitoria in forma specifica la demolizione del manufatto abusivo essendo l'adozione di

Avverso la sentenza del Tribunale di Messina propongono ricorso i Bambara deducendo violazioni di legge specie in relazione alle statuizioni in favore della parte civile.

E giurisprudenza costante anche di questa Sezione del Supremo Collegio che la sentenza di primo grado, anche non definitiva, interrompe il reato permanente onde il dovere del giudice di deliberare sulle eventuali cause estintive del reato qualora siano efficienti alla data della pronunzia. Nel caso di specie la sentenza del Pretore di Taormina è del 25 aprile 1980 ed è evidente, allora, l'estinzione del reato contestato agli imputati in virtù dell'amnistia ex d.P.R. 18 dicembre 1981 n. 744, amnistia che copre i reati contemplati purché commessi fino al 31 agosto 1981.

Tanto premesso non può il Collegio esimersi dal decidere sulla questione relativa alle statuizioni in favore della Amministrazione Finanziaria dello Stato nella sua veste di parte civile, statuizioni che, come si è avuto occasione di precisare nella breve narrativa, riflettono la condanna dei Bambara al risarcimento del danno in forma specifica mediante la demolizione delle opere sul terreno demaniale non consentite. Siffatta decisione è di dovere giusta l'art. 12 della legge 3 agosto 1978 n. 405 per il quale, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunziata condanna, anche generica, alle restituzioni ed al risarcimento di danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di Cassazione, nel dichiarare estinto il reato per amnistia, decidono egualmente sulla impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

Affrontando i temi che affiorano nella questione oggetto della disamina, il Tribunale di Messina, premesso che « la condanna degli imputati al risarcimento del danno è una logica conseguenza dell'accertamento operato con la sentenza », e che « il Pretore aveva ommesso di accogliere la specifica istanza della parte lesa che richiedeva l'ordine di riduzione in pristino », precisava che « non poteva essere contestato il diritto della

siffatta misura devoluta esclusivamente al Sindaco, ma hanno chiaramente evidenziato, come emerge da un'attenta e completa lettura delle pronunzie indicate, che il discorso non è estensibile ai beni demaniali per i quali vige la doppia tutela prevista dall'art. 823 C.C.

Si legge infatti, tra l'altro, nella decisione 21 aprile 1979 ric. Guglielmini.

« ..., sembra evidente che prima che mal risolta, è mal posta la questione, profilata in dottrina e giurisprudenza, circa la compatibilità della cosiddetta autotutela amministrativa dell'integrità dell'assetto urbanistico del territorio comunale — e del correlativo interesse pubblico — con la tutela giudiziaria del medesimo e la opzione tra l'una e l'altra forma di tutela che sarebbe riservata al Comune in analogia a quanto è dalla legge espressamente previsto per la tutela di beni che fanno parte del demanio pubblico (art. 823 C.c.).

Ed invero, come si è posto sopra in rilievo, la tutela amministrativa della conformazione del territorio comunale agli strumenti urbanistici che la regolano si svolge, anche quando la sanzione abbia effetti reali, sul piano della

Amministrazione cui spettava la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico a chiedere, come ogni altro soggetto, il risarcimento del danno in forma specifica, non costituendo un limite a tale facoltà la possibilità per la stessa amministrazione di poter agire in via amministrativa». Tali deduzioni sono state criticate sia dalla difesa che dal Procuratore Generale nel corso dei loro interventi e non può il Collegio non condividere le loro conclusioni.

La pubblica amministrazione, infatti, è un soggetto del tutto particolare ed i suoi diritti e la loro azionabilità assumono colorazioni ed aspetti che sovente sono sottratti alle procedure previste per la tutela dei diritti spettanti agli altri soggetti dell'ordinamento giuridico. La pubblica amministrazione, oltre che soggetto di diritti, è potestà di imperio in relazione agli interessi pubblici che deve tutelare e le relative esplicazioni in tale particolare angolazione non possono giammai ricondursi nei profili e negli ambiti dei diritti soggettivi — di cui la stessa pubblica amministrazione ben può essere titolare — ed ai quali è accordata la tutela giurisdizionale mediante l'azione civile, azione trasferibile nel processo penale con la relativa istanza di costituzione. Dal momento, poi, che ogni richiesta di giurisdizionale tutela dei diritti presuppone una lesione da parte di un soggetto, dei diritti altrui, non è chi non veda, stando negli schemi del sistema che regola l'attività della pubblica amministrazione ed il suo esplicarsi nei settori degli interessi pubblici, che, allorché la lesione del privato attinge la sovranità dell'Amministrazione stessa e l'attecchirsi della medesima nella cura e nella disponibilità del proprio patrimonio e delle proprie attività sempre riferite ad interessi pubblici e collettivi, travalica essa lesione gli aspetti ed i confini degli illeciti civili e penali ed assurge ad illecito amministrativo con le inevitabili implicazioni di natura sostanziale e processuale. Discende da quanto sopra l'impossibilità di poter condividere le affermazioni del rappresentante della pubblica amministrazione volte a sostenere il diritto della stessa ad una duplice tutela giudiziaria ed amministrativa. Poiché, infatti,

repressione dei comportamenti difformi, che è oggetto immediato di una specifica funzione attribuita al sindaco, sicché il rapporto tra funzione e giurisdizione non può essere di fungibilità o di alternatività o di supplenza ma di controllo successivo del giudice rispetto all'atto di esercizio della funzione. Tale atto non può essere surrogato dall'atto giurisdizionale, anche se ugualmente o maggiormente garantito sul piano della legittimità, data la diversità di natura e di titolo della misura rispettivamente disposta amministrativamente e giudizialmente, pur quando in ipotesi il risultato pratico sia uguale, la prima conseguendo alla responsabilità amministrativa del soggetto autore dell'illecito, la seconda conseguendo (se ipotizzabile), alla responsabilità civile del medesimo, posto che l'abuso sia rilevante anche come illecito di tale natura.

La tutela del bene demaniale non incide sul piano del potere e della funzione pubblica, ma inerisce ad un diritto reale ed al bene concreto (*res*) che ne costituisce l'oggetto ancorché si tratti di un diritto presidiato da una disciplina privilegiata. Ed è questa la *ratio* che presiede alla norma la quale am-

l'illecito amministrativo investe la sovranità dell'amministrazione nella tutela degli interessi pubblici e collettivi — e nel caso di specie non possono sorgere dubbi nel collocare l'azione addebitata ai Bambara nell'ambito di reati, con riflessi di natura eminentemente amministrativa, non potendosi negare nella tutela del demanio marittimo il preminente interesse della collettività — avviene che il suo evolversi, mentre sul piano delle relazioni dirette tra l'autore dell'illecito e la pubblica amministrazione, si inquadra negli schemi delle valutazioni discrezionali di cui quest'ultima è esclusiva titolare, immesso nell'alveo della contestazione giurisdizionale non può trovare altra garanzia se non negli organi davanti ai quali è demandata la pronuncia sulle contestazioni stesse, organi che rientrano nell'ambito della così detta Giustizia Amministrativa la cui competenza non può mai essere sostituita e travalicata dal giudice ordinario.

Quanto sopra, a giudizio del Collegio, è decisivo per la soluzione dei problemi posti dai ricorrenti in quanto, risultando il sistema repressivo dell'illecito amministrativo racchiuso in norme specifiche le quali stabiliscono quali siano gli organi della Pubblica Amministrazione che su di esso debbano decidere, quali i poteri degli stessi, quali le valutazioni ed i criteri di saggia amministrazione per eliminarne o tollerarne gli effetti, è indubbio che le espressioni concrete di siffatte attività debbano rimanere patrimonio esclusivo della stessa pubblica amministrazione senza possibilità alcuna di poter essere utilmente e giuridicamente rese dall'autorità giudiziaria ordinaria, priva essa come è degli strumenti atti a farle valere e ad attuarle. Nel caso di specie l'ordine di demolizione e, quindi, dell'adempimento in forma specifica, è attribuito all'autorità amministrativa come manifestazione della sua potestà di imperio e, quindi, non poteva in alcun modo scaturire da una pronuncia del giudice ordinario penale.

mette, in aggiunta e in alternativa ai modi di diritto pubblico, assistiti da esecutorietà, il modo comune privatistico di difesa giudiziaria della proprietà e del possesso del bene.

La norma non si presta, pertanto, all'affermazione di un principio generale, del quale sarebbe espressione, di istituzionale concorso tra autotutela amministrativa e tutela giudiziaria di qualsiasi interesse pubblico, anche se correlato ad un potere e non inerente ad un diritto dominicale sia pure privilegiato della pubblica amministrazione rispetto ad una cosa determinata.

La espressa previsione in questa fattispecie della possibilità della tutela giudiziaria potrebbe offrire semmai, come è stato osservato, un argomento *a contrario* per disattendere la tesi di cui si discute, senza dire che in materia di conseguenze di carattere amministrativo della violazione delle norme edilizie l'art. 872 primo comma C.c. con norma di principio statuisce che esse sono stabilite da leggi speciali, dal che sembra derivare un ulteriore ostacolo alla estensibilità analogica del regime di doppia tutela, pubblicistica e privatistica, sancito per i beni del demanio pubblico dalla citata norma dell'art. 823 C.c. ... ».

NICOLA BRUNI

Prima CORTE DI ASSISE DI ROMA - Ordinanza 7 marzo 1983 - *Pres. Santiapichi - Giudice a latere Abate - Imp. Toni Negri + 70 - Parti civili: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno (Avvocati dello Stato Oscar Fiumara e Nicola Bruni).*

Reato - Reati contro la personalità dello Stato - Associazione sovversiva, banda armata, insurrezione armata contro i poteri dello Stato - Costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ammissibilità.

Reato - Reati di eversione - Erogazione da parte del Ministero dell'Interno della speciale elargizione prevista dalla legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno al fine del rimborso della somma erogata - Ammissibilità.

Nei procedimenti penali per reati di associazione sovversiva, banda armata ed insurrezione armata contro i poteri dello Stato è ammissibile la costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la condanna degli imputati al risarcimento dei danni patrimoniali ed extrapatrimoniali (1).

Nell'ipotesi di erogazione da parte del Ministero dell'Interno, a seguito dei fatti di terrorismo, della speciale elargizione prevista dalla legge 13 agosto 1980 n. 466 e successive modifiche, è ammissibile la costituzione di parte civile di detta Amministrazione dello Stato finalizzata ad ottenere la condanna degli imputati al rimborso della somma erogata (2).

(1-2) Quanto affermato dalla 1^a Corte di Assise di Roma trova puntuale e preciso riscontro nella giurisprudenza del Supremo Collegio.

In relazione alla prima massima si richiama Cass. 26 maggio 1981, sez. 1^a, ric. Agnellini ed altri, in Giust. pen. 1982, II, 615, in cui tra l'altro viene affermato: « ... Detti ricorrenti appuntano le censure sull'assunto che la personalità dello Stato, parte lesa nei delitti di eversione, sarebbe stata reintegrata con la sottoposizione a giudizio penale dei responsabili, e quindi la Presidenza del Consiglio non avrebbe legittimazione a costituirsi parte civile.

Ma la tesi non può essere seguita.

Come è stato puntualizzato nella sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 21 aprile 1979, in base al combinato disposto degli artt. 185 C.p. e 22, 23 e 91 C.p.p.; la legittimazione attiva della persona alla quale il reato ha recato danno ad esercitare la relativa azione civile nel processo penale mediante la costituzione di parte civile, deriva dalla sussistenza a carico dell'autore del reato delle obbligazioni *ex delicto* alla restituzione e al risarcimento del danno. La causa del danno e, quindi, la fonte della relativa obbligazione restitutoria o risarcitoria, deve essere costituita dal reato.

Ne segue che l'art. 185 C.p. lungi dal rafforzare la tesi del carattere meramente sanzionatorio del diritto penale costituisce il fondamento delle obbligazioni *ex delicto* delineandone la natura autonoma ed originale siccome correlata eziologicamente alla commissione di un fatto costituente reato.

Data tale correlazione è stato altresì puntualizzato che persona offesa dal reato è il titolare dell'interesse specifico direttamente protetto dalla norma

LA CORTE

Osserva:

i difensori degli imputati hanno proposto opposizione alla costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; del Ministero degli Interni, del Ministero di Grazia e Giustizia e del Ministero del Tesoro;

— nell'assunto degli opposenti, questi organi non hanno subito, dalla commissione dei reati contestati agli imputati, alcun danno diretto e, quindi, risarcibile, sia perché si tratta di reati cosiddetti associativi o di reati per i quali allo Stato deriva soltanto quello che tradizionalmente è definito come danno criminale.

Ai fini della presente decisione, è bene tener presente il limite di intervento sulla questione collegato all'ammissibilità *sic et simpliciter*

penale e la cui lesione o esposizione al pericolo costituisce l'essenza del reato. Vi sono interessi che solo eventualmente sono pregiudicati dalla condotta anti-giuridica, ma v'è uno che deve essere offeso perché il reato sussista, ed è quello che costituisce il bene giuridico protetto dalla norma penale.

Orbene, se è vero che lo Stato è soggetto passivo generale di tutti i reati, esso nei delitti preveduti nel libro secondo, capo secondo del C.p. è il soggetto passivo particolare, è la persona offesa, nel senso suddetto, dei reati testè citati, essendo il titolare dei beni giuridici specifici direttamente protetti da tali norme e che sono costituiti dagli interessi fondamentali della personalità dello Stato, attinendo essi alla inviolabilità del presente ordinamento politico, alla esigenza, alla incolumità e al decoro dei supremi organi dello Stato e al decoro della Nazione italiana.

Pertanto, poiché alla base della legittimazione attiva dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale, vi è la natura plurioffensiva dell'illecito penale, il danno criminale subito dallo Stato-collettività trova la sua sanzione nella pena, mentre il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale direttamente causato dalla condotta criminosa, ossia il danno civile, viene ripartito mediante la restituzione o il risarcimento.

Tanto premesso e considerato che il titolare particolare del bene giuridico posto in pericolo dal reato di cui all'art. 305 C.p., è lo Stato, non può revocarsi in dubbio che chi lo rappresenta e, cioè, il Presidente del Consiglio dei Ministri, abbia il potere di agire per ottenere la riparazione non solo dei danni patrimoniali, ma anche di quelli non patrimoniali, posto che questi ultimi sono rappresentati, oltre che da sofferenze fisiche o psichiche, da turbamenti morali pregiudizievoli all'attività degli Enti pubblici, in genere, e dello Stato, in particolare.

Pertanto correttamente è stata ammessa dai Giudici di merito la costituzione della Presidenza del Consiglio, ed emessa la condanna al risarcimento dei danni non patrimoniali. ... ».

In relazione alla seconda massima si richiama Cass. 14 maggio 1980, sez. 1^a, ric. Picchiura, in Foro it. 1982, II, 331.

NICOLA BRUNI

della costituzione di parte civile senza alcuna indagine diretta sulla effettiva concreta consistenza dell'eventuale danno;

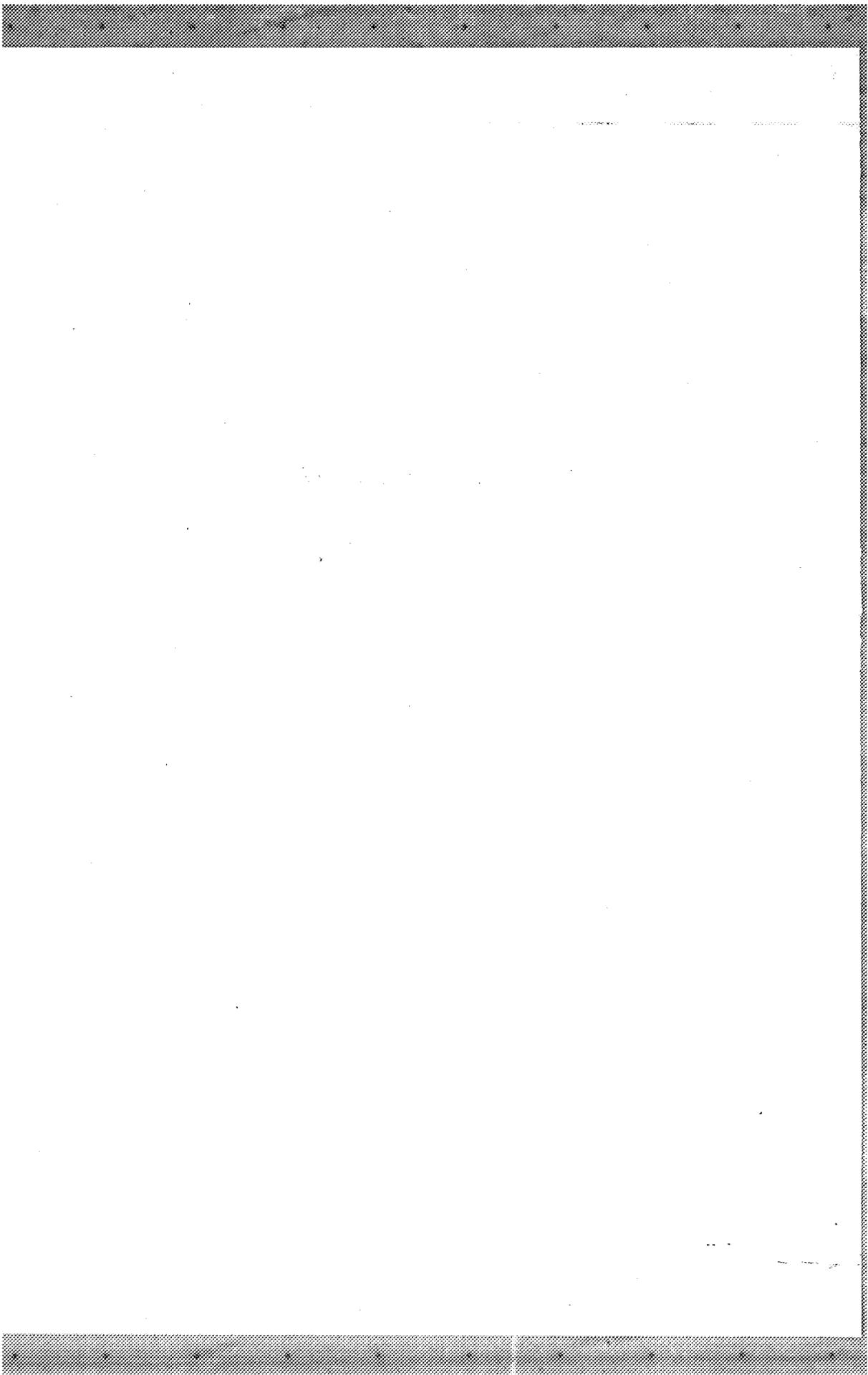
orbene, è da rilevare che le contestazioni mosse agli imputati comprendono ipotesi previste nel libro secondo del codice penale nelle quali lo Stato non solo è soggetto passivo generale come in tutti i reati ma è anche titolare dell'interesse particolare protetto attraverso l'incriminazione;

con la conseguente individuazione della causa petendi nella proiezione in campo civilistico dei fatti contestati nei capi di imputazione.

In ordine alle contestazioni relative alla morte dell'Ing. Saronio, basti rilevare che lo Stato, attraverso il Ministero competente, ha proceduto alla erogazione della indennità prevista dalla legge senza che qui possa procedersi ad alcuna delibazione sulla legittimità di questo pagamento;

in linea generale, tra l'altro, non va sottaciuto che la natura e la molteplicità dei reati, le finalità perseguite, le conseguenze che ne sono derivate con incidenza particolarmente accentuata sulla stessa organizzazione delle articolazioni istituzionali dello Stato, sono tali da determinare un pregiudizio diretto ed immediato che legittima all'azione risarcitoria.

PARTE SECONDA



QUESTIONI

BANCHE DEI DATI E PRIVACY DEL CITTADINO: IL SISTEMA SVEDESE (*)

SOMMARIO: Il « Data Act » svedese del 1973 novellato nel 1982. Sue linee ispiratrici: la limitazione dei dati automatizzabili e dell'uso dei dati automatizzati a tutela del diritto alla riservatezza. Conseguenze civili, penali ed amministrative della violazione delle norme dell'Act e di quelle dettate dall'autorità amministrativa preposta alla sua applicazione (il « Data Inspection Board »). Le decisioni di tale autorità nel sistema svedese di giustizia amministrativa. Il ricorso al Governo e le funzioni del Cancelliere di Giustizia.

1) *Introduzione.*

La normativa svedese sulla specifica tutela del diritto alla riservatezza spettante ad ogni essere umano, fornita a fronte dell'elaborazione elettronica dei dati e risalente al 1973 (1), è stata ampiamente innovata nel 1982 con una novella entrata in vigore in tutte le sue parti soltanto il primo gennaio 1983 (2).

Si tratta, dunque, di una regolamentazione assolutamente recente sulle cui linee ispiratrici è sembrato opportuno soffermare l'attenzione, attesa anche la delicatezza del tema e le tradizioni della civiltà che le ha espresse (3). D'altronde in un mondo reso sempre più piccolo dalla tecnologia, in cui le economie « di scala » scavalcano ogni barriera nazionale (4) ed in cui comuni valori di civiltà e comuni problemi postulano normazioni coordinate, il prestare attenzione al diritto straniero, anche al di fuori di specifiche ottiche comparatistiche, non sembra inopportuno.

(*) Relazione presentata al III Congresso internazionale sul tema « L'informatica giuridica e le comunità nazionali ed internazionali » tenutosi a Roma nei giorni 9-14 maggio 1983.

(1) Datalagen 1973: 289.

(2) « *Transitional provisions* » del testo inglese novellato dell'Act.

(3) Cfr. V. Frosini: *Informatics and the Protection of the Individual*, in Italian Report to the XI International Congress of Comparative Law, Caracas 1982. Milano, 1982, 609.

(4) F. Grande Stevens « *Esperienza professionale* » in Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia, Milano, 1982, 1289 ss.

2) Il « Data Act »: generalità.

La specifica normativa svedese in materia disciplina qualunque gestione automatizzata di informazioni relative ad esseri umani, con la unica eccezione degli archivi destinati ad uso esclusivo e strettamente personale di una persona fisica e da essa posti in opera (5).

Una speciale Agenzia *ad hoc* istituita — il Data Inspection Board — ha il compito di rilasciare ai richiedenti la licenza necessaria per procedere all'impianto ed alla gestione di una banca dati gestita elettronicamente, di concedere singole specifiche autorizzazioni o assentire concessioni per specifiche procedure, di dettare specifiche prescrizioni regolamentari, di vigilare sull'osservanza della legge e di intervenire, ove del caso, in via repressiva.

Il bene che il legislatore svedese mira a proteggere è il diritto di ciascuno alla riservatezza: riservatezza che non deve subire, ad opera dell'elaborazione elettronica dei dati, « indebite interferenze ».

Tale finalità viene perseguita attraverso una serie sinergica di linee normative strumentalmente tese ai seguenti risultati:

a) limitazione dei dati automatizzabili in funzione della natura e dei fini del soggetto utilizzatore;

b) limitazione dei dati automatizzabili — tranne casi particolari — a quelli « estrinseci » o « apparenti » della persona registrata, con particolare protezione, quindi, di tutta una serie di informazioni relative a stato di salute, precedenti giudiziari, opinioni politiche, confessioni religiose professate, ecc.;

c) generale divieto di interconnessione fra archivi automatizzati.

Il rispetto della normazione è garantito da una serie di pesanti sanzioni penali ed amministrative e da gravi ipotesi di responsabilità civile correlate alla inosservanza dei precetti ed alla violazione della privacy nonché dall'affidamento dell'interesse del cittadino (e pubblico) alla tutela del Cancelliere di Giustizia.

3) Licenza generica e permesso specifico.

Come già accennato, l'installazione e l'esercizio di ogni banca dati automatizzata è subordinata al rilascio di una licenza, da cui sono esenti solo gli archivi istituiti per « decisione del Governo o del Parlamento ».

(5) Il « Data Act » citato va completato con i più o meno coevi « Act on Credit Information » (1973:1173, novellato nel 1981) e « Act on Collection of Debts » (1974:82, novellato nel 1981), volti a disciplinare l'elaborazione e la diffusione dei dati negli specifici settori di intitolazione. La unicità dei principi informativi nella materia ed il carattere di generalità che ha il « Data Act » consentono di far riferimento in questa sede unicamente ad esso.

Tale licenza non può essere rilasciata dal Board se non quando esso ritenga che la gestione dell'archivio non presenti alcun rischio di indebite interferenze nella « privacy » dei soggetti registrati. Il relativo convincimento deve fondarsi sulla ponderazione dei seguenti elementi: natura e quantità dei dati da registrare, natura dei soggetti incaricati della rilevazione, modalità della rilevazione, atteggiamento psicologico (noto o presumibile) dei soggetti registrandi, rischio di allargamento — oggettivo o soggettivo — della « schedatura » rispetto alla funzionalità dell'archivio con i suoi scopi.

Oltre alla licenza è previsto, poi, uno speciale « permesso » del Board (che per gli archivi istituiti per « decisione del Governo o del Parlamento » assume la forma di parere obbligatorio) per la memorizzazione di dati relativi a precedenti penali e di polizia degli stranieri, precedenti psichiatrici, precedenti sanitari e di informazioni relative a: vita sessuale, interventi di soccorso dei servizi sociali, razza, opinioni politiche, credo religioso, convinzioni morali.

Tale permesso (o parere favorevole) non potrà essere accordato se non in presenza di « particolari ragioni » che, per quanto riguarda le notizie relative ai precedenti giudiziari, di polizia degli stranieri e psichiatrici, devono essere anche « particolarmente cogenti ».

A tale rigorosa normativa sfuggono soltanto, in virtù del criterio di funzionalità — e rientrano nella generale normativa della licenza — solo gli organismi pubblici o privati ai cui fini istituzionali quelle peculiari notizie siano collegate. Così, ad esempio, il Casellario giudiziale con riguardo ai precedenti giudiziari, il servizio sanitario nazionale o una clinica o un medico con riferimento ai precedenti morbosi dei pazienti, le Associazioni religiose con riferimento alla professione di fede dei loro membri, ecc.

Un trattamento ancora più rigoroso è previsto per le informazioni risolventesi in giudizi o apprezzamenti sulle persone e per le informazioni relative a persone non legate con l'utilizzatore dell'archivio da rapporti di associazione o dipendenza o clientela o simili (con conseguente eccedenza rispetto al criterio di funzionalità) nonché per le informazioni tratte da altre banche dati (violazione del principio di interconnessione).

La loro acquisizione è, infatti, in ogni caso subordinata — senza alcuna eccezione — ad uno specifico provvedimento concessorio (o parere obbligatorio per gli archivi istituiti per decisione del Governo o del Parlamento).

4) *Prescrizioni regolamentari e sanzioni amministrative.*

La licenza ed il permesso rilasciati dal Board sono accompagnati da una serie di prescrizioni volte a prevenire il rischio di indebite

interferenze con la privacy dei soggetti schedati, e regolanti minutamente (e restrittivamente): le procedure di raccolta dei dati di automazione e di utilizzazione, sia nel loro momento logico che in quello del supporto tecnico (minimo livello tecnologico richiesto); i dati automatizzabili; i limiti della loro accessibilità ed utilizzabilità; le comunicazioni da fare alle persone « registrate »; le misure di controllo e di sicurezza da adottare.

L'utilizzatore della banca rimane, così, sottoposto a corrispondenti obblighi ed è assoggettato ad un penetrante potere di controllo del Board, i cui funzionari hanno libero accesso ai locali in cui sono collocate le apparecchiature elettroniche e la relativa documentazione. In relazione a ciò l'utilizzatore ha il dovere di fornire tutte le informazioni richieste ed ogni altra possibile forma di collaborazione con il Board che ha, in difetto, il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie. Quando la garanzia del rispetto della privacy non può essere ottenuta con altro mezzo, il Board può revocare la licenza o il permesso.

5) *Responsabilità penale e civile.*

La violazione dolosa o colposa dei doveri imposti dal « Data Act » è penalmente repressa con sanzioni pecuniarie e detentive fino ad un massimo di due anni, salve le ulteriori responsabilità penali ove il fatto commesso costituisca più grave reato.

In tema di responsabilità civile, la normativa ordinaria è integrata — in perfetta linea con il trend evolutivo in materia aquiliana (6) — dalla previsione di una particolare forma di responsabilità oggettiva per i danni subiti da una persona registrata a causa di informazioni inesatte contenute nella banca dati.

In tal caso, a prescindere dalla colpa dell'utilizzatore, il danneggiato ha diritto ad un risarcimento comprensivo anche dei danni morali.

6) *Le decisioni del Data Inspection Board nel sistema svedese di giustizia amministrativa.*

Contro le decisioni del Board è ammesso ricorso al Governo secondo uno schema che, nella nostra terminologia, dovrebbe qualificarsi come ricorso gerarchico improprio, mentre nessun rimedio sembra esperibile

(6) P. Maddalena, *La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici*, in Foro it., 1979, V, 61; G. Alpa, *Responsabilità dell'impresa e tutela del consumatore*, Milano 1975; S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964; P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961; I. F. Caramazza, *In tema di responsabilità civile dello Stato per fatto del giudice*, in Rassegna dell'Avvocatura dello Stato 1982, I, 297 e *Decriminalizzazione e depenalizzazione nel diritto comparato*, ivi 1982, II, 127.

contro le decisioni del Governo: non dinanzi al giudice ordinario, in quanto la questione in esame è ad esso sottratta perché «di diritto pubblico», non dinanzi alla Corte Suprema Amministrativa stante il principio della sottrazione al suo sindacato dei provvedimenti governativi (7).

Tale constatazione non deve peraltro far pensare ad un insufficiente garantismo *in subiecta materia* del sistema svedese: la trasposizione comparatistica di istituti da uno ad altro ordinamento comporta, infatti, una lunga doverosa serie di «distinguo».

Va rilevato, quindi, innanzitutto che il ricorso amministrativo in Svezia offre all'amministrato garanzie molto maggiori che non nel nostro sistema, attesa l'alta tradizione di competenza giuridica e di indipendenza (equiparabile a quella dei magistrati) dei pubblici funzionari e le garanzie di tipo paragiurisdizionale offerte dalla relativa procedura (8).

Va osservato, in secondo luogo, che in Svezia il controllo sulla legalità dell'operato amministrativo avviene non solo attraverso lo strumento giudiziario, ma anche attraverso l'ombudsman. Tale istituto, che sovverte ogni dogma classificatorio, si colloca orizzontalmente fra i tre poteri tradizionali: esso si legittima e si radica, invero — come «commissario parlamentare» — nel legislativo e si radica, con atti amministrativi, così l'esecutivo come il giudiziario, con risultati effettivamente equiparabili a quelli della sentenza (9).

La sua efficacia nel garantire la legalità dell'azione amministrativa è indubbiamente notevolissima e non a caso l'istituto (oltre che nelle più congeniali Finlandia, Norvegia e Danimarca) è stato di recente adottato in Inghilterra, Germania Federale, Israele, Spagna, Nuova Zelanda, Francia, Portogallo (10), dando vita ad un «rayonnement» comparabile a quello che è vanto del Consiglio di Stato francese (11) e che sembra rispondere ad una domanda di giustizia sostanziale montante nei corpi sociali di tutti i Paesi (12).

In terzo ed ultimo luogo va sottolineata una ulteriore garanzia di legalità offerta in materia di elaborazione dei dati dal sistema sve-

(7) N. Herlitz, *Il controllo giurisdizionale della pubblica Amministrazione in Scandinavia*, in «Il controllo giurisdizionale della pubblica Amministrazione», Studi di diritto comparato a cura di A. Piras, Torino, 1971, 360.

(8) N. Nerlitz, op. cit., 346.

(9) C. Debbasch, *Science administrative*, Parigi, 1980, 753.

(10) G. de' Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, 344.

(11) G. Treves, *La Giustizia Amministrativa Italiana nel Contesto Europeo*, in «Il controllo» cit., 3.

(12) Atti dell'Incontro di studio in memoria del Prof. Arturo Carlo Jemolo su «L'istituzione del difensore civico nell'ordinamento italiano», Rassegna dell'Avvocatura dello Stato, 1982, II, 49 ss.

dese: l'affidamento al Cancelliere di Giustizia del potere-dovere di proporre ricorso al Governo avverso le decisioni del Board a salvaguardia del pubblico interesse in generale e degli interessi dei registrati o registrandi in particolare.

Il Cancelliere di Giustizia svedese — generalmente indicato con la sigla JK, Justitienkanslern — è in certo qual modo l'omologo dell'Avvocatura dello Stato italiana (13), in quanto fra i suoi compiti vi è quello di sovrintendere alla difesa delle autorità amministrative che stanno in giudizio con propri funzionari ed avvocati, con avocazione diretta della trattazione delle questioni di maggiore rilevanza, e di rendere pareri al Governo ed ai singoli ministri.

L'istituto assume, peraltro, connotazioni tipicamente giustiziali, intersecandosi le sue funzioni con quelle dell'Ombudsman, in quanto il JK esercita anche un controllo sull'operato dei pubblici funzionari, svolge in via esclusiva funzioni di P.M. in materie di particolare delicatezza (quali libertà di stampa, responsabilità per trasmissioni radio e televisive, materia disciplinare forense) ed esercita, infine, funzioni paragiurisdizionali in un particolare procedimento precontenzioso preordinato a diminuire le cause di responsabilità civile fra Stato e cittadino (14).

In tale quadro, l'affidamento al JK del compito di vigilanza dell'esatta applicazione del Data Act da parte dell'Amministrazione assume quindi il significato di una ulteriore specifica garanzia di giustizia a tutela del diritto alla riservatezza.

IGNAZIO F. CARAMAZZA

(13) Atti del Convegno Giuridico Internazionale delle Istituzioni di Assistenza e Difesa legale delle Amministrazioni dello Stato, tenuto a Roma il 10-14 maggio 1976, Roma, 1978, 50-51.

(14) Atti del Convegno ult. cit., loc. cit.

LE PLUSVALENZE REALIZZATE MEDIANTE CESSIONI DI PARTECIPAZIONI SOCIETARIE (CAPITAL GAINS)

SOMMARIO: 1. *Gli utili non distribuiti* - 2. *I « capital gains »* - 3. *L'art. 19 n. 10 del d.P.R. n. 597 del 1973* - 4. *Esegesi della disposizione* - 5. *Non necessità dell'intento speculativo* - 6. *Superabilità di ostacoli interpretativi* - 7. *L'accertamento dei « capital gains ».*

1. - Notoriamente, tra le società (di capitali e di persone) che conseguono risultati economici positivi, relativamente poche — se si esclude il comparto delle società quotate nelle Borse Valori — sono quelle che scelgono di distribuire formalmente utili ai soci (e, di queste, la maggioranza distribuisce solo una parte degli utili conseguiti). E' frequente — anzi, quando i soci sono persone fisiche — persino normale, che gli utili siano contabilmente « riportati a nuovo », cioè sostanzialmente destinati all'auto-finanziamento.

Tale fenomeno si ricollega, tra l'altro, alla presenza tra le società (anche di capitali) di un elevato numero di società « a ristretta base » costituite tra persone fisiche legate da rapporti familiari o comunque extra economici.

Mentre per le società di persone la scelta anzidetta ha riflessi fiscali ridotti (non però inesistenti) per l'operare del cosiddetto principio della trasparenza (cfr. le parole « indipendentemente dalla effettiva percezione » contenute nell'art. 5 del d.P.R. n. 597 del 1973), per le società di capitali la scelta medesima — scelta « privata » fatta *ad libitum* e senza neppure onere di evidenziarla nella dichiarazione dei redditi e/o nel bilancio che ad essa deve essere allegato — ha espliciti riflessi tributari (e, in tal modo, si ripercuote sulla collettività), posto che gli utili societari sono sottoposti ad IRPEG « indipendentemente dalla loro destinazione » (art. 11 del d.P.R. n. 598 del 1973) ma concorrono a formare i redditi IRPEF dei soci solo se e quando si ha l'effettivo ingresso della « ricchezza » in cui essi (utili) si concretano nella sfera patrimoniale propria dei soci.

Ora il nostro ordinamento tributario, pur usando all'art. 41 lett. c) del d.P.R. n. 597 del 1973 l'espressione molto lata « redditi *derivanti dalla partecipazione in società* », ha in pratica disciplinato in modo accurato solo la imposizione IRPEF sui dividendi, lasciando in ombra (salvo quanto si dirà per i « ricavi » conseguiti da soggetti di cui all'art. 53 comma secondo del d.P.R. n. 597 del 1973) le altre meno evidenti modalità di acquisizione di « ricchezza » conseguente « dalla partecipazione in società ». A focalizzare l'attenzione sui dividendi ha contribuito poi l'adozione del

sistema detto « dell'imputazione » (in pratica il meccanismo del « credito di imposta » introdotto dalla legge n. 904 del 1977), in forza del quale l'imposizione proporzionale IRPEG a carico della società di capitale è riguardata come una sorta di anticipazione della imposizione successivamente ed in ultima istanza da applicarsi sui soggetti IRPEF (previa sottrazione del credito di imposta); e ciò per evitare che un medesimo flusso di « ricchezza » sia colpito una prima volta in capo alla società ed una seconda volta in capo al socio.

Com'è noto, con l'adozione del sistema dell'imputazione si è sostanzialmente recepito quanto previsto in una proposta di direttiva CEE per l'armonizzazione dei sistemi di imposta sulle società, presentata dalla Commissione al Consiglio il 1° agosto 1975 (in G.U.C.E. 5 novembre 1975, n. C 253/2, e con commento di DEL GRUDICE, in *Tributi*, luglio 1976) e, almeno finora, non pervenuta ad una delibera da parte del Consiglio. In tale proposta di direttiva i dividendi sono definiti « gli utili che qualsiasi società di uno Stato membro, che non sia una società in liquidazione, distribuisce a seguito di una regolare delibera degli organi competenti e che essa ripartisce tra i suoi soci in proporzione ai loro diritti sociali; le distribuzioni di azioni gratuite non sono considerate dividendi ai sensi della presente direttiva ». I dividendi sono definiti — ma in termini diversi da quelli usati nella menzionata proposta di direttiva — anche in talune norme pattizie di diritto internazionale tributario; ad esempio, nell'art. 10 punto 3 della Convenzione italo-svizzera resa esecutiva in Italia con legge 23 dicembre 1978 n. 943 si legge che « il termine dividendi designa i redditi derivanti da azioni, da azioni o diritti di godimento, da quote minerarie, da quote di fondatore o da altre quote di partecipazione agli utili, ad eccezione dei crediti, nonché i redditi di altre quote sociali assoggettati al medesimo regime fiscale dei redditi delle azioni secondo la legislazione fiscale dello Stato in cui è residente la società distributrice ».

Di per sé, comunque, l'adozione del sistema della imputazione — operi esso al 100% o per una percentuale inferiore — non implica affatto la non imponibilità dei « redditi derivanti dalle partecipazioni in società » diversi dai dividendi (sull'argomento, la citata proposta di direttiva CEE nulla dice), anche se accentua la sensazione di separatezza fiscale tra soggetto società di capitale e soggetto socio (unici collegamenti rimarrebbero i dividendi, e le remote assegnazioni in sede di liquidazione), separatezza al riparo dalla quale può aversi accumulazione, in capo alla società, di « ricchezza » non transitata attraverso la imposizione IRPEF.

2. - Rimanendo nell'ambito delle società di capitali, la distribuzione di dividendi (più o meno formalmente) deliberati non esaurisce — come si è accennato — il novero dei fatti in esito ai quali si ha acquisizione

da parte dei soci di « redditi derivanti dalla partecipazione in società ». Tali fatti possono essere classificati in due categorie:

a) fatti che producono regolarmente (dividendi) od occultamente spostamenti di ricchezza *dalla società ai soci*;

b) fatti che fanno pervenire *ai soci da soggetti terzi (ossia diversi dalla società)* « redditi derivanti dalla partecipazione in società ».

Sugli spostamenti di ricchezza dalla società ai soci diversi dai dividendi formalmente deliberati molto è stato scritto, specie fuori dal nostro Paese (e soprattutto in U.S.A., ove l'art. 302 dell'Internal Revenue Code sottopone ad imposizione personale tutte le svariate operazioni costituenti « distribution essentially equivalent to a dividend »). Si sono così individuate fattispecie quali, ad esempio, lo « stock redemption », ossia l'acquisto da parte della società di azioni proprie ad un prezzo più elevato di quello di mercato, o il « transfer pricing », ossia il praticare in occasione di transazioni commerciali tra società e socio (o eventualmente tra società di uno stesso gruppo) prezzi « anormali » tali da produrre un occulto spostamento di ricchezza. Nel nostro Paese il problema della distribuzione occulta di utili è stato affrontato sovente, ma prevalentemente in occasione della imposizione personale sui soci di società « a ristretta base azionaria », pervenendosi a soluzioni per solito piuttosto pragmatiche; sul piano normativo, comunque, sia l'art. 27 del d.P.R. n. 600 del 1973 sia l'art. 1 della legge n. 904 del 1977 parlano di « utili in qualsiasi forma e sotto qualsiasi denominazione distribuiti ».

Qui interessano però i fatti della seconda delle due predette categorie, mediante i quali si ha realizzo, da parte di soci, dei cosiddetti « capital gains ». E' frequente la raffigurazione (di comodo) dei « capital gains » alla stregua di plusvalenze « speculative », plusvalenze quindi ottenute nel breve periodo attraverso l'assunzione di particolari rischi. In realtà, sovente, anzi normalmente, i « capital gains » sono conseguenza di fatti non « speculativi » ma intimamente connaturati allo strumento societario.

Tra questi, di primaria importanza, l'autofinanziamento (palese nel caso di accantonamento di utili non distribuiti ma sottoposti ad IR-PEG, occulto in molte altre situazioni non poche delle quali prodotte da fatti di evasione fiscale del soggetto societario). L'autofinanziamento palese è opportunamente favorito dalle leggi tributarie, in vista però di una permanenza della ricchezza non distribuita sulla dotazione di risorse posta a disposizione del soggetto societario per la sua attività economica, e non di certo in vista di un successivo « realizzo » di detta ricchezza da parte dei singoli soci in occasione di operazioni di loro (non della società) totale o parziale disinvestimento (ad esempio, per cessazioni di azioni o di quote sociali), e quindi con modalità diverse dalla distribuzione di dividendi o in genere di utili. Pur non esistendo dati stati-

stici sull'entità dei flussi di ricchezza « aggiuntiva » (rispetto agli investimenti) che pervengono ai soci per via di disinvestimento, può ragionevolmente ritenersi — tenuto conto del descritto comportamento della grande maggioranza delle società (eccettuate quelle quotate in borsa, le quali seguono logiche economico-finanziarie differenti) — che tali flussi siano in realtà di entità superiore a quelli determinati dalla formale distribuzione di dividendi: ed in effetti, specie nelle società a « ristretta base », il socio persona fisica guarda piuttosto ai « capital gains » da lui monetizzabili mediante disinvestimenti (ancorché attuati nelle pieghe di « operazioni su capitali ») che ai dividendi ufficiali giustamente considerati modalità alquanto « ingenua » di far transitare nel proprio personale patrimonio le risorse prodotte da (o accumulate presso) il soggetto societario. Sicché, sottoporre ad IRPEF solo gli utili distribuiti, equivarrebbe a consentire, senza giustificazione produttiva alcuna un « vuoto » di imposizione di cospicua importanza economica.

Va aggiunto che i « capital gains » possono formarsi non in pari misura per ciascun socio, ma con un accumulo sulle partecipazioni del socio (o dei soci) di maggioranza o comunque detenenti il controllo della società (si parla, a questo proposito, di « premio di controllo », esplicitamente previsto da alcune legislazioni estere). Solo formalmente tutti i soci (ordinari) sono in posizione di parità (salva — s'intende — la diversa entità delle rispettive partecipazioni). Ad esempio, nel momento della effettuazione di conferimenti per la sottoscrizione di nuove azioni ordinarie a pagamento in occasione di un aumento di capitale di una società in buone condizioni economiche, eguale è l'importo da versare per ciascuna azione o quota; senonché, un istante dopo il pagamento delle somme versate per sottoscrivere le nuove azioni, una parte del « valore » di queste si sposta dai piccoli azionisti agli azionisti di maggioranza, le cui azioni vecchie e nuove possono essere (e in pratica sono) scambiate a prezzi superiori — non di rado superiori al doppio — di quelli ottenibili per la cessione delle azioni dei piccoli azionisti. Vi sono dunque « capital gains » originati — a favore dei titolari dei pacchetti di maggioranza — dal cosiddetto « collocamento » delle azioni presso piccoli azionisti.

Com'è noto, la formazione di plusvalenze su azioni o quote sociali (o su individuati « pacchetti » di azioni o quote) può essere determinata da cause diverse da quelle testè descritte. Può trattarsi di cause produttive di plusvalenze reali (che possono formarsi sulle azioni o quote sociali ovvero sui beni patrimoniali delle società, ad esempio, per rendita edilizia) o di cause produttive di plusvalenze solo nominali per variazione del metro monetario, la quale però incide contemporaneamente anche sulle passività delle società, al punto che è stato recentemente calcolato che gran parte dei bilanci societari formalmente in passivo per l'incidenza di cospicui oneri finanziari sarebbero in attivo se

solo si computassero tali oneri al netto delle variazioni del metro monetario (escludendo cioè il passaggio attraverso il conto economico di quote di sostanziale rimborso dei prestiti rappresentate come interessi passivi). La molteplicità delle cause di formazione delle plusvalenze, comunque, non rileva per la imponibilità di queste, se non nei casi e nei limiti consentiti da particolari leggi fiscali.

E' dunque palese l'esigenza — avvertita anche in altri Paesi — di una imposizione dei « capital gains » quanto meno nel momento (differito) in cui essi vengono realizzati, mediante cessione delle azioni o delle quote sociali o mediante cessione onerosa dei diritti di opzione o mediante altre modalità: ad esempio, in società « a ristretta base azionaria » (e, a fortiori, in società con unico azionista) i soci possono occultare l'alienazione di un pacchetto anche maggioritario sotto l'esclusione del diritto di opzione — ex art. 2441, commi quinto e successivi cod. civ. — e la riserva, ovviamente contrattata con atto parasociale e comunque fuori dalle sedi societarie, delle nuove azioni, a favore di un nuovo socio.

Tra l'altro, una imposizione sui « capital gains » vale anche ad evitare che gli imprenditori veri, quelli che operano per la produzione e/o distribuzione di beni e servizi, vengano ad essere trattati in modo peggiore rispetto agli operatori che « fanno affari » trafficando in pacchetti azionari e in genere mediante operazioni cosiddette « finanziarie »; essa quindi può contribuire a stabilire — anche all'interno delle « strutture » del sistema economico — un più corretto equilibrio tra impresa produttiva e attività *lato sensu* speculative.

Com'è noto, il problema della imposizione diretta sui « capital gains » è, almeno a livello di previsione normativa (e salvo interventi legislativi di sostanziale alleggerimento del potenziale carico fiscale sulle plusvalenze accumulate), risolto quando la veste di socio è assunta da un soggetto sottoposto ad IRPEG o da una società in nome collettivo o in accomandita semplice (ma per le società di persone la realtà si discosta non di poco dalla previsione normativa) o da una persona fisica titolare di impresa ricompresa nella previsione di cui all'art. 53 comma secondo del d.P.R. n. 597 del 1973; gli artt. 53 e 54 di detto d.P.R. e l'articolo 5 comma secondo del d.P.R. n. 598 del 1973 dispongono che i « capital gains » costituiscono, per tali soggetti, « ricavi » e non « plusvalenze ». I corrispettivi delle cessioni d'azioni e quote sociali (o diritti di opzione) sono dunque per essi equiparati ai corrispettivi delle cessioni di beni « alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa » (e la società è, per presunzione assoluta, impresa). Il problema dell'imposizione nei confronti dei soci (anche società e imprese) « non residenti » sembra ora compiutamente risolto (come tra breve si dirà) dalla « integrazione » apportata all'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973.

Diverso è il discorso per le persone fisiche con la sola eccezione delle persone fisiche titolari di impresa individuale per così dire « finanziaria »). Per i « capital gains » conseguiti da tali soggetti non v'era nei decreti delegati del 1973 una *specific*a disciplina (il che — va subito precisato — non equivale a dire che non vi fosse alcuna disciplina): ciò è alquanto singolare se si considera che all'epoca l'argomento era già esplicitamente trattato nell'art. 13 del modello di convenzione per evitare le doppie imposizioni predisposto dalla OCDE, ora OCSE (articolo che si trova trasposto in norme di diritto internazionale tributario, quale ad esempio l'art. 13 della menzionata convenzione italo-svizzera). Si riporta quasi la sensazione che il nostro ordinamento tributario sia arretrato rispetto agli ordinamenti di altri Paesi almeno per quanto attiene allo specifico problema qui trattato.

Nella assenza di una specifica disciplina si è diffuso — ad avviso dello scrivente, a torto — il convincimento che i « capital gains » realizzati da persone fisiche (con l'eccezione anzidetta) siano imponibili con IRPEF solo entro i limiti stabiliti dall'art. 76 del d.P.R. n. 597 del 1973, e cioè solo alla stregua di « plusvalenze » e quando conseguiti « mediante operazioni poste in essere con fini speculativi » (con i relativi notoriamente ardui oneri di prova). In pratica si è diffuso — ripetesì, a torto — il convincimento di una esenzione di fatto dalla IRPEF dei « capital gains » in questione.

Né adeguato rilievo è stato dato all'art. 77 del d.P.R. n. 597 del 1973, ove si qualificano imponibili i redditi « derivanti da attività (oggettivamente) commerciali » anche quando non v'è organizzazione imprenditoriale o comunque « professione abituale » di imprenditore. Si è ritenuto esauriente far capo alla rozza qualificazione della categoria dei « redditi diversi » come categoria « residuale », senza rilevare che tale categoria in realtà non esiste come entità concettuale unitaria, e senza evidenziare che l'art. 77 citato è conseguenza della creazione della nozione di « reddito di impresa » (nozione a sua volta originata anche dall'intendimento di enfatizzare la rilevanza fiscale alle scritture contabili dell'impresa). Ed in effetti l'art. 85 del T.U. delle leggi sulle imposte dirette del 1958 comprendeva i redditi di cui all'odierno art. 77 nella categoria B.

Sicché, l'art. 76, commi primo e secondo, del d.P.R. n. 597 del 1973 — per di più interpretato in modo restrittivo e non aderente alla logica ed alla realtà del « mondo degli affari » — ha potuto operare per così dire da schermo contro l'applicazione del successivo art. 77, da schermo al riparo del quale si tende a collocare anche i « capital gains » dei quali si tratta. Ciò vale anche nei riguardi del successivo art. 80, disposizione — questa — la cui genericità va a scapito della sua effettività ed incisività (cfr. MERLINO, *L'art. 80 etc.*, in *Boll. trib.*, 1982, 352).

V'è di più. L'ultimo comma del menzionato art. 76 contiene una disposizione relativa al realizzo delle plusvalenze « attraverso l'acquisizione e la successiva vendita di quote o azioni non quotate in borsa »; disposizione che, pur avendo uno specifico scopo antielusivo (che i contribuenti tendono a svuotare facendo circolare le azioni o quote di una altra società con ruolo di società-madre rispetto a quella cui gli immobili appartengono), potrebbe — seppur non a ragione — essere invocata come limitativa la imponibilità delle plusvalenze realizzate mediante cessioni di azioni o quote sociali (sul punto si tornerà tra breve).

3. - In questo contesto normativo è calato, con efficacia dal primo gennaio 1981, il d.P.R. 30 dicembre 1980 n. 897, il quale ha « integrato » l'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973 disponendo che « si considerano prodotti del territorio dello Stato, ai fini dell'applicazione dell'imposta nei confronti dei non residenti... 10) le plusvalenze realizzate mediante cessioni di quote di società a responsabilità limitata o di azioni non quotate in borsa, ovvero di azioni quotate in borsa attraverso le quali il cedente esercita o poteva esercitare l'influenza dominante di cui all'articolo 2359, primo comma, 2), del codice civile ».

In relazione al contenuto di questa disposizione integrativa appare doveroso esaminare le seguenti questioni:

1) se le plusvalenze in questione debbano essere classificate tra i *redditi di capitale* (cat. B) « derivanti da partecipazioni in società » e previsti dall'art. 41 lett. c del d.P.R. n. 597 del 1973, salvo — s'intende — il loro confluire nei *redditi d'impresa* (cat. D) nell'ipotesi prevista dal successivo art. 44, o se invece le plusvalenze medesime debbano accedere « residualmente » ai *redditi diversi* (cat. E);

2) più in generale, come la disposizione riportata vada coordinata con le altre (e, per solito, anteriori) disposizioni del d.P.R. n. 597 del 1973 (segnatamente con gli artt. 12, 41, 53, 54, 76, 77 e 80 di detto decreto) e del d.P.R. n. 598 del 1973 (segnatamente con gli artt. 5, 11, 12, 22 e 23 di tale decreto) nonché le disposizioni contenute in convenzioni « per evitare le doppie imposizioni »;

3) se la disposizione integrativa riportata, oltre alla evidente portata di norma di diritto internazionale tributario, contenga anche implicita *conferma* di una preesistente norma di generale applicazione, operante cioè nei confronti di tutti i soggetti (residenti e non residenti).

In ordine a tali quesiti — l'ultimo dei quali maggiormente interessa, anche per l'esame in corso di posizioni concrete — non pare si sia finora avuta una specifica presa di posizione ufficiale del Ministero delle finanze.

Va subito osservato che l'importanza di principio della riportata disposizione « integrativa » — la quale può e deve interagire con il

sistema delle norme colmando (non già una vera e propria «lacuna» ma) uno spazio *non specificatamente* disciplinato — è stata prontamente avvertita dai tributaristi privati. E ciò può spiegare come i commenti ostili alla riportata novella del 1980 (cfr. il quotidiano *Il sole-24 ore* del 6 e del 16 gennaio 1981) si siano smorzati dopo che — sia pure con un intervento non ufficiale (cfr. TREMONTI, *Il sole-24 ore* del 7 gennaio 1981) — si è lasciato intendere che la nuova disposizione potrebbe essere ricondotta entro gli stretti limiti dell'art. 76 citato («essendo altresì necessario a questo effetto, *id est* per l'imposizione, il concorso di ulteriori elementi quali ad esempio l'intento speculativo»).

4. - Prima di affrontare il nucleo centrale delle questioni prospettate (e cioè la classificazione dei redditi da «capital gains»), appare utile eliminare alcune minori questioni concernenti la sopra riportata disposizione aggiunta dal d.P.R. n. 897 del 1980. Tale disposizione non concerne le cessioni di quote di società di persone, ancorché plusvalenze possano nella pratica manifestarsi anche in occasione di dette cessioni; la limitazione della portata della disposizione *de qua* alle sole azioni e quote di s.r.l. appare in effetti coerente con le, dinanzi tratteggiate, linee generali del sistema.

La disposizione in esame considera uno specifico soggetto — il «cedente» (e quindi il reddito da costui acquisito e posseduto) — ed uno specifico tipo di atti — le cessioni di azioni o quote sociali —; essa, in quanto aggiunta all'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973, ha presente — *in via immediata* — il cedente «non residente». È stata sollevata la questione se la nuova disposizione concerna solo le azioni o quote di società «che hanno nel territorio dello Stato la sede legale o amministrativa o l'oggetto principale dell'attività», o invece concerna anche le azioni o quote di società «non residenti» (ad esempio, di diritto svizzero). La questione può essere per il momento accantonata in quanto marginale e non influente rispetto al discorso che qui si va svolgendo; ed in effetti, quand'anche si aderisse alla tesi più restrittiva (e più cauta) e cioè si ritenesse che la nuova disposizione concerna solo quote e azioni di società italiane, rimarrebbero sostanzialmente non sminuite le implicazioni da essa desumibili. Comunque la questione, di tutt'altro che facile soluzione, non pare possa essere risolta che sulla base del criterio fissato dagli artt. 2 n. 21 e 3 n. 9 della legge delega n. 825 del 1971 (luogo di produzione del reddito), criterio che deve essere rispettato dai decreti delegati «integrativi e correttivi».

Artificiosamente creata da tributaristi privati (allo scopo inespresso di rinchiudere la nuova disposizione entro lo schema della disciplina degli utili distribuiti dalla società ai soci) è la questione se le plusvalenze *de quibus* debbano essere soggette a ritenuta: è agevole osservare che si è del tutto al di fuori dall'ambito della normativa sulla ritenuta e

sul credito d'imposta, dal momento che la disposizione in esame concerne fatti che producono spostamenti di ricchezza (non dalla società ma) da un terzo — il cessionario — al socio cedente.

Di agevole soluzione parrebbe anche la questione se la nuova disposizione *de qua*, allorché parla di « cedente », alluda solo a soggetti societari o anche alle persone fisiche (imprenditori e non) e agli altri soggetti. Ed in effetti varie considerazioni inducono a ritenere che « cedente » possa essere qualsivoglia soggetto. Il richiamo all'art. 2359 cod. civ. non sembra contraddire tale assunto: appare infatti consentito (ed anche razionale) che la norma fiscale recepisca ed utilizzi uno strumento concettuale (la nozione di « controllo » emersa nell'ambito della disciplina civilistica delle società) anche in ambito diverso da quello originario (conforme CARBONETTI, *Plusvalenze realizzate da non residenti*, in *Dir. prat. trib.* 1981, I, 400); del resto, la formula usata dalla norma fiscale in esame non coincide con quella usata dal legislatore civile, se non altro per l'inciso « o poteva esercitare ». La nozione di « controllo » è, in effetti, necessariamente collegata con l'istituto società solamente in quanto sono le società ad essere protagonisti *passivi* del controllo, mentre nulla esclude che questo possa essere esercitato da soggetti diversi da quelli societari. Inoltre, sul piano testuale, un argomento potrebbe essere tratto dalla mancata menzione del cosiddetto controllo indiretto (art. 2359, I comma, n. 3, cod. civ.).

Non pare il caso di soffermarsi sul punto che la nuova disposizione richiama il n. 2 (cosiddetto controllo di fatto) e non anche il n. 1 (cosiddetto controllo di diritto) del primo comma dell'art. 2359 cod. civ. È stato osservato che in pratica il soggetto il quale disponga della maggioranza nelle assemblee ordinarie esercita o può esercitare influenza dominante.

5. - Sgomberato il campo dalle questioni non influenti o marginali, può affrontarsi il punto se la nuova disposizione vada a collocarsi — come da taluno sostenuto — per così dire all'interno della fattispecie prevista dall'art. 76, primo e secondo comma, del d.P.R. n. 597 del 1973. Considerazioni d'ordine testuale e di ordine sistematico inducono a propendere per una risposta negativa.

L'art. 76 citato parla di « plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi »; la nuova disposizione *de qua* parla invece di « plusvalenze realizzate mediante cessioni di quote... o di azioni », senza aggiungere che tali cessioni devono anche essere « poste in essere con fini speculativi ». Il che chiaramente sta a specificare che il carattere speculativo delle cessioni (e degli acquisti che le hanno precedute) è presunto *juris et de jure*, o — più esattamente — che il « fine speculativo » o meno delle cessioni (e delle anteriori acquisizioni) non costituisce elemento della fattispecie prevista dalla nuova disposi-

zione, fattispecie che dunque è diversa da quella prevista dall'art. 76 menzionato e non può in alcun modo essere in essa ricompresa.

D'altro canto, la opposta interpretazione (riducente la fattispecie prevista dalla nuova disposizione a *species* del *genus* descritto dall'art. 76) finirebbe per modificare riduttivamente l'art. 41 lett. c del d.P.R. n. 597 del 1973, escludendo essa dai « redditi derivanti dalla partecipazione in società » quelli fluenti ai soci da soggetti diversi dalle società cui partecipano.

Un ulteriore elemento testuale in tale senso è offerto dalla stessa collocazione (in un apposito nuovo punto 10) della disposizione del 1980; si è dunque non già « integrato » il preesistente punto 6 dell'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973, ma crea una fattispecie separata e distinta delle plusvalenze speculative e in genere dei « redditi diversi ». Del resto, la nuova disposizione si rilevarebbe persino parzialmente controproducente — se si considerano le quote di s.r.l. (che non possono circolare all'estero) e le azioni le quali si trovino in Italia — rispetto al dichiarato fine di realizzare la « riduzione delle aree di evasione e di erosione fiscale », se fosse interpretata come *livellante al basso* — al livello cioè delle condizioni richieste per l'imposizione sulle plusvalenze conseguite « mediante operazioni poste in essere con fini speculativi » — il trattamento in precedenza differenziato dei « ricavi » e delle « plusvalenze » realizzate da « non residenti » mediante cessioni di azioni o quote (in proposito, cfr. CORSARO, *Le plusvalenze realizzate da non residente*, in *Boll. trib.* 1981, 597, e ris. min. n. 9/360 del 2 maggio 1979, in *Boll. trib.*, 1979, 1408).

Senza dubbio, rimane aperto un problema di coordinamento tra l'art. 19 e l'art. 6 comma primo di detto d.P.R. In proposito, una volta escluso che le plusvalenze *de quibus* siano classificate tra i « redditi diversi » di cui al citato art. 76, appare razionale — tenuto conto di quanto dianzi osservato — una loro classificazione tra i « redditi di capitale » ex art. 41 lett. c del d.P.R. n. 597 del 1973, salvo confluenza tra i « ricavi » di impresa nelle ipotesi previste dal successivo art. 44 (e dall'art. 5 del d.P.R. n. 598 del 1973).

Potrebbe, per vero, ipotizzarsi anche una classificazione delle plusvalenze *de quibus* tra i « redditi diversi » di cui all'art. 77 del d.P.R. n. 597 del 1973: una siffatta classificazione però appare rispecchiare meno fedelmente la loro effettiva natura economica, posto che i « capital gains » — come si è detto — normalmente sono non il frutto di una particolare « attività » del socio ma il risultato (non di rado meccanico) di processi di accumulazione e di processi di concentrazione dei « valori » all'interno del soggetto società. Sicché appare più corretto ritenere che siano proprio i « capitali » conferiti a provocare la formazione dei « capital gains ». Va aggiunto che, ove questi fossero portati nella categoria (o pseudo-categoria) dei « redditi diversi », più difficile po-

trebbe risultare mettere fuori giuoco il disposto dell'art. 76 più volte citato (e cioè in pratica evitare l'onere di fornire la prova « diabolica » dell'intento speculativo).

Sicché, ad una classificazione dei « capital gains » tra i « redditi diversi » di cui all'art. 77 citato si potrebbe accedere solo in via logicamente subordinata, solo cioè dopo aver escluso — ed è esclusione in linea di principio grave (anche per possibili riflessi in termini di trattamento fiscale) — che tra i « redditi derivanti dalla partecipazione in società » siano da comprendersi pure quelli provenienti da soggetti diversi dalla società.

Comunque, ove si arretrasse sulla linea della fattispecie descritta dall'art. 77 del d.P.R. n. 597 del 1973, potrebbe sostenersi che la presunzione assoluta di imprenditorialità delle attività delle società di capitali (art. 5 comma primo d.P.R. n. 598 del 1973, e art. 4 comma secondo lett. a) del d.P.R. n. 633 del 1972) comporta ed implica, di riflesso, che anche l'attività di acquisire e cedere partecipazioni in dette società debba essere qualificata — pur senza pervenirsi a tramutare sempre le « plusvalenze » in « ricavi » — alla stregua di una attività oggettivamente commerciale, con la sola esclusione — opportunamente rammentata dalla nuova disposizione in esame — delle partecipazioni minoritarie e comunque non « dominanti » (e, a fortiori, di quelle « di risparmio ») nelle società quotate in Borsa.

La collocazione delle plusvalenze previste dalla novella del 1980 non già tra le « plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi » ma tra i redditi di capitale conferma — sul piano di una interpretazione sistematica — l'insussistenza del « vuoto » di imposizione cui si è in precedenza accennato (« vuoto » che oltretutto contrasterebbe con la previsione di cui all'art. 12 lett. a del d.P.R. n. 597 del 1973), e quindi restituisce organicità all'ordinamento tributario.

Per i redditi in questione pare infatti possibile applicare i criteri-base della imposizione sui redditi di capitale (che, a ben vedere, è *essa pure categoria per certi versi residuale*): tassazione al lordo e per cassa (non per competenza), e confluenza — verificandosene le condizioni — nel reddito di impresa. Va precisato che la plusvalenza è già, per sua natura, il risultato di una sottrazione, e quindi consente essa pure una imposizione formalmente « al lordo ».

D'altro canto, v'è una *continuità economica tra dividendi e plusvalenze che non pare il caso di spezzare* in sede di classificazione dei redditi (anche se diversificato può rimanere il regime delle ritenute e del credito d'imposta). Una disciplina per l'imposizione sui « capital gains » collocata nell'ambito dei redditi diversi, ridurrebbe nell'art. 41 (redditi di capitale) la parola « redditi » ai soli « utili distribuiti », ed aprirebbe un problema di classificazione e — quel che più è grave — di effettiva sottoposizione ad imposizione per i redditi che sono, per così

dire, a metà strada (si pensi alla assegnazione di quote gratuite da parte di fondi di investimento esteri).

A ben vedere, la nuova disposizione del 1980, distinguendo tra plusvalenze realizzate mediante cessione di quote o di azioni e plusvalenze « speculative », illumina — *con forza di interpretazione autentica* — il significato profondo dell'art. 53 comma secondo del d.P.R. n. 597 del 1973, e — per quanto lo richiama — dell'art. 5 del d.P.R. n. 598 del 1973: tali disposizioni altro non sono se non applicazioni del principio posto dall'art. 44 del d.P.R. n. 597 del 1973, ed assolvono un compito di esplicazione di conseguenze che, anche in loro assenza, avrebbero potuto essere tratte direttamente da detto art. 44.

Letta nel modo prospettato, la novella del 1980 non si limita a dare una risposta a problemi interpretativi sorti in ordine alla sottoposizione (o meno) ad imposizione in Italia dei « ricavi » e delle « plusvalenze » conseguite da « non residenti » mediante cessioni di azioni o quote sociali, ma fornisce dati normativi utili ad una organica « ricostruzione » del sistema. Non può tacersi che in tal modo la nuova disposizione si trova ad essere caricata di compiti e di significati senz'altro eccessivi rispetto alla sua oggettiva natura e portata (ed alla molto limitata ampiezza del dibattito tecnico e politico che ha preceduto la sua formulazione); tuttavia, neppure può tacersi che il problema della imposizione diretta sui redditi da operazioni finanziarie e in genere su pacchetti di azioni o quote sociali richiede una soluzione.

Le considerazioni sin qui svolte inducono a ritenere risolta anche la questione — che forma oggetto del terzo dei quesiti prospettati all'inizio di questa nota — se la eliminazione del descritto « vuoto » non tanto d'imposizione quanto di specifica previsione normativa si abbia solo nei confronti dei « non residenti » o invece anche nei confronti dei « residenti ». In proposito, sembra corretto ritenere — mutuando le parole usate da CORSARO (*op. cit.*) — che « il legislatore della riforma... con l'art. 19 del d.P.R. n. 597 ai fini Irpef, richiamato dall'art. 22 del d.P.R. n. 598 ai fini Irpeg, ha fornito una elencazione delle varie categorie di reddito, con lo scopo precipuo non di dettare criteri di determinazione della materia imponibile diversi da quelli adottati nei riguardi dei soggetti residenti, bensì di fissare vari presupposti della imposizione, che per ciascuna categoria di reddito trovano un manifesto comune elemento: quello del collocamento con il territorio dello Stato ».

In altre parole, le norme di diritto internazionale tributario — specie quando sono chiamate ad operare anche nell'ambito territoriale della CEE (cfr. l'art. 21 della sopra menzionata proposta di direttiva) — non pare possono essere lette e interpretate in modo da produrre discriminazioni sostanziali ai danni dei « non residenti » (diversità di trattamento sono invece razionali e persino normali per quanto attiene alla riscossione, e così, ad esempio, in tema di ritenute): sottostante alla

norma di diritto tributario sostanziale da applicarsi ai « non residenti » sembra doveroso ritenere sussistente una norma di portata almeno pari, operante nei confronti dei « residenti ». Del resto, numerose sono le norme pattizie di diritto internazionale tributario che enunciano il principio di cui « i nazionali di uno Stato contraente, siano essi residenti o non di uno degli Stati contraenti, non sono assoggettati nell'altro Stato contraente ad alcuna imposizione o obbligo ad essa relativo, diversi o più onerosi di quelli cui sono o potranno essere assoggettati i nazionali di detto altro Stato che si trovino nella stessa situazione » (così, tra le molte, l'art. 25 della menzionata convenzione italo-svizzera).

6. - Rimangono da risolvere alcune questioni tutt'altro che trascurabili, ma « di contorno ». La prima concerne il particolare trattamento riservato — *in via derogatoria* — alle cessioni di azioni di società quotate in borsa non facente parte dei pacchetti di controllo. La *ratio* della deroga è palese ed ovviamente vale anche nei riguardi dei « residenti ». La platea dei piccoli azionisti e in genere degli azionisti non in grado di esercitare « influenza dominante », può conseguire plusvalenze (se le consegue) ridotte rispetto a quelle realizzabili dai soci « dominanti » (cfr. in tal senso CARBONETTI, *op. cit.*, 403). E comunque per i piccoli azionisti il semplice possesso delle azioni quotate non può essere ritenuto attività oggettivamente commerciale; sicché le relative eventuali plusvalenze rimangono imponibili solo in presenza di comprovato intento speculativo di cessioni (e anteriori acquisti).

Una seconda questione è determinata dalla presenza dell'ultimo comma dell'art. 76 del d.P.R. 597 del 1973. Detto articolo dedica molta attenzione alle plusvalenze immobiliari (ed a quelle formatesi sugli oggetti d'arte e di antiquariato), ma trascura il fenomeno delle plusvalenze su azioni o quote di società; fenomeno — questo — che considera all'ultimo comma solo in quanto « veicolo » del realizzo di plusvalenze immobiliari.

Non pare comunque che la presenza della citata disposizione — oltretutto anteriore alla novella del 1980 — valga ad inibire l'interpretazione dianzi prospettata: nel dettare l'ultimo comma dell'art. 76 — che, si noti, è strettamente collegato con la presunzione assoluta di cui al precedente terzo comma e quindi opera solo « al servizio » di essa — il legislatore delegato ha inteso non già regolare in via generale la materia della imposizione sulle plusvalenze realizzate mediante « vendita di quote o di azioni », ma solo porre in essere uno strumento « antielusione » *aggiuntivo* rispetto al sistema.

Una terza questione concerne la compatibilità della interpretazione sopra prospettata con il principio sottostante al sistema della imputazione (sistema che peraltro nel nostro ordinamento è solo parzialmente operante, per i soci persone fisiche): una imposizione IRPEF sui redditi da partecipazione in società diversi dagli utili distribuiti non può bene-

ficiare *de jure condito* del meccanismo del credito di imposta e quindi finisce per risultare più onerosa e per duplicare l'imposizione IRPEG sugli utili non distribuiti (s'intende, se e per quanto questa si sia effettivamente avuta); d'altro canto, neppure si avrebbe una applicazione dell'IRPEF con tassazione separata (come in caso di cessione d'azienda). Indubbiamente, questo è un argomento da non sottovalutare: potrebbe sostenersi (ed è stato da taluno sostenuto) essere non sperequato ed illogico che il mancato (totale o parziale) recupero — attraverso il credito d'imposta — della IRPEG sugli utili non distribuiti operi alla stregua di una imposizione nella sostanza sostitutiva dell'imposta personale progressiva. Può però osservarsi che una ancor più irrazionale sperequazione emerge proprio dalla assenza di progressività nel carico fiscale sulle plusvalenze in questione, sovente di cospicuo importo; che l'inconveniente in questione, rimane per così dire « a valle » rispetto alla classificazione delle plusvalenze stesse come redditi di capitale; che comunque la società esprime una capacità contributiva propria, autonoma rispetto a quella dei soci; e che non pare tecnicamente impossibile una normativa che operi qualche correttivo in considerazione dell'onere IRPEG *eventualmente* sopportato in relazione alla parte di « ricchezza » pervenuta ai soci con modalità diverse dalla distribuzione di utili.

Del pari, non parrebbe sussistano ostacoli a che, per le azioni e quote di che trattasi possedute da « normali » persone fisiche, venga disposta una estensione di criteri di rivalutazione dei cespiti di impresa per quanto le variazioni del metro monetario non abbiano inciso anche sui debiti delle società cui azioni o quote si riferiscono. Del resto, il problema cui si accenna condiziona anche l'effettivo operare del più volte citato art. 76.

7. - Un'ultima questione concerne la procedura di accertamento delle plusvalenze realizzate mediante cessioni di azioni o di quote sociali. Non pare che le difficoltà tecnico-fiscali di accertamento di tali plusvalenze siano maggiori delle difficoltà di accertamento di altri redditi; anzi, la analisi sui movimenti finanziari è — per la presenza di numerosi atti giuridici formalizzati ed anche senza tener conto del disposto degli artt. 35 e segg. del R.D. 29 marzo 1942 n. 239 — notevolmente più agevole del controllo sulle entità di ricavi e costi o sulle quantità di beni e servizi prodotti o commerciati, ceduti o immagazzinati. Ovviamente sarebbe opportuno dotare l'amministrazione finanziaria di ulteriori strumenti (e normativi e organizzativi) atti a consentire istruttorie sui flussi di ricchezza di cui si è detto. Un ausilio potrebbe venire dai documenti societari ufficiali, quali ad esempio la stima ex art. 2441 cod. civ., da rendere sempre doverosa (la prassi la ritiene non indispensabile quando vi sia accordo unanime dei soci). Comunque, il *modus procedendi* po-

trebbe rimanere quello normale, della dichiarazione del reddito ad opera del contribuente e del successivo controllo (anche sulla base dell'art. 64 del d.P.R. n. 597 del 1973) da parte dell'ufficio; *modus* del resto già seguito ad esempio per l'applicazione dell'art. 76 ultimo comma citato.

Si è dianzi accennato al R.D. 29 marzo 1942 n. 239. Tale decreto prescrive, tra l'altro, all'art. 37 comma secondo, che entro il 31 gennaio ed il 31 luglio di ciascun anno « debbono essere fatte le comunicazioni (allo Schedario nazionale dei titoli azionari) relative alla emissione di azioni da parte di società di nuova costituzione nonché quelle relative al movimento delle azioni dipendente da variazioni di capitale ». È notorio che, in accoglimento di richieste avanzate dalla Assonime, il Ministero delle finanze nel 1964 ritenne consentito leggere nell'art. 1, comma terzo, della legge 29 dicembre 1962 n. 1745 (malgrado il contenuto dell'art. 20 della stessa legge) una disposizione di implicita parziale abrogazione del citato art. 37: le comunicazioni allo Schedario furono limitate alla sola emissione di azioni da parte della società di nuova costituzione, con esclusione cioè dei movimenti dipendenti da aumenti di capitale.

In realtà, la legge n. 1745 del 1962 non contiene affatto la disposizione abrogante che in essa si è voluto leggere: essa ha *aggiunto* nuovi obblighi di comunicazione allo Schedario, *non* ha *sostituito* le nuove comunicazioni a quelle in precedenza prescritte. Significativo il quarto comma dell'art. 7 ove si impone alle « società che nell'anno solare precedente non abbiano deliberato la distribuzione di utili » l'obbligo di comunicare allo Schedario « nome cognome paternità e domicilio » dei titolari dei titoli azionari depositati ai fini dell'intervento dell'assemblea ordinaria; un obbligo — questo — che, saldandosi con l'obbligo di comunicare i nominativi dei percettori di utili distribuiti, nella sostanza conferma gli artt. 32, 36 e 37 del R.D. 29 marzo 1942 n. 239 e dà concreto seguito alla nominatività obbligatoria dei titoli azionari (R.D.L. 25 ottobre 1941 n. 1148, e R.D. 24 luglio 1942 n. 861). Nei fatti, comunque, lo Schedario è stato in gran parte disattivato; si impone ora la necessità di riattivarlo, per quanto occorre all'accertamento dei « capital gains » (e alla determinazione sintetica del reddito complessivo di persone fisiche).

FRANCO FAVARA

LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

legge 11 aprile 1950, n. 130, art. 4, quinto comma, « Miglioramenti economici ai dipendenti statali » come modificato dall'art. 8 della legge 8 aprile 1952, n. 212 « Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali ».

Sentenza 7 aprile 1983, n. 83, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge reg. Emilia-Romagna 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4, secondo comma, limitatamente alle parole « o a singoli componenti la giunta stessa ».

Sentenza 10 marzo 1983, n. 48, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge reg. Umbria 10 aprile 1975, riapprovata il 23 gennaio 1976.

Sentenza 16 marzo 1983, n. 54, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge reg. Campania 17 dicembre 1975, riapprovata il 26 febbraio 1976.

Sentenza 16 marzo 1983, n. 54, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, nelle parti concernenti le attribuzioni delle regioni, in cui, relativamente all'ambito territoriale del Trentino-Alto Adige, non statuisce che dette attribuzioni spettano alle province di Trento e Bolzano.

Sentenza 22 febbraio 1983, n. 31, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge reg. Valle d'Aosta 28 gennaio 1977, riapprovata il 31 marzo 1977.

Sentenza 16 marzo 1983, n. 54, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

codice civile, art. 154 [come modificato dall'art. 35 della legge 19 maggio 1975, n. 151] (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1983, n. 104, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

codice di procedura civile, art. 246 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 7 aprile 1983, n. 85, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 62, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1983, n. 106, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 252 (artt. 3, 5, 24, 28, 97 e 128 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1983, n. 72, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 8 marzo 1938, n. 141, art. 98 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1983, n. 73, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 87, settimo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 28 febbraio 1983, n. 39, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

Sentenza 28 febbraio 1983, n. 40, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, primo comma (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1983, n. 46, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, primo comma, lettera c) (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1983, n. 46, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 4 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1983, n. 46, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 11, quarto comma [così come modificato dall'art. 9 della legge 28 ottobre 1970, n. 775] (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 7 aprile 1983, n. 81, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 8 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 29 marzo 1983, n. 77, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, artt. 16, primo, secondo e nono comma, e 150 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 7 aprile 1983, n. 81, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 3, secondo comma (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Sentenza 7 aprile 1983, n. 82, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 25 novembre 1971, n. 1042, art. 2, primo comma (artt. 3, 24, 25, 28, 42, 54, 97, 101, 103 e 113 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1983, n. 70, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 13, terzo e quarto comma (art. 53 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1983, n. 103, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 18 maggio 1974, n. 217 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 21 aprile 1983, n. 105, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1 (artt. 39, 76 e 117 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1983, n. 69, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 13, 15, 27, 29, 32, 36, 39, 84, 90, 91, 92, 94, 103 e 107 (artt. 8, n. 25, 9, n. 10, e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 febbraio 1983, n. 31, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge 24 dicembre 1975, n. 706, art. 16 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 16 marzo 1983, n. 55, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 29 aprile 1976, n. 177, art. 7 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1983, n. 46, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 3 e 6 (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1983, n. 76, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 17 novembre 1976, n. 751, artt. 3 e 6 (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1983, n. 76, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 13 aprile 1977, n. 114, artt. 19 e 20 (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1983, n. 76, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 12 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 19 marzo 1983, n. 68, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

III - QUESTIONI PROPOSTE

codice civile, art. 162, terzo comma [nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge 10 aprile 1981, n. 142] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 29 maggio 1981, n. 758/82, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

codice civile, art. 564, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 30 marzo 1982, n. 652, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

codice civile, art. 2752, secondo comma [come modificato dalla legge 29 luglio 1975, n. 426] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 10 giugno 1982, n. 808, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

codice civile, art. 2758, secondo comma [nella modif. derivante dalla legge 29 luglio 1975, n. 426] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 20 maggio 1982, n. 672, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

codice di procedura civile, art. 409, n. 3 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Racconigi, ordinanza 29 luglio 1982, n. 737, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

codice di procedura civile, art. 538, secondo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Nizza Monferrato, ordinanza 4 agosto 1982, n. 749, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Pretore di Nizza Monferrato, ordinanza 4 agosto 1982, n. 750, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Pretore di Nizza Monferrato, ordinanza 4 agosto 1982, n. 751, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Pretore di Nizza Monferrato, ordinanza 4 agosto 1982, n. 757, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

codice penale, art. 57 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 24 marzo 1982, n. 667, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

Tribunale di Monza, ordinanza 29 aprile 1982, n. 738, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

codice penale, art. 200, primo comma (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Pretore di Biella, ordinanza 25 giugno 1982, n. 649, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

codice penale, artt. 204 cpv. e 219, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Corte d'assise d'appello di Cagliari, ordinanza 15 ottobre 1982, n. 859, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

codice penale, art. 688 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 12 marzo 1982, n. 769, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

codice di procedura penale, artt. 151, terzo comma, e 192, secondo comma (art. 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 13 luglio 1982, n. 718, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

codice di procedura penale, art. 263-ter (artt. 3, 24, 25 e 31 della Costituzione).

Tribunale di Catanzaro, ordinanza 25 settembre 1982, n. 795, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

codice di procedura penale, art. 579, primo comma (art. 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 22 marzo 1982, n. 734, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

codice penale militare di pace, art. 191, prima ipotesi (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 22 luglio 1982, n. 752, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 8 agosto 1895, n. 486, art. 11, all. T) all'art. 39 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 15 aprile 1982, n. 824, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Corte di cassazione, ordinanza 15 aprile 1982, n. 823, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

Corte di cassazione, ordinanza 15 aprile 1982, n. 826, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 13 giugno 1912, n. 555, artt. 1, n. 2, 2 e 20 delle disposizioni sulla legge in generale (artt. 3, 29 e 30 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 28 giugno 1982, n. 684, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 3, primo comma, ultima parte, e 67 (artt. 3, 111 e 125 della Costituzione).

Corte dei Conti, ordinanza 6 ottobre 1982, n. 85/83, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 26, primo comma (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 9 luglio 1982, n. 685, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

d.lvo C.p.S. 4 aprile 1947, n. 207, art. 18 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 24 ottobre 1980, n. 777/82, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 8 febbraio 1948, n. 47, artt. 1, 9 e 13 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 24 marzo 1982, n. 667, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

Tribunale di Monza, ordinanza 29 aprile 1982, n. 738, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

- legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13** (art. 3 della Costituzione).
Tribunale di Rieti, ordinanza 11 maggio 1982, n. 838, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.
- legge 2 marzo 1949, n. 144, art. 15** (art. 3 della Costituzione).
Tribunale di Sondrio, ordinanza 22 luglio 1982, n. 651, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.
- legge reg. Sicilia 20 marzo 1951, n. 29, art. 10, ultimo comma** (art. 51 della Costituzione).
Tribunale di Palermo, ordinanza 12 novembre 1982, n. 925, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.
- d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 20, art. 22** (art. 76 della Costituzione).
Corte dei conti, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 661, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.
- legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).
Tribunale di Roma, ordinanza 22 luglio 1982, n. 710, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.
- d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 85** (art. 3 della Costituzione).
Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanza 24 novembre 1981, n. 725/82, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.
- t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 92** (artt. 3 e 36 della Costituzione).
Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 5 giugno 1980, n. 767/82, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.
- d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119** (artt. 3, 36 e 53 della Costituzione).
 Pretore di Poggibonsi, ordinanza 16 settembre 1982, n. 760, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.
- d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 87, 89 e 140** (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).
Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 793, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.
- d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 87, 89 e 140, ultimo comma** (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).
Commissione tributaria di primo grado di Ragusa, ordinanza 5 giugno 1982, n. 930, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 89, ultimo comma, e 140, ultimo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 791, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 792, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 5 marzo 1961, n. 90, art. 41 (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanza 24 novembre 1981, n. 725/82, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 6 gennaio 1963, n. 13, art. 10 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 6 marzo 1981, n. 801/82, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 26 ottobre 1982, n. 848, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanza 17 settembre 1982, n. 748, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, primo e quarto comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Vercelli, ordinanza 4 giugno 1982, n. 743, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Tribunale di Vercelli, ordinanza 4 giugno 1982, n. 744, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 144 [modificato dalla legge 27 dicembre 1975, n. 780, art. 2] (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 27 luglio 1982, n. 670, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, tabella all. n. 8 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 27 luglio 1982, n. 670, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge 13 luglio 1966, n. 615, artt. 1 e 20 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Chivasso, ordinanza 23 luglio 1982, n. 675, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 2 e 7 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Caltanissetta, ordinanza 24 settembre 1981, n. 679/82, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, lett. c) (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, ordinanza 24 novembre 1981, n. 779/82, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, primo comma, lett. c) (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 7 maggio 1982, n. 708, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 5 (artt. 1, 3, 4 e 35 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 27 settembre 1982, n. 847, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 16, quarto comma (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Tribunale di Frosinone, ordinanza 23 giugno 1982, n. 746, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 16, quarto comma (artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 30 marzo 1982, n. 694, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 25 ottobre 1968, n. 1089, art. 18 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 19 ottobre 1982, n. 830, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 30 aprile 1969, n. 153, artt. 20 e 22 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 21 maggio 1982, n. 681, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge reg. Friuli-Venezia Giulia 11 luglio 1969, n. 13, artt. 1, 3 e 10 (artt. 4, 11, 12, 58 e 60 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e artt. 3, 18 e 97 della Costituzione).

Pretore di Tolmezzo, ordinanza 7 luglio 1982, n. 646, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge 22 dicembre 1969, n. 967, art. 2 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, ordinanza 2 giugno 1982, n. 780, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 20 maggio 1970, n. 300, artt. 28 e 37 (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 26 settembre 1982, n. 785, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 1, 2, 3, primo, secondo e terzo comma, e 4 (art. 81 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 14 maggio 1982, n. 729, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 3, secondo comma, e 4 (art. 81 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 3 giugno 1982, n. 691, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

d.P.R. 15 aprile 1971, n. 322, art. 11, parte terza (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Chivasso, ordinanza 23 luglio 1982, n. 675, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 4 agosto 1971, n. 589, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 19 ottobre 1982, n. 830, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6 (art. 81 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 12 luglio 1982, n. 723, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Pretore di Bologna, ordinanza 23 settembre 1982, n. 773, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Tribunale di Brescia, ordinanza 22 aprile 1982, n. 774, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Pretore di Bologna, ordinanza 22 settembre 1982, n. 781, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Pretore di Bologna, ordinanza 22 settembre 1982, n. 782, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Pretore di Bologna, ordinanza 23 settembre 1982, n. 783, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Pretore di Bologna, ordinanza 23 settembre 1982, n. 797, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Pretore di Bologna, ordinanza 23 settembre 1982, n. 798, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Pretore di Bologna, ordinanza 23 settembre 1982, n. 813, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Pretore di Bologna, ordinanza 7 ottobre 1982, n. 816, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Pretore di Bologna, ordinanza 5 ottobre 1982, n. 818, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Pretore di Bologna, ordinanza 28 settembre 1982, n. 814, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

Pretore di Bologna, ordinanza 14 ottobre 1982, n. 817, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6, secondo comma (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 6 luglio 1982, n. 677, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 4 (artt. 3 e 52 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanza 9 novembre 1979, n. 742/82, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 11 agosto 1972, n. 485, art. 23 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 21 maggio 1982, n. 681, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 12, primo e terzo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 5 ottobre 1982, n. 821, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39 (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Trapani, ordinanza 22 giugno 1982, n. 754, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 4 giugno 1981, n. 819/82, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 4 giugno 1981, n. 820/82, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 3, secondo comma (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 14 luglio 1981, n. 855/82, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge prov. di Trento 30 dicembre 1972, n. 31, art. 28, primo e quinto comma [come modificato dalla legge prov. di Trento 23 ottobre 1974, n. 33] (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 6 luglio 1982, n. 766, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

t.u. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 37 [quale interpretato dalla legge 22 dicembre 1980, n. 891, art. 22-ter] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 2 aprile 1982, n. 761, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Tribunale di Catania, ordinanza 2 aprile 1982, n. 762, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 332 (artt. 3, 13 e 27 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 22 febbraio 1982, n. 662, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 2 febbraio 1973, n. 12, art. 20, ultimo comma, n. 3 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 8 giugno 1982, n. 703, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), e 46 (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 790, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 12 maggio 1982, n. 787, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 788, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 789, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 791, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 792, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 31 marzo 1982, n. 786, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), 14 e 46, secondo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ragusa, ordinanza 5 giugno 1982, n. 930, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 74 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Montepulciano, ordinanza 26 maggio 1982, n. 733, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34 (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 790, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 12 maggio 1982, n. 787, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 788, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 789, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 791, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 19 maggio 1982, n. 792, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 31 marzo 1982, n. 786, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

d.l. 1 ottobre 1973, n. 580, art. 5, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 29 aprile 1982, n. 687, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 13, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 18 giugno 1982, n. 709, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge reg. Lombardia 19 agosto 1974, n. 48, art. 14 (art. 117 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 26 maggio 1982, n. 721, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

Corte di cassazione, ordinanza 14 maggio 1982, n. 906, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 29 settembre 1982, n. 775, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge reg. Veneto 17 aprile 1975, n. 36, artt. 1, 5, ultimo comma, 16 e 18 (artt. 42 e 117 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 13 luglio 1979, n. 759/82, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma (artt. 24 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Velletri, ordinanza 13 luglio 1982, n. 763, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2 terzo comma (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Tribunale di Caltagirone, ordinanza 1 giugno 1982, n. 764, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Tribunale di Caltagirone, ordinanza 9 settembre 1982, n. 765, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Tribunale di Caltagirone, ordinanza 7 luglio 1982, n. 806, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, quarto e sesto comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rimini, ordinanza 29 maggio 1982, n. 753, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 10 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 21 maggio 1982, n. 681, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 48, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Sezione di sorveglianza presso la Corte d'appello di Roma, ordinanza 23 luglio 1982, n. 688, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 2 dicembre 1975, n. 576, art. 19, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Cagliari, ordinanza 20 luglio 1982, n. 726, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

Commissione tributaria di secondo grado di Cagliari, ordinanza 20 luglio 1982, n. 727, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 45 (artt. 3, 24 e 27 della Costituzione).

Pretore di Rieti, ordinanza 7 aprile 1982, n. 796, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 71 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 9 agosto 1982, n. 724, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 72 e 80 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Rovereto, ordinanza 2 luglio 1982, n. 720, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 82 (art. 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 3 novembre 1981, n. 846/82, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 30 aprile 1976, n. 159, art. 2, quinto comma, seconda parte [così come modificato dall'art. 3 della legge 8 ottobre 1976, n. 689] (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 15 giugno 1982, n. 799, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 5 maggio 1976, n. 313, artt. 5 e 6 (artt. 3, 24, 27 e 102 della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanza 22 luglio 1981, n. 715/82, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 10 maggio 1976, n. 319, artt. 6, primo comma, lett. a); 9, terzo comma; 15, sesto e settimo comma (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Vigevano, ordinanza 7 ottobre 1982, n. 810, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 17, lett. b) (art. 3 della Costituzione).
Pretore di Velletri, ordinanza 22 luglio 1982, n. 669, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge 4 aprile 1977, n. 135, art. 22, primo comma (artt. 3, 4 e 41 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 19 giugno 1980, n. 680/82, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge 13 aprile 1977, n. 114, art. 5 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Rieti, ordinanza 28 maggio 1982, n. 717, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8 (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 4 giugno 1981, n. 820/82, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 3 (artt. 2, 3, 30, 31, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Menaggio, ordinanza 18 ottobre 1982, n. 841, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 3 (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 18 ottobre 1982, n. 822, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58 (artt. 2, 3, 10, 30, 31, 32, 41 e 42 della Costituzione e art. 25 della dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo dell'O.N.U.).

Pretore di Milano, ordinanza 4 giugno 1982, n. 794, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58 (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Carrara, ordinanza 30 giugno 1982, n. 832, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 34, ultimo comma, 69, penultimo comma, e 73 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Rimini, ordinanza 24 giugno 1982, n. 722, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 65 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Ferrara, ordinanza 15 giugno 1982, n. 755, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 67, 73, 29, lett. b), e 27 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Pretore di Ispica, ordinanza 21 luglio 1982, n. 678, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 69 e 73 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Sant'Antioco, ordinanza 7 giugno 1982, n. 800, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge reg. Sicilia 10 agosto 1978, n. 35, art. 2, primo comma (artt. 42 e 97 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 30 luglio 1982, n. 707, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge reg. Sicilia 10 agosto 1978, n. 35, art. 2, primo comma (art. 116 della Costituzione e artt. 24 e 30 dello statuto reg. Sicilia).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 30 luglio 1982, n. 707, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge reg. Toscana 15 dicembre 1978, n. 79, art. 1 (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 11 e d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 71, lett. g).

Tribunale amministrativo regionale della Toscana, ordinanza 24 gennaio 1980, n. 674/82, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 16 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 21 maggio 1982, n. 681, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 11 gennaio 1979, n. 12, art. 40 (artt. 3, 4 e 35 della Costituzione).

Tribunale di Perugia, ordinanza 25 giugno 1982, n. 745, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge reg. Lazio 28 settembre 1979, n. 79, art. 4 (art. 119 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 19 marzo 1982, n. 747, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge reg. Lazio 2 maggio 1980, n. 30, art. 1 (art. 119 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 19 marzo 1982, n. 747, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 11 luglio 1980, n. 312, artt. 51, primo, secondo e quinto comma, e 152 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 2 dicembre 1981, n. 713/82, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 29 luglio 1980, n. 385, art. 1, primo, secondo e quarto comma (artt. 42 e 136 della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 5 marzo 1982, n. 803, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, sesto comma, e 10, terzo comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 7 ottobre 1982, n. 812, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, ottavo comma, e 10 terzo comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 27 maggio 1982, n. 731, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 22, primo comma (artt. 3, 4, 18 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 2 luglio 1982, n. 671, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

legge 22 dicembre 1980, n. 879, art. 6, primo comma (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 17 settembre 1982, n. 756, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge reg. Lombardia 23 gennaio 1981, n. 9, artt. 1 e 2 (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Pretore di Monza, ordinanza 29 aprile 1982, n. 648, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

legge reg. Marche 19 ottobre 1981, n. 30, artt. 16, secondo e quarto comma, e 17, primo comma (artt. 3 e 117 della Costituzione).

Pretore di Urbino, ordinanza 14 ottobre 1982, n. 809, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53, primo comma, e 77, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Palmi, ordinanza 24 giugno 1982, n. 732, *G.U.* 9 marzo 1983, n. 67.

Pretore di Ginosa, ordinanza 2 luglio 1982, n. 706, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 77, primo e secondo comma, e 53 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Moncalieri, ordinanza 17 giugno 1982, n. 869, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53, primo comma, 77, primo e secondo comma, e 81 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 21 ottobre 1982, n. 863, *G.U.* 20 aprile 1983, n. 108.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Perugia, ordinanza 6 ottobre 1982, n. 784, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Siena, ordinanza 9 luglio 1982, n. 668, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 15-bis, primo comma [convertito con modif. nella legge 25 marzo 1982, n. 94] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 14 giugno 1982, n. 712, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

d.l. 27 febbraio 1982, n. 57, art. 4 [nel testo sostituito con la legge 29 aprile 1982, n. 187] (art. 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 8 giugno 1982, n. 714, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 25 marzo 1982, n. 94, art. 15-bis (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 24 settembre 1982, n. 778, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

Pretore di Roma, ordinanza 20 luglio 1982, n. 802, *G.U.* 13 aprile 1983, n. 101.

legge 3 maggio 1982, n. 203, combinato disposto artt. 8, 9, 10, 13 e 45 (artt. 3, 24, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Arezzo, ordinanza 25 giugno 1982, n. 653, *G.U.* 2 marzo 1983, n. 60.

d.P.R. 9 agosto 1982, n. 525 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Grosseto, ordinanza 22 settembre 1982, n. 768, *G.U.* 23 marzo 1983, n. 81.

legge 12 agosto 1982, n. 532 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Licata, ordinanza 23 settembre 1982, n. 839, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 9, sesto comma (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Pretore di Menaggio, ordinanza 13 ottobre 1982, n. 842, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge approvata dal consiglio regionale della Lombardia il 14 ottobre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983 (artt. 97 e 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 22 marzo 1983, n. 6, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge approvata dal consiglio regionale della Lombardia il 25 novembre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983 (artt. 117 e 119 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 22 marzo 1983, n. 7, *G.U.* 30 marzo 1983, n. 88.

legge approvata dal consiglio regionale della Lombardia il 16 dicembre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983 (artt. 81 e 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 26 marzo 1983, n. 8, *G.U.* 6 aprile 1983, n. 94.

legge 31 dicembre 1982, n. 979, artt. 1, 25 e 31 (artt. 4, nn. 3, 10 e 12, e 5, n. 16, dello statuto speciale reg. Friuli-Venezia Giulia).

Presidente giunta regionale Friuli-Venezia Giulia, ricorso 24 febbraio 1983, n. 4, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

legge 31 dicembre 1982, n. 979, artt. 25, 26, 27, 28 e 31 (art. 117 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Liguria, ricorso 24 febbraio 1983, n. 5, *G.U.* 16 marzo 1983, n. 74.

d.P.R. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 9, 11, 16, 28 e 31 (artt. 117 e 119 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 8 aprile 1983, n. 9, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 9, primo, quarto e sesto comma, 27, quarto comma, 29, terzo, quarto e quinto comma, 31 e 37 (artt. 5, 117, 118, 119, nonché 77 e 81 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 9 aprile 1983, n. 11, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

d.l. 28 febbraio 1983 n. 55, artt. 9, primo, quarto, sesto, nono e decimo comma, 11, terzo comma, 27, quarto comma, 29, terzo, quarto e quinto comma, 31, primo comma, e 37 (artt. 5, 117, 118, 119, nonché 77 e 81 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 9 aprile 1983, n. 10, *G.U.* 27 aprile 1983, n. 114.

