

ANNO XXXVIII - N. 2

MARZO - APRILE 1986

RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1987

ABBONAMENTI ANNO 1987

ANNO L. 40.000
UN NUMERO SEPARATO » 7.500

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

(8219010) Roma, 1987 – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara)	pag. 89
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 125
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo)	» 154
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avv. Anna Cenerini)	» 157
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Baffile)	» 167
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria)	» 208

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

QUESTIONI	» 39
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	» 67

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:
UGO GARGIULO

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

Avvocati

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

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

- S. CELESTE, *Brevi note sui criteri per la determinazione dell'indennità nelle espropriazioni decretate dopo l'entrata in vigore della legge 27 giugno 1974, n. 247* I, 157
- F. FAVARA, *I criteri di determinazione della indennità di espropriazione (per i beni immobili)* II, 39
- P. VITTORIA, *Brevi considerazioni in margine ad una sentenza della Corte di cassazione in tema di sospensione dei lavori* I, 216

PARTE PRIMA
INDICE ANALITICO - ALFABETICO
DELLA GIURISPRUDENZA

ATTO AMMINISTRATIVO

- Atto collegiale - Partecipazione di componente in conflitto di interessi - Illegittimità, 208.

COMPETENZA CIVILE

- Medico mutualistico - Rapporto di lavoro parasubordinato - Art. 409 n. 3 c.p.c. - Competenza giudice del lavoro, 154.

COMUNITA EUROPEE

- Concorrenza - Fissazione delle tariffe aeree, 140.
- Libera circolazione delle merci - Controlli sanitari sulle cagliate importate - Ritardi - Rilevanza, 136.
- Organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero - Contributo alla produzione - Determinazione - Legittimità, 125.

CORTE COSTITUZIONALE

- Caducazione di disposizione costituzionalmente illegittima - Produce caducazione anche dell'effetto di abrogazione, 114.
- Conflitto di attribuzione - Termine per ricorrere - Conoscenza dell'atto impugnato, 89.
- Norme integrative per i giudizi - Processo costituzionale - Inapplicabilità delle norme sulla estinzione, 112.
- Sentenza additiva - Quando è consentita, 123.

DEMANIO

- Alloggi di servizio - Sono beni strumentali all'attività-servizio, 97.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA

- Indennità espropriativa - Giudizio di opposizione alla stima - Quantificazione di detta indennità - Criteri, con nota di G. CELESTE, 157.

FALLIMENTO

- Chiusura in mancanza di attivo - Revoca della sentenza dichiarativa del fallimento - Compenso del curatore, 99.
- Liquidazione dei compensi al curatore, ai patrocinatori e ad altri incaricati dell'amministrazione fallimentare - Reclami al tribunale fallimentare - Termine per la proposizione, 100.
- Opposizione a stato passivo - Creditori esclusi - Impugnazione dello stato passivo - Decreto di fissazione della udienza di comparizione - Comunicazione, 101.
- Opposizione a stato passivo - Creditori esclusi - Impugnazione dello stato passivo - Termine per la opposizione e per l'impugnazione, 100.

LOCAZIONE

- Immobili adibiti ad uso non abitativo - Proroga e rinnovazione unilaterale « ex lege » dei contratti - Illegittimità costituzionale, 113.

OBBLIGAZIONI (IN GENERALE)

- Contratti della p.a. - Illegittimità di atto della serie procedimentale - Effetti - Difetto di presupposti - Annullabilità del contratto a richiesta della p.a., 208.
- Contratti della p.a. - Invalidità - Illegittimità d'uno degli atti della se-

rie procedimentale - Insufficienza - Determinazione d'una causa di invalidità prevista dal codice civile - Necessità, 208.

TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Accertamento - Motivazione - Requisiti - Spettanza di agevolazioni - Motivazione « per relationem » - Legittimità, 200.
- Decumulo dei redditi dei coniugi - Onere di domanda - Legittimità costituzionale, 93.
- Determinazione sintetica del reddito complessivo - Non scomposizione dei redditi dei coniugi - Legittimità costituzionale, 93.
- Imposte fondiarie - Imposta sui fabbricati - Agevolazione per le case di abitazione di lusso - Licenza di abitabilità - Atti equipollenti - Ammissibilità, 167.
- IRPEF - Dichiarazione del sostituto di imposta - Omessa presentazione - Non è mera violazione formale, 105.
- Lavoro dipendente - Spese per la produzione del reddito - Determinazione in misura forfettaria - Legittimità costituzionale, 93.
- Rettifica della dichiarazione ex art. 36-bis d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 - Correzione di errori materiali e di calcolo - Correzioni di errori di applicazione della legge, 183.

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di registro - Concordato fallimentare - Sentenza di omologazione - Imposta proporzionale, 192.
- Imposte doganali - Manifesto di carico - Rilevanza - Merci iscritte ma non rinvenute - Si presumono immesse al consumo, 181.
- IVA - Pena pecuniaria - Versamento del sesto del massimo - Nella procedura fallimentare - Inammissibilità della questione, 104.
- IVA - Pene pecuniarie - Delega legislativa - Principi e criteri direttivi - Sufficienza, 104.

- IVA - Pene pecuniarie - Non irrogazione per versamento del sesto del massimo - Verbale di constatazione - Nozione più lata, 105.
- IVA - Vendite fallimentari - Applicazione ad esse del regime IVA - Legittimità costituzionale, 104.

TRIBUTI IN GENERE

- Accertamento - Motivazione - Provvedimento di ammissione all'esenzione - Necessità - Motivazione insufficiente - Integrazione in giudizio - Possibilità, 185.
 - Accertamento - Motivazione - Provvedimento sul condono - Non necessità, 186.
 - Accertamento - Notificazione - Irregolare consegna dell'atto - Nullità - Proposizione del ricorso - Sanatoria, 206.
 - Condono - Natura - Effetti, 189.
 - Contenzioso tributario - Competenza delle Commissioni - È funzionale e inderogabile - Regolamento di competenza di ufficio - Ammissibilità, 168.
 - Contenzioso tributario - Competenza delle commissioni - Imposte dirette - Rimborsi - Competenza della commissione in cui ha sede l'intendente di finanza cui spetta provvedere sul rimborso, 168.
 - Contenzioso tributario - Oggetto del processo - Accertamento - Difetto di motivazione - Dichiarazione di nullità, 199.
 - Contenzioso tributario - Provvedimento impugnabile - Domanda di rimborso - Silenzio, 168.
 - Contenzioso tributario - Ricorso in grado di impugnazione - Motivi specifici - Necessità - Motivazione « per relationem » - Inammissibilità, 199.
- VALLE D'AOSTA**
- Depositi presso aziende di credito - Plafond - Disciplina differenziata - Legittimità costituzionale, 90.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

25 maggio 1985, n. 177 (ord.)	Pag.	89
29 ottobre 1985, n. 242	»	90
15 novembre 1985, n. 284	»	93
15 novembre 1985, n. 287	»	97
22 novembre 1985, n. 302	»	99
22 novembre 1985, n. 303	»	100
22 novembre 1985, n. 304 (ord.)	»	104
14 aprile 1986, n. 88	»	112
22 aprile 1986, n. 102	»	100
23 aprile 1986, n. 108	»	113
23 aprile 1986, n. 109	»	123
23 aprile 1986, n. 111	»	104
30 aprile 1986, n. 115	»	104
30 aprile 1986, n. 116	»	105
30 aprile 1986, n. 120	»	101
23 maggio 1986, n. 128	»	105

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

Sez. V, 22 gennaio 1986, nella causa 250/84	Pag.	125
Sed. plen., 18 febbraio 1986, nella causa 35/84	»	136
Sed. plen., 30 aprile 1986, nelle cause riunite 209-213/84	»	140

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 27 luglio 1985, n. 4372	Pag.	157
Sez. Un., 18 dicembre 1985, n. 6457	»	154
Sez. I, 10 gennaio 1986, n. 70	»	167
Sez. Un., 16 gennaio 1986, n. 210	»	168
Sez. I, 16 gennaio 1986, n. 231	»	181
Sez. I, 17 gennaio 1986, n. 261	»	183
Sez. I, 22 gennaio 1986, n. 402	»	185
Sez. I, 25 gennaio 1986, n. 492	»	186
Sez. I, 30 gennaio 1986, n. 599	»	189
Sez. I, 4 febbraio 1986, n. 681	»	192
Sez. I, 17 febbraio 1986, n. 937	»	199
Sez. Un., 3 marzo 1986, n. 1322	»	199
Sez. I, 7 marzo 1986, n. 1506	»	206

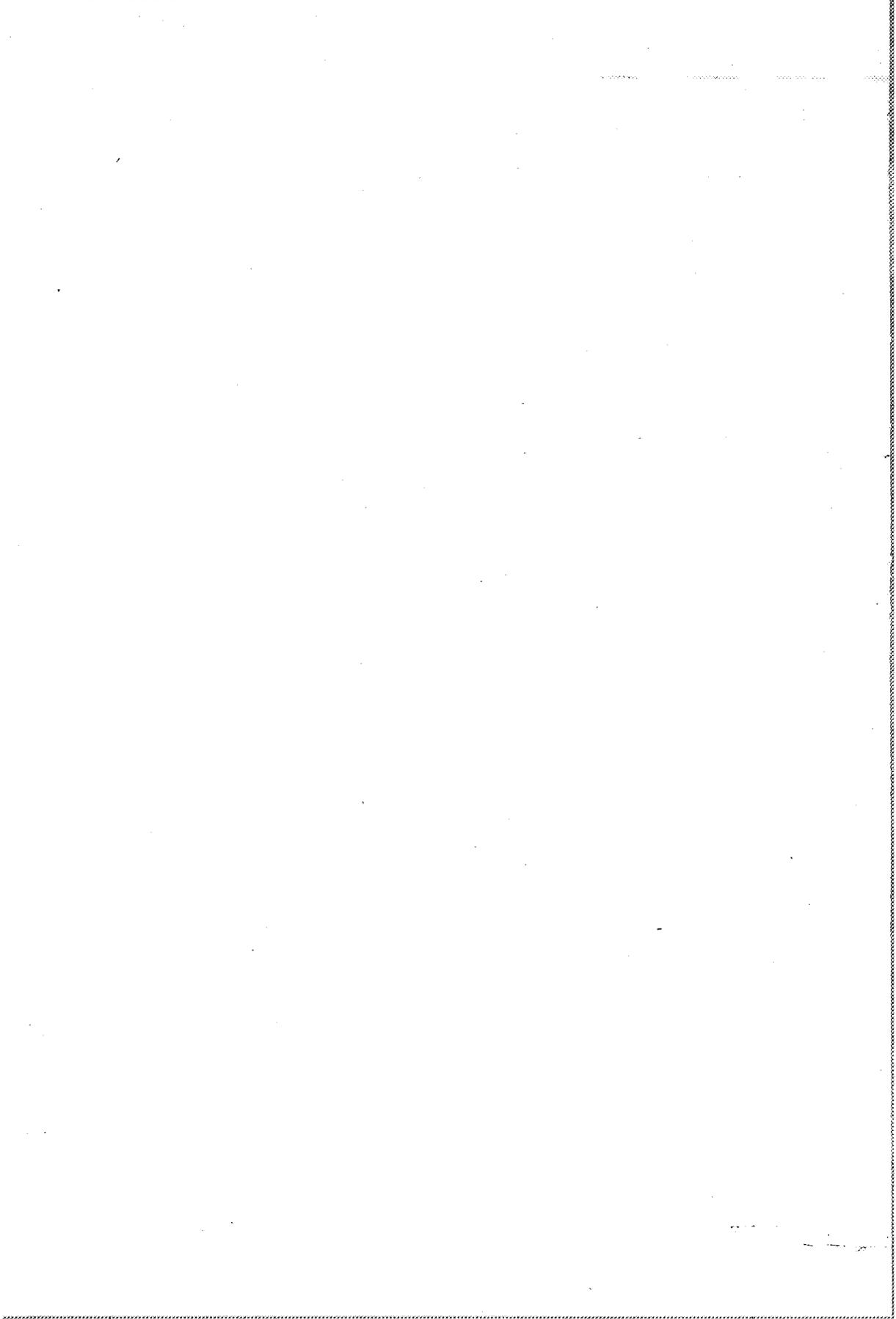
PARTE SECONDA

<i>Questioni</i>	Pag. 39
------------------------	---------

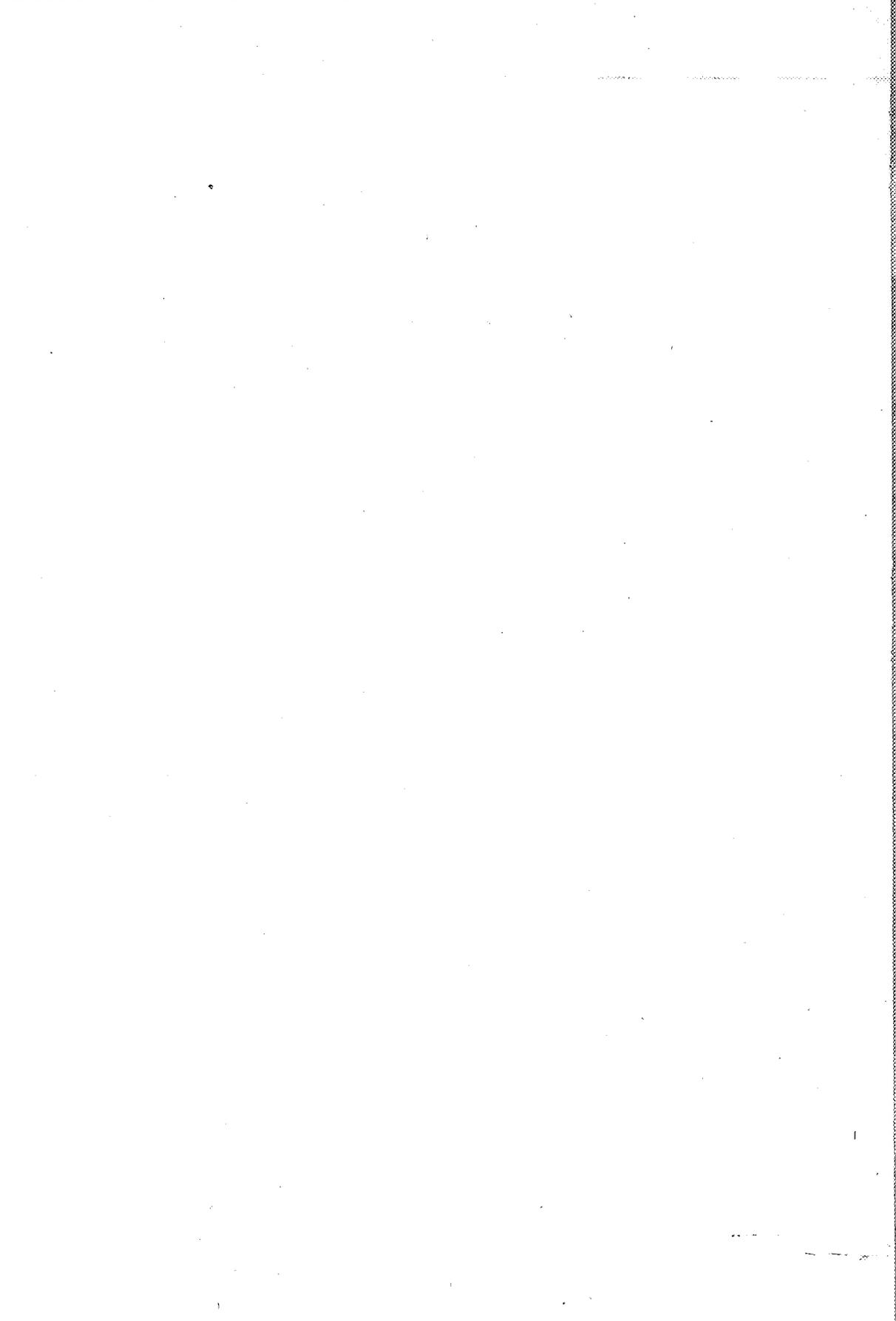
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

Questioni di legittimità costituzionale:

I - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	Pag. 67
II - <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	» 69
III - <i>Questioni proposte</i>	» 70



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 25 maggio 1985, n. 177 (ord.) - Pres. Roehrsen - Rel. Corasaniti.

Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzione - Termine per ricorrere - Conoscenza dell'atto impugnato.

La piena conoscenza dell'atto da parte della Regione si ha nel momento — rilevante come dies a quo del termine per ricorrere — in cui l'atto stesso perviene all'assessorato competente o comunque è dal medesimo conosciuto; la comunicazione fatta dall'assessorato al Presidente della Regione non vale a spostare la decorrenza del termine.

(omissis) Considerato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 27 delle norme integrative 16 marzo 1956, il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione nei confronti dello Stato deve essere notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro 60 giorni a decorrere dalla pubblicazione, notificazione o piena conoscenza dell'atto impugnato;

che la nota 7 aprile 1976, n. 6/470/76, del Ministero delle finanze, avverso la quale è proposta impugnazione, risulta pervenuta alla Regione Sicilia - Assessorato alle finanze in data 14 aprile 1976, come da timbro recante la suddetta intestazione, la data ed il n. 15615 di protocollo apposto a margine del primo foglio della nota ministeriale, mentre il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 1° luglio 1976, e quindi oltre il termine di sessanta giorni dalla piena conoscenza dell'atto da parte di organo della Regione Sicilia (tale è l'Assessore: cfr. artt. 12, 13 e 20 dello Statuto siciliano);

che appare irrilevante la deduzione della ricorrente secondo la quale la conoscenza della nota sarebbe stata acquisita dal Presidente della Regione soltanto in data 4 maggio, a seguito di inoltrato effettuato dall'Assessorato il 30 aprile 1976, in quanto, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, la piena conoscenza dell'atto da parte della Regione deve ritenersi verificata nel momento in cui l'atto stesso è pervenuto all'assessorato competente, o comunque è conosciuto dal predetto, non valendo la tardiva comunicazione fatta dall'Assessore al Presidente della Regione a spostare la decorrenza del termine (cfr. sentenze n. 3 e n. 51 del 1978). (omissis)

CORTE COSTITUZIONALE, 29 ottobre 1985, n. 242 - Pres. Roehrssen - Rel. Paladin - Regione Valle d'Aosta (avv. Romanelli) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Valle d'Aosta - Depositi presso aziende di credito - Plafond - Disciplina differenziata - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3 e 136; Statuto speciale Valle d'Aosta, artt. 12 e 50; legge 7 agosto 1982, n. 526, art. 38).

Anche le regioni a statuto speciale sono tenute in materia di credito ad uniformarsi alla legislazione dello Stato; e nulla esige che le finanze delle varie regioni differenziate siano identicamente regolate. Non è costituzionalmente illegittima la disposizione che impone anche alla regione Valle d'Aosta il limite delle somme depositabili presso aziende di credito.

(omissis) L'art. 38, secondo e terzo comma, della legge 7 agosto 1982, n. 526 — cui si riferisce il ricorso in esame — prevede, da un lato, che « agli effetti delle disposizioni contenute negli artt. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468, 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, e 10 della legge 26 aprile 1982, n. 181, non sono computabili le somme costituenti entrate della regione Sicilia a norma dell'art. 36 dello Statuto della regione stessa e del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, e quelle alla medesima dovute o versate a norma dell'art. 38 di detto statuto, nonché quelle costituenti entrate proprie della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano »; e, d'altro lato, precisa che « alle somme anzidette non si applicano le disposizioni recate dagli artt. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 ». Tale disciplina viene congiuntamente impugnata — in sostanza — per non aver menzionato le entrate delle altre Regioni a statuto speciale, fra cui la ricorrente Valle d'Aosta, così discriminandola rispetto alla Sicilia ed al Trentino-Alto Adige, in violazione di una serie di precetti costituzionali e statutari.

Ma l'oggetto dell'impugnazione rimane duplice. Sotto un primo profilo, cioè, la legittimità delle norme in discussione viene contestata, se ed in quanto si possa desumerne che l'art. 31 della legge n. 468 del 1978, riguardante il regime delle « giacenze di tesoreria delle regioni », ridivenga applicabile alla Valle d'Aosta, malgrado l'opposta decisione adottata dalla Corte mediante la sentenza n. 95 del 1981. Sotto un secondo profilo, le norme stesse sono invece denunciate nella parte concernente il richiamo all'art. 40 della legge n. 119 del 1981 (relativamente alle disponibilità depositabili dalle Regioni presso aziende di credito), in riferimento agli artt. 3 e 136 Cost., 12 e 50 dello Statuto speciale.

Per contro, nessuna contestazione specifica investe il secondo comma dell'impugnato art. 38, nella parte in cui si fa richiamo all'art. 10 della

legge n. 181 del 1982 (circa il riparto delle somme spettanti alle Regioni ed alle Province ad autonomia differenziata, per il finanziamento dei consultori familiari, per la prevenzione e la cura delle tossicodipendenze, per la protezione della maternità e dell'infanzia). Su questo punto, infatti, la ricorrente ritorna a dolersi della « discriminazione » che sarebbe stata operata in suo danno, ma senza affatto chiarire in che consisterebbe la discriminazione stessa.

Quanto al primo ordine di problemi, la difesa della Regione e l'Avvocatura dello Stato concordano giustamente nell'escludere che le norme impugnate valgano a ristendere, coinvolgendo la Valle d'Aosta, l'ambito di applicabilità dell'art. 31 della legge n. 468 del 1978.

Nella sua versione originaria, il primo comma di tale articolo prevedeva — in effetti — che tutte le Regioni, a statuto ordinario e speciale, avessero « l'obbligo di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro ». Ma la norma stessa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, appunto nei riguardi della Valle, mediante la predetta sentenza n. 95 del 1981: che l'ha ritenuta incompatibile con l'art. 50, terzo comma, del relativo Statuto, per essere stata adottata in difetto del necessario « accordo con la giunta regionale » e per aver contraddetto, comunque, i disposti della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, sull'ordinamento finanziario di quella Regione. Sicché la rinnovata applicazione dell'art. 31, primo comma, determinerebbe in tal senso — come è stato osservato nel ricorso — la congiunta violazione dell'art. 50 dello Statuto speciale e dell'art. 136 della Costituzione.

Per altro, nulla consente di ritenere che la normativa impugnata debba interpretarsi in questi termini. Al contrario, fin dal periodo intercorrente fra la pronuncia ed il deposito della sentenza n. 95 del 1981, è entrato in vigore l'art. 40, quarto comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria 1981), che ha novellato l'art. 31, primo comma, della legge n. 468, ma introducendo un'espressa eccezione « per i fondi di cui all'art. 38 dello statuto della Regione siciliana, nonché per quelli destinati alle altre regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, in base ai rispettivi statuti ». Mentre l'art. 38, secondo e terzo comma, della legge n. 526 del 1982 si è limitato — sul punto — a garantire più compiutamente (o con una maggiore precisione) la Regione Sicilia: la quale, da un lato, s'era vista respingere il proprio ricorso avverso l'art. 31 della legge n. 468, sempre in virtù della sentenza n. 95 del 1981; e, d'altro lato, non era stata esplicitamente esentata dall'applicazione di tale disciplina — in conseguenza del citato art. 40, quarto comma, della legge n. 119 — se non « per i fondi di cui all'art. 38 dello statuto », cioè con riguardo alle somme annualmente versate dallo Stato « a titolo di solidarietà nazionale ».

Così ricostruite, dunque, le norme in esame non incorrono in alcuno dei prospettati vizi di legittimità costituzionale.

Quanto alla seconda delle due problematiche sollevate dal ricorso, l'impugnativa dev'essere respinta. E senza fondamento, infatti, che la difesa della Regione si appella anche in tal senso alla giurisprudenza della Corte, tornando ad invocare — in particolar modo — la sentenza n. 95 del 1981.

Nel quadro della complessa disciplina dettata dall'art. 40 della legge n. 119, vanno tenute accuratamente distinte le disposizioni del primo e del quarto comma: altro essendo il regime complessivo delle disponibilità che gli enti già indicati dall'«originario primo comma dell'art. 31 della legge n. 468 possono mantenere... a qualunque titolo presso le aziende di credito»; ed altro la sorte specificamente riservata alle somme provenienti dal bilancio dello Stato e destinate ad affluire negli appositi conti intestati alle Regioni presso le tesorerie dello Stato. Nella sentenza n. 95 del 1981, la Corte ha affrontato unicamente il secondo e non il primo ordine di questioni. Viceversa, è nella sentenza n. 162 del 1982 che la Corte ha preso chiaramente posizione circa l'ambito di applicabilità dell'art. 40, primo comma, della legge n. 119, affermando la competenza dello Stato a dettare misure del genere, in nome dell'indispensabile coordinamento finanziario e degli interessi nazionali concernenti la «disciplina del credito»; e precisando che non «ha rilievo, alla luce delle finalità perseguite, distinguere tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario, tutte ugualmente tenute in materia di credito a uniformarsi alla legislazione dello Stato».

A modificare tali conclusioni non valgono, d'altronde, i richiami del ricorso all'attuale ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, stabilito dalla legge 26 novembre 1981, n. 690. L'incompatibilità fra tale ordinamento ed il primo comma del citato art. 40, che dovrebbe imporre anche in tal senso una sentenza interpretativa di rigetto, viene asserita ma non dimostrata. Ed è molto significativo, all'opposto, che gli interessi bancari non figurino affatto fra le entrate regionali elencate dall'art. 1 della legge n. 690 e che le giacenze di tesoreria non vengano considerate in alcun modo dalla legge medesima: il che conferma che, per modificare il regime di detti depositi, non era necessario alcun «accordo» fra lo Stato e la Regione, trattandosi di questioni non incidenti sull'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente o statutariamente garantita (come è stato ancora rilevato dalla sentenza n. 162 del 1982).

Certo, tutto questo non toglie che, in definitiva, la discutibile soluzione accolta dall'art. 38, secondo e terzo comma, della legge n. 526 del 1982 finisca per privilegiare due sole Regioni a statuto speciale. Ma la mancata inclusione della Valle d'Aosta, accanto alla Sicilia ed al Trentino-Alto Adige, non determina la violazione di alcuno dei para-

metri costituzionali e statutari adottati nel ricorso, per desumerne la lesione della « sfera della competenza assegnata alla Regione ». Nel vigente ordinamento, infatti, nulla esige che le finanze delle varie Regioni differenziate vengano identicamente regolate; ed anzi gli stessi Statuti stanno a dimostrare che, in tal campo, le ragioni della specialità prevalgono spesso sulle ragioni dell'uniformità di trattamento. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 15 novembre 1985, n. 284 - Pres. Roehrsen - Rel. Bucciarelli Ducci.

Tributi erariali diretti - Decumulo dei redditi dei coniugi - Onere di domanda - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 24, 53 e 136; legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 4 e 5).

Tribunali erariali diretti - Determinazione sintetica del reddito complessivo - Non scomposizione dei redditi dei coniugi - Legittimità costituzionale.

(Cost., art. 24; legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 4).

Tributi erariali diretti - Lavoro dipendente - Spese per la produzione del reddito - Determinazione in misura forfettaria - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 30, 31 e 37; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 136).

Non rientra nel potere di sindacato della Corte costituzionale valutare le misure con le quali il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ridisciplina a seguito di una pronuncia di incostituzionalità situazioni complesse, sempreché tali misure non travalichino i limiti della ragionevolezza. Essendo fuori discussione la legittimità in se stessa del ricorso alla determinazione sintetica del reddito complessivo, risulta materialmente impossibile scomporre in quote il reddito determinato in ordine al tenore di vita del contribuente e della sua famiglia, così da potere attribuire una quota al marito e un'altra alla moglie; ogni tentativo di scomposizione, tenuto conto del legittimo criterio di accertamento adottato, sarebbe arbitrario e privo di riscontro con la realtà concreta (1).

Ragionevolmente il legislatore ha determinato in misura forfettaria le spese di produzione dei redditi di lavoro dipendente (2).

(1) Oltre a dichiarare « fuori discussione la legittimità in se stessa » del metodo sintetico, la Corte parrebbe consentire — e non solo con riguardo alla vicenda « transitoria » sottopostale — l'accertamento unitario a carico dei coniugi, quando emesso « con riferimento al tenore di vita ».

(2) Irrisolto è il problema se la deduzione forfettaria di che trattasi debba essere espressa in termini di imponibile o possa esserlo in termini di imposta (o addirittura possa essere del tutto soppressa).

(*omissis*) La questione comunque si rivela non fondata anche in ordine alle altre ordinanze. Di fronte alla pronuncia di incostituzionalità del cumulo dei redditi tra coniugi, contenuta nella citata sentenza di questa Corte n. 179 del 1976, il legislatore si trovò infatti nella necessità di adeguare la normativa in materia così da renderla conforme al principio affermato dalla Corte anche per i rapporti tributari già insorti, ma comunque non definiti. Una situazione del tutto particolare e complessa era quella relativa alla pregressa imposta complementare, abolita dal 1° gennaio 1974.

Invero se in linea di massima la sentenza di questa Corte poteva operare direttamente sui rapporti ancora in atto, secondo i principi generali che regolano gli effetti delle pronuncie di incostituzionalità, nella specie — quando cioè ricorrevano le due ipotesi indicate nel paragrafo precedente — il legislatore si trovava di fronte a casi peculiari rispetto ai quali la determinazione degli effetti della pronuncia si presentava estremamente difficile. Si verificavano, infatti, due situazioni transitorie particolarmente complesse — come giustamente osserva l'Avvocatura in uno degli atti di intervento — e cioè la ipotesi di un reddito complessivo dichiarato o accertato in via definitiva, mentre la relativa imposta non era stata interamente pagata alla data del 22 luglio 1976 e l'ipotesi in cui l'imposta fosse stata interamente pagata, sul reddito dichiarato, ma fosse stato notificato accertamento in rettifica o d'ufficio non divenuto definitivo alla data del 22 luglio 1976.

In entrambi i casi l'obbligazione tributaria risultava o non ancora del tutto estinta sul piano della mera esecuzione (prima ipotesi); o estinta sul piano dell'esecuzione, ma ancora pendente per un accertamento in rettifica o d'ufficio non definitivo (seconda ipotesi).

Limitatamente a queste due ipotesi — come si legge negli stessi lavori preparatori — il legislatore ha scelto in via transitoria di imporre agli obbligati la presentazione di una domanda entro un determinato termine per poter usufruire della tassazione separata.

Tutto ciò premesso, si deve precisare che non rientra nel potere di sindacato di questa Corte valutare le misure con le quali il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ridisciplina a seguito di una pronuncia di incostituzionalità situazioni complesse, già di per sé in fase transitoria a seguito di una riforma radicale del sistema tributario, come quella avvenuta con d.P.R. n. 597 del 1973 e con la legge n. 576 del 1975; sempreché ben inteso tali misure non travalichino i limiti della ragionevolezza. E del tutto ragionevole si rivela il criterio adottato di lasciare agli obbligati, nelle due particolari situazioni sopra descritte, la scelta, attraverso la presentazione o meno della domanda, tra il nuovo regime della tassazione separata e il regime precedente, a seconda della valutazione in concreto di situazioni parzialmente maturate sotto la precedente normativa. La facoltà accordata ai contribuenti è venuta così a

conciliare gli interessi effettivi dei cittadini con le esigenze di buon andamento della pubblica amministrazione, sottraendo ad un meccanico automatismo una mole notevole di casi, che avrebbe comportato per l'Amministrazione un aggravio organizzativo difficilmente sopportabile, cui poteva non corrispondere l'interesse degli stessi contribuenti.

Nessuno, quindi, degli invocati parametri costituzionali è stato violato, essendo le norme impugnate dirette proprio alla loro salvaguardia attraverso l'adeguamento della normativa transitoria alla pronuncia di questa Corte. E neppure è stato leso l'art. 24 della Costituzione, per la denunciata brevità dei termini (venti giorni per il marito e trenta per la moglie) previsti per la presentazione della domanda. Questa Corte ha avuto, infatti, occasione di affermare più volte che la congruità di un termine va valutata non solo in rapporto all'interesse di chi ha l'onere di osservarlo, ma anche con riguardo alla funzione assegnata al termine nell'ordinamento giuridico (cfr. sentenze nn. 57 del 1962; 10 del 1970; 138 del 1975 e 31 del 1977). Ed i termini di decadenza sopra descritti trovano giustificazione nella esigenza di una rapida definizione di controversie insorte in vigenza di un sistema tributario ormai abolito, per consentire all'Amministrazione tributaria un'adeguata predisposizione dei propri servizi.

Con la seconda questione la Commissione tributaria centrale e la Commissione tributaria di Casale si chiedono se contrasti o meno con l'art. 24 della Costituzione l'ultimo comma del citato art. 4 della legge n. 751 del 1976, nella parte in cui vieta di chiedere la tassazione separata quando il reddito complessivo dei coniugi (comprensivo quindi di quello della moglie) sia stato determinato sinteticamente; per il dubbio che tale disposizione violi il diritto di difesa della moglie stessa.

Anche questa questione prospettata nei termini sopra indicati non è fondata. Dispone invero l'art. 137 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 che « se il tenore di vita del contribuente od altri elementi o circostanze di fatto fanno presumere un reddito netto superiore a quello risultante dalla denuncia analitica, il reddito complessivo netto viene determinato sinteticamente con riferimento al tenore di vita del contribuente o ad altri elementi o circostanze di fatto ».

Essendo fuori discussione la legittimità in se stessa del ricorso alla determinazione sintetica del reddito complessivo, risulta materialmente impossibile scomporre in quote il reddito determinato in ordine al tenore di vita del contribuente e della sua famiglia, così da potere attribuire una quota al marito e un'altra alla moglie; ogni tentativo di scomposizione, tenuto conto del legittimo criterio di accertamento adottato, sarebbe arbitrario e privo di riscontro con la realtà concreta.

Non sussiste pertanto alcuna lesione dell'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo che la norma impugnata priverebbe la moglie del diritto

alla difesa, impedendole di interloquire a tutela della sua personale situazione, dal momento che l'impossibilità di ricostruire il suo reddito esclude che essa possa assumere la veste di soggetto autonomo del rapporto tributario e nessuna violazione vi può essere del diritto di difesa per chi non è destinatario di un precetto e non è quindi obbligato nei confronti dell'Amministrazione.

Con la quinta ed ultima questione infine la Corte deve decidere se contrasti o meno con gli artt. 3, 31 e 37 della Costituzione l'art. 136 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (testo unico sulle imposte dirette), nella parte in cui limita la detraibilità degli oneri da redditi di lavoro subordinato al 20 % dei redditi stessi, con un massimo di lire 360.000; per il dubbio che tale norma introduca una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, violando altresì i principi della tutela dell'istituto familiare, del dovere-diritto dei genitori all'istruzione e al mantenimento dei figli e della parità dei sessi in materia di lavoro.

Si precisa nell'ordinanza che tali lesioni deriverrebbero dalla mancata deducibilità dal reddito della moglie di quanto necessariamente speso per una adeguata custodia dei figli nelle ore che essa deve dedicare alla sua attività di insegnamento.

La questione non è fondata. Per quanto attiene invero alla lamentata lesione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), essa non sussiste in quanto la diversità di disciplina tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, in materia di oneri deducibili, trova la sua giustificazione nella diversità obiettiva di situazioni economiche tra le due categorie di lavoratori in ordine agli oneri sostenuti per la produzione del reddito. E ragionevolmente il legislatore ha limitato tali oneri per i lavoratori dipendenti alle sole spese, non essendo ipotizzabili per questa categoria di lavoratori passività o perdite — quali si riscontrano nella attività dei lavoratori autonomi — ed ha inoltre determinato le stesse spese di produzione dei lavoratori subordinati in misura forfettaria.

Né sussiste il lamentato contrasto della norma impugnata con gli artt. 30, 31 e 37 della Costituzione. Secondo i principi del nostro ordinamento tributario, infatti, il carattere peculiare degli oneri deducibili è di essere « inerenti alla produzione del reddito » del lavoratore, e non già erogazioni di reddito già prodotto. E rientrano certamente in quest'ultima categoria, e non nelle spese necessarie per la produzione di reddito, quelle sostenute dalla famiglia per il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli.

All'interno, quindi, della logica generale che presiede al sistema tributario italiano la questione non può trovare giuridico fondamento, in modo da assumere rilievo ai fini della lesione dei principi costituzionali invocati.

CORTE COSTITUZIONALE, 15 novembre 1985, n. 287 - Pres. Paladin - Rel. Saja - Provincia di Bolzano (avv. Panunzio) e Presidente Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Mataloni).

Demanio - Alloggi di servizio - Sono beni strumentali all'attività-servizio.

Tra i beni «relativi a servizi di carattere nazionale» (rimasti di spettanza dello Stato) vanno compresi anche tutti gli alloggi dati (o da darsi) in concessione a dipendenti addetti «in loco» ai predetti servizi (1).

(omissis) I tre ricorsi per conflitto di attribuzione — proposti, due, dalla Provincia autonoma di Bolzano e, uno, dallo Stato — hanno, come è stato enunciato in narrativa, il medesimo oggetto, rivendicandosi reciprocamente dai due enti la competenza a disporre degli alloggi di servizio costruiti in Bolzano dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici: pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

A fondamento della propria pretesa la Provincia invoca gli artt. 8, n. 10 e 16 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, che approva il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in base ai quali essa ha la potestà legislativa primaria nonché la competenza amministrativa in materia di edilizia comunque sovvenzionata. La Provincia richiama anche l'art. 8, lett. b) d.P.R. 20 gennaio 1973 n. 115 che, in attuazione del citato statuto speciale in materia di trasferimento alle due Province autonome di beni demaniali e patrimoniali dello Stato (e della Regione), dispone il passaggio degli alloggi economici e popolari di proprietà di quest'ultimo.

A dire della Provincia, il trasferimento comprenderebbe anche gli immobili in questione, in quanto non sarebbe applicabile l'eccezione, prevista nello stesso art. 8 lett. b), riguardante gli alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione *in loco* di un determinato

(1) Negli anni Settanta, in nome di una gestione unitaria del problema della «casa» (e per secondare una tendenza al livellamento), si era smarrita la consapevolezza della specificità delle esigenze abitative del personale statale sottoposto a trasferimenti frequenti e non solo in ambito «locale» (si pensi, ad esempio, alla soppressione dell'INCIS, ed alla abolizione di asseriti «privilegi» in sede di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica). La sentenza in rassegna riconosce piena legittimità ed ampia portata all'istituto giuridico dello «alloggio di servizio»: è tale non soltanto l'alloggio «di rappresentanza» o fisicamente inserito in un «impianto» adibito al pubblico servizio o in un edificio adibito a pubblico ufficio, ma qualsiasi alloggio «funzionalmente collegato» all'attività svolta dalla amministrazione o azienda o, in genere, entità datrice di lavoro. V'è di più: la sentenza opera una efficace trasposizione nell'ambito pubblicistico della nozione di «bene strumentale» che ha ricevuto elaborazione e riconoscimento (anche ai fini tributari) in relazione alla «impresa».

servizio presso pubbliche amministrazioni: in questa eccezione, sempre secondo la Provincia, rientrerebbero soltanto gli alloggi concessi *intuitu ministerii* ai pubblici dipendenti, ma non anche a quelli qui considerati, la cui costruzione era diretta ad evitare al personale situazioni di disagio derivanti dalla destinazione in città ove maggiore è la difficoltà di procurarsi abitazioni private.

Obietta la difesa dello Stato che, se pure gli immobili in questione potessero rientrare nella previsione dell'art. 8 n. 10 Stat. cit. — sul che esso muove qualche dubbio — è decisivo il fatto che i medesimi rimangono di spettanza statale secondo il disposto dell'art. 68 dello stesso Statuto, che esclude le Province dalla successione nei beni demaniali e patrimoniali dello Stato «relativi a servizi di carattere nazionale».

Ne consegue, sempre secondo lo Stato, che gli alloggi di cui si tratta non possono rientrare nella previsione dell'art. 8 lett. b) delle Norme di attuazione ult. cit., essendo comunque riconducibili all'eccezione ivi prevista e relativa alle abitazioni concesse ai dipendenti pubblici.

La pretesa della Provincia non sembra sorretta da valide ragioni, mentre risulta fondata quella dello Stato.

Come si è detto, il cit. art. 68 dello Statuto, nell'indicare i beni rispetto ai quali le due province autonome succedono allo Stato, espressamente eccettua, tra l'altro, «quelli relativi... a servizi di carattere nazionale...» tra i quali rientra certamente quello telefonico, rimasto di spettanza statale; e va da sé che la previsione normativa comprende non solo gli immobili in cui il servizio stesso viene espletato, ma anche quelli ad esso funzionalmente collegati.

Ciò è stato correttamente tradotto nelle citate norme di attuazione, il cui art. 8 lett. b), come si è ora detto, esclude dal trasferimento «gli alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione *in loco* di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni (statali)...».

L'assunto della Provincia, secondo cui quest'ultima disposizione si riferisce soltanto agli alloggi concessi al dipendente *intuitu ministerii*, ossia con riguardo alle singole e specifiche funzioni da lui esercitate e con l'automatica cessazione al momento del venir meno dalla carica (prefetti, comandanti di reparti militari, ovvero impiegati della carriera esecutiva con funzioni di custodi) non può essere condiviso.

Anzitutto, la formula adoperata non è nuova nella nostra legislazione (cfr. art. 2 lett. b) e c) d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2) ed è stata sempre e concordemente intesa dalla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato nel senso che comprende tutti gli alloggi comunque concessi ai dipendenti, alla sola condizione che essi espletino *in loco* le mansioni pubbliche, alle quali sono preposti.

È da ritenere perciò che, se il legislatore del 1973 avesse voluto formulare una diversa previsione, altra sarebbe stata l'espressione da lui

adoperata, mentre l'impiego della medesima formula chiaramente manifesta la volontà di affermare lo stesso concetto.

E ciò aderisce pienamente alle finalità dell'amministrazione centrale, la quale nel costruire gli alloggi del tipo in questione è mossa dall'intento (come, in particolare, risulta espressamente per l'Azienda dei telefoni dal preambolo della legge di autorizzazione 11 dicembre 1952 n. 2521) di evitare ai propri dipendenti le difficoltà, influenti negativamente sul funzionamento degli uffici, di soddisfare l'esigenza primaria dell'abitazione nelle località ove maggiore è la crisi degli alloggi.

Pertanto, non essendo stato trasferito alla Provincia il servizio telefonico, che, come si è già detto, è rimasto nelle attribuzioni dello Stato, non possono non continuare ad appartenere a quest'ultimo (ed appunto sono esclusi dal trasferimento) anche i beni preordinati al buon andamento del servizio stesso.

In proposito, si può anche ricordare che l'art. 24 d.P.R. 22 marzo 1974 n. 381 (norma di attuazione del più volte citato Statuto speciale in materia urbanistica e di opere pubbliche) riserva allo Stato la costruzione di alloggi per i propri dipendenti la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione *in loco* di un determinato servizio: disposizione che, com'è evidente, risulta in linea con quella già esaminata dal ricordato art. 8, lett. b), d.P.R. n. 115 del 1973 e conferma ulteriormente l'interpretazione qui accolta.

p.q.m.

dichiara che spetta allo Stato provvedere all'assegnazione degli alloggi costruiti nel territorio della Provincia di Bolzano dall'Azienda statale per i servizi telefonici, per concederli ai propri dipendenti che prestano servizio *in loco*;...

I

CORTE COSTITUZIONALE, 22 novembre 1985, n. 302 - *Pres. Paladin - Rel. Andrioli* - Curatore del fallimento Gargiulo Luisa (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice Avv. Gen. Stato Chiarotti).

Fallimento - Chiusura in mancanza di attivo - Revoca della sentenza dichiarativa del fallimento - Compenso del curatore.

(Cost., artt. 3, 23 e 36; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 21 e 91).

Non è costituzionalmente illegittima la mancata previsione di un compenso a carico dello Stato a favore dei curatori fallimentari nei casi di chiusura del fallimento per mancanza o insufficienza di attivo o di revoca della sentenza dichiarativa del fallimento.

II

CORTE COSTITUZIONALE, 22 novembre 1985, n. 303 - Pres. Paladin - Rel. Andrioli - Boneschi (avv. Mazzei) e Cassa di risparmio di Ravenna (avv. Calzetta).

Fallimento - Liquidazione dei compensi al curatore, ai patrocinatori e ad altri incaricati dell'amministrazione fallimentare - Reclami al tribunale fallimentare - Termine per la proposizione.

(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 26).

Contrasta con l'art. 24 comma secondo Cost. l'art. 26 della legge fallimentare, quanto al comma primo, nella parte in cui fa decorrere il termine di tre giorni per il reclamo al tribunale dalla data del decreto del giudice delegato anziché dalla data della comunicazione dello stesso ritualmente eseguita, e quanto ai commi primo e secondo (in riferimento agli artt. 23 comma primo ed all'art. 25 n. 7 ultima proposizione), nella parte in cui assoggetta a reclamo al tribunale il decreto con il quale il giudice delegato liquida il compenso a qualsiasi incaricato per l'opera prestata nell'interesse del fallimento.

III

CORTE COSTITUZIONALE, 22 aprile 1986, n. 102 - Pres. Paladin - Rel. Andrioli - Esattoria di Gela e Presidente Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Siconolfi).

Fallimento - Opposizione a stato passivo - Creditori esclusi - Impugnazione dello stato passivo - Termine per la opposizione e per l'impugnazione.

(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 98 e 100).

Contrastano con l'art. 24 comma secondo Cost. l'art. 98 comma primo e l'art. 100 comma primo della legge fallimentare, il primo nella parte in cui stabilisce che i creditori esclusi o ammessi con riserva possono fare opposizione entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo, ed il secondo nella parte in cui ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi con ricorso al giudice delegato entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria anziché dalla data di ricezione delle

raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.

IV

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1986, n. 120 - Pres. Paladin - Rel. Andrioli.

Fallimento - Opposizione a stato passivo - Creditori esclusi - Impugnazione dello stato passivo - Decreto di fissazione della udienza di comparizione - Comunicazione.

(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 98 e 100).

Contrastano con l'art. 24 comma secondo Cost., l'art. 98 comma secondo e l'art. 100 comma secondo della legge fallimentare, il primo nella parte in cui non prevede nei confronti del creditore opponente la comunicazione, almeno quindici giorni prima della udienza di comparizione, del decreto ivi indicato, comunicazione dalla quale decorre il termine per la notificazione di esso al curatore, ed il secondo nella parte in cui non prevede nei confronti del creditore impugnante la comunicazione, almeno quindici giorni prima dell'udienza di comparizione, del decreto ivi indicato, comunicazione dalla quale decorre il termine per la notificazione di esso al curatore e ai creditori i cui crediti sono impugnati.

I

In disparte il rilievo che nella prassi i giudici delegati si inducono ad indennizzare i professionisti, cui è affidata la curatela di fallimento che si appalesa privo di attivo suscettibile di ripartizione, con la nomina a curatori di fallimenti, nei quali la ripartizione di attivo sembra probabile, la questione d'incostituzionalità, in riferimento sia a revoca di dichiarazione di fallimento sia a fallimento chiuso con insufficienza o carenza di attivo, è da giudicare infondata perché nessuna delle disposizioni costituzionali adottate a parametri vale a giustificarla: non l'art. 23 perché la legalità della imposizione di prestazione patrimoniale non vuol significare onerosità della prestazione stessa e bando a uffici gratuiti di cui non difettano esempi nella patria legislazione; non l'art. 36 perché il curatore fallimentare non può essere qualificato lavoratore nel senso al sostantivo assegnato nel Titolo III della Parte I della Carta Costituzionale, né infine l'art. 3 perché l'accettazione della nomina di curatore non è rivestita del carattere di obbligatorietà che riviene alla nomina del perito dall'art. 314 comma quarto c.p.p.

III

(*omissis*) Il sospetto d'incostituzionalità dell'art. 98 comma primo (« I creditori esclusi o ammessi con riserva possono fare opposizione, entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria, presentando ricorso al giudice delegato ») r.d. 16 marzo 1942, n. 267 è fondato perché manifesta è l'offesa inflitta al diritto di difesa garantito — quale che sia lo stato e il grado del procedimento — dall'art. 24 comma secondo Cost.

Vero che questa Corte ebbe a dire infondata la questione con sent. 157/1971, ma non men vero che nell'area del diritto fallimentare l'art. 18 comma primo è stato con sent. 151/1980 dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che il termine di quindici giorni per fare opposizione decorra per il debitore dall'affissione della sentenza che ne dichiara il fallimento, né diversa sorte è stata riservata con sent. 152/1980 all'art. 99 comma quinto nella parte in cui fa decorrere i termini per appellare e proporre ricorso in Cassazione dalla affissione della sentenza resa sull'opposizione allo stato passivo, e con sent. 303/1985 all'art. 26 comma primo nella parte in cui fa decorrere il termine per il reclamo al tribunale dalla data del decreto del giudice delegato di liquidazione del compenso a incaricati anziché dalla data della comunicazione dello stesso ritualmente eseguita.

Nella più ampia area delle procedure concorsuali esterafallimentari non sono da negligenza la sent. 255/1974, che ebbe a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 183 comma primo nella parte in cui per le parti costituite fa decorrere il termine per proporre appello contro la sentenza che omologa o respinge il concordato preventivo dall'affissione anziché dalla data di ricezione della comunicazione della stessa e, in particolare guisa, la sent. 155/1980, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 209 comma secondo nella parte in cui prevede che il termine per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi decorra dalla data del deposito, nella cancelleria del tribunale dove l'impresa in liquidazione coatta amministrativa ha la sede principale, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti, formato dal commissario liquidatore, anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il commissario liquidatore dà notizia dell'avvenuto deposito ai creditori le cui pretese non sono state in tutto o in parte ammesse. La circostanza che nella motivazione della sent. 155/1980 abbia questa Corte posto in rilievo le divergenze strutturali e qualificatorie che separano l'accertamento del passivo a seconda che formi parte di fallimento ovvero di liquidazione coatta amministrativa, non giova a ravvisarvi, come ha argomentato l'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri, conferma della *ratio decidendi* che informava di sé la sent. 157/1971, non solo perché le considerazioni sulla verifica fallimentare dei crediti altro non erano che un *obiter dictum*, ma anche, e soprattutto, perché la diversa strut-

tura delle due verifiche evidenziata dalla natura amministrativa dell'elenco dei creditori ammessi e esclusi, formato dal commissario della l.c.a., non consentiva di far leva sul collegamento tra formazione dello stato passivo e opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi che ha indotto correnti dottrinali ad inserire l'accertamento del passivo fallimentare nella categoria dei processi di accertamento sommario di cui al Capo I del Libro IV del codice di procedura civile.

Pertanto, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 98 comma primo nella parte in cui fa decorrere il termine per l'opposizione dal deposito dello stato passivo, si impone, e la sent. 155/1980 induce la Corte ad emettere pronuncia manipolativa additiva sostituendo nella funzione di *dies a quo* al deposito dello stato passivo la ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento con la quale il curatore è, ai sensi dell'art. 97 comma terzo, tenuto a dar notizia ai creditori esclusi o ammessi con riserva.

Non basta... reputa questa Corte che il dettame del processo giusto a render concreto il quale si indirizzano non solo l'art. 24 comma secondo Cost., ma anche l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e l'art. 15 del Patto internazionale di New York del 19 dicembre 1966, relativo ai diritti civili e politici, non sia in pieno realizzato se non si precisi che il curatore è tenuto a dar notizia non solo ai creditori in tutto o in parte esclusi o ammessi con riserva ma anche agli altri creditori che hanno proposto domanda di ammissione al passivo.

Due ordini di motivi inducono a tanto la Corte.

Il carattere concorsuale della ripartizione dell'attivo della quale la verifica del passivo funge da presupposto, fa sì che ciascun creditore si atteggi rispetto a ciascun altro creditore quale *homini lupus*: del che rappresenta — ancor prima dell'art. 100 — incisiva immagine l'art. 96, comma secondo r.d. 267/1942, a tenor del quale il giudice delegato, che pur ha predisposto lo stato passivo, tien conto, nella adunanza fissata, ai sensi dell'art. 16 n. 5, nella sentenza dichiarativa di fallimento, delle contestazioni e delle osservazioni degli interessati (creditori e terzi che vantano diritti reali su cose mobili del fallito), nonché dei nuovi documenti esibiti, al fine di apportare le modificazioni e le integrazioni che ritiene necessarie.

La finalità pratica cui la verifica dello stato passivo è indirizzata, ove la s'inquadri nella categoria degli accertamenti sommari, non consente che nella successiva fase a contraddittorio pieno sia modificata la sfera dei legittimati ad agire e a contraddire, quale delineata nel combinato disposto degli artt. 16 n. 5, 95 comma quarto e 96.

Pertanto: tutti i creditori menzionati nello stato passivo — ammessi o no — debbono essere dal curatore notiziati mediante raccomandata con avviso di ricevimento. (*omissis*)

I

CORTE COSTITUZIONALE, 22 novembre 1985, n. 304 (ord.) - Pres. Paladin - Rel. Borzellino.

Tributi erariali indiretti - IVA - Pena pecuniaria - Versamento del sesto del massimo - Nella procedura fallimentare - Inammissibilità della questione.

(Cost., art. 3; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58).

Non può richiedersi alla Corte costituzionale di attribuire al curatore fallimentare la possibilità di versare all'Ufficio I.V.A. una somma pari ad un sesto del massimo della pena pecuniaria (irrogata) entro trenta giorni dalla data di approvazione del piano di ripartizione finale (1).

II

CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1986, n. 111 - Pres. Paladin - Rel. Gallo - Ugolini e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Salimei).

Tributi erariali indiretti - IVA - Pene pecuniarie - Delega legislativa - Principi e criteri direttivi - Sufficienza.

(Cost., art. 76; legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 43).

I principi e criteri direttivi indicati nell'art. 10, punti 7 e 11, della legge n. 825 del 1971 sono sufficientemente determinati, tenuto conto della preesistenza di una disciplina delle sanzioni tributarie e della previsione dei vari obblighi sostanziali e formali dei contribuenti.

III

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1986, n. 115 - Pres. Paladin - Rel. Borzellino.

Tributi erariali indiretti - IVA - Vendite fallimentari - Applicazione ad esse del regime IVA - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 76 e 87; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 74 bis, come da d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24).

L'estensione del regime IVA alle vendite fallimentari finalizzate alla liquidazione delle attività è ragionevole e non contrasta con i principi e criteri direttivi indicati dalla legge delega n. 825 del 1971.

(1) La questione prospettata nella ordinanza di rimessione non avrebbe potuto essere accolta anche perché l'istituto del versamento del sesto concerne la « non-irrogazione » della pena pecuniaria (e non il venir meno della penalità anteriormente irrogata).

IV

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1986, n. 116 - Pres. Paladin - Rel. Borzellino.

Tributi erariali indiretti - IVA - Pene pecuniarie - Non irrogazione per versamento del sesto del massimo - Verbale di constatazione - Nozione più lata.

(Cost., artt. 3 e 53; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58, come da d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24).

Dopo le correzioni introdotte con d.P.R. n. 24 del 1979, la non-irrogazione delle pene pecuniarie per versamento del sesto del massimo può aversi in presenza di qualsiasi « atto ufficiale » di constatazione; non v'è quindi contrasto alcuno con il principio di eguaglianza.

V

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1986, n. 128 - Pres. Paladin - Rel. Gallo - Rigoni & Co. e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Salimei).

Tributi erariali diretti - IRPEF - Dichiarazione del sostituto di imposta - Omessa presentazione - Non è mera violazione formale.

(Cost., artt. 23 e 76; legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 47 e 55).

Gli illeciti tributari « di pericolo » non possono essere qualificati meramente formali; sono « di pericolo » gli illeciti di omessa dichiarazione e quelli mediante i quali, in generale, non si forniscono agli uffici tributari dati ed informazioni rilevanti per gli accertamenti (anche a carico di soggetti diversi da quello che tali dati ed informazioni avrebbe dovuto fornire) (2).

I

Ritenuto che con le ordinanze in epigrafe è stata sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Imposta sul valore aggiunto) nella parte in cui non prevede la possibilità per il curatore fallimentare di versare all'ufficio IVA una somma pari ad un sesto del massimo della

(2) Il principio affermato nella sentenza, ed evidenziato nella massima, appare di notevole importanza non solo teorica, ed è suscettibile di applicazioni anche per gli illeciti tributari costituenti reato.

pena entro trenta giorni dalla data di approvazione del piano di ripartizione finale;...

che l'art. 58 del d.P.R. n. 633 del 1972 è stato sostituito, in tempi successivi alle ordinanze, dall'art. 1, del d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, il quale, peraltro, non avendo modificato la norma impugnata *in parte qua*, non rende necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame sulla rilevanza;

che la questione prospettata viene ad incidere sulla regolamentazione dei poteri del curatore fallimentare attinenti alle modalità dei pagamenti in favore dei creditori, oggetto di articolata e specifica disciplina normativa;

che, pertanto, l'intervento della Corte implicherebbe, nell'ambito delle possibili diverse soluzioni all'interno di un complesso sistema normativo, scelte discrezionali che solo al legislatore è dato di effettuare.

II

Con ordinanza 22 ottobre 1979 la Commissione tributaria di primo grado di Trento sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 in relazione all'art. 10, secondo comma, n. 11 della l. 9 ottobre 1971, n. 825, con riferimento all'art. 76 Cost.; l'ordinanza rilevava che l'ampiezza della delega legislativa, di cui all'art. 10, secondo comma, n. 11 impugnata, non sembrava ossequiente ai principi posti dall'art. 76 Cost. in quanto non sarebbero ravvisabili né la « determinazione di principi e criteri direttivi » né gli « oggetti definiti » di cui parla il parametro costituzionale: in guisa che le statuizioni contenute nell'art. 43 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 risulterebbero frutto di libera scelta del Governo anziché espressione di delega del Parlamento. Secondo il Giudice tributario, infatti, la legge delega non precisa quali atti costituiscano violazioni da assoggettare a sanzioni, né individua quali, per la maggiore gravità, debbano essere puniti con pena detentiva. D'altra parte, la delega nemmeno fissa alcun criterio direttivo per la graduazione delle pene in rapporto alla entità delle violazioni, né detta principi distintivi per la scelta in ordine alla specie delle sanzioni, né infine, indica elementi idonei a configurare il rapporto fra imposta evasa e sanzione. (*omissis*)

La sollevata questione non è fondata. Come ha rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, è esatto che principi e criteri direttivi (si tratti o non di concetti distinti) non sono comunque contenuti esclusivamente nel punto 11 del secondo comma dell'art. 10 della legge delega, ma si rinvencono anche nel punto 7 dello stesso comma e nel primo comma.

In realtà, poi, è a tutto il complesso del sistema che occorre avere riguardo per giudicare della conformità della delega ai rigorosi principi

fissati dalla Costituzione, tenendo conto che al legislatore delegato era stato assegnato un compito ben preciso: e, cioè, quello di adeguare la disciplina delle sanzioni tributarie già esistenti, e predeterminate dalla legge, alle riforme che la stessa legge delega prevedeva. Tale compito doveva essere svolto perfezionando il sistema delle sanzioni attraverso una migliore commisurazione delle sanzioni stesse alla effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni.

Sono, dunque, le nuove norme tributarie a disporre innanzitutto i vari obblighi sostanziali e formali dei contribuenti: obblighi che già configurano quei precetti che non restano, perciò, affidati all'inventiva del legislatore delegato. Per altro verso, poi, è il sistema tributario vigente, e quindi ancora una volta la legge non delegata, a prevedere le sanzioni amministrative dirette, che il legislatore delegato può comminare per la inosservanza di quei precetti. Né la discrezionalità del legislatore delegato nella scelta dei precetti da sanzionare e delle sanzioni da adottare è senza limiti, posto che il delegante l'ha espressamente subordinata alla necessità di commisurare e graduare queste ultime alla entità delle violazioni. Si tratta, perciò, di una discrezionalità minima, tale da rendere possibile al potere delegato di adeguare la disciplina della situazione preesistente alla riforma, perfezionando il sistema delle sanzioni, così come la delega prescrive.

Ed è appena il caso di osservare che la Corte intende riferirsi alle sanzioni amministrative, essendo esclusa dai limiti di rilevanza della questione proposta ogni considerazione concernente le sanzioni penali.

Così come, peraltro, appare evidente che l'impugnazione dell'art. 43 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, meramente consequenziale a quella relativa all'art. 10 n. 11 della l. 9 ottobre 1971, n. 825, deve essere parimenti respinta.

III

(*omissis*) L'art. 74 *bis*, comma secondo, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), come introdotto dall'art. 1 del d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 687 (sostituito, ma senza incidenza in punto, dall'art. 1 del d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24), estende il regime d'imposta sul valore aggiunto alle vendite fallimentari, ponendo i relativi adempimenti a carico del curatore. Tuttavia, secondo i giudici *a quibus* tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 1 e 5 della legge 9 ottobre 1971 n. 825 (delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), ove è prevista l'applicabilità del tributo in parola alle «cessioni di beni di ogni specie effettuate nell'esercizio di imprese» (così testualmente art. 5, n. 1, legge n. 825) e tali non appearing, in generale, le operazioni conseguenti al fallimento.

Sicché, sempre a parere dei remittenti, risulterebbero violati (eccesso di delega) gli artt. 76, 77, primo comma, e 87, quinto comma, della Costituzione.

Dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata eccepita la inammissibilità della questione sollevata dal giudice delegato al fallimento: difetterebbe, infatti, la sussistenza di un « giudizio », non spettando al giudice *a quo* emettere, in fattispecie, una decisione nel merito e nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

L'eccezione va accolta. In concreto, il curatore fallimentare aveva fatto istanza al giudice delegato affinché, nell'esercizio dei poteri direttivi *ex art.* 25 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), questi avesse a chiarire l'assoggettamento o meno della vendita fallimentare all'imposta sul valore aggiunto (IVA). Sicché, il provvedimento richiesto, chiaramente da emanarsi nell'ambito di una mera potestà direttiva, risulta privo delle connotazioni di esercizio della funzione giurisdizionale.

Il « giudizio » incidentale di cui alla menzionata ordinanza va dichiarato, pertanto, inammissibile.

L'incidente viene, peraltro, in rilievo nel merito con l'ordinanza della Commissione tributaria di Cremona. La questione non è fondata.

Essa si incentra su di un assunto eccesso, ad opera del legislatore delegato, il quale avrebbe normativamente affermato l'applicabilità del tributo, esorbitando dai principi e criteri emanati con la legge n. 825/1971, determinanti l'assoggettamento all'imposta (art. 5, n. 1) delle cessioni effettuate nell'esercizio d'impresa. Esercizio questo che viene ora contestato nell'ambito proprio delle vendite fallimentari, finalizzate — quando siano al di fuori della continuazione temporanea dell'impresa (autorizzabile *ex art.* 90 regio decreto n. 267/1942) — alla liquidazione delle passività e delle attività ed al solo scopo, perciò, delle inerenti operazioni debitorie e creditorie.

Ora è noto che l'attività liquidatoria è volta alla tutela di interessi precipuamente radicati nelle elaborazioni comuni largamente regolate nell'esperienza civilistica, con indubbia confliggenza, se esaminata in tali sensi, tra liquidazione da fallimento e normale esercizio d'impresa. Senonché, è altrettanto rimarchevole che i principi regolanti i rapporti privati in genere non si trapiantano per ciò stesso, integralmente, nella normativa tributaria cui essi danno origine. (*omissis*)

Può essere conferente evidenziare, all'uopo, come anche nella identificazione positiva del reddito d'impresa i connotati deducibili delle norme civilistiche siano stati utilizzati, nel campo tributario, per dilatare in parte le configurazioni civilistiche medesime (sentenza n. 42 del 1980), sì da trarne una concettualità positiva, più lata pei fini del carico tributario relativo.

In concreto, adunque, con riferimento alla dedotta vicenda di applicazione dell'IVA, il legislatore tributario ha ragionevolmente mostrato, con stretto riferimento all'imposta di cui trattasi (a tanto conforta anche recente giurisprudenza della Corte di cassazione), di non voler distinguere tra l'attività gestionale dell'impresa e il momento della sua liquidazione, ancorché coattiva. All'incontro, per gli specifici intenti di prelievo fiscale cui si riconducono i principi normativi relativi, ha proiettato in un *unicum* le due fasi: di gestione, cioè, e di liquidazione. Talché, nessun eccesso di delega appare essersi prodotto negli ambiti puntuali di cui è questione.

IV

(*omissis*) L'art. 58, quarto comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 nel testo sostituito dall'art. 1 del successivo d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, consente, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e per il caso di violazioni da parte del contribuente, di evitare la irrogazione della pena pecuniaria mediante il versamento di una somma pari al sesto del massimo della pena medesima. Ciò a condizione che in tali sensi si provveda nel termine di giorni trenta dalla data del « verbale di constatazione » della violazione.

Secondo i giudici *a quibus* il disposto contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione (per la Commissione tributaria di Matera anche con l'art. 53), per una disparità di trattamento fra i contribuenti oggetto di controllo cartolare e segnatamente quelli che avessero a presentare, spontaneamente, una rettifica di precedente dichiarazione del tributo (sono queste le fattispecie dedotte) e coloro i quali fossero oggetto, invece, di esplicita constatazione.

La questione non è fondata. Per l'Avvocatura generale dello Stato, che ha dispiegato intervento, tale infondatezza discenderebbe dal disposto dell'art. 15, primo comma, della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) là dove ed in via generale appunto resta consentito ai trasgressori per violazione, comunque, delle norme finanziarie di corrispondere, con effetti liberatori, il sesto della pena pecuniaria relativa.

Tale asserto, tuttavia, non ha pregio poiché — a ciò confortando anche la giurisprudenza tributaria — l'art. 58, quarto comma, del d.P.R. n. 633 (così come ora sostituito, ma di ciò si dirà in appresso) ha introdotto un istituto assolutamente diverso dalla definizione in via breve prevista dal richiamato art. 15 della legge n. 4/1929, in quanto consente di determinare, con effetti estintivi della sola pena pecuniaria, il mero aspetto sanzionatorio delle violazioni, escludendosi, per intanto, il con-

testuale pagamento del tributo, così come richiesto invece dalla legge del 1929 con tutte le conseguenze a ciò inerenti.

Per una corretta disamina della questione qui considerata — limitata come si è espresso alla estinzione della pena pecuniaria e fuori, pertanto, dalla portata della legge n. 4 del 1929 — va chiarito che la dizione originaria dell'art. 58 circoscriveva la facoltà dei versamenti estintivi in parola ai soli casi relativi ad accessi, verifiche o indagini dell'Autorità finanziaria, attività tutte correlate per principio generale (art. 24 legge n. 4), ancor prima che in forza dell'art. 52, comma sesto, d.P.R. n. 633, al puntuale rigore di redazione del processo verbale delle operazioni accertative conseguenti.

All'incontro, la nuova normativa (art. 1 del d.P.R. n. 24 del 1979) pone in luce un contenuto più ampio rispetto alla primitiva norma, dalla quale sono stati chiaramente espunti gli ambiti iniziali, strettamente connessi, come detto, ad un accertamento specifico — mediante accessi, verifiche o indagini — delle perpetrate violazioni.

Consegue, e anche qui sorregge in parte la giurisprudenza tributaria, che la lata dizione « verbale di constatazione », se e quando svincolata dalle richiamate formalità del procedimento ispettivo in contraddittorio *ex* art. 52 del d.P.R. n. 633/1972 (suscettibile addirittura di operazioni necessitanti di autorizzazione dell'Autorità giudiziaria), consente di esser riportata, a seconda delle ipotesi che abbiano in concreto a ricorrere, alla più generale nozione di « atto ufficiale » di constatazione: con una flessibile equipollenza, cioè, fra documenti, pur sempre ufficiali quanto a origine e sostanza, che abbiano tuttavia, allorché inerenti a fattispecie radicate su di un mero controllo cartolare, a trovare loro spiegazione funzionale e correlato senso tecnico nello svolgersi di situazioni concrete pur diverse, ma riconducibili onnicomprensivamente alla *ratio* di legge, ostatica comunque, ricorrendo la certezza documentale ai fini del versamento in termini, alle irrogande sanzioni pecuniarie.

Il che comporta, indubbiamente, la collocazione paritaria delle varie situazioni, per gli scopi di cui è causa, non potendosi, pertanto, ravvisare inciso dalla norma l'art. 3 della Costituzione (e meno ancora il successivo art. 53, sul quale — peraltro — la relativa ordinanza non ha portato argomentazione di sorta).

V

L'ordinanza della Commissione tributaria di Bassano, pur impugnando norme emanate dal legislatore delegato, in realtà rivolge censura d'illegittimità costituzionale esclusivamente e direttamente all'art. 10, comma secondo, n. 11 della legge di delegazione 9 ottobre 1971, n. 825, per asserita incompatibilità nei confronti degli artt. 23 e 76 Cost. Afferma testualmente l'ordinanza che i decreti delegati « visti a monte, cioè

in rapporto alla legge di delegazione n. 825/71, art. 10, punto 11, vanno censurati perché tale legge appare viziata di validità costituzionale. (*omissis*).

Analoga questione propone anche la Commissione tributaria di Belluno.

Tutto ciò precisato, deve dirsi che la sollevata questione non è fondata. È da escludersi, infatti, che — come sostiene il giudice tributario — la delega in parola possa essere addirittura definita « in bianco » perché attribuirebbe al potere delegato « un illimitato potere di scelta dei tipi di sanzione utilizzabili per punire gli illeciti, e di classificazione dei fatti cui estende l'applicazione »: e ciò, in quanto indeterminati o assenti sarebbero i criteri direttivi.

Come questa Corte ha rilevato in sentenza, n. 111 del 1986, occorre guardarsi da prospettive particolari che, avulse dal contesto del complesso generale del sistema, danno un concetto erroneo e riduttivo dei principi fissati dal legislatore delegante. Questi, infatti, ha assegnato al potere delegato un compito ben preciso, consistente nell'adeguazione della preesistente disciplina delle sanzioni tributarie alla riforma che la legge delega prefigurava. Ma non è vero che nella scelta dei precetti da sanzionare e in quella delle sanzioni da adottare il legislatore delegante non abbia indicato criteri e non abbia posto limiti al Governo. Quelle scelte, infatti, restano subordinate ad un preciso criterio indicato nella delega: quello, cioè, di commisurare e graduare le sanzioni alla entità delle violazioni, al fine di adeguare alla riforma la disciplina della situazione preesistente; e ciò nella prospettiva di un perfezionamento del sistema sanzionatorio.

Costretto, pertanto, fra scelte obbligate su oggetti predeterminati e precisi criteri di scelta, non si può affermare che il legislatore delegato non abbia la strada segnata da principi e criteri direttivi: giusta le indicazioni del dettato costituzionale.

Deve dirsi, infine, che inconferente è il riferimento all'art. 23 Cost., essendo pacifico, per la stessa ordinanza di rimessione, che le prestazioni di cui ivi si parla sono nella specie stabilite per legge.

Con le ordinanze delle Commissioni tributarie di Imperia e di Belluno si lamenta, ancora, che l'art. 47 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, non abbia rispettato i principi e i criteri dettati dall'art. 10, comma secondo, n. 11 della legge delega più volte citata, per tal modo violando gli artt. 76 e 77 Cost. La Commissione di Imperia fa inoltre riferimento all'art. 55 del d.P.R. n. 600 che violerebbe la legge di delegazione e si porrebbe anche in contrasto con l'art. 3 Cost. La situazione di fatto è comune alle due ordinanze ed è rappresentata dalla mancata presentazione della dichiarazione di sostituto d'imposta sul mod. 740, nonostante fossero state effettuate le ritenute, tuttavia regolarmente versate all'erario.

Sostengono i remittenti che le sanzioni previste per siffatte situazioni violerebbero i criteri dettati dal citato articolo della legge delega perché, lungi dal commisurare le sanzioni stesse alla effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni, il legislatore delegato avrebbe comminato una non diversificata sanzione tanto per il caso in esame quanto per quello in cui la ritenuta d'acconto non fosse stata effettuata o, se effettuata, non fosse stata versata.

Rilievo che, per verità, sembrerebbe *prima facie* avere un qualche fondamento, quando però non si rifletta alla *ratio* cui sono ispirati gli obblighi che la legge impone al sostituto d'imposta.

La dichiarazione, infatti, prevista nel mod. 770, non mira soltanto ad assicurare all'Erario la quota che il sostituto trattiene al sostituto, ma ha altresì valore cognitivo, in quanto consente agli uffici di apprendere che il sostituto possiede fonti di reddito, mettendoli conseguentemente in grado di verificare l'esistenza e l'entità delle dichiarazioni che egli a sua volta è obbligato a rendere, ed eventualmente a procedere agli accertamenti del caso.

Sotto questo riguardo, quindi, non si tratta — come si sostiene — di una mera violazione formale, ché anzi essa riveste un notevole rilievo sostanziale, tale da corrispondere ai principi di adeguata commisurazione in relazione alla situazione di pericolo che l'omissione viene a determinare per gli interessi dell'Erario. Peraltro, il giudice tributario ben può tenere conto, nella determinazione della pena in concreto, anche dei principi dettati dall'art. 54 dello stesso decreto che fa riferimento alla gravità del danno o del pericolo e alla personalità dell'autore. (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 aprile 1986, n. 88 - *Pres. Paladin - Rel. Ferrari - S.p.A. So.Chi.mi.si., I.N.A.I.L. (avv. Napulitano) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Imponente)*.

Corte Costituzionale - Norme integrative per i giudizi - Processo costituzionale - Inapplicabilità delle norme sulla estinzione.

Le norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale sono svolgimento ed integrazione della legge ordinaria n. 87 del 1953, a sua volta svolgimento ed integrazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1948, e n. 1 del 1953.

(*omissis*) Preliminare all'esame del merito è la eccezione di cessazione della materia del contendere, proposta dalla difesa dell'INAIL... Si sostiene che la lite si sarebbe estinta in pendenza del giudizio costituzionale, dato che « a seguito della legge regionale siciliana 28 dicembre 1979, n. 256 (art. 18) nonché della legge statale n. 155 del 1981

(condono delle sanzioni in materia di pagamento contributi e premi assicurativi), i crediti dell'Istituto sono stati onorati». Vero è — si soggiunge — che, a sensi dell'art. 22 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, « le norme sulla... estinzione del processo non si applicano ai giudizi davanti alla Corte costituzionale neppure nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giurisdizionale, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale », ma vero altresì che trattasi di « una norma interna di carattere di regolamentazione processuale », che non può « superare il disposto della legge », la quale richiede che le questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti, prima che non manifestamente infondate. E la Corte nel caso di specie, non potrebbe, in conseguenza delle leggi testè menzionate, non rinviare la questione al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza, stante che questa va valutata, al pari di quanto accade nell'ipotesi di *jus superveniens*, « al momento della decisione di costituzionalità ».

L'eccezione va rigettata. Le norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte sono, come del resto esplicitamente dice lo stesso titolo dell'atto normativo in parola, svolgimento ed integrazione della l. 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale e successive modificazioni), la quale a sua volta è svolgimento ed integrazione delle leggi costituzionali 9 febbraio 1948, n. 1 (norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e 11 marzo 1953, n. 1 (norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale). E come la suddetta legge ordinaria, disponendo (art. 23) che, per potersi sollevare questione di legittimità costituzionale, occorre che « il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione » di essa, ha introdotto il requisito della rilevanza, che non era previsto, né dalla Costituzione, né dalle due summenzionate leggi costituzionali, così l'art. 22 delle norme integrative adottate da questa Corte ha coerentemente statuito su un tema non previsto dalla legge n. 87 del 1953, cioè in ordine agli effetti dell'estinzione del processo sui giudizi rimasti sospesi davanti al giudice che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale. (*omissis*).

»
CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1986, n. 108 - Pres. Paladin - Rel. Saja - De Santis (avv. Barile, Marino, Stendardi e Caruso), Pugno (avv. Lo Cascio, Barile, Stendardi) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Baccari e avv. Stato Cosentino).

Locazione - Immobili adibiti ad uso non abitativo - Proroga e rinnovazione unilaterale « ex lege » dei contratti - Illegittimità costituzionale.
(Cost., artt. 3, 41 e 42; legge 25 luglio 1984, n. 377, art. 2; d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, conv. con legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1).

Corte Costituzionale - Caducazione di disposizione costituzionalmente illegittima - Produce caducazione anche dell'effetto di abrogazione.

La funzione sociale della proprietà privata esprime il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali; sono costituzionalmente illegittime sia la disposizione (art. 2 legge n. 377 del 1984) di proroga legale fino al 31 dicembre 1984 dei rapporti locativi in corso aventi ad oggetto immobili adibiti ad uso diverso da quello abitativo, sia la disposizione (art. 1 d.l. n. 12 del 1985 come convertito con l. n. 118 del 1985) attributiva al conduttore di un « diritto al rinnovo » del contratto avente ad oggetto uno dei predetti immobili (1).

La caducazione di una disposizione per illegittimità costituzionale importa il ripristino della norma da detta disposizione precedentemente abrogata, e quindi travolge anche l'effetto di abrogazione che essa aveva prodotto (2).

(omissis) I provvedimenti di rimessione concernono i rapporti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, in corso al momento di entrata in vigore della l. 27 luglio 1978 n. 392 (c.d.

(1) La sentenza in rassegna conferma — e giustamente — che l'art. 41 Cost. è « non pertinente alla materia »; il che — lo si osserva per inciso — dovrebbe definitivamente delegittimare le pressioni degli « operatori » interessati ad una qualificazione (ai fini I.V.A.) come « attività di impresa » del più o meno « abituale » dare immobili in locazione o affitto. La sentenza poggia su due parametri costituzionali e precisamente sull'art. 3 primo comma Cost. e sull'art. 42 secondo comma Cost.; non del tutto chiaro è però l'equilibrio tra queste « due gambe ». Il parametro offerto dall'art. 3 Cost. appare più idoneo a cogliere i sostanziali effetti economici di « una proroga (ex lege) generalizzata ed indifferenziata »: posto che i prezzi dei beni e servizi prodotti o distribuiti negli immobili sottoposti a proroga (e quindi meno « costosi ») sono determinati dall'incontro della domanda e dell'offerta di specifici beni e/o servizi sul mercato (e non dai maggiori o minori costi di produzione o distribuzione), l'intervento del « principe » a favore di taluni conduttori — e persino a favore di tutti i conduttori — si risolve nell'attribuzione a costoro di super-profitti (ed eventualmente di plusvalori) « non guadagnati ». Il ricorso al parametro offerto dall'art. 42 Cost. si colloca invece nella scia di un atteggiamento tradizionale della giurisprudenza non solo costituzionale e non solo italiana (cfr. MC AUSLAN, *The ideologies of planning law*, 1980, Pergamon, 4): il diritto di proprietà è uno strumento giuridico « facile », una sorta di *passe-partout* fin troppo agevolmente utilizzabile per risolvere i conflitti intersoggettivi ai quali — con una buona dose di « inerzia » concettuale (e di più o meno confessato conservatorismo politico) — sono assimilati i conflitti tra singoli e collettività; in realtà, un uso più affinato, misurato e critico dello strumento diritto di proprietà parrebbe auspicabile specie a livello di giudizio costituzionale.

(2) La seconda massima merita una particolare sottolineatura. La Corte Costituzionale ha, nella sentenza 23-4-1974 n. 107 (punto 8) e nella sentenza in rassegna (punto 1), affermato il principio che la caducazione per illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa *travolge anche l'effetto di abrogazione*

legge sull'equo canone). La quale, al fine di regolare il graduale passaggio dal precedente regime vincolistico a quello libero, dispose, relativamente ai rapporti già soggetti a proroga, un'ulteriore proroga di quattro, cinque o sei anni, a seconda che i contratti fossero stati stipulati prima del 31 dicembre 1964 o tra il 1° gennaio 1965 e il 31 dicembre 1973 ovvero successivamente a quest'ultima data (art. 67 cit., primo comma, lett. a), b) e c)); mentre, di quelli in corso non soggetti a proroga, stabilì la protrazione coattiva di durata pari a quella prescritta per i nuovi contratti dagli artt. 27 e 42, primo comma (art. 71 l. cit.).

Successivamente, con l'art. 15-bis del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, come convertito nella l. 25 marzo 1982, n. 94, fu disposta per i contratti di cui al citato art. 67 un'altra proroga di due anni, presa in esame da questa Corte con la sent. n. 89 del 1984, alla quale si farà più volte riferimento.

In seguito, è sopravvenuta la l. 25 luglio 1984, n. 377, che nell'art. 2, secondo comma, ha statuito che le scadenze dei contratti di cui all'art. 67, primo comma, lett. a) della legge 27 luglio 1978, n. 392 (ossia i contratti

che la stessa aveva prodotto sulla normativa previgente; dal che consegue il « ripristino » di detta normativa. La affermazione, oltre che rilevante per la autorevolezza della Corte da cui proviene, è anche palesemente esatta. L'effetto di abrogazione è consequenziale al sovrapporsi sulla normativa previgente della nuova disciplina ritenuta dal legislatore ordinario più consona alle mutate esigenze della collettività. Se questa nuova disciplina è dichiarata incostituzionale viene meno l'intero intervento modificativo dell'ordinamento, senza che possa separarsi e lasciar sopravvivere uno degli effetti dell'intervento stesso. Né può distinguersi — identiche essendo la « ratio » e la dinamica dell'effetto di abrogazione — tra l'ipotesi in cui esso sia implicitamente prodotto e l'ipotesi in cui esso è prodotto da disposizione esplicita « ad hoc »; in questa seconda ipotesi se la Corte Costituzionale non provvede quanto meno ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (eventualmente anche ex art. 21 delle norme integrative 16 marzo 1956), la relativa questione può essere esaminata dal giudice ordinario (in senso lato).

Va pertanto aggiunto che non in tutte le situazioni il criterio di massima testè enunciato può essere seguito. Ogni meccanicismo in un argomento delicato quale quello in esame sarebbe poco congruo. Può così accadere che, per il contenuto stesso della sentenza dichiarativa della illegittimità costituzionale e/o per il contesto normativo circostante la disposizione caducata, in luogo dell'effetto di « ripristino » anzidetto si produca un effetto di espansione di altre disposizioni per così dire potenziate dalla pronuncia della Corte.

Applicando quanto dianzi osservato ad un problema per l'Avvocatura di notevole importanza, sembra che — non sussistendo elementi che ne impediscano l'operare — il criterio di massima enunciato dalla Corte possa essere utilizzato per sostenere che — *per quanto* le disposizioni in tema di determinazione delle indennità di espropriazione siano state caducate dalla sentenza Corte Cost. n. 5 del 1980 (e dalla sentenza n. 223 del 1983) — si è avuto ripristino delle disposizioni previgenti, non escluse quelle prescriventi l'applicabilità, in vista della realizzazione di determinate categorie di opere, degli artt. 12 e 13 della legge « per Napoli » 15 gennaio 1885, n. 2892.

stipulati anteriormente al 31 dicembre 1964) erano prorogate sino al 31 dicembre 1984: ed è contro questa disposizione che si appunta il sospetto di illegittimità costituzionale del pretore di Bettola, sul rilievo che la nuova proroga sarebbe in contrasto con le norme degli artt. 42, 41 e 3 della Costituzione. Infine è intervenuto il d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118, la quale nell'art. 1, comma 9-bis, tra l'altro: 1) ha disposto il rinnovo *ex lege* dei ricordati contratti previsti dagli artt. 67 e 71 cit. l. n. 392 del 1978 per i periodi di cui all'art. 27 di questa stessa legge (sei anni ovvero nove in caso di industrie alberghiere); 2) ha fissato la nuova misura del canone sulla base di quello iniziale, rivalutato con le variazioni accertate dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo e aggiornato a partire dal secondo anno nella misura del 75 % delle variazioni stesse; 3) ha stabilito che al rinnovo non si fa luogo nel caso in cui il locatore abbia la necessità di riottenere la disponibilità dell'immobile per uno dei motivi indicati nell'art. 29 cit. l. n. 392 del 1978, regolando l'indennità spettante al conduttore per la perdita dell'avviamento sulla base del canone corrente di mercato.

Tale norma costituisce l'oggetto dell'impugnazione di tutte le altre ordinanze di rimessione, le quali, oltre a formulare in via preliminare due rilievi di cui si dirà in prosieguo, deducono fondatamente che il rinnovo imposto sarebbe in realtà una proroga del precedente rapporto locativo, anch'essa in contrasto con le ricordate disposizioni degli artt. 42, 41 e 3 Cost. Non manca in verità, tra i detti provvedimenti, qualche lieve differenza, tuttavia non rilevante, essendo stato impugnato da alcuni giudici *a quibus* integralmente il disposto del cit. art. 1, comma 9-bis, il cui contenuto va pertanto esaminato nella sua interezza con riferimento ai parametri sopra ricordati.

Alcune ordinanze peraltro denunciano anche i commi 9-ter, 9-quater e 9-qui-quies, che regolano, nell'ambito della normativa in oggetto, la disdetta del locatore, l'efficacia dei provvedimenti di rilascio e i giudizi in corso: censure, queste, su cui logicamente influirà la decisione della questione principale nel caso in cui essa venga ritenuta fondata.

Così precisati il quadro normativo e l'oggetto del giudizio, ritiene utile la Corte muovere da una premessa di carattere comune alle questioni sollevate, richiamando la sua precedente giurisprudenza, con la quale ha reiteratamente osservato come i limiti legali al diritto di proprietà, previsti dall'art. 42 Cost. al fine di assicurarne la funzione sociale, consentano di ritenere legittima la disciplina vincolistica, a condizione che essa abbia un carattere straordinario e temporaneo (cfr., tra le altre, le sentt. n. 3 e 225/1976). Pertanto ha insistentemente rivolto invito al legislatore a non dare alla detta disciplina un carattere di ordinarietà che ne avrebbe compromesso l'aderenza ai principi costituzionali: invito accolto con la ricordata l. n. 392 del 1978, la quale ha posto una nuova e permanente regolamentazione del contratto di locazione di im-

mobili urbani ed ha altresì disciplinato transitoriamente il graduale passaggio dal vecchio regime vincolistico a quello da essa introdotto, conferendo maggior rilievo all'autonomia privata.

Successivamente a detta normativa, la Corte con la sentenza n. 89 del 1984, specificamente attinente ai rapporti locativi degli immobili ad uso non abitativo, ha ritenuto che sfiorasse il limite della legittimità costituzionale la ricordata proroga concessa con l'art. 15-bis cit. l. n. 94 del 1982, avvertendo che non ne sarebbero state ammissibili altre successive, giacché esse sostanzialmente avrebbero perpetuato quel regime vincolistico, incompatibile — se ulteriormente protratto dopo vari decenni di vigenza — con la tutela attribuita al diritto di proprietà dalla Carta fondamentale.

Ciò posto, osserva la Corte, rispetto alla prima questione (quella sollevata dal pretore di Bettola), che l'art. 2 l. n. 377 del 1984 prevede senza alcun dubbio una proroga legale in quanto dispone la protrazione coattiva del precedente rapporto locativo oltre il termine finale pattuito dalle parti. In tal senso è concorde l'orientamento della giurisprudenza e della dottrina, le quali correttamente richiamano la formulazione letterale usata (« le scadenze... sono prorogate... »), nonché l'intenzione del legislatore, resa palese dai lavori preparatori, nei quali si fa sempre riferimento all'istituto predetto. Del resto, ciò è ammesso incondizionatamente anche dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale, pur aderendo in linea di principio al contenuto della sent. n. 89/1984, deduce che tuttavia nella specie non potrebbe ravvisarsi un'illegittima compressione della posizione del proprietario a causa della limitata durata della proroga (sei mesi) stabilita dalla richiamata legge 377 del 1984.

La Corte non ritiene però di poter condividere tale deduzione, e ciò per un duplice ordine di motivi.

È intuitivo infatti come non possa escludersi la violazione di un diritto costituzionalmente garantito, sol perché essa è temporalmente limitata. La nostra Costituzione dispone che « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge » (art. 42, secondo comma), in armonia peraltro con un principio generalmente condiviso e sancito anche nell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata alla unanimità da tutti gli Stati aderenti all'ONU, secondo cui: « ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri; nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà ». Non è consentito perciò al legislatore ordinario intervenire liberamente su tale posizione soggettiva, che può essere legittimamente compressa sol quando lo esiga il limite della « funzione sociale », considerato nello stesso precetto costituzionale poc'anzi ricordato: funzione sociale, la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di

proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione. Conseguentemente non ha fondamento la ricordata eccezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui, in sostanza, non potrebbe considerarsi violazione del precetto costituzionale la compressione della posizione soggettiva riconosciuta e tutelata sol perché temporanea.

Anche se limitato nel tempo, l'intervento legislativo risulta legittimo unicamente se ricorrono le condizioni poste dalla Costituzione, il che nella specie non è neppure dedotto, facendosi leva esclusivamente sull'entità temporale della proroga.

Ma, oltre a ciò, va osservato che il riferimento dell'Avvocatura dello Stato alla brevità del termine in questione non è per nulla esatto. La proroga *de qua*, infatti, non può essere considerata isolatamente, avulsa cioè dal quadro normativo generale, nell'ambito del quale, in effetti, essa funziona come presupposto di un'ulteriore e lunga protrazione del rapporto, autoritativamente imposta. Per vero, la stessa è stata seguita dal d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, che nell'art. 1, comma 8, ha prorogato gli stessi contratti considerati dalla l. n. 377 del 1984 di altri sei mesi, mentre la legge di conversione n. 118 del 1985 (art. 1, comma 9-bis) ha disposto anche il « rinnovo » dei medesimi negozi (e di quelli indicati alle lettere *b*) e *c*) del già cit. art. 67 l. n. 392 del 1978). Rinnovo che, al di là dell'espressione letterale adoperata, come tra breve si dirà, costituisce un'altra vera e propria proroga legale, rispetto alla quale la ricordata disposizione dell'art. 2 l. n. 377 del 1984 costituisce appunto il momento preliminare, essendo noto come, secondo la giurisprudenza ordinaria, la proroga (o il rinnovo) ha per indefettibile presupposto la pendenza del rapporto e non è quindi ammissibile quando questo si è comunque esaurito: il che si sarebbe verificato nella specie senza le due proroghe semestrali sopra indicate.

Portando ora l'esame sul cit. art. 1, comma 9-bis l. n. 118 del 1985, la cui legittimità costituzionale è messa in dubbio in tutti i rimanenti provvedimenti di remissione, ... (*omissis*)... rileva la Corte che, durante i lavori preparatori della norma in esame, espressamente fu ripetuto che la nuova regolamentazione intendeva uniformarsi rigorosamente al principio enunciato nella più volte ricordata decisione n. 89 del 1984, principio che non venne affatto messo in discussione. La norma, pertanto, non era diretta — sempre secondo i lavori preparatori — a disporre una nuova proroga, ma perseguiva una finalità diversa, ossia quella di inserire i rapporti di locazione non abitativa ancora in corso (comprendendovi, oltre ai contratti indicati nell'art. 67, anche quelli di cui all'art. 71, non considerati nella l. n. 94 del 1982) nel regime ordinario della cit. l. n. 392 del 1978, attraverso l'istituto della rinnovazione, proprio di quest'ultima legge (artt. 27, 28 e 29).

Senonché non sembra alla Corte che la normativa *de qua* consenta di considerare realizzato l'intento suddetto, così sul piano giuridico-formale come su quello dell'assetto sostanziale degli interessi, dovendosi invece ritenere che essa ha introdotto per l'appunto un'ulteriore proroga dei precedenti rapporti locativi.

Da ciò muove la denuncia delle ordinanze di rimessione, seguite, nelle more di questo giudizio, da numerose altre (tra cui una, di particolare rilievo, della Corte di cassazione), di contenuto analogo a quelle in epigrafe, e non incluse in questo giudizio solo per non essere state ancora compiute tutte le formalità prescritte dalla legge.

Non potendosi ritenere, a rigor di termini, che sussista sulla norma impugnata un'interpretazione consolidata, in quanto l'esperienza giurisprudenziale risulta esclusivamente dagli stessi provvedimenti di rimessione, ed essendo l'elaborazione dottrinale, d'altra parte, contenuta in limiti estremamente ristretti, non può la Corte non soffermarsi sull'oggetto della suddetta disposizione attualmente sottoposta al suo esame.

Al riguardo, va preliminarmente ricordato, — anche se l'argomento non ha peso decisivo — che la rubrica dell'impugnato art. 1 contiene l'espressione « *proroga dei contratti...* ». E ben vero che le espressioni dei titoli e delle rubriche non hanno forza cogente per l'interprete, ma è altrettanto vero che esse non possono considerarsi completamente prive di significato, soprattutto quando, come nella specie, vi era al fondo un problema di scelta legislativa, con i conseguenti riflessi anche di carattere terminologico.

Comunque, di grande e decisiva importanza risulta la giuridica impossibilità di porre sullo stesso piano la cosiddetta rinnovazione di cui al cit. art. 1, comma 9-bis, e quella prevista dalla disciplina ordinaria (artt. 28 e 29 cit. l. n. 392 del 1978). Quest'ultima, invero, è caratterizzata dal fatto che le parti, nel momento in cui manifestano la volontà di stipulare, hanno contezza (e vogliono) che il rapporto, alla scadenza, si rinnoverà ove si verifichi un determinato fatto o atto (generalmente: la mancata disdetta). Nel caso in esame, per contro, la protrazione della durata del contratto è coattivamente imposta al locatore durante la pendenza del rapporto, sicché la rinnovazione prescinde dalla sua volontà ed anzi può ritenersi, secondo *l'id quod plerumque accidit*, che sia in contrasto con la medesima: con l'ovvia conseguenza che la formula letterale è nettamente smentita dall'essenza dell'istituto, nel quale deve chiaramente ravvisarsi la suddetta protrazione coattiva, ossia proprio quella proroga legale che in sede di formazione della legge si era espressamente dichiarato di voler ripudiare. E può aggiungersi che un elemento di conferma si ricava dallo stesso contesto della previsione normativa (« ... il conduttore ha diritto al rinnovo... »), chiaramente espressiva della particolare posizione di soggezione del locatore e tipica della legislazione vincolistica, mentre rispetto alla rinnovazione prevista dalla disciplina

comune le due parti sono poste su un piano paritetico (art. 28: «...il contratto si rinnova tacitamente...»).

Né vale opporre l'aumentata entità del canone, il quale non corrisponde però a quello di mercato, come invece è previsto (ben s'intende, per gli immobili destinati ad uso diverso dell'abitazione) nella disciplina dettata dalla legge n. 392/1978, ma è fissato dalla norma denunciata in misura assai spesso inferiore, mediante il ricorso all'artificioso meccanismo che prende a base il canone iniziale, rivalutato secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo; questo meccanismo si presenta anche viziato da evidente irrazionalità per la frequente eventualità che le zone in cui si trovano gli immobili abbiano subito profonde modificazioni urbanistiche, con conseguenti mutamenti nel volume del traffico commerciale, sicché il canone a suo tempo convenuto non risulta più neppure approssimativamente indicativo della nuova realtà economico-sociale (di sviluppo ovvero di degrado).

L'impossibilità, infine, di considerare la normativa in esame come mezzo realmente diretto a ricondurre i contratti nella disciplina comune è resa più evidente dalla circostanza che la facoltà di non rinnovare il contratto, nel caso in cui il locatore «intenda» riottenere l'immobile per uno dei motivi di cui all'art. 29 l. n. 392/1978, è stata notevolmente ristretta, richiedendosi dalla legge impugnata che ricorra l'estremo della «necessità»: previsione, questa, tipica del regime vincolistico e perciò estranea al principio di autonomia negoziale, che, come s'è detto, caratterizza, pur con sensibili limitazioni, la citata legge del 1978.

Da tutto ciò si trae il sicuro convincimento che la disciplina denunciata non può essere considerata come diretta a stabilire una regolamentazione riconducibile alla normativa comune, dovendosi, per contro, ravvisare la reintroduzione di una nuova proroga, pur essendo stato inequivocabilmente riconosciuto durante i lavori preparatori, come già s'è ricordato, che il ricorso ad essa sarebbe stato costituzionalmente illegittimo.

Ciò detto, ritiene la Corte di dovere formulare due ulteriori considerazioni. Da qualche parte si è affermato, peraltro in modo generico e assiomatico, che una disciplina come quella impugnata avrebbe impedito l'aggravarsi della disoccupazione che, altrimenti, si sarebbe verificata nell'ambito delle varie attività d'impresa e professionali.

Per contro, costituisce comune dato di esperienza che negli anni successivi a quello di emanazione della legge sull'equo canone (1978) vi è stato un notevolissimo aumento dell'attività imprenditoriale relativa alla fornitura di servizi, nuovi o tradizionali, resi dal mercato (e la diminuzione di quelli prestati dallo Stato e dagli enti pubblici) con il continuo sviluppo del settore economico cosiddetto terziario: il che ha comportato necessariamente l'esigenza di prendere in locazione gli immobili necessari per l'esercizio delle relative attività (locazioni stipulate sulla base

del canone di mercato, secondo la citata legge n. 392 del 1978), senza che ciò abbia ostacolato ovvero costituito remora al ricordato sviluppo imprenditoriale.

Va inoltre rilevato che due ampie categorie di conduttori già operano con il canone corrente di mercato. Oltre a tutti quelli (e non sono pochi, in relazione a quanto ora detto) che hanno stipulato i contratti in questi ultimi otto anni, ossia successivamente all'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978, si tratta altresì di coloro che, in numero niente affatto trascurabile, a seguito di tale legge hanno raggiunto accordi con i locatori, sicché i relativi contratti sono ora assoggettati al regime ordinario.

Pertanto, la disciplina denunciata, lungi dal sacrificare legittimamente il diritto di proprietà per la tutela di interessi generali, si risolve obiettivamente, e di sicuro contro l'intenzione del legislatore, nell'attribuzione di un lucro ad esclusivo favore del limitato numero di conduttori a cui essa si applica.

Da tutte le osservazioni ora formulate discende chiaramente come le proroghe disposte dalle norme censurate non possano più trovare giustificazione in un quadro normativo che, superato il lungo periodo di emergenza, dal quale era scaturita l'esigenza della legislazione eccezionale vincolistica, aveva riportato dopo vari decenni (con la l. n. 392 del 1978) la materia nel regime ordinario.

Il periodo transitorio stabilito dagli artt. 67 (con il successivo ampliamento di cui all'art. 15-bis l. n. 94 del 1982) e 71 era stato fissato con dimensioni tali da permettere un'ulteriore durata, eccezionalmente ampia, della disciplina vincolistica. Sicché le ulteriori proroghe, e in particolare quella *ex* art. 1, comma 9-bis, in effetti si risolvono nell'irrazionale ripristino della legislazione eccezionale e temporanea e perciò offendono la coerenza dell'ordinamento, di cui la nuova legge del 1978 forma ormai parte integrante, in sostituzione della corrispondente normativa codicistica: ne risulta violato il diritto che la Costituzione, nell'art. 42, ha inteso riconoscere e proteggere da interferenze non giustificate da quella necessità di tutelare un interesse generale, che integra il limite della funzione sociale della proprietà stessa.

Non è, per contro, pertinente alla materia qui esaminata la tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), che pure è stata invocata giacché — come la Corte ha più volte osservato (sentt. n. 252 del 1983, 89 del 1984, ord. n. 87 del 1985) — non è ravvisabile alcuna attività di impresa del locatore.

D'altronde, non può la Corte esimersi dal rilevare che la disciplina impugnata risulta anche in contrasto con l'art. 3 Cost. Valgono in proposito le considerazioni svolte nel precedente paragrafo n. 8 e si deve inoltre aggiungere che tale disciplina pone una proroga generalizzata ed indifferenziata, senza una previa valutazione comparativa delle condi-

zioni economiche del conduttore e del locatore: valutazione la quale sarebbe stata invece indispensabile per intuitive ragioni di giustizia sociale, del resto espressamente richiamate dalla Corte all'attenzione del legislatore (cfr. in particolare la sent. n. 3 del 1976). Dalle norme in esame può infatti conseguire, con evidente frattura del più elementare criterio logico, che, in mancanza di elementi discriminatori, categorie di conduttori economicamente più forti si arricchiscano ai danni di categorie di locatori i quali si trovano in una posizione economica più debole: e ciò risulta in stridente contrasto con il principio di eguaglianza tutelato dal ricordato precetto costituzionale, che non consente sovvertimenti del genere, i quali si appalesano senza dubbio macroscopicamente irrazionali e contrari ai principi della nostra Costituzione.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata dal pretore di Bettola, illegittimità che, in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, si estende anche all'art. 1, commi 8 e 9, d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118, il quale ha ampliato la previsione normativa denunciata e conseguentemente risulta parimenti viziato.

Deve poi essere dichiarata, in base alle precedenti osservazioni, l'illegittimità costituzionale del comma 9-bis dell'art. 1, ora ricordato, nonché dei commi 9-ter, quater e quinquies, pure impugnati dalle ordinanze di rimessione, i quali trovano il necessario presupposto nella disposizione viziata.

La caducazione del comma 9-bis, espressamente abrogativo dell'art. 69 l. n. 392/1978, importa, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 107 del 1974), il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati. È probabile che, nell'applicazione di tale norma, possano sorgere incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata: in particolare, in materia di termini di decadenza potrebbe profilarsi il pericolo di un pregiudizio della parte che non abbia fatto valere tempestivamente (nei termini stabiliti nel testo originario del cit. art. ora ripristinato) le proprie ragioni, scusabilmente fondandosi sulla efficacia della norma ora dichiarata incostituzionale; pregiudizio che contrasterebbe certamente con lo spirito della presente pronuncia perché lesivo delle posizioni soggettive, costituzionalmente rilevanti, qui considerate e tutelate. A tutto ciò non può ovviare questa Corte, per la sua posizione istituzionale, ma deve provvedere la giurisprudenza ordinaria, come già ha fatto recentemente in casi simili, salvo che se ne occupi il legislatore per adeguare in via normativa il sistema vigente alla presente decisione.

La pronuncia di illegittimità costituzionale non si estende ai commi 9 sexies, septies et octies del cit. art. 1, in quanto essi contengono disposizioni che non si riferiscono affatto alle innovazioni dallo stesso

apportate ma concernono la regolamentazione ordinaria della locazione di immobili urbani per uso non abitativo. Precisamente, con il primo dei commi ora detti sono disciplinate diversamente le modalità di revisione del canone, in sostituzione di quelle previste dall'art. 32 della l. n. 392 del 1978, mentre con gli altri due il legislatore ha inteso eliminare le incertezze ermeneutiche relative al criterio discriminatore, in tema di attività alberghiera, tra locazione di immobile, al quale si applica la ricordata l. n. 392 del 1978, e affitto di azienda, a cui invece detta disciplina non sarebbe riferibile (sul punto, com'è noto, è stata peraltro eccepita da vari giudici una ingiustificata disparità di trattamento): e ha fornito la definizione dei due tipi contrattuali, statuendo che « si ha locazione di immobile e non affitto di azienda, in tutti i casi in cui l'attività alberghiera sia stata iniziata dal conduttore ». Tale norma, insieme a quella del comma 9 *octies*, che detta la disciplina transitoria della medesima materia, è chiaramente estranea all'oggetto di questo giudizio e pertanto non rimane coinvolta nella presente pronuncia.

p. q. m.

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, legge 25 luglio 1984, n. 377, dell'art. 1, commi 8 e 9, del d.l. 7 febbraio 1985, n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118, e, dell'art. 1, commi 9 bis, 9 ter, 9 quater e 9 quinquies, del cit. d.l. 7 febbraio 1985, n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118.

CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1986, n. 109 - *Pres. Paladin - Rel. Saja - s.r.l. Imm. Nuova Argentea e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Baccari).*

Corte Costituzionale - Sentenza additiva - Quando è consentita.

(Cost., artt. 3, 24 e 42; d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1).

La Corte costituzionale può emettere una sentenza additiva solo quando la soluzione adeguatrice consegua necessariamente al giudizio di legittimità, e non sia frutto di scelta discrezionale tra una pluralità di soluzioni.

(*omissis*) Il Pretore di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, settimo comma, d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito nella l. 5 aprile 1985, n. 118, che prevede la decadenza dal beneficio della

sospensione della esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili abitativi per gli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata ovvero agevolata (nonché per gli acquirenti di alloggi di questa seconda categoria), in caso di morosità protratta per oltre tre mesi nel pagamento del canone e degli oneri accessori. Ritiene il giudice *a quo* che la disposizione suddetta ... riferendosi espressamente ai soggetti suindicati, esclude dalla decadenza tutti gli altri conduttori: il che contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost., relativo al principio di eguaglianza, non sussistendo alcuna plausibile ragione di non estendere la perdita del beneficio della sospensione dell'esecuzione a tutti i conduttori, che si siano resi morosi. Solo nella prima delle due ordinanze il Pretore indica quali parametri anche gli artt. 24 e 42 Cost., limitandosi peraltro ad affermare che la denunciata disciplina violerebbe anche le norme suddette.

La questione, come posta dal giudice *a quo*, si appalesa inammissibile. L'ordinanza di rimessione è diretta invero ad una pronuncia con cui questa Corte, sopprimendo la limitazione soggettiva sopra ricordata, estenda la disposizione impugnata a tutti i conduttori di alloggi destinati ad abitazione.

Ma una decisione additiva è consentita, com'è *ius receptum*, soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà proceda ad un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando invece si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore. Ora, nel caso in esame, le ordinanze di rimessione sollecitano, come già si è detto, l'estensione del contenuto della norma impugnata al di là dei soggetti espressamente indicati. Ma ciò implica la necessità di valutare se opportunamente oppure no la prevista decadenza è stata limitata a coloro che, godendo dei particolari vantaggi dell'edilizia sovvenzionata o agevolata, hanno correlativamente obblighi più rigorosamente sanzionati: e giova aggiungere che una siffatta distinzione trova un precedente nel nostro ordinamento, in quanto l'art. 103 r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare ed economica, prevede la decadenza dal diritto all'alloggio in caso di morosità protratta per due o tre mensilità consecutive, a seconda che si tratti del pagamento delle rate d'ammortamento o di spese generali; mentre la risoluzione del contratto esige, in linea generale, che il giudice accerti preventivamente la « non scarsa importanza » dell'indebitamento stesso (art. 1455 cod. civ.). La Corte quindi dovrebbe svolgere un'opera propria della funzione legislativa, il che ovviamente non le è consentito *(omissis)*.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 5^a sez., 22 gennaio 1986, nella causa 250/84 - Pres. Everling - Avv. Gen. Verloren Van Themaat - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Roma nella causa soc. Eridania Zuccherifici Nazionali s.p.a. c. Cassa Conguaglio Zuccheri e Min. Finanze e Tesoro - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Braguglia), Consiglio delle C.E. (ag. Sacchetti e Brautigam) e Commissione delle C.E. (ag. Prozzillo).

Comunità europee - Organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero - Contributo alla produzione - Determinazione - Legittimità.

(Trattato CEE, artt. 7, 39 e 40; reg. CEE del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, artt. 24 e 28).

Il contributo imposto ai produttori di zucchero in base agli artt. 24 e 28 del reg. CEE del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785/81, non è discriminatorio nei confronti dei produttori italiani, in quanto la ripartizione degli oneri è conforme al principio di specializzazione regionale, principio base del mercato comune, il quale esige che la produzione possa essere effettuata nel luogo più adeguato dal punto di vista economico, ed è consona al principio della solidarietà dei produttori, dato che la produzione effettiva costituisce un criterio legittimo per valutare ad un tempo l'importanza economica dei produttori e gli utili che essi ricavano dal sistema. Il sistema di intervento e di cofinanziamento istituito dal regolamento per consentire lo smaltimento delle eccedenze a prezzo garantito è consono all'interesse di tutti i produttori di zucchero della Comunità, compresi i produttori italiani, nell'ambito di un principio cardine del mercato comune secondo cui è impossibile determinare in esso le imprese o lo Stato membro responsabili di un'eventuale sovrapproduzione (1).

(omissis) 1. - Con ordinanza 11 novembre 1983, pervenuta in cancelleria il 23 ottobre 1984, il Tribunale di Roma ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni vertenti sulla validità degli artt. 24 e 28 del regolamento del Consiglio 30 giu-

(1) Per una soluzione simile, relativamente al prelievo di corresponsabilità per il latte, cfr. la sentenza della Corte 9 luglio 1985, nella causa 179/84, BOZZETTI, in questa *Rassegna*, 1985, I, 756.

gno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (G. U. n. L 177, pag. 4).

2. - Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione esperita dalla Eridania Zuccherifici Nazionali S.p.A., da altre quindici imprese saccarifere italiane, dal Consorzio Nazionale Bieticoltori e dall'Associazione Nazionale Bieticoltori contro la Cassa Conguaglio Zucchero e i Ministeri italiani delle Finanze e del Tesoro. Gli attori nella causa principale hanno ricevuto nel 1982 domande di pagamento dei contributi sulla produzione dello zucchero a norma degli artt. 24 e 28 del regolamento n. 1785/81. Essi chiedono al Tribunale di Roma di dichiarare non dovuti i contributi richiesti, in ragione dell'illegittimità del predetto regolamento, e di condannare le amministrazioni convenute alla restituzione dei contributi già versati, maggiorati degli interessi.

3. - Il Tribunale di Roma, considerando che la decisione della causa dipende dal se le suddette disposizioni del regolamento n. 1785/81 siano o no valide, ha sospeso il procedimento ed ha chiesto a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

« a) Se l'art. 28 del regolamento del Consiglio (CEE) n. 1785-81, ponendo a carico dei produttori italiani un contributo per lo smercio dello zucchero a prezzo garantito, calcolato in base alle quote di produzione determinate dall'art. 24, sia illegittimo per violazione del divieto di discriminazioni previsto dagli artt. 7 e 40, n. 3, del Trattato, nonchè per contrasto con il principio di proporzionalità in relazione alle finalità previste dall'art. 39, n. 1, lett. b), dello stesso Trattato;

b) se l'art. 24 del regolamento n. 1785/81, nel determinare le quote italiane di produzione A e il rapporto tra quota A e quota B sia illegittimo perchè carente di motivazione in relazione all'art. 190 del Trattato ».

4. - Nella motivazione dell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale osserva che l'Italia è lo Stato membro con il rapporto più basso tra i consumi interni e la quota A (85 % contro la media comunitaria del 101 % ed il massimo del 194 % per il Belgio). Ne conseguirebbe che l'Italia può esportare solo zucchero prelevato dalla quota B, con un contributo pari al 39,5 % del prezzo d'intervento, mentre gli altri Stati membri possono esportare anche zucchero prelevato dalla quota A con il minor contributo del 2 %. Questa situazione sarebbe in contrasto con l'art. 7 del Trattato.

5. - Secondo il giudice nazionale sussiste anche una discriminazione tra produttori ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato. Innanzitutto, il rapporto tra i contributi sulle quantità prelevate dalla quota B

e le quantità assegnate a detta quota per l'Italia sarebbe il più alto della Comunità (138 Lit./kg. rispetto alla media comunitaria di 113 Lit./kg.). In secondo luogo, i costi fissi di produzione per le quantità assegnate in quota A all'Italia sarebbero i maggiori della Comunità perchè la produzione media italiana per stabilimento sarebbe la più bassa (293.333 quintali rispetto alla media comunitaria di 466.471 quintali). Inoltre, i contributi imposti ai produttori italiani sulla quota B sarebbero sproporzionati rispetto allo scopo di cui all'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato, che mira a garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

6. - Infine, sempre secondo l'ordinanza di rinvio, il regolamento n. 1785/81 non è adeguatamente motivato perchè si limita, per quanto riguarda le quote di produzione, ad affermare che i motivi che hanno portato alla loro istituzione restano tuttora validi, senza spiegare le ragioni dell'irrelevanza dei mutamenti nella situazione del mercato nel frattempo verificatisi.

Sul sistema delle quote e dei contributi per la produzione dello zucchero.

7. - L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è stata creata dal regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 (G.U. n. 308, pag. 1). Detto regolamento ha istituito un sistema, valido inizialmente fino al luglio 1975, che attribuiva ad ogni impresa « una quota di base » nonchè una « quota massima » per ciascuna stagione. Il quantitativo di zucchero eccedente la quota massima non poteva essere venduto nella Comunità. Era parimenti contemplato un sistema comunitario di finanziamento per le spese di smercio delle eccedenze, che entro certi limiti venivano coperte da tutti i produttori mediante un contributo sulla produzione e per il resto erano a carico del bilancio comunitario. Questo sistema veniva rinnovato, con riserva di talune modifiche, dai regolamenti del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (G.U. n. L 359, pag. 1), e 24 giugno 1980, n. 1592 (G.U. n. L 160, pag. 12). Il regolamento n. 3330/74 aumentava le quote base soltanto per gli Stati membri principali produttori di zucchero e non, quindi, per l'Italia. L'aumento aveva lo scopo di controbilanciare gli effetti negativi delle importazioni di zucchero preferenziale proveniente dai paesi ACP in base agli impegni assunti dalla Comunità.

8. - La predetta normativa è stata sostituita, con effetto dal 1° luglio 1981, dal regolamento del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, di cui trattasi nel presente procedimento. Questo regolamento contempla tre tipi di quote. La quota A, che corrisponde al consumo di zucchero nella Comunità, può essere liberamente messa in commercio nella Comunità

e il suo smercio è garantito dal prezzo d'intervento. La quota B, che costituisce la parte della produzione di zucchero che eccede la quota base (quota A), ma non supera la « quota massima », pari alla quota A moltiplicata per un determinato coefficiente. Essa può del pari essere messa liberamente in commercio nel mercato comune, ma senza la garanzia del prezzo d'intervento, o può essere esportata nei paesi terzi con una sovvenzione all'esportazione. Quest'ultima, pari alla differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo mondiale dello zucchero, viene versata sotto forma di restituzioni all'esportazione. Infine, la quota C, vale a dire la parte di produzione che eccede la « quota massima » (quote A e B), può essere smerciata solo nei paesi terzi senza sovvenzioni all'esportazione.

9. - Il regolamento n. 1785/81 ha anche modificato il sistema di finanziamento degli oneri derivanti dall'esportazione dello zucchero. Innanzitutto ha istituito il principio della responsabilità integrale dei produttori, i quali devono accollarsi per intero le spese relative allo smercio sui mercati d'esportazione dei quantitativi di zucchero che fruiscono delle restituzioni. In secondo luogo assoggetta al contributo sulla produzione non solo lo zucchero prodotto nell'ambito della quota B, ma anche quello della quota A.

10. - In base agli artt. 24 e 28 del regolamento n. 1785-81 il sistema così istituito è organizzato come segue:

— I quantitativi di riferimento (« quantitativi di base ») per la fissazione delle quote base (« quote A ») sono immutati rispetto alla normativa precedente, ad eccezione del quantitativo base per l'Italia che passa da 1.230.000 tonnellate a 1.320.000 tonnellate (art. 24 del regolamento n. 1785/81);

— le quote che superano le quote base, ma restano nei limiti della quota massima (« quote B »), sono stabilite in funzione della produzione effettiva, ma non possono essere inferiori al 10 % delle quote base. Per tener conto dell'andamento regionale della produzione di barbabietola e di canna da zucchero, le quote B sono fissate in un quantitativo pari alla media della produzione più elevata constatata in tre delle ultime cinque stagioni (*ibidem*);

— le spese relative allo smercio delle eccedenze derivanti dal rapporto tra la produzione e il consumo comunitari sono integralmente sostenute dai produttori; l'intera produzione nell'ambito delle quote A e B è assoggettata ad un contributo da versare secondo le seguenti modalità (art. 28 del regolamento n. 1785/81):

— la perdita complessiva derivante dallo smercio delle eccedenze di cui trattasi è dapprima ripartita su tutta la produzione nell'ambito

delle quote A e B con un contributo sulla produzione massimo pari al 2 % del prezzo d'intervento dello zucchero bianco;

— la parte di tale perdita non coperta da detto contributo è coperta mediante un contributo supplementare sulla produzione ex quota B non superiore al 30 % dello stesso prezzo d'intervento. Tuttavia, qualora quest'ultimo sistema di finanziamento sia insufficiente, il limite massimo può essere aumentato fino al 37,5 %, di modo che l'onere totale gravante sulla produzione ex quota B può raggiungere il 39,5 %.

Sulla prima questione

Sull'asserita discriminazione

11. - Nella prima parte della prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se il contributo imposto ai produttori italiani in base agli artt. 24 e 28 del regolamento n. 1785/81 sia in contrasto con il divieto di discriminazioni sancito dagli artt. 7 e 40, n. 3, del Trattato.

12. - Gli attori nella causa principale e il Governo italiano suggeriscono di risolvere detta questione in senso affermativo. A loro avviso, la discriminazione deriva dal fatto che il totale degli oneri connessi al finanziamento del sistema delle quote è calcolato in base al consumo nella Comunità, mentre gli oneri accollati alle singole imprese sono calcolati in base alla loro produzione effettiva nel periodo di riferimento. L'applicazione di parametri diversi relativamente al totale degli oneri ed alla ripartizione degli stessi tra i singoli operatori avrebbe la conseguenza che la quota A attribuita all'Italia e che è assoggettata ad un contributo del 2 % soltanto è fissata ad un livello nettamente inferiore al consumo nazionale italiano.

13. - Gli attori nella causa principale deducono, a sostegno del loro assunto, vari dati di fatto. Innanzitutto, la quota base attribuita all'Italia non sarebbe stata aumentata tra il 1968 e il 1981, a differenza di quelle assegnate a tutti gli altri Stati membri. Inoltre, è vero che il regolamento n. 1785/81 ha assegnato all'Italia una quota A superiore del 7,3 % a quella precedente, ma la percentuale complessiva dell'aumento quota base/quota A italiana sarebbe sempre inferiore alla percentuale media di detto aumento nella Comunità dal 1968 (18 %). Per contro, il consumo di zucchero sarebbe aumentato in Italia del 9,1 % dal 1968, mentre sarebbe diminuito del 2,1 % nell'intera Comunità. Di conseguenza, l'Italia sarebbe, assieme alla Repubblica federale di Germania, lo Stato membro che ha il più basso rapporto tra quota A e consumo interno (85 % contro la media comunitaria del 101 %).

14. - Ne consegue, secondo gli attori nella causa principale, che i produttori italiani possono esportare solo zucchero di quota B, soggetto ad un tributo superiore, e pertanto sopportano sulla loro quota B gli oneri generati dalle esportazioni dei produttori degli altri Stati membri, che dispongono di una quota A superiore al consumo interno. In tal modo, i produttori italiani, che non avrebbero mai contribuito a determinare eccedenze, sarebbero obbligati a finanziare lo smercio a prezzo garantito della produzione dei loro concorrenti comunitari.

15. - Il Governo italiano rileva, a questo proposito, che la situazione sopra descritta rischia di perturbare progressivamente l'equilibrio produttivo nella Comunità, poichè il produttore eccedentario, che subisce solo in parte gli effetti delle proprie eccedenze, è portato ad aumentare la produzione ed acquisisce così titolo ad un aumento della propria quota, mentre l'impresa che produce a costi più elevati e che in genere non crea eccedenze è costretta a contribuire agli oneri derivanti dall'esportazione di detta produzione eccedentaria.

16. - Il Consiglio e la Commissione negano l'esistenza di una discriminazione in base alla nazionalità o fra produttori della Comunità. Le quote sarebbero fissate in base a criteri obiettivi con riguardo allo scopo della normativa, consistente nel garantire un certo inquadramento della produzione saccarifera permettendone, al tempo stesso, il riorientamento.

17. - La Commissione precisa che la fissazione delle quote nazionali in base alla produzione effettiva delle imprese è conforme ai principi della solidarietà tra i produttori, della specializzazione della produzione e della libertà degli scambi intracomunitari. Se da questo sistema deriva, per i produttori italiani, un onere eventualmente diverso da quello sopportato dagli altri produttori della Comunità, tale differenza sarebbe semplicemente il risultato di un diverso livello di produzione negli Stati membri. Per lo stesso motivo il rapporto tra i contributi riscossi e la quota B per l'Italia sarebbe privo di significato, poichè le imprese dei vari Stati membri userebbero sempre in misura variabile la loro quota B nel corso delle varie stagioni. Per quanto riguarda l'asserita impossibilità, per i produttori italiani, di esportare zucchero che non sia quello prodotto nell'ambito della quota B, la Commissione osserva che di fatto, i suddetti produttori non esportano lo zucchero prodotto sotto quota nei paesi terzi e che inoltre non vi è alcun rapporto tra la percezione dei contributi e la destinazione del prodotto. Infine, le restituzioni sarebbero versate senza alcuna distinzione all'esportazione di zucchero prodotto nell'ambito della quota A e di zucchero ex quota B.

18. - Il Consiglio e la Commissione rilevano poi che in ragione della mancanza di competitività della produzione italiana di barbabietole i pro-

duttori italiani fruiscono, sotto vari aspetti, di un regime più favorevole di quello che vale per i produttori di altri Stati membri. Così, i quantitativi base per l'Italia sarebbero stati fissati fin dall'origine, col regolamento n. 1009/67, ad un livello superiore a quello dei quantitativi base attribuiti agli altri Stati membri; per di più, soltanto all'Italia sarebbe stata attribuita, col regolamento n. 1785/81, una quota A superiore al quantitativo base esistente. Inoltre, per quanto riguarda i produttori italiani, il contributo sulla produzione sarebbe calcolato rispetto al prezzo d'intervento e non rispetto al prezzo d'intervento derivato, più elevato, che vale per l'Italia in quanto zona deficitaria; di conseguenza i produttori italiani sarebbero in realtà assoggettati ad un contributo inferiore a quello gravante sugli altri produttori della Comunità. Infine, il sistema in vigore autorizzerebbe l'Italia a concedere aiuti nazionali ai propri produttori di barbabietole e di zucchero, oltre alla garanzia dei prezzi stabiliti in funzione delle regioni, ed attribuirebbe al suddetto Stato membro anche la facoltà di modificare senza limiti le quote attribuite alle sue imprese qualora ciò sia necessario all'attuazione di progetti di ristrutturazione.

19. - Si deve innanzitutto constatare che, come hanno spiegato la Commissione e il Consiglio, il sistema di quote per la produzione dello zucchero è un elemento essenziale dell'organizzazione comune dei mercati in questo settore. Esso è inteso, in una situazione di eccedenza, tanto sul mercato comunitario quanto sul mercato mondiale, a contenere la produzione ravvicinandola il più possibile al consumo interno, promuovendo nel contempo la specializzazione regionale. A questo scopo esso garantisce lo smercio a prezzo garantito dei quantitativi stabiliti mediante un sistema di copertura delle spese relative allo smercio, che sono sopportate solidalmente da tutti i produttori. In base a detto sistema di copertura, sulla quota A, che rappresenta il consumo interno, viene riscosso solo un contributo minimo, mentre la quota B, destinata essenzialmente all'esportazione, è soggetta ad un contributo molto più elevato, di misura tale da consentire il finanziamento delle restituzioni necessarie e, nel contempo, da avere un effetto dissuasivo sui produttori.

20. - Ciò premesso, a ragione il Consiglio ha ripartito le quote fissate tra le singole imprese in base alla loro produzione effettiva. Siffatta ripartizione degli oneri è infatti conforme al principio della specializzazione regionale, principio base del mercato comune, il quale esige che la produzione possa essere effettuata nel luogo più adeguato dal punto di vista economico. Detta ripartizione è inoltre consona al principio della solidarietà dei produttori, dato che la produzione costituisce un criterio legittimo per valutare ad un tempo l'importanza economica dei produttori e gli utili che essi ricavano dal sistema.

21. - Il fatto che la ripartizione degli oneri tra le imprese in funzione della produzione comporti per l'Italia una quota A inferiore al suo consumo interno ed un rapporto particolarmente elevato tra i contributi riscossi e la sua quota B non può autorizzare un giudizio diverso. Invero, tali conseguenze derivano proprio dall'esigenza che in un mercato comune, caratterizzato da una specializzazione regionale, la produzione negli Stati membri, considerati individualmente, possa svilupparsi indipendentemente dal volume del consumo negli stessi Stati. Esse non possono pertanto costituire una discriminazione.

22. - La censura di discriminazione risulta ancor più ingiustificata ove si considerino le disposizioni criticate nel contesto del regolamento di cui fanno parte. Proprio per attenuare le disparità causate dalle difficoltà di carattere strutturale proprie dell'Italia, il Consiglio ha contemplato, a corredo del sistema delle quote, vari provvedimenti specifici che si caratterizzano come aiuti ai produttori italiani, quali un quantitativo base più elevato sin dall'inizio, un prezzo d'intervento più alto e l'autorizzazione a concedere aiuti nazionali.

23. - Gli attori nella causa principale e il Governo italiano sostengono poi che la normativa controversa è discriminatoria in quanto le quote attribuite in media agli stabilimenti italiani sono inferiori alle quote medie assegnate agli stabilimenti della Comunità (29.233 tonnellate rispetto a 51.873 tonnellate). Ne conseguirebbe che i costi fissi che i produttori italiani devono sopportare sono superiori a quelli gravanti sui produttori di altri Stati membri; ciò avrebbe causato il fallimento di varie imprese italiane.

24. - Il Consiglio e la Commissione ribattono che le quote di produzione sono attribuite non agli stabilimenti, ma alle imprese e che le imprese italiane dispongono in media del quantitativo ex quota A più elevato nella Comunità. Essi, però, non contestano che i costi della produzione di zucchero in Italia siano superiori alla media comunitaria.

25. - A questo proposito si deve ricordare che il sistema delle quote ha lo scopo non già di favorire le imprese meno redditizie, ma di garantire un certo inquadramento della produzione permettendone al tempo stesso il riorientamento in funzione delle esigenze del mercato. Pertanto, è legittimo non tener conto delle differenze dei costi di produzione al momento della ripartizione delle quote tra i singoli operatori. Ciò vale a maggior ragione se si considera che nella fattispecie il sistema delle quote è corredato di un complesso di provvedimenti destinati a compensare almeno in parte le difficoltà di carattere strutturale delle regioni meno favorite.

26. - Dalle considerazioni che precedono emerge che i produttori italiani non sono affatto discriminati rispetto agli altri produttori della Comunità. Pertanto, l'argomento relativo all'asserita violazione degli artt. 7 e 40, n. 3, del Trattato dev'essere disatteso.

Sull'asserita violazione dell'art. 39, n. 1, lett. b) del Trattato.

27. - Nella seconda parte della prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se il livello del contributo imposto ai produttori italiani in forza degli artt. 24 e 28 del regolamento n. 1785/81 sia in contrasto con lo scopo stabilito dall'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato. A tenore di questa disposizione, la politica agricola comune mira ad « assicurare... un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura ».

28. - Secondo gli attori della causa principale, detta questione deve essere risolta affermativamente, poiché i produttori italiani non sono responsabili delle eccedenze di zucchero la cui esistenza ha determinato l'istituzione del regime controverso. In particolare essi osservano, a questo proposito, che il contributo sulla quota B impone ai produttori italiani un sacrificio sproporzionato e inoltre si ripercuote nella misura del 60 % sui bieticoltori italiani. Detti fattori determinerebbero una diminuzione del reddito dei produttori italiani in contrasto con lo scopo indicato nell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato.

29. - Il Consiglio e la Commissione sostengono per contro che la normativa di cui trattasi è strutturata in modo da tener sufficientemente conto delle esigenze specifiche delle zone deficitarie nelle quali rientra l'Italia. Innanzitutto, in queste zone il prezzo minimo sia della barbabietola A sia della barbabietola B sarebbe più elevato. Inoltre, dato che il contributo sulla produzione dello zucchero è calcolato sul prezzo d'intervento e non sul prezzo d'intervento derivato, i bieticoltori italiani pagherebbero, in percentuale, per lo zucchero B un contributo inferiore di quello dovuto dai produttori degli altri Stati membri (28,8 % del prezzo d'intervento contro 30 % per la stagione 1981/82). Per di più, i produttori italiani di barbabietole e di zucchero fruirebbero degli aiuti nazionali autorizzati dall'art. 46 del regolamento n. 1785/81. Infine, poiché la produzione italiana di zucchero B sarebbe attualmente quasi nulla, i produttori italiani non pagherebbero, in pratica, alcun tributo relativamente a detto zucchero. La Commissione rileva inoltre che proprio il sistema delle quote ha permesso la conservazione della produzione di barbabietole in Italia, anche se il loro contenuto utile è notevolmente inferiore a quello delle barbabietole prodotte in altri Stati membri.

30. - Nella misura in cui tali argomenti sono identici a quelli dedotti a sostegno della prima censura, è sufficiente rinviare alle considerazioni sopra svolte.

31. - Per quanto riguarda l'assunto degli attori nella causa principale secondo cui il sistema istituito dal regolamento n. 1785/81 non è atto a garantire un tenore di vita equo ai produttori italiani e segnatamente ai bieticoltori, si deve ricordare che il mercato dello zucchero è caratterizzato in complesso da una produzione eccedentaria. Di conseguenza, il sistema d'intervento e di cofinanziamento istituito per consentire lo smaltimento delle eccedenze a prezzo garantito è consono all'interesse di tutti i produttori di zucchero della Comunità, compresi i produttori italiani. Come la Commissione ha giustamente rilevato, il prezzo minimo in tale modo garantito ha per l'appunto lo scopo di tutelare i redditi di tutti i produttori suddetti.

32. - Non è pertanto lecito ritenere che la misura degli oneri che derivano dal sistema per i produttori italiani sia in contrasto con lo scopo indicato nell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato. In particolare, si deve respingere l'argomento secondo cui detti produttori sono tenuti a concorrere al finanziamento dello smaltimento delle eccedenze di cui non sono responsabili. Siffatto modo di vedere è incompatibile col principio stesso di un mercato comune nel quale è impossibile determinare le imprese o lo Stato membro responsabili di un'eventuale sovrapproduzione. Ne consegue, per quanto concerne il sistema istituito dal regolamento n. 1785/81, che tutte le imprese che superino la propria quota A producono per definizione eccedenze destinate all'esportazione.

33. - Pertanto, anche l'argomento relativo all'asserita infrazione dell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato dev'essere disatteso.

Sulla seconda questione.

34. - Con la seconda questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 24 del regolamento n. 1785/81 sia valido con riguardo all'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato.

35. - Gli attori nella causa principale e il Governo italiano sostengono che il regolamento n. 1785/81 non contiene una motivazione sufficiente relativamente alla determinazione delle quote per l'Italia. Nel preambolo del regolamento ci si limiterebbe ad affermare che i motivi che hanno finora indotto la Comunità ad applicare un sistema di quote di produzione restano tuttora validi. Mancherebbe però qualsiasi indicazione relativa all'entità delle quote ed al fatto che la situazione sul piano della produzione e dei consumi nei vari Stati membri e la struttura dei contributi sono nel frattempo mutate.

36. - Il Consiglio e la Commissione assumono, dal canto loro, che l'obbligo stabilito dall'art. 190 del Trattato è stato adempiuto poiché una più ampia motivazione figura nel preambolo dei precedenti regolamenti nn. 1009/67 e 3330/74, e ad essa si fa rinvio nel preambolo del regolamento n. 1785/81.

37. - Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'*iter* logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di riconoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo.

38. - Emerge inoltre dalla predetta giurisprudenza, da ultimo confermata nella sentenza 28 ottobre 1982 (cause riunite 292 e 293/81, Lion e Haentjens, Racc. pag. 3887), come non si possa esigere che la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto, talvolta molto numerosi e complessi, che costituiscono oggetto dei regolamenti qualora questi siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte. Di conseguenza, se l'atto contestato evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione, è eccessivo pretendere la motivazione specifica di ciascuna delle scelte d'indole tecnica da essa operate.

39. - È questo il caso del regolamento n. 1785/81 per quanto riguarda la giustificazione del sistema delle quote di produzione. Infatti, dalla motivazione esposta a questo proposito nel preambolo del suddetto regolamento, e segnatamente nell'undicesimo punto, letta congiuntamente al preambolo dei precedenti regolamenti nn. 1009/67 e 3330/74, emergono in modo chiaro e univoco i motivi che hanno indotto il Consiglio a conservare nelle linee generali il sistema già esistente pur modificandolo su taluni punti, in particolare per quanto concerne le basi di calcolo delle quote e il finanziamento del sistema. Siffatta motivazione è sufficiente per consentire agli operatori interessati di conoscere la ragion d'essere della normativa contestata e per permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo.

40. - Di conseguenza, l'argomento relativo all'asserita insufficienza di motivazione, in contrasto con l'art. 190 del Trattato, dev'essere anch'esso disatteso.

41. - Per tutti i motivi sopra esposti, si deve rispondere al Tribunale di Roma che l'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità degli artt. 24 e 28 del regolamento del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. plen.,
18 febbraio 1986, nella causa 35/84 - Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen.
Lenz - Commissione delle C.E. (ag. Traversa e Van Rijn) c. Repubblica italiana (avv. Stato Fiumara).

Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Controlli sanitari sulle cagliate importate - Ritardi - Rilevanza.

(Trattato CEE, artt. 30 e 36; reg. CEE del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, art. 22).

Non costituiscono misure equivalenti a restrizioni quantitative alla importazione controlli sanitari intensivi su partite di merci (cagliate) sospette di essere dannose per la salute pubblica, né i connessi ritardi nel trasporto, se questi avrebbero potuto essere sensibilmente ridotti ove le ditte interessate avessero accettato di proseguire il viaggio in vincolo sanitario in attesa dei risultati degli esami di laboratorio (1).

(omissis) 1. - Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 9 febbraio 1984, la Commissione delle Comunità Europee ha presentato, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso mirante a far dichiarare che, imponendo restrizioni all'importazione di cagliate provenienti da un altro Stato membro, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del Trattato CEE, e dall'art. 22, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G. U. n. L 148, pag. 13).

(1) Secondo la giurisprudenza della Corte controlli sanitari, riguardanti sia la salute umana che quella degli animali, eseguiti alla frontiera sulle merci importate, costituiscono una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e sono pertanto vietati, a meno che siano giustificati da altre disposizioni comunitarie, fra cui, in particolare, l'art. 36 del Trattato (sentenza 15 dicembre 1976, nella causa 35/76, SIMMENTHAL, in *Racc.*, 1976, 1871, e 22 marzo 1983, nella causa 42/83, COMMISSIONE c. REP. FRANCESE, *ibidem*, 1983, 1013). Nel caso di specie, è stato dimostrato in causa che i controlli sulle partite di cagliata provenienti dalla Germania, lungi dall'essere espressione di una tendenza generale o il risultato di una prassi generalizzata, erano stati eseguiti essendo sorto il sospetto concreto che il prodotto fosse dannoso per la salute umana in quanto contaminato da germi di origine fecale a livelli inaccettabili.

Sulla rilevanza di ritardi da parte delle autorità amministrative del paese importatore ad eseguire controlli si veda anche la precedente sentenza della Corte 28 gennaio 1986, nella causa 188/84, COMMISSIONE c. REP. FRANCESE, ancora inedita, con la quale è stato precisato che frequenti e rilevanti ritardi nel trattamento delle domande da parte delle autorità di controllo per il visto o l'omologazione di macchine e apparecchi usati per la lavorazione del legno possono rendere le importazioni più difficili ed onerose e, pertanto, costituire misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato, sempre che non si tratti di ritardi cui soggiacciono anche le domande dei produttori nazionali che non godono di alcuna priorità.

2. - Nel 1982, la Commissione riceveva, da parte di due imprese lattiero-casearie stabilite nella Repubblica federale di Germania, alcune proteste, dalle quali risultava che:

1) al momento dell'importazione in Italia, i formaggi del tipo cagliata provenienti dalla Germania erano sottoposti periodicamente, ed in particolare nell'estate del 1982, a controlli sanitari sistematici;

2) gli autocarri che trasportavano le cagliate erano trattenuti alla frontiera per parecchi giorni (nei casi presi in considerazione: 3 e 7 giorni) in attesa dei risultati degli esami di laboratorio;

3) le decisioni sull'ammissione delle cagliate erano adottate una settimana o più dopo che il risultato dell'analisi era conosciuto;

4) le decisioni orali comportanti il rifiuto di ammettere le cagliate in Italia non venivano affatto confermate per iscritto o, tutt'al più, lo erano dopo diversi mesi.

3. - Con telex del 21 giugno 1982 la Commissione informava la Rappresentanza permanente d'Italia dei fatti riferiti. Sottolineando che questi fatti costituivano violazione dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 22 del regolamento del Consiglio n. 804/68, la Commissione invitava il Governo italiano a presentare le proprie osservazioni.

4. - In risposta al telex del 5 luglio 1982, la Rappresentanza permanente d'Italia faceva presente che gli esami batteriologici a campione effettuati sulle cagliate refrigerate di origine e provenienza tedesca erano giustificati da ragioni attinenti alla tutela della salute umana, tenuto conto degli esiti sfavorevoli delle analisi effettuate su partite di cagliate provenienti da numerose latterie tedesche. Le analisi effettuate avrebbero in particolare permesso di riscontrare un elevato contenuto di « Escherichia coli », da cui risultava chiaramente un livello di contaminazione fecale del prodotto assolutamente inaccettabile in base alle norme del « Codex Alimentarius » predisposto dall'Organizzazione mondiale della Sanità. Le autorità tedesche sarebbero state invitate, al fine di migliorare la qualità igienica delle cagliate esportate in Italia, a far in modo che le medesime fossero prodotte con latte trattato termicamente. Fino a quando non fosse stato possibile registrare un'apprezzabile miglioramento dei requisiti igienico-sanitari delle cagliate importate dalla Germania, l'Italia avrebbe continuato a disporre i controlli, ovvero a prendere altri provvedimenti in linea con la condotta fino ad allora seguita. Era inevitabile, secondo le autorità italiane, che vi fossero ritardi nel trasporto delle cagliate. Tali ritardi avrebbero potuto essere sensibilmente ridotti qualora le ditte interessate si fossero impegnate ad attenersi a tutte le disposizioni del Ministero italiano della Sanità.

In questo caso, infatti, le partite sottoposte a campionamento avrebbero potuto proseguire verso le località di destinazione in vincolo sanitario, in attesa dei risultati degli esami di laboratorio che richiedevano, di regola, almeno 4 giorni lavorativi.

5. - Non convinta dagli argomenti delle autorità italiane, la Commissione comunicava al Governo italiano, con lettera 7 marzo 1983, di ritenere che le restrizioni imposte dall'Italia alle importazioni di cagliate costituissero violazione dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 22, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 804/68, senza peraltro essere giustificate in base all'art. 36 del Trattato. Essa invitava pertanto il Governo italiano a presentare le proprie osservazioni entro il termine di due mesi.

6. - Poiché questa lettera era rimasta senza risposta, la Commissione inviava al Governo italiano, con lettera 26 ottobre 1983, un parere motivato nel quale faceva valere che l'Italia, imponendo restrizioni alle importazioni di cagliate provenienti dalla Germania, era venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del Trattato e dall'art. 22, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 804/68. La Commissione chiedeva all'Italia di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro il termine di un mese dalla notifica dello stesso.

7. - Non avendo ricevuto alcuna risposta al parere motivato, la Commissione, a norma dell'art. 169, secondo comma, del Trattato CEE, ha proposto alla Corte il presente ricorso.

8. - A sostegno del proprio ricorso la Commissione adduce quattro addebiti vertenti, rispettivamente:

- a) sui controlli sistematici sulle cagliate importate;
- b) sul blocco alla frontiera, per più giorni, degli autocarri adibiti al trasporto delle cagliate;
- c) sul termine di una settimana o più necessario perché vengano adottate le decisioni relative all'ammissione delle cagliate;
- d) sull'assenza della conferma scritta del rifiuto di ammettere le cagliate in Italia o sul ritardo di tale conferma.

9. - L'addebito più grave dedotto dalla Commissione riguardava asseriti controlli sanitari sistematici da parte delle autorità italiane delle partite di cagliate provenienti dalla Repubblica federale di Germania. Di fronte alle prove prodotte dal Governo italiano nel corso della fase scritta, la Commissione ha rinunciato, nella replica, a questo addebito. Il Governo italiano ha infatti dimostrato che, nel 1982, su 10.000 partite

di formaggi importati (ivi comprese le forniture di cagliate) solo 84 sono state sottoposte a controlli. Inoltre, dalla risposta fornita dal Governo italiano in data 11 gennaio 1985, risulta che sono stati effettuati 19 controlli relativi a partite di cagliate, 11 delle quali non soddisfacevano le condizioni sanitarie richieste.

10. - Ne deriva che il ricorso della Commissione riguarda soltanto tre addebiti di importanza secondaria. Va notato che tali addebiti si ricollegavano, nella loro presentazione iniziale, agli argomenti relativi al carattere sistematico dei controlli, e che essi hanno perso gran parte della loro importanza dopo la rinuncia agli argomenti stessi.

11. - Va aggiunto che la Commissione non è riuscita a convincere la Corte che gli addebiti da lei formulati si riferivano a episodi rientranti in una tendenza generale, o che erano il risultato di una prassi generalizzata. Anzi, la Commissione non è riuscita a smentire il Governo italiano quando quest'ultimo ha dichiarato alla Corte che questi episodi costituivano casi isolati per i quali esistevano motivi precisi per effettuare dei controlli intensivi, essendo stato rilevato, nelle cagliate in questione, un elevato tasso di « Escherichia coli », che attestava una contaminazione di origine fecale a livello del tutto inaccettabile.

12. - Più in particolare, per quel che riguarda gli asseriti ritardi, la Commissione non è stata in grado di produrre prove idonee a confutare i chiarimenti forniti dal Governo italiano, stando ai quali le analisi batteriologiche a campione effettuate sulle cagliate provenienti dalla Germania erano giustificate da ragioni attinenti alla tutela della salute umana, tenuto conto che una gran parte dei risultati di queste analisi dimostrava che la qualità delle cagliate, dal punto di vista igienico, era inaccettabile. La Commissione non è neppure stata in grado di confutare l'affermazione del Governo italiano secondo la quale i ritardi nel trasporto delle cagliate potrebbero essere sensibilmente ridotti qualora le ditte interessate si impegnassero a rispettare le disposizioni del Ministero italiano della Sanità, permettendo così che le partite sottoposte a campionamento proseguano verso le località di destinazione in vincolo sanitario, in attesa dei risultati degli esami di laboratorio.

13. - Stando così le cose, la Commissione non ha provato l'esistenza di una violazione dell'art. 30 del Trattato.

14. - Poiché nessuno degli addebiti mossi dalla Commissione merita accoglimento, occorre respingere il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro la Repubblica italiana. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, Sed. Plen.,
30 aprile 1986, nelle cause riunite 209-213/84 - *Pres. Mackenzie Stuart -*
Avv. Gen. Lenz - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal
Tribunale di polizia di Parigi nei procedimenti penali contro L. Asjes
e altri - Interv.: Governi francese (ag. Guillaume e de Margerie),
italiano (avv. Stato Braguglia), dei Paesi Bassi (ag. Verkade e Bos)
e del Regno Unito (ag. Braggins e Pratt) e Commissione delle C.E.
(ag. Amphoux).

Comunità europee - Concorrenza - Fissazione delle tariffe aeree.

(Trattato CEE, artt. 3, 5, 85, 87, 88 e 89; Convenzione di Chicago 7 dicembre 1944,
appr. e resa esec. in Italia con d.lg. 6 marzo 1948, n. 616, ratif. con legge 17 aprile 1956,
n. 561).

E contrario agli obblighi derivanti agli Stati membri dal combinato disposto dell'art. 5 del Trattato CEE e degli artt. 3, lett. f), e 85, in particolare n. 1, dello stesso Trattato, omologare tariffe aeree e rafforzarne così gli effetti qualora, in assenza di una normativa adottata dal Consiglio in base all'art. 87, sia constatato, nelle forme e secondo le procedure descritte all'art. 88 o all'art. 89, n. 2, che tali tariffe sono il risultato di un accordo, della decisione di un'associazione d'impresa o di una pratica concordata contrari all'art. 85 (1).

(*omissis*) 1. - Con cinque sentenze in data 2 marzo 1984, pervenute il 17 agosto 1984, il Tribunal de police (Tribunale penale) di Parigi ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione di talune disposizioni del suddetto Trattato onde poter verificare la compatibilità con tali disposizioni della procedura obbligatoria di omologazione contemplata dalla legge francese per le tariffe aeree.

2. - Tale questione è stata sollevata nell'ambito di diversi procedimenti penali intentati contro responsabili di compagnie di navigazione aerea e di agenzie di viaggio, imputati di aver praticato, in violazione degli

(1) Sentenza di rilevante importanza con la quale la Corte si occupa — a quanto consta per la prima volta — dello spinoso problema della concorrenza nel settore dei trasporti aerei.

La sentenza ha dovuto affrontare anzitutto la questione dell'applicabilità stessa delle regole comunitarie sulla concorrenza al settore considerato e l'ha risolta affermativamente, in riferimento all'art. 84, n. 2, del Trattato CEE, statuendo che «...i trasporti aerei, così come le altre forme di trasporto, restano soggetti alle norme generali del Trattato, ivi comprese quelle in materia di concorrenza» (punto 45 della motivazione).

Dopo tale affermazione di principio, che deriva direttamente dai principi stabiliti con la sentenza 4 aprile 1974, in causa 167/73 (citata in motivazione, punto 31), la Corte è passata a constatare le conseguenze dell'assenza, nel settore

artt. L 330-3, R 330-9 e R 330-15 del Codice dell'aviazione civile francese, tariffe per la vendita di biglietti di trasporto aereo non sottoposte all'omologazione del ministro competente per l'aviazione civile o diverse dalle tariffe omologate.

3. - Il precitato art. L 330-3 dispone che il trasporto aereo può essere effettuato solo da imprese autorizzate dal ministro competente per l'aviazione civile. Tali imprese debbono inoltre sottoporre le loro tariffe alla omologazione dello stesso ministro. L'art. R 330-9 precisa i dati da fornire a tal fine. A norma del secondo comma di tale articolo, le disposizioni di cui trattasi si applicano anche ad imprese straniere. L'art. R 330-15 commina, come pena per la violazione di tali disposizioni, la reclusione da 10 giorni ad un mese e/o un'ammenda da 600 a 1.000 FF. Una decisione di omologazione della tariffa proposta da una compagnia aerea ha quindi l'effetto di rendere tale tariffa obbligatoria per tutti gli operatori economici che vendano biglietti di tale compagnia per il percorso che ha formato oggetto della domanda di omologazione.

4. - Investito di questi procedimenti penali, il Tribunal de police di Parigi si è posto il problema della compatibilità del sistema, quale emerge dalle precitate disposizioni, col Trattato CEE e, in particolare, con l'art. 85, n. 1, del Trattato, in quanto tali disposizioni darebbero vita, secondo il Tribunale, ad una concertazione tra le compagnie di trasporti aerei contraria al suddetto articolo. Il Tribunal de police ha altresì respinto l'obiezione secondo cui l'art. 85 non si applicherebbe al settore dei trasporti aerei, in forza dell'art. 84, n. 2, considerando che tale disposizione mira semplicemente a demandare l'istituzione di una politica comune nel settore di cui trattasi ad una decisione del Consiglio, senza peraltro sottrarre tale settore all'applicazione delle altre norme del Trattato, quali l'art. 85.

dei trasporti aerei, di una normativa di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, che il Consiglio avrebbe dovuto adottare ai sensi dell'art. 87.

In tale situazione la Corte ha riconosciuto l'applicabilità degli articoli 88 e 89, subordinando espressamente il potere dei giudici nazionali, di constatare l'eventuale incompatibilità di tariffe aeree « concertate », a decisioni prese dalle autorità nazionali competenti in forza dell'art. 88 o dalla Commissione in forza dell'art. 89.

Sotto tale profilo la sentenza in esame rivela il notevole equilibrio della Corte: la quale da un lato, nell'attuale situazione praticamente non regolamentata, ha escluso interventi autonomi dei giudizi nazionali, che potrebbero rivelarsi episodici, non univoci e forieri di pregiudizievoli conseguenze nel delicato settore dei trasporti aerei; dall'altro non ha però mancato di stimolare la Commissione ad esercitare il potere che l'art. 89 del Trattato CEE ad essa attribuisce.

Le conseguenze di tale sentenza non si sono fatte attendere a lungo. Pur continuando i lavori in seno al Consiglio per varare una regolamentazione ex art. 87, la Commissione infatti ha già avviato procedure ai sensi dell'art. 89 nei confronti delle più importanti compagnie aeree degli Stati membri.

5. - Stando così le cose, il giudice nazionale ha deciso di sospendere il giudizio e di adire la Corte « affinché venga statuito sulla conformità degli artt. L 330-3, R 330-9 e R 330-15 del Codice dell'aviazione civile francese alla normativa comunitaria ».

6. - A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte, hanno presentato osservazioni scritte le tre società civilmente responsabili nei giudizi principali, la società Nouvelles Frontières S.A., nelle cause 212 e 213/84, e le società Compagnie National Air France (Air France) e Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (K.L.M.), rispettivamente, nelle cause 212/84 e 209/84, nonché i Governi della Repubblica francese, della Repubblica italiana, del Regno dei Paesi Bassi e del Regno Unito e la Commissione delle Comunità Europee.

7. - Con ordinanza 26 settembre 1984, la Corte ha deciso, a norma dell'art. 43 del regolamento di procedura, di riunire le cause ai fini del procedimento e della sentenza.

A) Sulla competenza della Corte a risolvere la questione pregiudiziale.

8. - La Air France, la K.L.M. ed i Governi francese ed italiano hanno avanzato talune obiezioni in ordine alla competenza della Corte a risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal giudice nazionale.

9. - In primo luogo, la Air France e la K.L.M., col sostegno del Governo francese, ranno rilevare che una pronunzia della Corte in ordine a tale questione pregiudiziale sarebbe superflua, in quanto il giudice nazionale avrebbe già preso posizione, nella sentenza di rinvio, sia sull'applicazione dell'art. 85 al settore dei trasporti aerei, sia sulla nullità, a norma del n. 2 di tale articolo, delle concertazioni tariffarie sottostanti alle tariffe di cui trattasi nei giudizi principali.

10. - Va osservato al riguardo che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della ripartizione delle funzioni giurisdizionali tra il giudice nazionale e la Corte operata dall'art. 177 del Trattato, spetta al giudice nazionale valutare, con piena cognizione di causa, la pertinenza delle questioni di diritto sollevate dalla controversia sottopostagli e la necessità di una pronunzia pregiudiziale ai fini della sentenza definitiva (cfr. in particolare sentenza 14 febbraio 1980, causa 53/79, ONPTS c/ Damiani, Racc. pag. 273).

11. - In secondo luogo, la Air France e la K.L.M. fanno valere che la descrizione della legge francese contenuta nella sentenza di rinvio sarebbe viziata da errori in quanto il giudice nazionale non ha tenuto conto delle disposizioni degli accordi internazionali esistenti in materia.

12. - A questo proposito va innanzitutto ricordato che, poiché il procedimento pregiudiziale istituito dall'art. 177 non è diretto all'interpretazione di norme legislative o regolamentari nazionali (cfr., di recente, sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, Prantl, Racc. pag. 1299), eventuali inesattezze contenute nella descrizione delle disposizioni nazionali litigiose operata, nella sentenza di rinvio, dal giudice nazionale, non può avere la conseguenza di privare la Corte della competenza a risolvere la questione pregiudiziale proposta da detto giudice.

13. - Quanto all'eventuale incidenza degli accordi internazionali in materia di aviazione civile sulla valutazione, nei confronti del diritto comunitario, delle disposizioni nazionali del tipo di quelle considerate dal giudice nazionale nelle presenti controversie, va osservato che l'esistenza di tali accordi non costituisce una circostanza tale da privare la Corte della competenza che le è propria, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, per l'interpretazione delle norme pertinenti di diritto comunitario.

14. - In terzo luogo, la Air France, la K.L.M. ed il Governo italiano fanno rilevare che il giudice nazionale omette di precisare la norma di diritto comunitario la conformità alla quale da parte della legge francese di cui è causa dovrebbe essere valutata dalla Corte.

15. - È sufficiente constatare, al riguardo, che, come risulta dalla lettura della sentenza di rinvio, la questione è sollevata in relazione alle norme del Trattato in materia di concorrenza.

16. - Di conseguenza, vanno respinte le obiezioni mosse in ordine alla competenza della Corte a risolvere la questione pregiudiziale proposta dal giudice nazionale nelle presenti controversie.

17. - Detta questione va tuttavia intesa come diretta ad accertare se ed in che misura sia contrario agli obblighi imposti agli Stati membri in materia di tutela del libero gioco della concorrenza nel mercato comune dagli artt. 5, 3, lett. f), e 85, in particolare n. 1, del Trattato CEE, applicare norme di uno Stato membro che istituiscono, per le tariffe di trasporto aereo, una procedura obbligatoria di omologazione sanzionando, anche penalmente, il mancato rispetto delle tariffe così omologate qualora sia constatato che tali tariffe sono il risultato di un accordo, di una decisione o di una pratica concordata contrari al precitato art. 85.

B) *Sulla disciplina internazionale dei trasporti aerei.*

18. - Per meglio collocare nel suo contesto giuridico la legge francese a cui si riferisce il giudice nazionale, il Governo francese, nelle sue osservazioni scritte, ha illustrato il quadro generale degli accordi inter-

nazionali esistenti in materia di aviazione civile. A tale proposito, esso ha citato la convenzione base relativa all'aviazione civile internazionale sottoscritta a Chicago il 7 dicembre 1944 (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite, volume 15, pag. 295), nonché l'insieme degli altri accordi internazionali che ne sono derivati.

19. - La convenzione di Chicago dispone, all'art. 6, che « nessun servizio internazionale può essere esercitato al di sopra o all'interno del territorio di uno Stato contraente, salvo permesso speciale o altra autorizzazione di detto Stato e in conformità alle condizioni di tale permesso o autorizzazione ». Essa non contiene disposizioni in materia di tariffe non essendo stato possibile concludere un accordo in materia tra gli Stati firmatari.

20. - Il precitato art. 6, che sancisce il principio della sovranità di ciascuno Stato sullo spazio aereo sovrastante il suo territorio, ha condotto alla conclusione di una rete di accordi bilaterali attraverso i quali gli Stati autorizzano la creazione di una o più linee aeree tra i loro rispettivi territori.

21. - Taluni accordi bilaterali, concepiti secondo modelli di applicazione generalizzata, quali il c.d. accordo delle Bermude II tra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, concluso il 13 luglio 1977, definiscono le linee autorizzate nonché gli scali nei paesi interessati e stabiliscono che ciascuno Stato firmatario designa le compagnie aeree autorizzate ad esercitare i diritti riconosciuti dall'accordo di cui trattasi. Detti accordi garantiscono che tutte le compagnie aeree autorizzate potranno gestire tali linee alle stesse condizioni. Tali accordi dispongono altresì che le tariffe dei servizi aerei sono fissate dalle compagnie autorizzate ad effettuare il servizio sulle linee considerate da ciascun accordo. Tali tariffe sono poi sottoposte all'approvazione delle autorità degli Stati firmatari. In questo tipo di accordo bilaterale, gli Stati firmatari rivelano però la loro preferenza a che le tariffe siano fissate in comune dalle compagnie autorizzate e, se possibile, siano trattate nell'ambito dell'Associazione del Trasporto Aereo Internazionale (I.A.T.A.).

22. - La I.A.T.A. è un'associazione di diritto privato creata dalle compagnie di trasporti aerei in occasione di una conferenza da esse tenuta all'Avana nell'aprile 1945. Una delle sue attività consiste nell'offrire alle compagnie che effettuano il servizio su rotte situate in una stessa regione un ambito in cui esse possono decidere tariffe coordinate. Tali tariffe sono poi sottoposte all'approvazione degli Stati interessati, in conformità a quanto disposto dai vari accordi bilaterali.

23. - Un sistema analogo a quello dei summenzionati accordi bilaterali per la fissazione delle tariffe è contemplato dall'accordo multi-

laterale sulla procedura da applicare alla fissazione delle tariffe aeree regolari, concluso il 19 luglio 1967 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificato da taluni Stati membri.

24. - Il Governo francese, dopo aver ricordato il contesto internazionale in precedenza descritto, ha precisato che le disposizioni legislative e regolamentari francesi di cui trattasi nelle cause principali si collocano in tale ambito. Tuttavia, esso non ha sostenuto che gli accordi internazionali in precedenza menzionati obblighino gli Stati membri che li hanno firmati a non osservare le regole di concorrenza del Trattato CEE.

25. - La posizione del Governo francese al riguardo è condivisa, in sostanza, dalle altre parti che hanno presentato osservazioni nelle cause in esame, le quali hanno anch'esse menzionato il contesto internazionale descritto dal Governo francese.

26. - Stando così le cose, gli accordi internazionali menzionati dal Governo francese e dalle altre parti non ostano a che la Corte esamini la questione sollevata dal giudice nazionale in relazione alle norme di diritto comunitario a cui tale giudice fa riferimento.

C) *Sull'applicabilità ai trasporti aerei delle regole di concorrenza del Trattato.*

27. - Intesa nel senso sopra definito, la questione sollevata dal giudice nazionale richiede che venga precisato se il diritto comunitario comporti obblighi incombenti agli Stati membri, in forza dell'art. 5 del Trattato, in materia di concorrenza nel settore dei trasporti aerei. A tal fine, è necessario verificare, in via preliminare, se le regole di concorrenza stabilite dal Trattato, allo stato attuale del diritto comunitario, si applichino alle imprese rientranti nel settore di cui è causa.

28. - Al riguardo deve in primo luogo prendersi in considerazione l'art. 84 con cui si conclude il titolo IV della seconda parte del Trattato, consacrato ai trasporti.

29. - Tale articolo recita:

« 1. Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.

2. Il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura, potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea ».

30. - Nelle loro osservazioni, la società Nouvelles Frontières, il Governo del Regno Unito e la Commissione fanno valere che tale articolo non può escludere l'applicazione al settore dei trasporti aerei delle norme del Trattato in materia di concorrenza, in particolare dell'art. 85.

31. - Al riguardo, essi fanno riferimento alla sentenza 4 aprile 1974 (causa 167/73, Commissione c/ Repubblica francese, Racc. pag. 359), in cui la Corte ha riconosciuto che l'art. 84, n. 2, lungi dall'escludere l'applicazione del Trattato ai tipi di trasporto considerati da tale disposizione, dispone soltanto che ad essi non si applicheranno *ipso iure* le norme specifiche del titolo relativo ai trasporti e che pertanto gli stessi, così come le altre forme di trasporto, rimangono soggetti alle norme generali del Trattato.

32. - Essi sostengono che, fra le norme generali del Trattato, figurano anche le norme relative alla concorrenza. Queste ultime dovrebbero quindi potersi applicare ai trasporti aerei indipendentemente da qualsiasi decisione del Consiglio ai sensi dell'art. 84, n. 2.

33. - La soluzione opposta è propugnata dal Governo francese.

34. - Tale Governo fa valere che la soluzione adottata dalla Corte nella sua precitata sentenza riguardava esclusivamente le norme contenute nella seconda parte del Trattato riguardanti i fondamenti della Comunità e non può quindi essere trasposta alle regole di concorrenza, che sono contenute nella terza parte dello stesso Trattato, relativa alla politica della Comunità.

35. - Va ricordato che, ai sensi dell'art. 74, che apre il titolo relativo ai trasporti, « gli Stati membri perseguono gli obiettivi del Trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti ».

36. - Dalla formulazione stessa di tale norma risulta che gli obiettivi del Trattato, ivi compreso quello sancito all'art. 3, lett. f), e consistente nella creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune, sono validi anche per il settore dei trasporti.

37. - Ai sensi dell'art. 61 del Trattato, la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti non è disciplinata dalle disposizioni del capo relativo alla prestazione di servizi, ma da quelle del titolo relativo alla politica comune dei trasporti. Nel settore dei trasporti, l'obiettivo fissato dall'art. 59 del Trattato e consistente nella soppressione, durante il periodo transitorio, delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, avrebbe quindi dovuto essere raggiunto nell'ambito della politica comune definita agli artt. 74 e 75.

38. - Nessun'altra disposizione del Trattato subordina invece la sua applicazione al settore dei trasporti alla realizzazione di una politica comune in tale settore.

39. - Per quanto riguarda in particolare le regole di concorrenza, va ricordato che, a norma dell'art. 77 sono compatibili col Trattato « gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio ». Una norma siffatta presuppone chiaramente che le regole di concorrenza del Trattato, di cui fanno parte le norme relative agli aiuti statali, si applichino al settore dei trasporti indipendentemente dalla realizzazione di una politica comune in tale settore.

40. - Occorre inoltre osservare che il Trattato, quando ha inteso sottrarre talune attività all'applicazione delle regole di concorrenza, ha stabilito una deroga espressa a tale fine. Ciò avviene per quanto riguarda la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, a cui le regole di concorrenza, a norma dell'art. 42, si applicano soltanto « nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39 ».

41. - Per i trasporti non esiste alcuna norma del Trattato che, analogamente all'art. 42, escluda l'applicazione delle regole di concorrenza o la subordini ad una decisione del Consiglio.

42. - Deve pertanto concludersi che le regole di concorrenza del Trattato, ed in particolare quelle dettate dagli artt. 85-90, si applicano al settore dei trasporti.

43. - Per quanto concerne più in particolare la navigazione aerea, va constatato che l'art. 84 del Trattato, come risulta dalla sua stessa formulazione e dalla sua collocazione nel Trattato, mira semplicemente a definire l'ambito di applicazione degli artt. 74 e segg. in relazione alle diverse forme di trasporto, operando una distinzione tra i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili considerati al n. 1, da una parte, ed i trasporti marittimi e aerei che formano oggetto del n. 2, dall'altra.

44. - Quanto al suddetto n. 2, la Corte ha precisato, nella sua precitata sentenza 4 aprile 1974, che tale disposizione ha il solo scopo di escludere, salvo decisione contraria del Consiglio, l'applicazione ai trasporti marittimi ed aerei del titolo IV della seconda parte del Trattato relativa alla politica comune dei trasporti.

45. - Ne consegue che i trasporti aerei, così come le altre forme di trasporto, restano soggetti alle norme generali del Trattato, ivi comprese quelle in materia di concorrenza.

D) Sulle conseguenze dell'assenza, nel settore dei trasporti aerei, di una normativa di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato.

46. - Nelle loro osservazioni scritte, la Air France e la K.L.M., nonché i Governi francese, italiano, olandese e la Commissione hanno sottolineato che, nel settore dei trasporti aerei manca, allo stato attuale, una normativa quale quella contemplata dall'art. 87.

47. - Stando così le cose, l'applicazione a tale settore degli artt. 85 e 86 rientra, a parere dei Governi francese e italiano, nella competenza delle autorità nazionali considerate all'art. 88 del Trattato. Tali autorità potrebbero altresì accordare, nei casi di cui all'art. 85, n. 3, esenzioni al divieto sancito al n. 1.

48. - Il Governo dei Paesi Bassi ritiene anch'esso che, in assenza di provvedimenti di applicazione degli artt. 85 e 86, spetti alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 88, ma anche alla Commissione in forza dell'art. 89, assicurare l'osservanza di tali norme. Detto Governo sostiene che non è possibile constatare, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale come quello in corso, l'esistenza di un'infrazione.

49. - A parere della Commissione, invece, l'assenza dei provvedimenti di applicazione di cui all'art. 87 non osta a che i giudici nazionali siano eventualmente chiamati a pronunciarsi sulla compatibilità di un accordo o di una prassi determinata con le regole di concorrenza, essendo queste ultime direttamente efficaci.

50. - Va ricordato che, a norma dell'art. 87, n. 1, il Consiglio, con deliberazione unanime entro il termine di tre anni dall'entrata in vigore del Trattato, o a maggioranza qualificata dopo la scadenza di tale termine, « stabilisce tutti i regolamenti o le direttive utili ai fini dell'applicazione dei principi contemplati dagli articoli 85 e 86 ». Come risulta dal primo considerando del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 (G. U., pag. 204), l'adozione di tali regolamenti o direttive è necessaria « per stabilire un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune » e per « provvedere all'applicazione equilibrata degli articoli 85 e 86 in modo uniforme negli Stati membri ».

51. - Tuttavia, malgrado una proposta in tal senso formulata dalla Commissione (G. U. 1982, n. C 78, pag. 2), il Consiglio, fino ad ora, non ha adottato una siffatta normativa valida per i trasporti aerei. Infatti,

il regolamento n. 17, in forza del regolamento 26 novembre 1962, n. 141 (G.U., pag. 204), è stato reso inapplicabile a tale settore e, di conseguenza, tale normativa è stata adottata soltanto per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (cfr. regolamento 19 luglio 1968, n. 1017, G.U. n. L 175, pag. 15).

52. - In assenza di una normativa quale quella contemplata dall'art. 87 del Trattato, restano pertinenti alla materia gli artt. 88 e 89.

53. - Ai sensi del primo di tali articoli, « fino al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni adottate in applicazione dell'art. 87, le autorità degli Stati membri decidono in merito all'ammissibilità di intese ed allo sfruttamento abusivo di una posizione dominante nel mercato comune, in conformità del diritto nazionale interno e delle disposizioni dell'art. 55, in particolare del paragrafo 3, e dell'art. 86 ».

54. - Tale norma impone quindi alle « autorità degli Stati membri » l'obbligo di applicare gli artt. 85, in particolare il n. 3, e 86 fino al momento in cui non venga adottata una normativa ai sensi dell'art. 87.

55. - Come la Corte ha precisato nella sua sentenza 30 gennaio 1974 (causa 127/73, BRT, Racc. pag. 51), la nozione di « autorità degli Stati membri » di cui all'art. 88 designa sia le autorità amministrative incaricate, nella maggior parte degli Stati membri, di applicare la legge nazionale sulla concorrenza sotto il controllo di legittimità operato dai giudici competenti, sia i giudici ai quali, in altri Stati membri, tale compito sia stato specificamente affidato.

56. - Così intesa, la nozione di « autorità degli Stati membri » ai sensi dell'art. 88 non comprende i giudici penali che hanno il compito di provvedere alla repressione delle infrazioni alla legge.

57. - A quanto risulta dagli atti delle cause in esame, le concertazioni tariffarie sottostanti ai procedimenti penali di cui trattasi nelle cause principali non hanno formato oggetto di alcuna decisione adottata, in forza dell'art. 88, dalle autorità francesi competenti e diretta a controllare l'ammissibilità di tali accordi nei confronti delle norme francesi in materia di concorrenza nonché dell'art. 85, in particolare del n. 3 di quest'ultimo. Il Governo francese stesso ha escluso che una decisione del genere possa considerarsi compresa nella decisione di omologazione di cui hanno beneficiato le tariffe di cui trattasi.

58. - Quanto all'art. 89, tale norma disciplina i poteri della Commissione durante il periodo che precede l'entrata in vigore della normativa considerata dall'art. 87. Tali poteri consistono nella facoltà di istruire, a richiesta di uno Stato membro o d'ufficio, « i casi di presunta

infrazione ai principi » fissati dagli artt. 85 e 86 e di proporre, qualora essa constati l'esistenza di un'infrazione, « i mezzi atti a porvi termine ». Nel caso in cui non sia posto termine alle infrazioni, l'art. 89, n. 2, attribuisce alla Commissione il potere di constatare l'infrazione « con una decisione motivata » che può formare oggetto di pubblicazione e di autorizzare gli Stati membri « ad adottare le necessarie misure, di cui definisce le condizioni e modalità, per rimediare alla situazione ».

59. - Tuttavia, la Commissione non ha sostenuto di aver esercitato, nei confronti delle concertazioni tariffarie di cui è causa, i poteri che le sono conferiti dall'art. 89, in particolare quello, di cui al n. 2 di tale norma, di constatare, tramite decisione motivata, l'esistenza di una infrazione all'art. 85.

60. - Stando così le cose, occorre chiedersi se, in assenza di una regolamentazione o direttiva, adottata dal Consiglio sulla base dell'art. 87, da applicarsi al settore dei trasporti aerei, un giudice nazionale, che non sia una delle autorità degli Stati membri considerate dall'art. 88, fruisca nondimeno del potere di constatare, nell'ambito di controversie come quelle di cui trattasi nei giudizi principali, l'incompatibilità con l'art. 85 di una concertazione tariffaria tra compagnie aeree, qualora tale concertazione non abbia costituito oggetto né di una decisione presa in forza dell'art. 88 dalle autorità nazionali competenti, né di una decisione proveniente dalla Commissione in applicazione dell'art. 89 e, in particolare, del n. 2 di quest'ultimo.

61. - A questo proposito, va ricordato che, come la Corte ha dichiarato nella sua sentenza 6 aprile 1962 (causa 13/61, Bosch, Racc. pag. 91), « gli artt. 88 e 89 non sono atti a garantire l'applicazione completa ed integrale dell'articolo 85 e non sono quindi di per sé sufficienti a far ritenere che quest'ultimo articolo avrebbe avuto pieno effetto fin dall'entrata in vigore del Trattato ».

62. - In realtà, l'art. 88 contempla la possibilità di una decisione delle autorità nazionali sull'ammissibilità di intese solo qualora queste ultime siano sottoposte all'approvazione di dette autorità nell'ambito della normativa vigente nel loro paese in materia di concorrenza. D'altra parte, secondo l'art. 89, la Commissione, pur essendo autorizzata a constatare eventuali violazioni degli artt. 85 e 86, non è competente a concedere dichiarazioni di esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3.

63. - Stando così le cose, il fatto che un'intesa possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 85 non è sufficiente a farla considerare senz'altro vietata a norma del n. 1 di detto articolo e, pertanto, nulla *ipso iure* ai sensi del n. 2 dello stesso.

64. - Tale conclusione sarebbe infatti contraria al principio generale della certezza del diritto — norma giuridica che, come la Corte ha dichiarato nella sua precitata sentenza 6 aprile 1962, va osservata nell'applicazione del Trattato — dato che porterebbe a sanzionare con un divieto e una *nullità ipso iure* taluni accordi, prima ancora che sia stato possibile constatare se nei loro confronti si applichi l'art. 85 nel suo insieme.

65. - Va invece riconosciuto che, come la Corte ha precisato nella sua sentenza 6 aprile 1962, fino all'entrata in vigore di un regolamento o di una direttiva di applicazione degli artt. 85 e 86 ai sensi dell'art. 87, il divieto di cui all'art. 85, n. 1, nonchè la nullità assoluta di cui al n. 2 dello stesso articolo, operano solo nei confronti degli accordi e delle decisioni che le autorità degli Stati membri, sulla base dell'art. 88, hanno considerato vietati dall'art. 85, n. 1, e non autorizzabili ai sensi dell'art. 85, n. 3, oppure nei riguardi dei quali la Commissione abbia proceduto alla constatazione contemplata nell'art. 89, n. 2.

66. - La Commissione sostiene, tuttavia, che i principi che discendono dalla precitata sentenza 6 aprile 1962 non possono essere estesi alle intese in materia di trasporti aerei. Infatti, secondo la Commissione, le circostanze della fattispecie ivi presa in esame, quali il fatto che si vertesse su accordi conclusi prima dell'entrata in vigore del Trattato e notificabili ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 17, nonchè l'esistenza di tale regolamento all'epoca della trattazione di tale causa, non si ritrovano per quanto riguarda le intese nel settore di cui è causa.

67. - Tali argomenti non possono essere accolti. I principi derivanti dalla precitata sentenza 6 aprile 1962 rimangono validi in quanto non sono intervenuti né regolamenti, né direttive ai sensi dell'art. 87 e, di conseguenza, non è stata istituita alcuna procedura per dare applicazione all'art. 85, n. 3.

68. - Deve pertanto concludersi che, in mancanza di una decisione adottata, in forza dell'art. 88, dalle autorità nazionali competenti con cui venga constatato che una determinata concertazione tariffaria tra compagnie aeree è vietata dall'art. 85, n. 1, e non può essere esentata da tale divieto a norma del n. 3 dello stesso articolo, o in mancanza di una decisione presa dalla Commissione a norma dell'art. 89, n. 2, e diretta a constatare, nei confronti di una siffatta concertazione, l'esistenza di un'infrazione all'art. 85, n. 1, un giudice nazionale come quello che ha adito la Corte nelle presenti controversie non ha il potere di constatare, di sua iniziativa, l'incompatibilità della concertazione tariffaria di cui trattasi con l'art. 85, n. 1.

69. - Occorre tuttavia precisare che, in attesa di una normativa quale quella contemplata dall'art. 87, da applicare al settore di cui trattasi, se viene effettuato un accertamento di questo genere, vuoi ad iniziativa delle autorità nazionali in forza dell'art. 88, vuoi ad iniziativa della Commissione a norma dell'art. 89, n. 2, i giudici nazionali devono trarne tutte le conseguenze e desumerne, in particolare, ai sensi dell'art. 85, n. 2, la nullità assoluta delle concertazioni tariffarie oggetto di tale accertamento.

E) Sulla compatibilità col diritto comunitario di una procedura nazionale di omologazione delle tariffe aeree.

70. - Va poi esaminato il problema di stabilire se ed in che misura sia contrario agli obblighi imposti agli Stati membri in forza del combinato disposto dell'art. 5 del Trattato CEE e degli artt. 3, let. f), e 85, applicare le disposizioni nazionali del tipo di quelle considerate dal giudice nazionale, che prescrivono, per le tariffe del trasporto aereo, una procedura obbligatoria di omologazione e che sanzionano, anche penalmente, l'inosservanza delle tariffe così omologate, qualora, in assenza di regolamenti o direttive ai sensi dell'art. 87 del suddetto Trattato, sia stato constatato, nelle forme e secondo le procedure descritte all'art. 88 o all'art. 89, n. 2, che tali tariffe sono il risultato di un accordo, di una decisione di associazione d'impresе o di una pratica concordata contrari al precitato art. 85.

71. - Va ricordato che, come risulta da una giurisprudenza costante, anche se gli artt. 85 e 86 del Trattato riguardano il comportamento delle imprese e non provvedimenti legislativi o regolamentari degli Stati membri, il Trattato obbliga tuttavia questi ultimi ad astenersi dall'emanare o dal mantenere in vigore provvedimenti che possano rendere praticamente inefficaci tali norme (sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, Inno, Racc. pag. 2115).

72. - Ciò si verifica in particolare nel caso in cui uno Stato membro imponga o favorisca la conclusione di intese contrarie all'art. 85 o ne rafforzi gli effetti.

73. - Secondo la Air France, la K.L.M. ed il Governo francese, le concertazioni tariffarie tra compagnie aeree non sono dovute all'esistenza di una procedura obbligatoria di omologazione delle tariffe, come quella in vigore in Francia, ma dipendono da decisioni prese in piena indipendenza dalle compagnie dei diversi Stati, nell'ambito della I.A.T.A. o in un contesto analogo.

74. - Per il Governo del Regno Unito e per la Commissione, invece, mentre le disposizioni nazionali in materia di omologazione delle tariffe aeree non costituiscono, di per sé, provvedimenti che obblighino le imprese a sottrarsi agli obblighi che discendono dall'art. 85, diverso sarebbe il caso se le autorità nazionali esigessero che le compagnie sottoponessero loro esclusivamente tariffe convenute fra le stesse, ad esempio nell'ambito della I.A.T.A., rifiutando l'omologazione di tariffe presentate in forma autonoma.

75. - Al riguardo va osservato che la valutazione nei confronti del diritto comunitario dell'applicazione di disposizioni nazionali del tipo di quelle considerate dal giudice nazionale deve operarsi tenendo conto della natura delle tariffe oggetto dell'omologazione e della loro compatibilità col diritto comunitario.

76. - Qualora le concertazioni attraverso cui sono state fissate le tariffe aeree abbiano formato oggetto di una decisione delle autorità nazionali competenti ai sensi dell'art. 88, o della Commissione ai sensi dell'art. 89, n. 2, con cui sia stata constatata l'incompatibilità di dette concertazioni con l'art. 85, è contrario agli obblighi incumbenti agli Stati membri in materia di concorrenza omologare tali tariffe e rafforzarne così gli effetti.

77. - La questione proposta dal giudice nazionale va pertanto risolta nel senso che è contrario agli obblighi derivanti agli Stati membri dal combinato disposto dell'art. 5 del Trattato CEE e degli artt. 3, lett. f), e 85, in particolare n. 1, dello stesso Trattato, omologare tariffe aeree e rafforzarne così gli effetti qualora, in assenza di una normativa adottata dal Consiglio in base all'art. 87, sia constatato, nelle forme e secondo le procedure descritte all'art. 88 o all'art. 89, n. 2, che tali tariffe sono il risultato di un accordo, della decisione di un'associazione d'impresе o di una pratica concordata contrari all'art. 85. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 dicembre 1985, n. 6457 - Pres. Moscone - Rel. Colasurdo - P. M. Caristo (concl. conf.) - Comune di Roma (avv. Scotto e Lesti) c. Zavettieri (avv. Medugno) nonché Ministero del Tesoro (avv. Stato Arena).

Competenza civile - Medico mutualistico - Rapporto di lavoro parasubordinato - Art. 409 n. 3 c.p.c. - Competenza giudice del lavoro.

Il rapporto di lavoro tra gli enti assistenziali e i medici mutualistici con incarico ambulatoriale ha natura di prestazione d'opera continuativa e coordinata, ma senza vincolo di subordinazione, così da non costituire né un rapporto d'impiego pubblico né un rapporto di prestazione d'opera intellettuale autonoma, per ricondursi nell'ambito della c.d. parasubordinazione disciplinata dall'art. 409 n. 3 c.p.c., come tale rientrante nella cognizione del Pretore in funzione di giudice del lavoro (1).

(omissis) Seppure ammissibile, il ricorso, tuttavia, non merita accoglimento.

Con i tre mezzi di censura, denunciando la violazione delle norme di legge relative, il Comune sostiene:

1) che l'appello sarebbe stato erroneamente ritenuto inammissibile per difetto di autorizzazione del sindaco;

2) che la sentenza di appello sarebbe illegittima in quanto emessa da un giudice carente di giurisdizione, essendo di pubblico impiego il rapporto lavorativo dedotto in giudizio;

3) che la dichiarazione di inammissibilità del gravame principale avrebbe dovuto essere estesa a quello incidentale, anche se autonomo, stante l'avvenuta riunione degli appelli.

Nessuna di queste doglianze appare fondata.

Il giudice di secondo grado ha rilevato che il rappresentante del Comune non aveva fornito dimostrazione di essere stato autorizzato

(1) Giurisprudenza ormai costante: Cass. Sez. Un. 28 giugno 1984, n. 315, in *Foro It.*, 1984, I, 1813, con nota di richiami giurisprudenziali e di dottrina; Cass. Sez. Un. 4 ottobre 1984, n. 4909; Cass. Sez. Lav. 12 novembre 1984, n. 5701.

all'impugnazione, tanto che la difesa aveva addirittura chiesto un rinvio dell'udienza di discussione per produrre la documentazione relativa.

Da questo il Tribunale ha necessariamente dedotto che il sindaco risultava privo di *legitimatio ad processum*, per cui il rapporto processuale non si era costituito, rendendo inammissibile, di conseguenza, l'impugnazione.

Con la censura in esame il Comune non disconosce che una delibera *ad hoc* non sia stata adottata, ma pretende di ricavare l'esistenza dell'autorizzazione dalla delibera di giunta che autorizzava il versamento di un congruo acconto sulla somma liquidata dal pretore dietro impegno, da parte della Zavattieri, di non iniziare procedure esecutive fino alla decisione di secondo grado.

I termini stessi della proposizione condannano inevitabilmente la doglianza, stante la diversa finalità del provvedimento adottato, che non consente di mutuare dall'acconto all'avvenuta proposizione dell'appello contenuto nella motivazione del provvedimento l'autorizzazione a impugnare la sentenza del pretore, conclusione che appare confermata dall'espressa riserva di ogni diritto in ordine alle altre iniziative giudiziali contenute nel dispositivo.

La dichiarazione di inammissibilità del gravame, legittimamente adottata dal Tribunale, rende infondato anche il secondo motivo per la preclusione derivante dalla formazione del giudicato sul punto della giurisdizione, affermata in favore del giudice ordinario dal pretore per essere il rapporto lavorativo di parasubordinazione, e non già di pubblico impiego, come sosteneva il Comune.

Anche il terzo mezzo di censura deve essere rigettato, perché la riunione delle impugnazioni proposte contro la stessa sentenza non vale ad accomunarle necessariamente alla sorte di quella principale.

Ciò avviene quando l'impugnazione incidentale sia dipendente, così da trovare nella principale il suo presupposto necessario, ma non quando invece sia autonoma, com'era quella della Zavattieri per la sua essenza e per ammissione dello stesso ricorrente.

In tale caso, invero, l'appello è incidentale solo per la sua successione cronologica nei riguardi di quello proposto per primo, così da conservare la propria individualità e restare assoggettato al rispetto del termine previsto per l'appello principale (art. 325 c.p.c.), che nel caso specifico è stato puntualmente osservato.

Resta da esaminare il ricorso incidentale, con cui il Ministero del Tesoro denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 409 c.p.c., in relazione agli artt. 2222 e 2223 c.c., sostenendo che il giudice del lavoro avrebbe erroneamente ritenuto che la questione concernesse un rapporto di lavoro parasubordinato, quando invece aveva per oggetto una prestazione d'opera intellettuale, sottratta alla cognizione del giudice del lavoro.

Il tribunale, in effetti, non si è dato carico della questione sottopostagli dalla parte, dichiarandola esplicitamente assorbita dal provvedimento di rimessione al primo giudice per l'integrazione del contraddittorio (anche se forse per questa via è venuto a riconoscere per implicito la competenza del giudice del lavoro), ma, trattandosi di una questione di competenza, essa può e deve essere esaminata da questa Corte.

Non ricorre tuttavia la dedotta incompetenza, essendo fermo, ormai, nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite che il rapporto di lavoro che si stabilisce fra gli enti assistenziali e i medici mutualistici con incarico ambulatoriale ha natura di prestazione d'opera continuativa e coordinata, ma senza vincolo di subordinazione, così da non costituire né un rapporto di impiego pubblico né un rapporto di prestazione d'opera intellettuale autonoma, per ricondursi nell'ambito della c.d. « parasubordinazione » disciplinata dall'art. 409 n. 3 c.p.c.

Il principio è stato confermato di recente nei riguardi del medico specialista addetto a un ambulatorio dell'ONMI o, dopo lo scioglimento di queste, del consorzio sanitario locale subentrato nella relativa attività (sentt. 2 maggio 1983, n. 3007 e 3008).

Nella specifica controversia, in ordine alla questione della competenza in materia di opposizione alla esecuzione forzata del credito riconosciuto dal giudice del lavoro, queste Sezioni Unite hanno riconosciuto la competenza dello stesso giudice pure nei riguardi dell'opposizione, secondo il disposto dell'art. 618-bis c.p.c.

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 27 luglio 1985, n. 4372 - Pres. Mo-
scone - Est. Sensale - P.M. Fabi - A.N.A.S. (avv. Stato Bruni) c.
Galassi Luigi (avv. Merlini).

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità espropriativa - Giudizio
di opposizione alla stima - Quantificazione di detta indennità - Criteri.**

Con riguardo a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi dello Stato e degli altri Enti pubblici, ancorché attuate a norma della l. 25 giugno 1865, n. 2359, per le quali il decreto di espropriazione sia stato emesso dopo l'entrata in vigore del comma premesso all'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974, n. 115 dalla l. di conversione 27 giugno 1974, n. 247, il Giudice dell'opposizione avverso la stima dell'indennità espropriativa ha il potere-dovere di quantificare l'indennità medesima secondo le norme di cui alla l. 22 ottobre 1971 n. 865 e successive disposizioni, trattandosi di suoli agricoli, ovvero, a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 16, commi quinto, sesto e settimo della citata legge del 1971, così come modificati dalla l. 28 gennaio 1977 n. 10, limitatamente alle aree fabbricabili, nonché delle norme che, a partire da quelle della legge 29 luglio 1980, n. 385 hanno reintrodotta in via provvisoria i criteri stessi, di quantificare l'indennità ricercando la disciplina applicabile alle aree edificabili, in quanto le sentenze della Corte Costituzionale non implicano una carenza del potere espropriativo, né un totale vuoto normativo, ma l'operatività delle disposizioni di quelle altre leggi derogate dalle norme dichiarate incostituzionali. (1)

(omissis) 3. - La questione prospettata nel ricorso è stata già esaminata, anche con riferimento alla giurisdizione, dalle SS.UU. con le sentenze n. 4690/81 e 1673/82 (e, con soluzioni conformi, dalle sentenze

Brevi note sui criteri per la determinazione dell'indennità nelle espropriazioni decretate dopo l'entrata in vigore della l. 27 giugno 1974, n. 247.

Con la sentenza che si commenta le Sezioni Unite della Corte di Cassazione riconfermano il principio secondo il quale, dopo l'entrata in vigore del comma premesso dalla legge di conversione 27 giugno 1974, n. 247 all'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974, n. 115, l'indennità deve essere determinata, per tutte le espropriazioni, secondo i criteri « tabellari » dettati dal titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, — c.d. « legge sulla casa » — ovvero secondo quegli analoghi criteri dettati da successive disposizioni (su tali disposizioni e sulle modificazioni apportate

2509/81, 3553/81, 1754/82, 3338/82 e 3247/83 della prima sezione). I principi enunciati dalle richiamate sentenze, nelle quali la questione risulta ampiamente trattata, possono compendiarsi nelle seguenti proposizioni. Per tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o d'interventi dello Stato e degli altri enti pubblici, anche non territoriali, ancorché attuate a norma della legge 25 giugno 1865, n. 2359, per le quali il decreto di espropriazione sia stato emanato dopo l'entrata in vigore del comma premesso all'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974, n. 115 dalla legge di conversione 27 giugno 1974, n. 247, l'indennità deve essere determinata, anche in sede di giudizio di opposizione alla stima, secondo i criteri dettati dal titolo secondo della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ed, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 4°, 5°, 6° e 7°, della citata legge del 1971 e successive modificazioni, secondo gli analoghi criteri dettati in via provvisoria, salvo conguaglio, dalla legge 29 luglio 1980 n. 385 e successive proroghe, di immediata applicabilità in tutti i procedimenti amministrativi o giudiziari in cui la liquidazione dell'indennità, soggetta alla disciplina dichiarata incostitu-

al sistema normativo per effetto della sentenza della Corte Costituzionale v. infra).

Più in particolare, la Corte afferma il principio che l'A.G.O., in sede di opposizione alla stima, ha il potere-dovere di applicare il criterio « tabellare », disapplicando il diverso criterio di cui alla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359, che fosse stato, in sede amministrativa, adottato per i procedimenti regolati da quest'ultima legge.

L'affermazione di tale principio, enunciato per la prima volta dalle S. U. con la sentenza 21 luglio 1981, n. 4690 (in *Giust. Civ.* 1982, I, 4 ss. nonché in *Foro It.* 1982, I, 1, 126 ss. con nota di F. PIETRASANTI) e, quindi, confermato con la sentenza S. U. 15 marzo 1982, n. 1673 (in *Giust. Civ.* 1982, I, 1516 ss.), conclude una evoluzione progressiva, ma non senza contrasti, dell'orientamento della Suprema Corte.

Come è noto, gravi dubbi interpretativi erano sorti sul punto già in sede di applicazione della « legge sulla casa », specialmente in merito alla corretta interpretazione dell'art. 9 l. cit., il quale, tra l'altro, faceva riferimento alle espropriazioni finalizzate a « singole opere pubbliche ».

Le incertezze, anzi, furono accresciute da una successiva legge di interpretazione autentica (v. l'art. 1 *ter* l. 25 febbraio 1972, n. 13, nonché la rettifica pubblicata sulla *G. U.* n. 62 del 6 marzo successivo).

La dottrina, infatti, sostenne, da un lato, la tesi dell'applicabilità delle disposizioni della « legge sulla casa » a « singole opere pubbliche » solo in quanto esse fossero connesse all'attuazione di interventi nel settore dell'edilizia abitativa (cfr. MAROTTA, *Sui limiti di applicabilità della legge per la casa*, in *Riv. giur. edil.* 1972, II, 39 ss.) e, dall'altro, invece, la tesi più estensiva secondo la quale la nuova disciplina, anziché derogare, per casi eccezionali, alle norme della cd. legge fondamentale, andava applicata alla generalità degli interventi espropriativi (cfr. PREDIERI, MORBIDELLI, BRUNELLI e BARTOLI, *La riforma della casa*, Milano, 1971, pp. 107 ss.; PIANESI, *Alcune considerazioni intorno alle nuove norme sulla espropriazione*, in *Riv. Giur. edil.*, 1972, II, 53). Restavano escluse, secondo quest'ultima tesi, le sole espropriazioni finalizzate ad opere di interesse generale, ma

zionale, non sia divenuta definitiva, salvo, peraltro, il controllo della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'indicata normativa provvisoria, da operarsi in sede di rinvio; con la precisazione che la sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dei criteri dettati da tali norme non incide sulla ritualità del progressivo procedimento amministrativo e della instaurazione del giudizio di opposizione davanti al giudice ordinario.

Senonché, dopo la proposizione del ricorso da parte dell'ANAS, la Corte Costituzionale, con la sentenza 19 luglio 1983, n. 223, ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 42, 3° comma, e 136, 1° comma, della Costituzione, gli artt. 1, 1°, 2°, 3°, 4° e 5° comma, 2 e 3 della legge n. 385/80, nonché gli artt. unici delle leggi 25 settembre 1981, n. 535, 29 luglio 1982, n. 481 e 23 dicembre 1982, n. 943, rilevando che le citate leggi avevano restaurato gli stessi criteri di commisurazione della indennità di espropriazione, che essa aveva già dichiarato illegittimi con la sentenza n. 5/80, e che il carattere « provvisorio » dell'indennità non giustificava tale reiterazione, in quanto l'acconto rappresentava, per intanto, l'unico indennizzo cui gli espropriati avevano diritto, mentre del conguaglio (cui fa cenno il secondo comma dell'art. 1 della legge

che non possono considerarsi pubbliche, come gli stabilimenti industriali (cfr. CAIANIELLO, *La nuova disciplina delle espropriazioni*, in *Riv. Giur. edil.*, 1972, II, p. 27).

La giurisprudenza (Cass. 29 ottobre 1979, n. 5644, in *Rep. Giur. It.*, 1979, v. Espropriazione, n. 51; Cons. St., Comm. speciale, parere 24 giugno 1972, in *Foro Amm.*, 1972, I, 2, 1347) accoglieva la tesi più restrittiva, ma non senza contrasti (v. Cons. St. Sez. IV, 12 novembre 1974, n. 786, in *Cons. St.*, 1974, I, 1384).

Con il comma, premesso dalla legge di conversione, al d.l. n. 115 del 1974, il legislatore intese allora superare tali perplessità, realizzando l'unificazione dei criteri di indennizzo per tutte le espropriazioni, sia di interesse statale che regionale, ferme restando le rispettive competenze in materia (cfr. Cons. St., Comm. spec., parere 20 gennaio 1975, in *Riv. Giur. edil.*, 1975, I, 245).

Il coordinamento di questa nuova normativa con quella che disciplina le competenze ed i procedimenti da adottare, che sono diversi, come è noto, a seconda che si applichi la legge fondamentale o la legge sulla casa, ha dato luogo ad una figura di « procedimento misto ».

Tale ipotesi ricorreva per le espropriazioni iniziate nel vigore della legge fondamentale e regolate perciò da questa legge, ma decretate dopo l'entrata in vigore della l. n. 247 del 1974, ed alle quali sono perciò applicabili, solo per quanto concerne la determinazione dell'indennità, le norme della « legge sulla casa ».

Ma sorse così l'ulteriore problema della individuazione dei criteri di stima da applicare in sede giudiziaria nei procedimenti promossi in base alla legge fondamentale e ancora in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 274 cit. e precisamente in quei procedimenti nei quali alla predetta data l'indennità non era ancora stata determinata in modo definitivo né era stata ancora decretata l'espropriazione.

La giurisprudenza aveva da tempo affermato che i criteri indennitari dovevano essere sempre individuati sulla base della legge in virtù della quale era

385/80) nulla era dato sapere, non essendone state neppure enunciate le caratteristiche essenziali e i criteri informativi, non escludendo la norma che esso potesse essere addirittura negativo e non essendo stato previsto alcun effetto conseguente all'inutile scadenza del termine indicato per l'emaneazione dell'apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime, termine che già per due volte era scaduto ed era stato prorogato con le leggi, anch'esse dichiarate illegittime, 481/82 e 943/82.

4. In relazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 5/80 e, conseguentemente, alla successiva pronuncia n. 223/83, sorge tuttavia la questione circa l'ambito di estensione della declaratoria d'illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 5/80; se cioè essa abbia prodotto la caducazione delle norme dichiarate illegittime in tutto l'ambito della loro previsione (e quindi prescindendo specificamente dalla natura agricola o edificatoria dell'area espropriata), come sembrerebbe dedursi dal dispositivo, o soltanto, invece, in quanto riferite alle aree con vocazione edificatoria, come potrebbe argomentarsi dalle ragioni della decisione svolta nella motivazione nonché dall'oggetto della disciplina transitoria prevista dalla legge 385/80, secondo quanto risultante dalla

stata disposta l'espropriazione (cfr. per es.: Cass. S.U. 25 febbraio 1967, n. 431, in *Riv. Giur. edil.*, 1967, I, 979) e questo orientamento fu richiamato per risolvere il problema in esame (cfr. per es.: Cass. 6 ottobre 1976, n. 3290; in *Rep. Giur. It.*, 1976, v. Espropriazioni, n. 65; Cass. 22 luglio 1978, n. 3668, *ibidem*, 1978, v. cit. n. 49; Cass. 9 febbraio 1979, n. 900, in *Giust. Civ.*, 1979, I, 1781 con nota di Carbone).

Veniva perciò accolta la tesi che nei procedimenti ablatori ancora in corso e regolati dalla l. fondamentale avrebbero dovuto essere applicati in sede giudiziaria i criteri dettati da quest'ultima legge e non quelli introdotti dalla legge sulla casa, pur dopo la novella del 1974.

La tesi trovava anche sostegno in dottrina (MAROTTA, *I nuovi profili dell'espropriazione per pubblica utilità*, Padova, 1983, pp. 77 ss.).

La Cassazione motivava la soluzione accolta con il rispetto dei limiti fissati dall'art. 4 l. abol. cont. amm. al Giudice Ordinario, osservando che l'applicazione in sede di opposizione alla stima di un criterio indennitario diverso da quello dettato dalla legge in base alla quale l'espropriazione veniva disposta si risolveva in un sindacato sull'esercizio del potere discrezionale attribuito alla P.A. per la scelta del procedimento.

In sostanza, pur dopo l'entrata in vigore della l. 247 del 1974, non poteva il Giudice, in sede di opposizione alla stima, fare applicazione dei diversi criteri dettati dalla « legge sulla casa » (la c.d. stima « tabellare »), poiché i suoi poteri per la determinazione quantitativa dell'indennità trovavano un limite nella scelta compiuta dall'Amministrazione espropriante.

Questa motivazione, tralasciata nelle sentenze sopracitate, veniva criticata dall'Avvocatura dello Stato (cfr. relazione dell'Avvocato Generale dello Stato, anni 1976-80, vol. III, p. 421 ss.).

Si osservava anzitutto che il riferimento al divieto per l'A.G.O. di modificare l'atto amministrativo non appariva pertinente. La stima dei valori dei beni, infatti, non forma oggetto del decreto di esproprio ma ne costituisce soltanto un presupposto estrinseco, come si desume dalla circostanza che l'autorità che

intitolazione della medesima. Invero, ove la dichiarazione d'incostituzionalità dovesse riferirsi alla sola determinazione della indennità di espropriazione delle aree edificabili, si renderebbe necessario accertare in primo luogo la natura del terreno *de quo*, soltanto nel caso della sua edificabilità ponendosi il problema di individuare la disciplina da applicarsi in luogo di quella dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 223/83: problema, in relazione al quale deve richiamarsi quanto le SS.UU. hanno precisato con la sentenza n. 5383 del 1984, e cioè: *a*) che l'essere venuti meno i criteri di determinazione della indennità, caducati dalle citate sentenze della Corte Costituzionale, non si traduce nella carenza del potere di espropriazione (e di occupazione d'urgenza) nelle ipotesi in cui quei criteri non siano più applicabili; *b*) che, in base all'art. 12 disp. sulla legge in generale, non sono astrattamente configurabili situazioni insuscettibili di disciplina giuridica; *c*) che il significato di tale norma va oltre la sua portata regolatrice dei criteri d'interpretazione della legge e contiene il fondamentale principio secondo il quale, in via generale, non esistono nell'ordinamento vuoti normativi cui non si possa rimediare — nell'ambito di una potenziale copertura da parte dell'ordinamento dell'intera area delle situazioni di fatto rilevanti per il diritto — mediante il ricorso a quelle norme e a quei principi che sono dettati proprio per il caso in cui una norma, precisa ed espressa, non si rinventa nell'ordinamento.

lo emana è tenuta soltanto a verificare l'avvenuto pagamento o deposito dell'indennità.

In secondo luogo, neppure appariva corretto fondarsi sull'esistenza di un potere discrezionale di scelta da parte della P.A. poiché la l. 1974 n. 247 aveva unificato i criteri indennitari, rendendo, quindi, irrilevante, a questo riguardo, la identificazione della causa della espropriazione e la adozione del procedimento disciplinato dalla l. fondamentale o di quello disciplinato dalla « legge per la casa ».

Queste argomentazioni furono accolte dalla Corte di Cassazione nella citata sentenza S.U. 21 luglio 1981, n. 4690, la quale si poneva sulla scia della decisione 12 marzo 1980, n. 1643 (*in Giust. civ.*, 1980, I, 1279).

In quest'ultima sentenza, anticipando in modo significativo il successivo orientamento, infatti, la Corte considerava insindacabile la scelta dei criteri indennitari, dettati dalla l. fondamentale, da parte dell'A.G.O. soltanto con riferimento alle espropriazioni decretate prima dell'entrata in vigore della l. 1974 n. 247.

Così argomentando la Corte lasciava impregiudicata la questione per le espropriazioni decretate dopo l'entrata in vigore della citata legge, e quindi, ancora in corso al momento dell'estensione dei criteri di cui alla l. 865 del 1971.

Per quest'ultima ipotesi, successivamente, con la citata sentenza 21 luglio 1981, le S.U., mentre riaffermavano l'insindacabilità della scelta del procedimento da adottare, accoglievano il principio, sostenuto anche dall'Avvocatura dello Stato, che l'A.G.O. in sede di opposizione può, e, anzi, deve, nel determinare la giusta indennità, attenersi esclusivamente ai criteri della « legge sulla casa », quale che fosse il procedimento adottato, per tutte le espropriazioni ancora in corso.

5. La questione circa l'ambito di estensione della declaratoria d'illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 5/80 implica, a sua volta, la necessità di risolvere il problema concernente la possibilità per il giudice d'interpretare i dispositivi delle pronunzie della Corte costituzionale alla luce delle relative motivazioni. Sul problema, che non aveva visto sempre concordi le sezioni semplici, si sono di recente pronunziate le SS.UU. con la sentenza n. 5401/84, affermando il principio che delle sentenze della Corte Costituzionale si deve utilizzare non soltanto il dispositivo, ma anche la motivazione, tutte le volte che soltanto quest'ultima consente di precisare quali norme o disposizioni devono considerarsi caducate, al fine d'individuare ciò che è stato oggetto della decisione. A tale conclusione la citata decisione è pervenuta osservando: a) in linea generale, l'atto giuridico va interpretato secondo il criterio della totalità, tenendo conto, cioè, del significato oggettivo che ad esso deve riconoscersi secondo la legge di formazione dell'atto, la sua struttura giuridica e il sistema normativo in cui s'inserisce; b) circa la interpretazione della legge, l'indirizzo ormai preminente tende ad escludere l'applicazione della regola *in claris non fit interpretatio*, per cui, anche di fronte a un testo normativo che di per sè non esprima un contenuto ambiguo, è possibile all'interprete ricercare, sulla base del procedimento attuativo attraverso cui l'atto è venuto ad esistenza, la effettiva intenzione del legislatore e la ragione che ne ha determinato la emanazione; ed a maggior ragione tale criterio deve soccorrere in

La Corte, nel riconoscere il carattere innovativo della novella del 1974, ravvisava in essa la volontà del legislatore di porre un principio generale nella materia delle espropriazioni, malgrado l'inserzione della disposizione nel contesto di una legge di conversione in luogo della redazione di un diverso e apposito provvedimento.

La tecnica legislativa, certamente scorretta, non impediva, cioè, di ravvisare nel « comma premesso all'art. 4 sostanzialmente un articolo autonomo regolante una materia distinta ».

La Corte rilevava, poi, che i criteri dettati dalla « legge sulla casa » risultavano applicabili in modo vincolante in ogni procedimento espropriativo e che, di conseguenza, il Giudice non poteva prescindere in sede di opposizione alla stima, senza che ciò, peraltro, implicasse violazione dell'art. 4 l. abol. cont. amm.

Con l'unificazione dei criteri indennitari, infatti, la scelta del procedimento espropriativo diventava irrilevante ed, anzi, era ben configurabile, come si è detto prima, un procedimento promosso in base alla legge fondamentale ma regolato, quanto ai criteri indennitari, dalla legge sulla casa o dalla successiva normativa.

La Corte concludeva perciò che la adozione di un criterio diverso da quello prescelto dalla P.A. si rende necessaria proprio per la realizzazione del diritto dell'opponente a percepire la giusta indennità dall'Ente espropriante, il quale a sua volta è vincolato nella sua determinazione e non dispone di poteri discrezionali in materia.

In tale ottica l'opposizione alla stima si configura non come un vero e proprio giudizio impugnatorio ma come un ordinario processo di cognizione che completa la fase amministrativa di liquidazione dell'indennità e perviene, in segui-

tema d'interpretazione delle sentenze della Corte costituzionale, dove maggiormente è riscontrabile quella intima compenetrazione che sussiste tra le ragioni che hanno determinato la pronuncia, contenute nella parte motiva, e il dispositivo che enuncia il comando giuridico; c) adottando il modello della sentenza il legislatore non può non avere inteso che fossero applicabili, in materia d'interpretazione delle sentenze della Corte Costituzionale le regole di interpretazione proprie di quel tipo di atti; d) non rileva il fatto che il solo dispositivo della sentenza della Corte sia pubblicato nelle forme previste per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo, poiché, a parte il rilievo che anche tali decisioni (compresa la parte motiva) sono rese pubbliche con il deposito in cancelleria, le forme attraverso le quali è reso riconoscibile l'atto giuridico non possono condizionarne l'intima essenza; e il dispositivo rimane tale, anche se ad esso sia limitata la pubblicazione, e, quale dispositivo di una sentenza, rimanda necessariamente, in maniera precisa ed inequivoca, alle ragioni che ne hanno determinato l'emanazione.

to alla contestazione del privato, ad una nuova e definitiva determinazione (cfr. anche: Cass. 21 ottobre 1977, n. 4522, in *Rep. Giust. Civ.*, 1976, v. Espropriazione, n. 176).

Il principio di diritto così enunciato fu poi confermato, con motivazione sostanzialmente analoga, dalla sentenza S.U. 15 marzo 1982, n. 1673, sopra citata, e, quindi, è stato accolto dalle sentenze della Prima Sezione citate nella motivazione della decisione che si annota.

In conclusione, dopo l'entrata in vigore della l. n. 247 del 1974, le espropriazioni di competenza statale sono compiute con un « procedimento misto » in seguito all'estensione ad esse del criterio tabellare di stima. Questo criterio deve essere adottato in sede giudiziale anche qualora la P.A., avendo iniziato la procedura espropriativa secondo la legge fondamentale prima dell'entrata in vigore della predetta normativa, avesse adottato il diverso criterio dettato da quest'ultima legge.

E ci sembra che questo principio meriti tuttora adesione.

Sono state così decisamente superate le perplessità manifestate in senso contrario dalla dottrina (v. MAROTTA, op. ult. cit., p. 79 ss.) la quale tuttora insiste, ma invero senza addurre nuove argomentazioni, fondandosi sul divieto di cui all'art. 4 l. abol. cont. amm.

E, del resto, l'inconsistenza di tale rilievo è stata, poi, colta dalle S.U. le quali hanno affermato, in seguito, che lo stesso potere di scelta del procedimento espropriativo era stato soppresso dalla legge 1974 n. 247 (cfr. Cass. 18 marzo 1982, n. 1754, in *Giur. It.*, 1982, I, 1, 1430).

Peraltro, in senso contrario alla tesi accolta dalle Sezioni Unite viene segnalata dalla dottrina (Marotta, op. loc. ult. cit.) la sentenza Cass. 11 agosto 1982, n. 4525 (in *Foro It.*, 1983, I, 1, 396 ss.).

Ma il richiamo non è del tutto pertinente poiché essa concerne una fattispecie diversa e precisamente quella di un'espropriazione, di competenza statale, decretata prima dell'entrata in vigore della l. 247 del 1974 e sulla base delle disposizioni di cui alla legge fondamentale.

La sentenza citata contiene, peraltro, la riconferma di un altro principio di notevole interesse, al quale si era già fatto riferimento, e, cioè, quello che

6. Interpretato alla luce della motivazione, il dispositivo della sentenza della Corte costituzionale, come con la pronuncia 5401/84 si è ritenuto, deve essere inteso nel senso che i criteri di determinazione della indennità di espropriazione, in tanto sono da ritenere caducati, in quanto si riferiscano alle aree con destinazione edilizia. Infatti, soltanto per le aree suddette valgono le considerazioni svolte nella parte motiva della sentenza, la quale ha sottolineato il contrasto dell'art. 16 della legge 865/71 con gli artt. 3 e 42 Cost., in quanto applica criteri estimativi che astraggono e prescindono del tutto dalle caratteristiche del bene espropriato, onde possono condurre alla liquidazione di indennità del tutto irrisorie, e perché, riconoscendo a tal fine la distinzione fra aree interne ed esterne al centro edificato, può condurre ad una diversità di trattamento di situazioni identiche, come può accadere per le aree contigue, ma esterne ai centri edificati, che hanno comunque destinazione edificatoria.

Dalla motivazione risulta invece, che, per quanto riguarda le aree con destinazione agricola, non sussiste alcuna ragione d'illegittimità, dato

per la individuazione dei criteri da applicare occorre, di regola, far riferimento alla data in cui è stata decretata l'espropriazione senza che possa rilevare la sopravvenienza di nuove disposizioni.

La regola generale così enunciata è limitata dalla normativa posta dalla disposizione transitoria di cui all'art. 19 l. 28 gennaio 1977, n. 10 che ha esteso le disposizioni di cui all'art. 14 della stessa legge (innovatrice dei criteri dettati dalla legge 865/1971) a tutte le espropriazioni in corso, anche se sia stato emanato il decreto e purché la relativa indennità non sia stata definitivamente stimata in sede amministrativa o giudiziale (in quest'ultimo caso con sentenza passata in cosa giudicata).

Per individuare la normativa applicabile occorre, dunque, distinguere tra espropriazioni decretate prima o dopo la novella del 1974. Mentre per le prime i criteri indennitari saranno quelli vigenti all'epoca dell'emanazione del decreto, per le espropriazioni posteriori i criteri saranno quelli vigenti nel momento in cui viene definita la opposizione giudiziale.

Questa regola, che sembra fondata su una corretta delimitazione della portata innovativa della legge 1977 n. 10, fu enunciata dalla Cassazione con la sentenza 30 maggio 1978, n. 2736 (in *Rep. Giur. it.*, 1977, v. *Espropriazioni* n. 42; conf.: Cass. 6 luglio 1978, n. 3348, in *Foro it.*, 1979, I, 137) ed ebbe poi l'avallo delle Sezioni Unite (22 luglio 1978, n. 3668, in *Rep. Giur. it.*, 1978, v. *Espropriazione* n. 49). L'operatività del cit. art. 19, secondo l'interpretazione accolta, rimarrebbe, infatti, circoscritta alle espropriazioni disposte in base alla legge sulla casa nonché a quelle regolate dalla legge fondamentale ma, in quanto posteriori alla novella del 1974, disciplinate dalle norme del titolo II della predetta legge 865/1971 ai fini della determinazione della indennità.

In sintesi, solo per le espropriazioni decretate in epoca posteriore ad « in corso », nel senso sopra precisato, si pone, in concreto, un problema di *jus superveniens*. La dottrina dominante ha condiviso questa interpretazione (cfr. MAROTTA, op. ult. cit., p. 99 ss. ed ivi citazioni).

Ovviamente, allo stato, dopo le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di cui si dirà sub n. 2, il problema dell'applicazione dei criteri di « stima tabellare » nei c.d. procedimenti misti, può porsi solo per i fondi rustici.

che in tal caso la norma tiene presenti le caratteristiche oggettive del bene espropriato, in quanto «prevede che per i terreni agricoli l'indennità di esproprio sia fissata con specifico riferimento alle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato ed anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola»; e stabilisce in tal modo «l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche ed alla sua destinazione economica», onde «l'aver pretermesso tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e adottato per queste criteri astratti ed irrazionali, determina una ulteriore disparità di trattamento fra gli espropriati» (n. 5 della motivazione).

7. - Applicando i principi accennati al presente giudizio, ne consegue che si rende necessario accertare in primo luogo la natura del terreno *de quo*, soltanto nel caso della sua edificabilità ponendosi il problema di individuare la disciplina da applicarsi in luogo di quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 223/83. Invero, la necessità di accertare la natura del terreno espropriato non è stata con-

Infatti, con la sentenza che si annota, la Corte ha confermato anche l'orientamento, condiviso dall'Avvocatura dello Stato, secondo il quale la dichiarazione di incostituzionalità della normativa che dettava i criteri della «stima tabellare» è limitata all'espropriazione dei suoli edificatori, con la conseguenza che i predetti criteri sono ancora vigenti per quanto concerne i fondi rustici.

Come è noto, in seguito alla sentenza Corte Cost. 30 gennaio 1980, n. 5 (in *Rass. Avv. Stato*, 1980, I, 486) veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 4, 5, 6 e 7, della legge 865/1971, così come modificato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Il legislatore interveniva a colmare la lacuna con la l. 29 luglio 1980, n. 385, la quale dettava, in via temporanea e salvo conguaglio, criteri analoghi a quelli caducati per effetto della sentenza della Corte.

Con successiva sentenza 19 luglio 1983, n. 223 (in *Rass. Avv. Stato*, 1984, I, 413 ss.) la Corte dichiarava, poi, l'illegittimità costituzionale di questa ultima e delle sue successive proroghe.

Ma la stessa Corte, già con l'ordinanza n. 84 dell'8 giugno 1980 (in *Giur. Cost.*, 1980, 718) aveva affermato che la precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale investiva le norme di cui alla l. 10/1977 solo limitatamente alla espropriazione dei fondi edificatori.

La Corte di Cassazione, dopo la pronunzia di incostituzionalità della l. 385/80, era pervenuta alle stesse conclusioni con la sentenza 24 ottobre 1984, n. 5401 (in *Giust. Civ.*, 1984, I, 2706 ss.), in base all'argomentazione che il dispositivo delle sentenze della Corte Costituzionale va interpretato anche alla luce della corrispondente motivazione. Nel caso che interessa, infatti, risultava che per le aree agricole non sussistevano ragioni di illegittimità. Per le aree edificatorie, invece, essendo state caducate le predette norme, hanno riacquisito operatività le disposizioni precedenti a quelle dichiarate incostituzionali con la conseguenza che il Giudice dovrà procedere ad una ricognizione del sistema normativo per individuare, a seconda del caso concreto, il criterio indennitario applicabile.

GIUSEPPE CELESTE

siderata dalla Corte d'Appello, sull'erronea premessa — giustamente censurata nel ricorso — di dover applicare, comunque, i criteri dettati dalla legge del 1865; d'altra parte, non è stata tenuta presente dalla ricorrente, sul presupposto — non più sostenibile dopo le citate declaratorie d'incostituzionalità — che i criteri da applicare ai fini della determinazione della indennità siano in ogni caso quelli stabiliti dalla legge 865/71, né dalla resistente, la quale, muovendo dalla erronea convinzione della caducazione dei criteri suddetti sia per i terreni agricoli sia per quelli edificatori, ha sostenuto doversi in ogni caso fare applicazione dei criteri di cui alla legge del 1865, richiamando la sentenza n. 3208/84 della prima sezione, che, conformemente ad altre decisioni (1197, 3278, 3314, 5260 e 6427 del 1984), ha — si — ritenuto che il vuoto normativo aperto dalle citate sentenze d'incostituzionalità debba colmarsi con le norme dettate dalla legge del 1865, ma con riguardo ad ipotesi in cui la qualità edificatoria del terreno espropriato non era in discussione.

8. Pertanto, in accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio ad altra sezione della Corte d'Appello di Roma, la quale riesaminerà la controversia avendo presente, da un lato, i principi affermati dalle sentenze delle SS.UU. 4690/81 e 1673/82 (disattesi dalla sentenza impugnata) e, dall'altro, quelli enunciati dalla sentenza 5401/84; e procederà all'accertamento della natura del terreno espropriato, che, se risulterà agricolo, soggiacerà ai criteri di cui alla legge 865/71, come modificata dalla legge 10/77, e, se risulterà edificatorio, renderà necessaria la ricerca della disciplina applicabile in luogo di quella dichiarata incostituzionale. (*omissis*)

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 gennaio 1986, n. 70 - Pres. Scanzano - Est. Rossi - P.M. Tridico (conf.). - Sette (avv. Perrone) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Zotta).

Tributi erariali diretti - Imposte fondiarie - Imposta sui fabbricati - Agevolazione per le case di abitazione di lusso - Licenza di abitabilità - Atti equipollenti - Ammissibilità.

(Legge 2 luglio 1949, n. 408, art. 13).

L'art. 13 della legge 2 luglio 1949 n. 408, che stabilisce l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, richiede la dichiarazione di abitabilità ma non specifica se debba trattarsi di dichiarazione da rilasciarsi dai competenti uffici comunali; conseguentemente l'abitabilità può essere dimostrata con altre prove equipollenti provenienti da altri organi o da certificazioni della effettiva abitazione (1).

(omissis) Nel resto, va rilevata la fondatezza del ricorso, con il cui primo motivo i ricorrenti denunciano violazione e falsa applicazione del citato art. 13 della L. 408/1949, ripetendo in sostanza che la dichiarazione di abitabilità con essa prevista può essere sostituita con la prova della effettiva abitazione.

La decisione della commissione centrale si discosta senza convincenti ragioni dalla giurisprudenza di questa Corte, cui invece esattamente si ispira la tesi dei ricorrenti (cfr. sent. 9 maggio 1977 n. 1773).

Il citato art. 13 espressamente richiede la dichiarazione di abitabilità ma non specifica che debba trattarsi di dichiarazioni da rilasciarsi dai competenti uffici comunali.

(1) La pronunzia, richiamando un remoto precedente (Cass. 9 maggio 1977, n. 1773, che però è riferita all'art. 17 della legge n. 408 del 1949) è in netto contrasto con la giurisprudenza costante (Cass. 19 novembre 1979, n. 6028, in questa *Rassegna*, 1980, I, 441) che ha puntualmente sottolineato la differenza fra l'art. 17, che presuppone oltre alla dichiarazione di abitabilità anche la effettiva abitazione, e l'art. 13 che subordina l'esenzione alla dichiarazione di abitabilità disciplinata nell'art. 221 del t.u. delle leggi sanitarie e non ammette equipollenti.

Certificazioni di altri organi o constatazioni notarili o altre prove possono certificare la abitazione, che è un fatto, ma non la abitabilità che è un giudizio dell'organo competente.

Nel qual senso non giova richiamare il successivo art. 17 della legge stessa; e neppure l'art. 221 del t.u. leggi sanitarie 27 luglio 1934 n. 1265, che prevede l'autorizzazione del sindaco ma soltanto con esclusivo riferimento alle condizioni igieniche e alla corrispondenza della costruzione al progetto approvato.

Ed anche per il citato art. 17 come per l'art. 13 in esame, la dichiarazione di abitabilità è richiesta soltanto per farne decorrere il quadriennio entro il quale il legislatore ha inteso limitare l'applicabilità del beneficio della esenzione a case ultimate ed idonee all'abitazione, onde assicurarne l'immissione in commercio e nella disponibilità edilizia, ad evidenti fini sociali.

Non c'è ragione quindi per ritenere che la norma in questione ipotizzi una formale certificazione di abitabilità come attuazione di un compito specifico ed esclusivo degli organi comunali.

Determinante per essa, al rilevato fine acceleratorio perseguito dal legislatore, è come si è visto l'accertamento dell'avvenuto completamento della costruzione e della sua abitabilità: accertamento non conseguibile con ogni mezzo di prova, ma documentalmente « dichiarato ».

Perciò stesso, non deve escludersi che sia rispondente a tali finalità e portata della norma in questione la prova di tale accertamento contenuta in provvedimenti di altri organi pubblici, ovvero fornita con la dimostrazione della effettiva destinazione dell'immobile ad abitazione, risultante da verbale notarile o da altre prove documentali di particolare valore, che possano essere considerate equipollenti alla ufficiale « dichiarazione » in questione. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 16 gennaio 1986, n. 210 - Pres. Moscone - Est. Cantillo - Regolamento di competenza di ufficio.

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Competenza delle Commissioni - E funzionale e inderogabile - Regolamento di competenza di ufficio - Ammissibilità.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 2 e 39; c.p.c., artt. 28, 45, 50).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Provvedimento impugnabile - Domanda di rimborso - Silenzio.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Competenza delle commissioni - Imposte dirette - Rimborsi - Competenza della commissione in cui ha sede l'intendente di finanza cui spetta provvedere sul rimborso.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 2 e 16; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 37 e 38).

La competenza territoriale delle commissioni è anche funzionale e quindi inderogabile; l'incompetenza deve essere rilevata di ufficio con

decisione che deve indicare la commissione competente innanzi alla quale il giudizio prosegue per effetto di traslatio indicii; la commissione designata che si ritenga a sua volta incompetente deve richiedere il regolamento d'ufficio a norma dell'art. 45 c.p.c. previsto legislativamente attraverso il rinvio contenuto nell'art. 39 del d.P.R. n. 636/1972 (1).

Il silenzio mantenuto sulla domanda di rimborso ha contenuto di provvedimento negativo contro il quale va rivolta l'impugnazione (2).

Sul ricorso proposto contro il provvedimento esplicito o implicito di rimborso di imposte dirette è competente la commissione del luogo in cui ha sede l'intendente di finanza cui spetta di provvedere sul rimborso e non già l'ufficio distrettuale delle imposte competente a ricevere la dichiarazione (3).

(omissis) Alfredo Corbellaro, con ricorso alla Commissione tributaria di primo grado di Milano del 27 settembre 1979, premesso che la locale Intendenza di finanza non aveva emesso alcun provvedimento sulla sua domanda di rimborso di L. 1.533.600 versate per imposta locale sui redditi (i.l.o.r.), non dovuta perché afferente a redditi di lavoro autonomo, ed altresì che erano trascorsi novanta giorni dall'intimazione prevista dall'art. 16, terzo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, proponeva impugnazione avverso il provvedimento di rifiuto implicito nel silenzio e chiedeva che venisse affermato il suo diritto alla restituzione della somma suddetta.

La Commissione di Milano, con decisione del 3 giugno 1981, dichiarava la propria incompetenza a decidere la controversia e disponeva la trasmissione degli atti alla Commissione tributaria di primo grado di Monza, ritenendola competente per il motivo che l'Ufficio delle imposte al quale era stata presentata la dichiarazione rientrava nella circoscrizione della medesima.

La Commissione di Monza, con ordinanza del 29 giugno 1983 ritenendosi a sua volta incompetente, sollevava conflitto ai sensi dell'art. 45

(1-3) La prima massima riconosce applicabile al giudizio delle commissioni l'art. 45 c.p.c. sul regolamento di competenza di ufficio, come già aveva fatto precedentemente la sent. 5 febbraio 1982, n. 658, in questa *Rassegna*, 1982, I, 793.

È importante l'affermazione che l'incompetenza, pur funzionale, non dà luogo a inammissibilità del ricorso ma produce *translatio iudicii* con salvezza del termine di decadenza. Quanto alla prosecuzione del processo innanzi alla commissione designata competente si ritiene che spetti alla parte l'onere della riasunzione ex art. 50 c.p.c., ma ciò non è oggetto specifico di pronuncia. Resta insoluto, per espressa dichiarazione, il problema dell'ammissibilità del regolamento necessario e del regolamento facoltativo (art. 42 e 43 c.p.c.).

L'argomento della seconda massima ha dato occasione a varie affermazioni sulla natura del processo che destano viva perplessità e che sono poco pertinenti alla materia controversa.

La terza massima è da condividere pienamente.

cod. proc. civ. e chiedeva a questa Corte di indicare il giudice competente.

Osservava che nel nuovo contenzioso tributario il regolamento di competenza è rimedio necessario per dirimere situazioni conflittuali altrimenti ineliminabili e deve ritenersi ammissibile sia in forza del rinvio dell'art. 39 del d.P.R. n. 636 del 1972 alle norme che disciplinano l'istituto nel codice processuale civile e sia in relazione all'accentuato collegamento tra le commissioni tributarie e il giudice ordinario, per cui non si riscontra quella netta separazione dalla giurisdizione ordinaria che preclude alla Corte di cassazione di regolare le questioni di ripartizione della competenza tra organi di una stessa giurisdizione speciale.

Premesso poi, che nel processo tributario la competenza territoriale si determina in relazione all'atto impugnato, la Commissione rilevava che competente a decidere il ricorso in oggetto era quella di Milano, in quanto il provvedimento negativo, insito nel silenzio, era dell'intendente di Finanza di quella città ed a nulla rilevava l'attività impositiva in precedenza compiuta dall'Ufficio delle imposte dirette di Monza.

Il Procuratore Generale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Le Sezioni unite sono chiamate a comporre il contrasto che si è determinato nella giurisprudenza della prima Sezione di questa Corte in ordine all'ammissibilità del regolamento di ufficio della competenza nelle controversie devolute alla cognizione delle commissioni tributarie.

Il problema è stato risolto negativamente da numerose pronunzie (dalla n. 479 del 1976 alla n. 1385 del 1982), le quali hanno sostanzialmente utilizzato lo stesso argomento in base al quale l'ammissibilità del rimedio era stata esclusa, con costante giurisprudenza, nel vigore del precedente contenzioso. Si è osservato, in particolare, che il regolamento di competenza, a differenza di quello di giurisdizione, è istituito interno alla giurisdizione ordinaria, previsto soltanto per la ripartizione dei compiti tra organi appartenenti ad essa, mentre è indiscutibile il carattere di giurisdizione speciale delle commissioni tributarie; e ciò — si è aggiunto — evidenziando un'oggettiva incompatibilità del regolamento con la natura propria del processo tributario, pone altresì fuori causa il rinvio dell'art. 39 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, al primo libro del codice di procedura civile, espressamente limitato alle disposizioni compatibili con il giudizio speciale.

Il regolamento è stato ritenuto ammissibile invece, dalla sentenza 5 febbraio 1982, n. 658, sul duplice rilievo che l'art. 39 cit., sebbene di per sé non decisivo, è idoneo ad attribuire base normativa all'estensione del rimedio al processo tributario e che l'intervento della Corte

di cassazione, quale supremo organo regolatore della competenza, non può essere considerato estraneo al sistema, in quanto la specialità della giurisdizione in materia risulta fortemente attenuata dalla partecipazione ad essa della corte di appello.

Le Sezioni unite ritengono di prestare adesione a quest'ultimo indirizzo.

2. - Nel sistema del contenzioso delineato dal d.P.R. n. 636 del 1972 (modif. con d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739) la distribuzione della potestà giurisdizionale fra le commissioni tributarie di primo grado, le quali hanno cognizione generale su tutte le materie devolute alla giurisdizione speciale tributaria, è prevista soltanto in termini di competenza territoriale ed è regolata dall'art. 2, primo e secondo comma: le commissioni hanno sedi identiche a quelle dei tribunali e la loro competenza per territorio coincide con il circondario del tribunale del luogo in cui ciascuna ha sede; il criterio di determinazione della competenza, poi, è correlato all'ufficio finanziario che ha emesso il provvedimento impugnato, per cui ciascuna commissione ha cognizione sui ricorsi contro gli atti degli uffici che ricadono nel suo territorio (tranne che per i ruoli formati dai Centri di servizio, per i quali il ricorso va proposto alla commissione nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio delle imposte che ha accertato il tributo).

La legge non contiene norme sulla competenza, in particolare — per quanto qui interessa — non disciplina specificamente il fenomeno dell'incompetenza, in ordine al rilievo e alle conseguenze della presentazione del ricorso ad una commissione tributaria diversa da quella cui spetta, in base al criterio suddetto, la cognizione della controversia, e viene immediatamente in considerazione, quindi, l'art. 39 cit., il quale detta una disposizione di chiusura, per cui al procedimento « si applicano, in quanto compatibili con le norme del presente decreto e delle leggi che disciplinano le singole imposte, le norme contenute nel primo libro del codice di procedura civile, con esclusione degli articoli da 61 a 67, dell'art. 68 primo e secondo comma, degli artt. da 90 a 97 e dell'art. 128 ».

Tra le norme così escluse dal rinvio non vi sono quelle comprese nelle sezioni V e VI del capo I, che disciplinano, fra l'altro, l'incompetenza e il regolamento di competenza, e perciò occorre individuare, nei limiti richiesti dallo specifico problema in esame, l'ambito della normativa che, per effetto del richiamo, deve ritenersi recepita nel processo tributario. E, come in ogni altra ipotesi in cui il ricorso alla tecnica del rinvio (c.d. recettizio o materiale) attiene ad un complesso determinato di disposizioni, richiamate in quanto risultino coerenti con il sistema che debbono integrare, l'indagine ricognitiva va scandita in due momenti, occorrendo accertare se anche nel processo tributario si configurano, senza essere disciplinata direttamente o indiret-

tamente dalla legge relativa, una situazione processuale avente le stesse caratteristiche di quella oggetto delle disposizioni richiamate; e, in secondo luogo, se la disciplina risultante dalle stesse sia compatibile, o meno, con norme del processo tributario o delle singole imposte, ovvero con i principi propri dell'ordinamento tributario, intesa l'incompatibilità non solo come contrasto assoluto, ma anche limitato e tuttavia tale da comportare una disarmonia che non può ritenersi autorizzata.

3. - Sotto il primo profilo, va anzitutto ribadito — in conformità a quanto pacificamente si ritiene in dottrina o in giurisprudenza — che la competenza territoriale delle commissioni tributarie ha carattere funzionale, dovendosi qualificare inderogabile ai sensi dell'art. 28 cod. proc. civ.

L'inderogabilità, sebbene non dichiarata *expressis verbis* dal legislatore, insita nella natura e nell'oggetto della giurisdizione e risulta in modo certo da ciò, che la ripartizione circoscrizione delle commissioni non soddisfa solo l'esigenza tecnico-organizzativa di distribuzione quantitativa degli affari, ma è funzionale ad un diretto legame delle commissioni medesime col territorio, affinché le controversie siano per quanto possibile conosciute da giudici del luogo in cui la ricchezza viene prodotta e assoggettata a tassazione.

Al riguardo, è sufficiente sottolineare che la residenza in uno dei comuni del territorio della commissione è requisito essenziale della nomina dei componenti, i quali decadono dall'ufficio ove tale requisito venga successivamente a mancare (art. 4, lett. *f*; art. 6 lett. *a*); e che i componenti medesimi debbono essere scelti, per una quota pari alla metà dei membri, fra persone designate dai consigli comunali dei comuni compresi nella circoscrizione (art. 2, terzo comma; le stesse regole vigono per le commissioni di secondo grado: art. 3).

Il carattere funzionale della competenza comporta, fra l'altro, secondo quanto dispone l'art. 38, primo comma, cod. proc. civ., che l'incompetenza della commissione adita può essere rilevata, anche di ufficio, in ogni stato e grado del processo, sia nelle varie fasi davanti alle commissioni che innanzi alla corte di appello o nel giudizio di cassazione.

4. - Anche nel processo tributario innanzi alle commissioni, poi, vige il principio, del pari posto dal codice di rito, secondo cui il difetto di competenza deve essere accertato e dichiarato dalle commissioni con pronuncia formale, mediante decisione, resa ai sensi dell'art. 20, con la quale viene risolta in via preliminare la questione di competenza.

Di ciò si è talvolta dubitato, sostenendosi che la mancanza di una apposita disciplina al riguardo corrisponda ad una precisa scelta del legislatore nel senso di assimilare l'incompetenza ad un vizio del ri-

corso, che perciò sarebbe inidoneo a costituire un valido rapporto processuale; pertanto, rilevato il vizio, il giudice tributario non dovrebbe dichiarare l'incompetenza, ma l'inammissibilità del ricorso (che, se ancora possibile, andrebbe riproposto *ex novo* al giudice competente).

Senonché l'opinione, oltre a contraddire un orientamento della dottrina e della giurisprudenza assolutamente pacifico già nel vigore del precedente contenzioso — per cui la competenza del giudice costituisce, come nell'ordinario processo civile, un presupposto processuale o (secondo l'indirizzo più recente) una condizione della decisione di merito, che non incide, dunque, sulla validità dell'atto introduttivo della lite — è priva di qualsiasi base normativa, giacché l'incompetenza non è annoverata tra i vizi che, ai sensi dell'art. 15, ultimo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, danno luogo ad inammissibilità del ricorso; e, per converso, l'assenza di una particolare regolamentazione al riguardo rende operante, come si è detto, il rinvio di cui all'art. 39 cit., sicché la disciplina in ordine alla pronuncia e alle conseguenze dell'incompetenza è quella stessa del codice di rito.

5. - Con la pronuncia che dichiara l'incompetenza deve essere altresì designato, secondo la regola generale racchiusa nell'art. 44 cod. proc. civ., il giudice innanzi al quale il giudizio deve proseguire, essendo applicabile al processo tributario anche l'istituto della *translatio iudicii*, per cui il ricorso presentato al giudice incompetente conserva i suoi effetti processuali e sostanziali e il processo, in seguito alla pronuncia di incompetenza, continua davanti a quello indicato come competente, per modo che si verifica solo una modificazione del rapporto processuale, validamente instaurato.

Il principio — che è corollario della natura di presupposto della trattazione del merito riconosciuta alla competenza ed è ormai comune ad ogni settore del diritto processuale (v., per il processo amministrativo, l'art. 31 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034) risulta dal combinato disposto degli artt. 44, 45, 49 e 50 cod. proc. civ., per i quali opera il rinvio di cui all'art. 39 cit., ed è pienamente in linea con le finalità di celerità ed economia processuali alle quali è improntato il processo, nonché con il carattere (parzialmente) officioso del medesimo.

Su ciò convergono dottrina e giurisprudenza prevalenti, mentre si discute se sia compatibile con questo carattere del giudizio tributario il rigoroso rispetto del procedimento delineato per la prosecuzione del giudizio dall'art. 50, che, in coerenza con la natura dispositiva del processo, viene rimessa all'iniziativa della parte interessata, la quale vi deve provvedere mediante apposito atto di riassunzione nel termine stabilito dal giudice (e in via suppletiva dalla stessa disposizione), la cui inosservanza è causa di estinzione del processo.

In verità, non sembra che vi siano ostacoli alla ricezione di questo sistema, ove si consideri, da un lato, che anche nel processo tributario

incombe sulla parte istante l'onere di realizzare i presupposti del rapporto processuale e, dall'altro, che la sanzione di estinzione del processo per inosservanza di oneri di questo tipo non è estranea al medesimo giudizio (v. art. 22, modif. dall'art. 14 del d.P.R. n. 739 del 1981, che prevede quella conseguenza per la mancata presentazione, nel termine di un anno della copia dell'atto di appello destinata all'ufficio; nonché la disposizione transitoria di cui all'art. 44, v. d.P.R. n. 636, riguardante l'estinzione del processo per omessa presentazione dell'istanza di trattazione).

Senza dire che la riassunzione ad istanza di parte è espressamente prevista dall'art. 40, ultimo comma, del d.P.R. n. 636, nell'ipotesi in cui, in seguito a sentenza di annullamento resa dalla corte di appello, la controversia debba proseguire innanzi alla commissione tributaria di secondo grado (o di primo grado) designata per il rinvio, presso la quale il giudizio va riassunto mediante ricorso (cioè nelle forme di cui agli artt. 15 e 17) entro un determinato termine dalla notificazione della sentenza.

Ma non occorre qui affrontare *funditus* il problema, che è irrilevante ai fini della specifica questione in esame. Infatti, ove pure il meccanismo della riassunzione fosse da ritenere incompatibile con le caratteristiche del processo, non per questo potrebbe negarsi la vigenza del principio della *translatio*, che non si ricava soltanto dall'art. 50 cit. ed è suscettibile di operare indipendentemente dalle modalità suddette, attraverso una traslazione del processo disposta di ufficio, realizzando d'imperio, cioè, quell'effetto che il codice riserva all'iniziativa della parte.

Infine, va detto che la commissione successivamente investita della controversia non è vincolata, ai sensi dell'art. 44 cod. proc. civ., alla designazione contenuta nella pronuncia di incompetenza della commissione adita per prima, ma può a sua volta ritenersi incompetente, stante il carattere inderogabile della competenza.

6. - Il rapido *excursus* della disciplina dell'incompetenza dimostra, quindi, che nel processo tributario si riscontrano tutti i presupposti i quali possono dar luogo alla situazione conflittuale prevista dall'art. 45 cod. proc. civ., in presenza della quale il giudice successivamente adito viene privato del potere di statuire sulla propria competenza, e, ove ritenga di essere incompetente, deve provocare la decisione della questione relativa da parte della Corte Suprema; e conseguentemente si giustifica l'applicabilità del regolamento, quale rimedio atto ad impedire che il conflitto negativo di competenza si trasformi da virtuale in attuale.

In proposito, nelle sentenze contrarie all'ammissibilità del regolamento, è ricorrente l'affermazione secondo cui « il verificarsi della situazione conflittuale non resterebbe senza soluzione, poiché l'ordinamento

contempla la possibilità dell'impugnazione per qualsiasi violazione di legge, sia pure con mezzi esperibili nell'ambito dello stesso contenzioso tributario (v., da ultimo, la sent. n. 1385 del 1982).

Il rilievo, però, non è convincente, perché in realtà gli ordinari mezzi di impugnazione non solo non possono impedire l'insorgere del conflitto, ma in taluni casi non valgono neppure a rimuoverlo.

Tanto è a dirsi nell'ipotesi in cui il contribuente faccia acquiescenza alla prima sentenza e il giudice designato declini, a sua volta, la propria competenza: ove questa seconda pronuncia venga confermata in tutti i gradi del giudizio o, comunque, passi in giudicato, il conflitto negativo diventa ineliminabile e si traduce in un sostanziale diniego di giustizia. E una situazione identica si può avere nell'ipotesi opposta, quando il gravame proposto avverso la prima declinatoria di incompetenza venga respinto con decisione passata in giudicato: poiché neppure in tal caso l'indicazione diventa incontestabile per il giudice dichiarato competente, questo può ugualmente negare la propria competenza riproducendosi, di conseguenza, il conflitto dianzi evidenziato.

Inoltre, il fine istituzionale del regolamento di competenza è anche quello di provocare una pronta e definitiva decisione della questione di competenza, evitando che essa sia mantenuta in tutti i gradi del giudizio, con il rischio che la controversia venga attribuita ad un diverso giudice di primo grado soltanto all'esito dell'intero processo; la quale finalità assume massimo rilievo nel processo tributario, in cui è maggiore il numero delle possibili impugnazioni (v. sent. n. 658 del 1982).

Si deve riconoscere quindi, che il rinvio dell'art. 39 cit. è idoneo ad operare in relazione al regolamento di competenza di ufficio, posto che le fattispecie per le quali è previsto si verificano allo stesso modo nel processo tributario e in esso non formano oggetto di una specifica e diversa normativa.

7. - Il discorso si restringe così al secondo momento dell'indagine, relativo alla compatibilità dell'istituto con i principi proprio del contenzioso tributario, la quale — come si è anticipato — viene esclusa dall'indirizzo che qui si contrasta in base ad un unico argomento, che fa perno sulla natura di organi di giurisdizione speciale delle commissioni tributarie; in base a ciò si sostiene che i conflitti di competenza fra le stesse non possano essere regolati con il rimedio in esame, il quale riguarda i rapporti fra i giudici ordinari e ha radice nella loro dipendenza funzionale dalla Corte di Cassazione.

È agevole scorgere l'equivoco che inficia questo ragionamento, che neglige, nella sostanza, il valore del rinvio normativo.

È esatto che il regolamento di competenza è disciplinato quale istituto del processo che si svolge innanzi agli organi dell'autorità giu-

diziaria ordinaria, rispetto ai quali il potere della Cassazione di regolare la competenza corrisponde alla sua posizione al vertice di quella giurisdizione; e ciò esclude che il rimedio possa essere applicato in via analogica ai processi che si svolgono innanzi a giudici speciali, sicché correttamente se ne negava l'applicabilità nel sistema del precedente contenzioso tributario, in cui mancava una disposizione analoga all'art. 39 del d.P.R. n. 636 del 1972.

Ma niente impedisce al legislatore ordinario di conferire alla Corte di Cassazione, con apposita norma, il potere di risolvere i conflitti di competenza interni ad una giurisdizione speciale (in considerazione anche della sua posizione costituzionale rispetto a tutte le giurisdizioni speciali, *ex art. 111 Cost.*); e una disposizione di questo tipo è insita nel rinvio di cui all'art. 39 cit., volto appunto a rendere applicabili norme ed istituti del processo ordinario a quello tributario.

Con la tecnica del rinvio recettizio, infatti, si raggiunge lo scopo di rendere in determinate materie disposizioni riguardanti analoghe fattispecie di altre materie o settori dell'ordinamento, evitando di redigere un testo corrispondente a quello che si vuole recepire; e nella specie, attraverso il rinvio in questione, le norme che attribuiscono e disciplinano il potere della Cassazione di regolare i conflitti di competenza debbono ritenersi dettate anche per il processo tributario, avendo, cioè, la valenza di enunciati che disciplinano direttamente le corrispondenti fattispecie di tale processo.

Risulta rimosso *ex lege*, dunque, l'ostacolo costituito dalla qualità di organi di giurisdizione speciale delle commissioni tributarie: il rinvio — si ripete — ha appunto la funzione di rendere applicabile l'istituto fuori del giudizio ordinario, estendendo così al processo tributario il potere della Cassazione di regolare la competenza; e non è possibile, di conseguenza, ragionare in termini di incompatibilità del regolamento in relazione alla specialità della giurisdizione, *ipso iure* superata dalla norma di rinvio.

Il regolamento potrebbe essere ritenuto inammissibile, per effetto del limite di compatibilità di cui all'art. 39 cit., solo per ragioni tecnico-giuridiche interne all'ordinamento tributario, con riferimento a regole o a principi che ne escludessero la possibilità di applicarlo. Ma non si rinvengono cause ostative di questo tipo e, anzi, l'assenza di una qualsiasi disciplina specifica al riguardo costituisce precisa conferma della portata del rinvio, ove si consideri che, in caso contrario, solo il processo tributario sarebbe privo di un mezzo volto a risolvere i conflitti di competenza, posto che un peculiare rimedio per decidere preventivamente le questioni di competenza è previsto anche nel processo amministrativo innanzi ai T.A.R., sebbene la competenza territoriale sia derogabile (art. 31 l. n. 1034 del 1971).

8. - Sul piano teorico-sistematico, poi, è stato esattamente osservato (con la sent. n. 658 del 1982) che l'ammissibilità del regolamento è coerente con il peculiare assetto della giustizia tributaria.

Mentre nel sistema precedente alla riforma le commissioni costituivano una giurisdizione speciale del tutto distinta da quella ordinaria, ciascuna svolgendosi secondo un modulo processuale compiuto nella struttura e nei suoi gradi, nell'attuale normativa è prevista una giurisdizione unitaria ed esclusiva, affidata insieme alle commissioni tributarie e alla corte di appello, istituzionalmente inserita come organo preposto ad un grado del giudizio in alternativa alla Commissione tributaria centrale. La dicotomia giudice ordinario-giudice speciale è stata composta, cioè, facendo concorrere alla stessa giurisdizione, intesa in senso oggettivo, un organo della giustizia ordinaria; e se è vero che ciò non incide né sulla natura delle commissioni tributarie, che non vengono attratte nell'orbita della giurisdizione ordinaria, né sulla punizione della corte di appello, che non si trasforma in giurisdizione speciale, non è men vero che in questo singolare modulo processuale la posizione della Corte di cassazione assume una diversa consistenza rispetto ad ogni altra giurisdizione speciale, appunto in relazione alla sua duplice funzione di giudice delle impugnazioni di legittimità sia delle decisioni della Commissione centrale e sia delle decisioni della corte di appello (v. sent. S.U. n. 871 del 1984 e n. 2350 del 1983).

Anche sotto questo profilo risulta razionale, quindi, l'estensione del potere della Cassazione di regolare la competenza. In proposito è sufficiente considerare che il processo svoltosi nei primi due gradi davanti alle commissioni può proseguire in sede di gravame innanzi alla corte di appello, sicché la Cassazione, nel regolare la competenza fra le commissioni, regola indirettamente quella conseguenziale del giudice ordinario; e che una situazione conflittuale si può determinare anche in relazione ad una pronuncia della corte di appello che dichiara della commissione adita e, come consente l'art. 40 del d.P.R. n. 636 del 1972, designi come competente altra commissione di secondo grado (o di primo grado), la quale a sua volta si ritenga incompetente (v. ord. 18 settembre 1976 n. 476): un tale conflitto non può che essere risolto dalla Corte di cassazione.

In definitiva, si deve affermare che il regolamento di competenza di ufficio, previsto dall'art. 45 cod. proc. civ., si applica anche nel processo tributario, per risolvere i conflitti di competenza fra gli organi della giurisdizione speciale disciplinata dal d.P.R. 29 settembre 1972 n. 636, e succ. modificazioni; pertanto la commissione tributaria indicata come competente nella pronuncia di incompetenza resa da quella adita per prima, ove ritenga a sua volta di essere incompetente, non può statuire sulla questione, ma deve provocarne la decisione da parte della Corte di Cassazione, chiedendo di ufficio il regolamento di competenza.

È opportuno sottolineare che questa conclusione, concernente appunto il regolamento di ufficio, lascia impregiudicata la questione circa l'ammissibilità del regolamento necessario e di quello facoltativo di competenza (art. 42 e 43 cod. proc. civ.), rispetto ai quali si delinea una problematica parzialmente diversa.

9. - Il conflitto di competenza deve essere risolto nel senso indicato dalla Commissione tributaria di primo grado di Monza, che ha chiesto il regolamento, appartenendo la controversia alla cognizione della Commissione tributaria di Milano.

Questa ha negato la propria competenza in base all'opinione secondo cui nelle azioni di rimborso la contestazione riguarda in realtà l'ufficio fiscale competente per l'imposta che si assume indebitamente pagata, con il quale si è svolto il rapporto tributario nella fase del prelievo e al quale spetta la legittimazione a contraddire; conseguentemente la competenza giudiziale va determinata in relazione alla sede del medesimo ufficio e non a quella dell'Intendenza di finanza che ha provveduto o avrebbe dovuto provvedere sulla domanda di rimborso.

La tesi non ha fondamento.

L'azione di ripetizione di somme corrisposte a titolo di imposta, al cui rimborso il contribuente ritenga di avere diritto, è rimessa alla giurisdizione esclusiva tributaria (fatta eccezione, ovviamente, per i tributi non compresi nell'ambito di operatività del d.P.R. n. 636 del 1972; v. S.U. n. 2118 del 1981) ed è strutturata dall'art. 16 della legge — che qui viene in considerazione nel testo originario, trattandosi di controversia insorta prima della novella n. 739 del 1981 — come azione di annullamento del provvedimento esplicito o implicito di rifiuto del rimborso, reso dall'amministrazione finanziaria sulla domanda che deve essere all'uopo necessariamente presentata in via amministrativa prima del giudizio. In particolare, ai sensi di detta norma, ove intervenga un espresso provvedimento di rigetto dell'istanza, il ricorso deve essere proposto nel termine ordinario di sessanta giorni dalla notificazione dell'atto; nel caso, invece, di inerzia dell'Amministrazione protrattasi per oltre novanta giorni dalla notificazione dell'intimazione del contribuente a provvedere, il silenzio « si considera imposizione », cioè atto impositivo impugnabile, e il ricorso si deve proporre nel termine ordinario decorrente dalla scadenza dei novanta giorni. Secondo uno schema ricorrente nella legislazione amministrativa — per cui, in determinate circostanze e specialmente a seguito di una provocazione del soggetto interessato, il silenzio dell'amministrazione assume *ope legis* un significato positivo o negativo specificamente stabilito — all'inerzia dell'Amministrazione finanziaria viene così attribuito il valore legale tipico di provvedimento di segno negativo. E tal qualificazione del silenzio è in armonia con gli artt. 75 del d.P.R. n. 634 e 47 del d.P.R. n. 637 del 1973, i quali con formula solo in

apparenza diversa, stabiliscono che la domanda di rimborso, trascorso un certo termine, « si considera respinta ».

In questo sistema, in cui l'azione di rimborso postula un autonomo provvedimento esplicito o implicito di diniego e deve essere necessariamente proposta attraverso l'impugnativa del medesimo, la competenza non può che appartenere, secondo il disposto dell'art. 2, alla commissione tributaria nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio finanziario che quel provvedimento ha reso (in pratica, l'Intendenza di finanza), a nulla rilevando, sotto questo profilo, che il rapporto sia stato in precedenza curato dall'ufficio competente per l'imposta in contestazione.

Come si è visto, il criterio stabilito dalla norma è rigorosamente formale, giacché la competenza è legata alla sede dell'ufficio che ha adottato il provvedimento, vale a dire di un organo individuato in base al solo fatto di essere l'autore dell'atto che si impugna; ed è perciò esclusa *in radice* la possibilità di determinare la competenza in relazione ad un diverso ufficio, qualificato in base ad elementi di altro tipo, quali quelli sostanziali attinenti allo svolgimento del rapporto tributario o, al limite, alla stessa potestà di emettere il provvedimento, che sono manifestamente estranei alla regola suddetta. Tanto meno può venire in considerazione la legittimazione a contraddire dell'organo, concetto che nel processo tributario assume un significato peculiare e, comunque, nulla ha da vedere con il criterio di determinazione della competenza. Il quale, poi, non solo è funzionale allo scopo di ancorare la competenza ad un elemento certo risultante dallo stesso provvedimento, ma è coerente con il carattere che contraddistingue il nuovo contenzioso tributario, modellato come processo di impugnazione di atti (v. sent. n. 2085 del 1985).

Anche sotto questo aspetto si manifesta l'inconsistenza dell'opinione in esame, ove si consideri che ai sensi dell'art. 16, fuori dei casi in cui il diritto al rimborso sorga successivamente al pagamento (come ad es., per effetto di una pronuncia di incostituzionalità), la relativa istanza è proponibile solo se il pagamento medesimo abbia « avuto luogo senza preventiva imposizione », cioè, secondo la più precisa formula adoperata nel testo risultante dalla novella del 1981, per i versamenti diretti e per i casi in cui non sia stato notificato in precedenza un atto dell'ufficio autonomamente impugnabile, dovendo altrimenti l'impugnativa essere rivolta contro tale atto (la cui eliminazione è presupposto del rimborso); e dunque non ha senso il riferimento alle fasi precedenti del rapporto, perché non esiste un provvedimento dell'Amministrazione suscettibile di impugnazione — conseguentemente rilevante ai fini della competenza — diverso da quello di diniego emesso dall'intendente di finanza, al quale spetta la potestà di provvedere sui rimborsi nelle fattispecie che qui vengono in considerazione (art. 37

e 38 del d.P.R. n. 602 del 1973); in forza di tali disposizioni, per le imposte che, come l'Ilor, sono corrisposte mediante ritenute o versamenti diretti, la domanda di rimborso va fatta all'intendente di finanza della provincia in cui il contribuente ha il domicilio fiscale o nella quale ha sede l'esattoria che si è ricevuta il versamento).

In alcune decisioni di commissioni di merito, poi, si trova invocato l'art. 31 del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, secondo cui la competenza è « determinata dalla sede dell'ufficio che ha proceduto all'accertamento »; ma il riferimento è errato, perchè la norma non è più in vigore in forza dell'art. 46 del d.P.R. n. 636 del 1972, che oltre alle disposizioni della precedente legge ivi espressamente elencate, ha abrogato tutte le altre incondizionatamente come appunto la detta disposizione, chiaramente contrastante con la disciplina dianzi delineata. Per contro, l'interpretazione accolta è indirettamente confermata dall'art. 10, nono comma, del d.P.R. 28 novembre 1980, n. 787, istitutivo dei centri di servizio, il quale dispone che la competenza territoriale per i ricorsi prodotti contro il ruolo formato da uno di tali centri spetta alla commissione nella cui circoscrizione si trova l'ufficio tributario che ha accertato l'imposta: da ciò si evince che il legislatore, quando ha inteso derogare all'ordinario criterio di determinazione della competenza, lo ha fatto espressamente.

Giova avvertire che il principio che qui si afferma — secondo il quale la competenza sui ricorsi in materia di rimborso di ILOR appartiene alla commissione tributaria nella cui circoscrizione ha sede l'intendenza di finanza alla quale è stata presentata la domanda di restituzione del tributo, tanto se questa sia stata respinta con esplicito provvedimento, quanto se l'Amministrazione sia rimasta inerte — deve ritenersi valido anche in seguito alla novella n. 739 del 1981, che ha parzialmente modificato la precedente disciplina dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 in tema di azioni di rimborso. Il provvedimento negativo è stato, infatti, direttamente incluso nell'elenco degli atti impugnabili (la cui tassatività è ormai fuori discussione, essendo stata espressamente sancita); e, se è vero che la valenza provvedimentale dell'inerzia (protrattasi oltre i novanta giorni) è meno chiara in quanto in questa ipotesi il ricorso è ora proponibile fino a quando il diritto al rimborso non è prescritto, non è men vero che la qualificazione del silenzio come provvedimento negativo tipizzato sembra doversi confermare alla stregua della normativa speciale in precedenza ricordata, rimasta invariata, e che, comunque, il problema non è rilevante ai fini della competenza, la quale deve essere necessariamente determinata allo stesso modo che nelle ipotesi di provvedimento negativo esplicito, cioè con riferimento alla sede dell'ufficio che avrebbe dovuto provvedere sulla domanda di rimborso.

Nella specie, questa venne presentata all'intendente di finanza di Milano e perciò, non essendo intervenuto nel termine un espresso provvedimento, correttamente il contribuente propose ricorso alla Commissione tributaria di quella città, a torto dichiaratasi incompetente.

Deve pertanto essere affermata la competenza di detta commissione, senza che occorra provvedere sulle spese di questa fase del giudizio, trattandosi di regolamento proposto di ufficio. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 gennaio 1986 n. 231 - Pres. Moscone - Est. Cantillo - P.M. Cantagalli (conf.) - Agenzia Marittima Berti c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Braguglia).

Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Manifesto di carico - Rilevanza - Merci iscritte ma non rinvenute - Si presumono immesse al consumo.

(D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, artt. 36, 37 e 94).

Poichè il manifesto di carico deve contenere la indicazione della specie, quantità e qualità delle merci che costituiscono il carico e tiene quindi luogo della dichiarazione sommaria, devono presumersi immesse al consumo le merci iscritte non rinvenute all'atto delle operazioni doganali (art. 36 d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43), a meno che non sia data la prova di una delle circostanze previste nell'art. 37. (1)

(*omissis*) 1. - Con l'unico motivo, denunziando la violazione degli artt. 36, 37 e 94 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, e 2727 ss. cod. civ., l'Agenzia marittima Berti s.p.a. deduce che erroneamente la Corte napoletana ha ritenuto sorta l'obbligazione tributaria in base alle risultanze del manifesto di carico, senza considerare che il presupposto del tributo, cioè l'immissione delle merci nel territorio doganale, è un fatto materiale che deve essere accertato oggettivamente, sicchè nella specie esso non poteva essere desunto utilizzando il solo documento, attraverso una presunzione di secondo grado confliggente con il divieto del *prae-sumptum de praesunto*, e negando ingresso ad una prova testimoniale articolata in senso contrario.

La censura non è fondata.

2. - L'atto denominato «manifesto di carico» - che deve essere obbligatoriamente tenuto, salve le eccezioni espressamente previste dalla legge, dai capitani delle navi di qualunque nazionalità dirette in un

(1) Decisione ineccepibile.

porto dello Stato e viene compilato dallo stesso comandante ovvero rilasciato da autorità consolari o doganali italiane o estere — contiene le indicazioni della specie, quantità (in peso o in volume) e qualità delle merci alla rinfusa o dei colli che costituiscono il carico; e in relazione a questa funzione documentale, per cui la merce effettivamente trasportata deve necessariamente corrispondere a quella risultante dal manifesto, tiene luogo, per gli arrivi via mare, della dichiarazione sommaria obbligatoria prevista per tutte le merci immesse nel territorio doganale (art. 94 t.u. leggi doganali n. 43 del 1973).

Esso, cioè, stante l'impossibilità nei trasporti suddetti di accertare immediatamente la quantità e qualità della merce che attraversa la linea doganale — la quale coincide, ai sensi dell'art. 2 del T.U., con i confini del mare territoriale (e dello spazio aereo) — vale ad identificare le merci entrate nello spazio doganale che debbono essere presentate in dogana (art. 56, secondo comma); e correlativamente consente sia il controllo sulle stesse, ancorchè non debbano essere sbarcate in un porto dello Stato, e sia la loro presa in carico quando vengano sbarcate (nel qual caso deve essere consegnata in dogana una copia del manifesto in lingua italiana).

In coerenza, poi, con la rivelata funzione del documento, « il capitano deve rendere conto, ad ogni richiesta della dogana, delle merci iscritte a manifesto » (art. 111 t.u.), nonchè annotare e dichiarare le eventuali vicende comportanti discordanze tra manifesto e carico.

Ciò posto, risulta evidente che per le merci elencate nel manifesto di carico l'arrivo in territorio doganale non risulta da presunzione — come a torto sostiene la ricorrente — ma è direttamente documentato dall'atto, cioè da dichiarazione all'uopo redatta o, comunque, fatta propria dal capitano della nave, responsabile delle merci nei confronti della dogana. E si comprende perchè le merci iscritte nel manifesto, ma non rinvenute all'atto delle operazioni doganali, si debbono ritenere immesse definitivamente al consumo (salvi i casi di cui all'art. 37), operando in pieno il disposto dell'art. 36, quinto comma, del t.u., che pone una presunzione correlata appunto ad una dichiarazione attestante l'esistenza delle merci al momento dell'entrata della nave nelle acque territoriali.

Non si riscontra, dunque, alcuna di quelle presunzioni a catena ipotizzate dalla ricorrente, contrastanti con il principio che vieta il *praesumptum de praesumpto*: il manifesto di carico documenta la merce esistente a bordo e, in quanto presentato in dogana, comporta dichiarazione di arrivo nel territorio doganale delle merci in esso elencate; e ciò impone di presumere immessa al consumo la merce che, al momento dello sbarco, non viene più rinvenuta.

Pertanto esattamente la Corte di merito ha ritenuto verificata, nella specie, la presunzione di immissione definitiva al consumo, sancita dall'art. 36 cit., dato che l'arrivo delle merci in questione nel territorio doganale era documentato dal manifesto di carico.

3. - In questa prospettiva, è infondata anche la critica relativa alla mancata ammissione della prova testimoniale, diretta a dimostrare che, una volta sbarcata, la merce non aveva subito alterazioni quantitative, essendo stata custodita sotto il diretto controllo della Guardia di Finanza.

Giustamente la Corte ha osservato che, operando la presunzione di immissione definitiva al consumo, la circostanza oggetto della prova è irrilevante, in quanto non esclude l'eventualità che la merce mancante possa essere stata sottratta ai vincoli doganali e immessa al consumo nel lasso di tempo tra l'ingresso nelle acque territoriali e l'arrivo nel porto di Napoli; per vincere la presunzione, invece, la ricorrente avrebbe dovuto provare una delle circostanze previste dall'art. 37 t.u., cioè la perdita o la distruzione della merce ovvero il verificarsi di variazioni quantitative dovute a cali naturali e tecnici. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 gennaio 1986 n. 261 - Pres. La Torre - Est. Virgilio - P.M. Bennati (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Linguiti) c. Oriani (avv. Seccarella).

Tributi erariali diretti - Rettifica della dichiarazione ex art. 36-bis d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 - Correzione di errori materiali e di calcolo - Correzioni di errori di applicazione della legge.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 36 bis).

In sede di liquidazione delle imposte dovute sulla scorta dei dati e degli elementi direttamente desumibili dalla dichiarazione e dai suoi allegati (art. 36 bis d.P.R. n. 600/1973), l'ufficio ha il potere di rettificare la dichiarazione in tutto quanto è necessario per rendere il carico dell'imposta esattamente commisurato a quello dovuto sulla base di quanto risulta dalla dichiarazione e quindi anche di correggere gli errori, non puramente materiali, attinenti alla determinazione dell'imponibile e dell'imposta; conseguentemente quando sia stato dichiarato per un fabbricato il reddito catastale e il maggiore reddito effettivo ma sia stata liquidata la imposta sul reddito catastale, legittimamente l'ufficio liquida e iscrive a ruolo l'imposta dovuta sul reddito effettivo (1).

(1) Va pienamente condivisa la pronuncia, che è una delle prime che interviene sull'argomento. L'espressione, apparentemente restrittiva, di errori materiali o di calcolo, è posta in relazione alla determinazione degli imponibili e delle imposte; trattasi quindi non di errori meramente numerici ma di errori, elementari ed evidenti, sulla composizione dell'imponibile e la liquidazione della imposta.

(*omissis*) La ricorrente in via principale deduce con unico motivo, sotto il profilo della violazione dell'art. 36 bis e 38 del d.P.R. n. 600 del 1973, che la Corte di Appello erroneamente ha attribuito alla norma un contenuto ristretto alla correzione degli errori materiali o di calcolo, mentre essa consente la utilizzabilità di tutti i dati ed elementi « desumibili direttamente » dalla dichiarazione e dai relativi allegati.

La interpretazione data dalla Corte di Appello è sostanzialmente *elisiviva* del primo comma dell'art. 36 bis, come risulta peraltro dal coordinamento tra la indicata disposizione e l'art. 38, III comma che disciplina le ipotesi di necessità di rettifica delle dichiarazioni presentate dal contribuente.

Con il ricorso incidentale condizionato si sostiene che ai sensi dell'art. 11, 3° comma del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 (come modificato dal d.P.R. 24 dicembre 1976 n. 920) nei ruoli principali sono iscritte le imposte liquidate in base alla dichiarazione ai sensi dell'art. 36 bis e 36 ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; tale possibilità è consentita in forza del 5° comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 920 del 1976, soltanto dalla data di entrata in vigore di questo provvedimento, cioè dal 20 gennaio 1977, giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Nel caso di specie, l'iscrizione è avvenuta nel ruolo 1976, emissione settembre, e perciò illegittimamente in quanto non era ancora entrato in vigore il d.P.R. n. 920 che conferì all'Amministrazione il potere di iscrizione nei ruoli principali delle imposte liquidate a norma dell'articolo 36 bis del d.P.R. n. 600 del 1973.

Il ricorso principale è fondato.

La norma della cui esatta interpretazione si discute (art. 36 bis citato) esprime nel titolo stesso « Liquidazione delle imposte dovute in base alle dichiarazioni » — la sua concreta finalità che è quella di porre gli uffici fiscali nella condizione di procedere sollecitamente, anche nell'interesse dei contribuenti, al calcolo dei tributi sulla base delle risultanze emergenti dalla dichiarazione dei redditi.

In stretta correlazione con questa finalità, nel primo comma sono enunciati i criteri generali ai quali devono attenersi gli uffici, ed è inoltre stabilita la condizione-base (e dunque anche il limite) per l'legittimo esercizio del potere di correzione e di rettifica attribuito agli uffici.

Tale condizione consiste nella esigenza che le liquidazioni delle imposte effettivamente dovute avvengano « sulla scorta dei dati e degli elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni stesse e dai relativi allegati », come testualmente dispone la norma.

Nel rispetto della indicata condizione, l'attività dell'amministrazione può dunque esplicarsi secondo una vasta gamma di ipotesi, le quali trovano la loro concreta tipizzazione nelle lettere a), b), c), d) e) del secondo comma dell'art. 36 bis.

Dall'esame critico delle fattispecie contemplate sotto tali lettere risulta che gli uffici fiscali — sempre con l'obbligo di dedurre i dati e gli elementi contabili e di valutazione delle stesse dichiarazioni presentate dal contribuente — sono legittimati a compiere tutte le operazioni necessarie per rettificare le inesattezze e gli errori riscontrati nella dichiarazione dei redditi, al fine di rendere il carico dell'imposta esattamente commisurato a quello dovuto sulla scorta, cioè con l'ausilio e la guida, dei dati forniti dallo stesso contribuente.

Nel quadro delle indicate possibilità l'amministrazione aveva certamente il potere di correggere l'errore « nella determinazione dell'imponibile » (ipotesi di cui alla lett. « a » dell'art. 36 *bis*) commesso dal contribuente il quale, dopo aver indicato, nelle rispettive caselle del modulo, sia il reddito effettivo dei fabbricati (L. 7.500.000) sia quello calcolato in base al reddito catastale aggiornato (L. 1.300.000), considerò poi quest'ultimo quale reddito *imponibile*, e non già il reddito effettivo come chiaramente prescritto dalla legge.

L'amministrazione, sostituendo il reddito da considerare a quello erroneamente indicato dal contribuente, si è legittimamente avvalsa del potere di correzione conferitole dalla legge perchè si è limitata ad attribuire ai dati contabili denunciati dal contribuente la loro effettiva rilevanza, ai fini della esatta determinazione dell'imponibile.

Il ricorso principale deve pertanto essere accolto. (*omissis*)

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 gennaio 1986 n. 402 - Pres. Scanzano - Est. Finocchiaro - P.M. Di Renzo (diff.) - Soc. Riviera c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Corti).

Tributi in genere - Accertamento - Motivazione - Provvedimento di ammissione all'esenzione - Necessità - Motivazione insufficiente - Integrazione in giudizio - Possibilità.

Anche il provvedimento di ammissione all'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati deve essere motivato con la conseguenza che in caso di totale difetto di motivazione, o di motivazione soltanto apparente, la commissione deve dichiararne la nullità senza poterne giudicare nel merito la fondatezza; solo in presenza di motivazione insufficiente (ma non totalmente mancante) la commissione può giudicare della fondatezza nel merito dell'atto impugnato, acquisendo anche d'ufficio gli elementi necessari (1).

(1-2) La prima sentenza mostra con evidenza la pericolosità della ripetizione acritica di formule correnti; essa infatti, rifacendosi a massime, molto generiche, riferite ad atti di accertamento della base imponibile, non si avvede

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 gennaio 1986 n. 492 - Pres. Santuosso - Est. Rocchi - P.M. Minetti (conf.) Soc. IZDA (avv. Pellicciari) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salimei).

Tributi in genere - Accertamento - Motivazione - Provvedimento sul condono - Non necessita.

Il provvedimento sull'applicabilità del condono con il quale non si esprime alcuna valutazione, non necessita di motivazione essendo questa implicita nella non rispondenza ai requisiti di legge (2).

I

(omissis) Con l'unico motivo di ricorso si deduce omessa pronuncia su punto decisivo della controversia per avere la Commissione tributaria centrale provveduto a decidere nel merito della controversia senza tener presente e senza pronunciare su quello che era l'oggetto del

che nel caso di specie si discuteva della spettanza della esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati che implicava un accertamento del diritto e non certo una discussione sulla legittimità dell'atto di diniego. Sulla stessa questione la sentenza delle Sez. Un. 3 marzo 1986 n. 1322 in questo fascicolo pag. 199, che pure non può essere condivisa nelle sue premesse, riconosce che nel caso di identificazione di una determinata disciplina legale la motivazione può esprimersi « in forma estremamente semplice e contratta ».

Più in generale non può condividersi l'affermazione che motivazione e fondatezza del provvedimento agiscono su piani distinti con la conseguenza che la fondatezza del merito è inidonea a dimostrare la legittimità, quasi che le domande proponibili contro l'accertamento siano due. Cosa accadrà se si affermerà (dal giudice di rinvio) che l'accertamento è illegittimo per difetto di motivazione? Sarà perciò solo da riconoscersi la spettanza dell'esenzione? Evidentemente no. Ed allora a che cosa sarà servita, soprattutto nell'interesse del contribuente, una dichiarazione di illegittimità del provvedimento?

La domanda che si propone con il ricorso è una soltanto e riguarda l'accertamento del rapporto di obbligazione; può anche, in casi ben delimitati, affacciarsi la questione di infruttuoso esercizio della potestà di accertamento, ma solo come effetto sostanziale sulla obbligazione.

È certamente da condividere la seconda parte della massima che riconferma la possibilità di decisione di merito che supera ogni questione sulla validità formale dell'accertamento che abbia comunque messo il contribuente nella condizione di esercitare la difesa; troppo formale, specie in relazione al caso deciso, è però la distinzione tra motivazione mancante e motivazione insufficiente.

Assai più concreta la seconda sentenza che apprezza la differenza tra accertamento della base imponibile e provvedimento di ammissione al condono e svaluta il mito della motivazione quando sia in questione la applicazione della legge.

ricorso dell'Ufficio e del controricorso della società e cioè la congruità e sufficienza della motivazione dell'atto impositivo.

Il ricorso è fondato, né vale, al fine di respingerlo, il rilievo contenuto nel controricorso e per il quale sarebbe corretta la pronuncia della Commissione Tributaria Centrale che, ritenendo inadeguato il deliberato delle precedenti Commissioni per non essere il preteso difetto di motivazione né rilevante né in concreto esistente, è entrata nel merito del rapporto confermando l'inesistenza dei presupposti richiesti per l'invocata esenzione, in piena aderenza, al *thema decidendi*, l'ufficio avendo fra l'altro sempre dedotto, a giustificazione del suo operato, le violazioni edilizie come accertate dalla competente autorità comunale.

È infatti sufficiente osservare che la Commissione Tributaria Centrale non si è pronunciata sulla questione sottoposta circa la sufficienza della motivazione dell'atto con il quale è stata respinta la richiesta di esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, senza che possa ritenersi una pronuncia implicita sulla stessa la ritenuta fondatezza nel merito del provvedimento.

La motivazione del provvedimento amministrativo-tributario ha una duplice finalità: quella di rendere esplicito e manifesto l'iter logico-giuridico seguito nella formazione dell'atto e quello di consentire ai destinatari la cognizione e la contestazione degli eventuali errori di fatto e di diritto che lo inficiano, sicché è costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui l'obbligo della motivazione è soddisfatto quando l'atto pone il contribuente nella condizione di potere efficacemente contestare nell'*an* e nel *quantum* la pretesa tributaria (cfr. fra le tante, Cass. 7 febbraio 1984 n. 932; Cass. 9 agosto 1982 n. 5325; Cass. 19 giugno 1981 n. 4013; Cass. 12 febbraio 1981 n. 857).

Da ciò deriva che si è ritenuto nullo l'avviso di accertamento — ma il principio è da ritenere applicabile ad ogni atto amministrativo-tributario con il quale si provvede su un diritto soggettivo della parte — per la sua inidoneità a raggiungere lo scopo assegnatogli dall'ordinamento, oltre che nei casi di totale mancanza della motivazione, anche nei casi ad essa equiparabili, quali l'esistenza di una motivazione soltanto apparente, di mero stile, che, per la sua genericità, sarebbe applicabile a qualunque accertamento, essendo priva di riferimento al caso concreto (Cass. 30 luglio 1984 n. 4541; Cass. 9 agosto 1983 n. 5325), nonché nelle ipotesi in cui, essendo previsto un parametro legislativo di valutazione, costituente criterio tassativo, lo stesso non sia stato esplicitato nell'atto di accertamento (cfr. Comm. Trib. Centr., sez un. 16 giugno 1983 n. 1343).

Sulla base di queste premesse appare evidente che motivazione del provvedimento e fondatezza dello stesso agiscono su due piani nettamente distinti: il primo su quello della legittimità dell'atto, il secondo su quello del merito dello stesso, con la naturale conseguenza che la

eventuale fondatezza del secondo non è idonea a dimostrare la legittimità del primo.

Né può invocarsi in contrario il principio secondo cui, per essere la giurisdizione delle Commissioni Tributarie non di annullamento, ma sul merito dell'atto amministrativo impugnato, la sanatoria del difetto di motivazione in sede contenziosa, in virtù dell'acquisizione, disposta anche d'ufficio, degli elementi necessari per il giudizio di merito, comporta il divieto di dichiarare la nullità dell'atto assumendo la pronuncia delle Commissioni valore sostitutivo dell'originario provvedimento, dal momento che tale principio può essere applicato in presenza di una motivazione insufficiente e non anche in ipotesi di difetto assoluto di motivazione, che incidendo sulla formazione del rapporto giuridico e risolvendosi in un difetto di attività della P.A. (non surrogabile dal giudice) proprio a causa della nullità di quell'atto di impulso che è l'accertamento, non può essere sanato per effetto dell'opposizione del contribuente (Cass. 9 agosto 1983, n. 5325).

Concludendo, si deve quindi ritenere che qualora il contribuente, al quale sia stato notificato avviso di accertamento che respinga la richiesta di esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, ricorra alle Commissioni tributarie eccependo il difetto di motivazione di tale atto, il giudice investito della controversia non può — al fine della reiezione del ricorso — accertare la fondatezza nel merito del provvedimento impugnato, ma deve innanzitutto stabilire la natura e l'entità del vizio motivazionale denunciato e solo in ipotesi di insufficienza di motivazione può respingere il ricorso, ove acquisisca anche d'ufficio, elementi necessari per ritenere la fondatezza nel merito del provvedimento impugnato, mentre ove accerti il difetto assoluto di motivazione, nei sensi innanzi precisati, deve dichiarare la nullità dell'atto, attesa la sua inidoneità ad essere sanata da accertamenti sul merito.

Tale indagine non è stata compiuta dalla Commissione Tributaria Centrale e, pertanto, in accoglimento del motivo di ricorso, va cassata la decisione impugnata e la causa rinviata alla stessa Commissione perchè si pronunzi sulla sufficienza e sulla congruità della motivazione dell'atto di accertamento. (*omissis*)

II

(*omissis*) Col primo motivo — denunciando violazione dell'art. 37 d.P.R. 645/1958 e dell'art. 18 d.P.R. 636/72 con riferimento agli artt. 3 e 4 l. 823/1973 in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c.; insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia — la società ricorrente ripropone la questione del (preteso) difetto di motivazione del provvedimento di rigetto della domanda di condono, nel presupposto che a tale provvedimento vadano applicate le norme in

tema di atti di accertamento, atteso che è anche esso un atto attinente alla fase di accertamento.

La censura è infondata.

Va rilevato, innanzitutto, che — a differenza che negli atti di accertamento d'imposta, in ordine ai quali l'Amministrazione finanziaria esprime la sua valutazione circa la rispondenza della dichiarazione del contribuente alla situazione reale e, in difetto di dichiarazione, valuta direttamente gli elementi attivi e passivi che portano al reddito imponibile, onde la necessità che il contribuente sia posto in grado di conoscere come l'Ufficio sia giunto alla determinazione del reddito e del maggior reddito accertato — nelle ipotesi di definizione delle pendenze tributarie, l'Amministrazione finanziaria non esprime alcuna valutazione, limitandosi soltanto a verificare la sussistenza o meno dei requisiti indicati dalla legge, ai fini dell'accoglimento della richiesta di definizione.

In ogni caso, peraltro, nella specie, la motivazione del provvedimento negativo del condono appare del tutto esauriente, in quanto (come esattamente rilevato dalla Commissione centrale), trattandosi di domanda specificatamente concernente il 1973, annualità per la quale il decreto legge n. 660/1973 prevedeva « precise condizioni » per l'ammissione al condono ed essendo stato il contribuente reso edotto, con sufficiente chiarezza e coerenza, che la richiesta di definizione non corrispondeva « ai requisiti previsti », tale formula non poteva riferirsi a motivi di diniego diversi da quelli stabiliti dalla legge. *omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 gennaio 1986, n. 599 - Pres. Santosuosso - Est. Sgroi - P.M. Zema (diff.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Laporta) c. Valvassori (avv. Dal Verme).

Tributi in genere - Condono - Natura - Effetti.

(d.l. 5 novembre 1973 n. 6602, art. 11).

Il condono tributario non ha natura transattiva ma è l'esplicazione di una potestà amministrativa che deve essere necessariamente conforme alla norma che istituisce il condono; conseguentemente mentre non è minimamente applicabile l'art. 1969 c.c., il provvedimento di condono può essere annullato di ufficio o contestato dal contribuente per violazione delle norme del decreto di condono, per modificare parzialmente la definizione sia per escludere totalmente la condonabilità. Il condono estingue l'intero giudizio pendente travolgendo anche l'effetto delle decisioni intervenute (1).

(*omissis*) I ricorsi vanno riuniti a norma dell'art. 335 c.p.c. Con l'unico motivo, l'Amministrazione deduce la violazione e falsa applica-

(1) Alcune opportune specificazioni, tutte di evidente esattezza.

zione dell'art. 11 del d.l. n. 660 conv. in legge 19 dicembre 1973 n. 823, osservando che erroneamente la Corte di appello ha ritenuto che la « modifica » di cui alla citata norma coincida con la mera correzione e che la definizione della controversia ai sensi della legge citata vada inquadrata nell'ambito dei negozi transattivi.

L'Amministrazione osserva che la definizione *de qua* è premessa da una richiesta del contribuente che dà impulso ad un procedimento amministrativo che si conclude con un provvedimento che sostituisce una obbligazione ad un'altra. La legge disciplina i casi in cui si può procedere ad annullamento (indicato col termine « modifica ») o ad una contestazione da parte del contribuente, con riferimento all'errore materiale ed alla violazione delle norme del decreto.

D'altra parte, appare estraneo alla specie ogni principio desunto dalla disciplina della transazione. Ed infine, gli effetti processuali dell'estinzione non sono riconducibili all'art. 310 c.p.c. e, se l'Amministrazione annulla la definizione, il contribuente può contestare nuovamente la fondatezza della pretesa tributaria innanzi alle Commissioni, come era stato del resto riconosciuto con l'ordinanza di questa Corte del 27 dicembre 1975.

Il ricorso è, per quanto di ragione, fondato.

Deve, in primo luogo, contestarsi l'assimilazione alla transazione dell'istituto della definizione regolato dal d.l. 5 novembre 1973 n. 660 conv. in legge 19 dicembre 1973 n. 823, in quanto esso consiste in un procedimento amministrativo di determinazione dei tributi secondo parametri e criteri prefissati, in ordine ai quali nessuno spazio ha l'autonomia contrattuale, ma si esplica una particolare potestà amministrativa concretata in un procedimento di liquidazione delle somme dovute. D'altra parte, in presenza di una norma quale è quella dell'art. 11 secondo comma, che ammette la modifica da parte dell'ufficio e la contestazione da parte del contribuente anche « per violazione delle norme del decreto », non si vede l'utilità di trarre elementi di interpretazione dalla disciplina della transazione, che contiene una norma del tutto opposta (art. 1969 c.c.). L'art. 11 suindicato ha un contenuto peculiare, in forza del quale la definizione intervenuta non può essere modificata o contestata per violazione delle norme ordinarie, riflettenti le imposte definite, appunto perché si prescinde dalla soluzione delle controversie pendenti in base all'applicazione delle suddette norme e le controversie stesse vengono definite con l'applicazione dei criteri automatici fissati dal provvedimento di « condono ». Il provvedimento amministrativo che costituisce il punto di arrivo del procedimento avviato dall'istanza irrevocabile del contribuente deve, pertanto, essere conforme alle norme suddette; se le norme (e solo quelle) sono violate, esso può essere contestato dal contribuente. L'ampiezza della formula, sta ad indicare che il contribuente può chiedere l'annullamento *in toto* del provvedimento

di ammissione a godere dei vantaggi del procedimento di definizione (è ovvio che il contribuente farà la domanda se la ritiene vantaggiosa, nel suo calcolo di convenienza), se esso non è conforme alla normativa della legge n. 823. Appare del tutto irrazionale che invece, l'Amministrazione — come ha ritenuto la Corte d'appello di Milano — non possa contestare, con i suoi normali poteri di autotutela, la definizione intervenuta, non solo « modificandola » (per esempio, in punto di concreta liquidazione del dovuto), ma anche rimuovendola del tutto, qualora ritenga che la controversia definita non sia compresa fra quelle rientranti nell'ambito della legge n. 823. L'espressione « modificate » va intesa in tutta la sua latitudine, comprensiva di una « riapertura » della controversia nel caso che la definizione sia stata viziata dalla violazione delle norme del decreto e della legge sul condono (in tal senso, cfr. la relazione al disegno di legge, nonché Cass. 5 luglio 1984 n. 3936; v. anche Cass. 5 novembre 1984 n. 5599).

Nessuna delle conseguenze paventate o degli ostacoli ipotizzati dalla Corte d'appello può opporsi a tale elementare applicazione dei principi generali, secondo cui gli atti amministrativi di attuazione di una certa normativa possono essere sempre impugnati dal cittadino ed annullati dalla P.A. per violazione delle norme di cui costituiscono applicazione. Invero, l'atto di annullamento dell'Ufficio può essere, ovviamente, impugnato a sua volta dal soggetto passivo, che potrà sostenere che, invece, la primitiva definizione era conforme alla legge n. 823 (senza poter riaprire la controversia definita); inoltre, poiché, l'atto di annullamento della definizione sarà normalmente accompagnato da una ripetizione del primitivo accertamento che aveva dato luogo alla controversia definita con la procedura della legge n. 823, contro tale accertamento potranno di nuovo esperirsi le impugnative normali.

Nessun ostacolo può derivare dalla pronuncia dell'estinzione dei giudizi in corso, ai sensi del primo comma dell'art. 11, per le seguenti ragioni:

a) tale estinzione non ha nulla a che vedere con l'estinzione di cui agli artt. 306-310 c.p.c. Invero, le sentenze di merito pronunciate nel corso del processo, ovvero le sentenze di primo grado, nel caso che l'estinzione sopravvenga in appello; e le sentenze d'appello, nel caso che l'estinzione sopravvenga in cassazione, non sono regolate dall'art. 310 o dall'art. 338 c.p.c. Esse non passano affatto in giudicato, perché la definizione della controversia attuata mediante la procedura di cui alla legge n. 823 del 1973 contrasta inconciliabilmente col suddetto passaggio in giudicato. Si estingue l'intero giudizio, e non solo la fase del processo nel corso del quale interviene la definizione amministrativa;

b) il giudice dinanzi al quale viene portato il provvedimento di ammissione al condono e di pagamento delle imposte liquidate non può

sindacare se esso sia legittimo, ma deve soltanto prenderne atto (cfr. Cass. 21 febbraio 1979 n. 1112). Invero, una contestazione della legittimità del procedimento di « condono » non può non seguire il normale *iter* amministrativo e giurisdizionale e non formarsi il giudicato su di esso, per effetto della pronuncia dell'ordinanza di estinzione del giudizio ex art. 11 cit. (come, del resto, ha riconosciuto l'ordinanza di questa Corte del 27 dicembre 1975, che si è limitata a pronunciare la estinzione del precedente giudizio, facendo salvi i diritti dell'Amministrazione in separata sede).

Applicando i suddetti principi alla specie, è evidente che la Corte d'appello non avrebbe dovuto fermarsi a statuire la pretesa intangibilità della definizione delle controversie di cui si tratta, ma avrebbe dovuto — sulla premessa della possibilità dell'esercizio del potere di annullamento della P.A. — accertare in concreto (come chiedeva la Valvassori, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente) se tale annullamento fosse legittimo, e cioè se effettivamente le controversie di cui si trattava erano controversie attinenti all'imposta di registro, come tali rientranti nell'ambito della prima parte dell'art. 6, ovvero controversie non rientranti in detto ambito, come pretendeva l'Amministrazione. Tale giudizio non può essere dato in questa sede, perché implica la valutazione di atti che è devoluta al giudice del merito, salvo il successivo controllo in sede di legittimità. Si tratta di un giudizio da dare in base al rilievo che si trattava di applicare, nelle controversie originarie che erano state definite dalla contribuente, l'art. 5 del d.l. n. 90 del 1945; e che — contrariamente a quanto sostiene la Valvassori nel controricorso — non è vincolato da alcun giudicato che non si è formato in quanto il precedente giudizio si è estinto *in toto*, come innanzi si è detto (pur non avendo, tale estinzione, una valenza definitiva a troncare ogni controversia sulla « applicazione » delle norme del decreto n. 660 conv. in legge n. 823 del 1973). Per concludere, si tratta di accertare se le definizioni intervenute nel 1974 « violavano » (o meno) le norme del ripetuto decreto sul condono del 1973, secondo la richiesta formulata, in ulteriore subordine, dalla Valvassori nell'opposizione alle ingiunzioni del 1975. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 febbraio 1986, n. 681 - Pres. La Torre - Est. Borrè - P.M. Di Renzo (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Giardi (avv. Zaccagnini).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Sentenza di omologazione - Imposta proporzionale.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, tariffa A, art. 8 lett. c ed f).

La sentenza di omologazione del concordato fallimentare, in quanto provvedimento che dà corpo all'obbligazione, è essa direttamente, indi-

pendentemente dall'enunciazione, soggetta all'imposta proporzionale dell'art. 8 lett. c) della Tariffa A del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634 (1).

(omissis) 1. - Con l'unico motivo di ricorso — deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 8, lettera c), e 9 della tariffa all. A al d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634, anche in relazione agli artt. 21 e 35 dello stesso d.P.R., il tutto in riferimento all'art. 360, n. 3 c.p.c. — assume la ricorrente che, collegandosi l'imposta di registro alla capacità contributiva indirettamente dimostrata da un atto, convenzionale o giudiziale, relativo al contribuente, nessuna rilevanza può essere attribuita, in contrasto con il contenuto dell'atto medesimo, alla sua natura convenzionale o giudiziale, come è del resto confermato dal pieno parallelismo sistematico fra tassazione delle convenzioni e tassazione dei provvedimenti giurisdizionali aventi analogo oggetto.

Il fatto che la lettera f) della rt. 8 della tariffa preveda la tassa fissa per gli atti giudiziali di omologazione non implica, secondo la ricorrente, che in tale tassazione si identifichi, e si esaurisca, il trattamento tributario del concordato preventivo, da un lato perché questo ha per oggetto un regolamento originale di rapporti aventi contenuto patrimoniale e costituisce pertanto materia naturalmente tassabile con l'imposta proporzionale, dall'altro perché il riferimento agli atti giudiziali di omologazione, di cui alla citata lettera f), se interpretato in relazione al contenuto complessivo della norma e ai criteri di tassazione che la ispirano, non può altrimenti intendersi che come riguardante le sole omologazioni di atti a contenuto non patrimoniale.

Neppure è decisivo, secondo l'Amministrazione finanziaria, il fatto che la tariffa vigente non riproduca una norma come quella dell'art. 32 della precedente tariffa, che faceva esplicito riferimento ai concordati giudiziali e stragiudiziali, ciò potendo spiegarsi con il fine di semplificazione delle ipotesi tariffarie perseguito dal più recente legislatore.

D'altra parte, se si ammette — come fa la decisione impugnata — che un concordato stragiudiziale è ancor oggi assoggettato all'imposta proporzionale ai sensi dell'art. 9 della tariffa, non può porsi in dubbio che anche la sentenza di omologazione del concordato (preventivo o fallimentare) sia soggetta a tassazione con la stessa aliquota, sia che la si

(1) Decisione da condividere pienamente che trasporta alla nuova legge di registro i concetti già affinati precedentemente. In senso conforme Cass. 10 luglio 1984 n. 4044 in questa *Rassegna* 1984, I, 1002; sulla legge abrogata Cass. 6 gennaio 1980 n. 119 e 14 aprile 1981 n. 2227, *ivi*, 1980, I, 631 e 1982, I, 776. Si può aggiungere che la sentenza di omologazione costituisce l'atto tassabile per tutte le convenzioni alle quali da efficacia, e non soltanto per il concordato vero e proprio, comprese quelle di garanzia prestata dai terzi; come tale può essere soggetta anche alle imposte di trasferimento delle lettere a) e b) dell'art. 8 della tariffa.

voglia considerare come atto conclusivo del procedimento di concordato, e quindi tassabile in base all'art. 8, lettera c), della tariffa, sia che la si voglia assumere come atto giudiziale che enuncia la convenzione concordataria, tassabile in tal caso con la imposta (di titolo) di cui all'art. 9 della tariffa stesa, in relazione agli artt. 21 e 35 della nuova legge di registro.

2. - Alle considerazioni dell'Amministrazione finanziaria il resistente, oltre ad un generico richiamo ai motivi esposti dalla decisione impugnata, oppone il rilievo che, in presenza dello stato di insolvenza, non sussisterebbe la capacità contributiva per la tassazione dell'atto.

3. - Il ricorso è fondato e va accolto.

È un dato sicuramente incontestabile (rilevato anche dalla decisione impugnata) che la precedente disciplina dell'imposizione del concordato, contenuta negli artt. 32 e 126 della tariffa del 1923, si collegava ad una concezione essenzialmente « contrattualistica » di tale istituto. Per un verso, infatti, l'art. 32 usava una formula (« convenzioni e concordati fra i creditori e il loro debitore, stipulati tanto prima che dopo la dichiarazione di fallimento e contenenti obbligazioni di somme ») che evidentemente comprendeva tanto le figure di concordato (preventivo o fallimentare) quanto manifestazioni meramente private di contenuto analogo, e quindi, proprio per il fatto di considerare insieme le due ipotesi, non poteva non porre, anche nella prima, l'accento sul momento « contrattualistico »; in conformità, del resto, con la concezione allora prevalente dell'istituto. Per altro verso, l'art. 126, prevedendo la distinta e concorrente imposizione della sentenza omologativa del concordato, confermava la scissione fra il momento giudiziale (assoggettato a tassa fissa) e il momento contrattuale che, costituendo il fulcro giuridico-economico del fenomeno concordatario, scontava l'imposta proporzionale. Espressione di tale concezione era la prassi tributaria che sottoponeva a registro, con pagamento di imposta proporzionale, il verbale di accertamento di voto (in cui si scorgeva il momento adesivo alla proposta contrattuale del debitore), concorrentemente alla registrazione (a tassa fissa) della sentenza di omologazione del concordato.

Pur con riguardo alle accennate disposizioni della vecchia legge, questa Corte, sensibile al mutamento di pensiero frattanto intervenuto in ordine all'istituto del concordato, propose una diversa costruzione del fenomeno. Fu affermato, infatti con particolare evidenza nella sentenza n. 119 del 1981, che « la sentenza di omologazione, ossia l'atto che, a conclusione di una complessa procedura, dà corpo a tale obbligazione (*idest*: l'obbligazione assunta dall'imprenditore di pagare determinate somme ai propri creditori) e trasforma in obbligo giuridico, vincolante per l'imprenditore e per tutti i creditori, la proposta originaria, è sog-

getta di per sé a tassazione (proporzionale), in quanto costituisce appunto l'atto (...è infatti indifferente che si tratti di atto unilaterale, contrattuale o giudiziario) da cui sorge l'obbligazione di pagare una determinata somma»; con l'ulteriore precisazione che «la sentenza di omologazione... non costituisce il mezzo attraverso cui la Finanza, in via indiretta, tassa determinati atti... già soggetti a tassazione prima che fossero enunciati nella sentenza o posti a fondamento delle sue statuizioni, ma costituisce l'oggetto diretto della tassazione, come atto di per sé produttivo di determinati effetti obbligatori a contenuto economico».

Tale pronuncia, così argomentata, reca chiari i segni della concezione pubblicistico-processuale del concordato, sia perché ravvisa nella sentenza di omologazione non un mero momento di controllo rispetto alla autonomia espressa nel patto concordatario, ma l'atto conclusivo di una «complessa procedura»; sia perché coglie la capacità di tale sentenza di produrre effetti suoi propri (obbligatorietà del concordato non solo per il debitore, ma per tutti i creditori, vale a dire anche per quelli rimasti estranei alla procedura o addirittura dissenzienti) che la concezione contrattualistica non è in grado di spiegare; sia infine perché, proprio sulla base di tali premesse, riconosce nella sentenza omologativa, l'oggetto della tassazione proporzionale, e non in quanto essa enuncia un atto tassabile (quale potrebbe essere, ragionando secondo la vecchia concezione, l'accordo implicito nella manifestazione positiva del voto), ma in quanto costituisce, *ex se*, il fenomeno giuridico-economico cui l'imposizione direttamente ed immediatamente si collega.

Se l'orientamento interpretativo era dunque già rivolto, sotto la precedente legislazione, a collegare l'espressione della capacità contributiva al «concordato-provvedimento», cioè alla sentenza di omologazione in quanto atto giurisdizionale autoritativo che conclude il procedimento e per forza propria realizza l'effetto della generale obbligatorietà del concordato, non può non apparire sconcertante l'affermazione della decisione impugnata, secondo cui proprio dall'essere stato attribuito, nella nuova legge di registro, prevalente peso al carattere pubblicistico, del concordato, evitandosi ogni confusione con le private convenzioni di analogo contenuto, dovrebbe discendere la non tassabilità, con imposta proporzionale, della sentenza conclusiva della procedura concordataria. Affermazione tanto più sconcertante in quanto, per le suddette private convenzioni, è invece riconosciuta, dalla decisione impugnata, la persistente assoggettabilità al tributo proporzionale (ai sensi dell'art. 9 della nuova tariffa).

Tale affermazione pretende fondarsi sulla non riproduzione di una norma come quella di cui all'art. 32 della vecchia tariffa e sulla non previsione esplicita — nell'art. 8 della nuova — della sentenza omologativa del concordato fra i provvedimenti giurisdizionali tassabili con

imposta proporzionale, e per altro verso sulla previsione, nella lettera f) dell'art. 8, della tassa fissa per gli atti giudiziari di omologazione, fra i quali la sentenza predetta sarebbe da ricomprendere.

A parte il rilievo che l'omessa esplicita menzione dell'istituto in esame nella nuova tariffa ben può spiegarsi con la maggior sintesi e semplificazione che la caratterizzano in obbedienza ad un criterio direttivo dettato dall'art. 7, secondo comma, della legge delega 9 ottobre 1971 n. 825, è certo comunque che l'impostazione della decisione impugnata — in quanto nega la tassabilità proporzionale della sentenza conclusiva della procedura concordataria e la ammette invece per atti meramente convenzionali di contenuto analogo — presupporrebbe preliminarmente, per essere almeno in astratto plausibile, due condizioni: da un lato che fosse da considerare abbandonato, nella nuova legge di registro, il principio per cui è il contenuto dell'atto, indipendentemente dalla natura stragiudiziale o giudiziale, a determinare l'imponibilità; dall'altro che potesse ravvisarsi una ragione per cui il concordato giudiziale non sarebbe espressione di capacità contributiva mentre lo sono invece i c.d. « concordati stragiudiziali ».

La non configurabilità di siffatte condizioni è peraltro evidente. Va infatti rilevato, sotto il primo aspetto, che la elencazione degli atti giudiziari, operata dall'art. 8, non nasconde (come ha dimostrato la ricorrente attraverso raffronti analitici) il retrostante principio della uguaglianza di trattamento tributario fra atti giudiziari e negoziali di contenuto corrispondente; e, sotto il secondo aspetto, che non può ritenersi (anche alla luce dell'art. 19 della vigente legge di registro, per il quale « le imposte sono applicate secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti ») che gli « strumenti concordatari » escogitati dall'autonomia privata, evidentemente più approssimativi e più deboli nei loro effetti giuridici, possiedano una idoneità ad esprimere capacità contributiva che sarebbe invece negata al concordato giudiziale.

Le accennate ipotesi, che dovrebbero fungere da condizioni di base dell'impostazione della decisione impugnata, sono in effetti tanto lontane dal vero che, se realmente il concordato (come concordato-provvedimento) fosse da considerare estraneo all'elencazione dell'art. 8 della tariffa o confinato nella categoria degli atti giudiziari di omologazione, con imposizione a tassa fissa, ciò non potrebbe significare (se non a prezzo di sospetta incostituzionalità in relazione agli artt. 3 e 53 Cost.) sottrazione dell'istituto concordatario all'imposizione proporzionale, ma implicherebbe la necessità di ricostruire la fattispecie tributaria in termini di enunciazione del « concordato-negozio » da parte della sentenza di omologazione, con tassabilità proporzionale sotto questo profilo (art. 9 della tariffa in relazione agli artt. 21 e 35 del d.P.R. 634/1972). Ma questa tesi (che pure condurrebbe allo stesso risultato pratico ed

è sostenuta in subordine dalla ricorrente) sarebbe regressiva, perché riporterebbe il baricento del fenomeno nel momento negoziale, in contrasto con l'evoluzione di pensiero che tende sempre più a porre l'accento sul profilo pubblicistico del concordato e con la stessa giurisprudenza di questa Corte (già maturata, come si è visto, con riferimento alla precedente legge di registro) secondo cui è la sentenza di omologazione *ex se*, per ciò che essa crea come suo proprio effetto, a costituire oggetto diretto dell'imposizione tributaria.

La tesi subordinata della Finanza non ha però ragion d'essere, perché, a ben vedere, è senz'altro possibile ricondurre il concordato-provvedimento entro la previsione dell'art. 8 della tariffa, indipendentemente dalla lettera *f*) relativa agli atti giudiziali di omologazione. Sembra invece alla Corte che la previsione della lettera *c*) di tale articolo ben si presti a recepire l'atto giudiziale conclusivo della procedura di concordato. Ciò non sarebbe agevolmente sostenibile con riguardo alla seconda parte della lettera *c*), in cui sono evocati « gli atti portanti condanna al pagamento di somme, valori o altre prestazioni », perché il provvedimento in esame, pur contenendo il regolamento obbligatorio del passivo e vincolando al pagamento, non assume tecnicamente il carattere di sentenza di condanna. Ma al detto inquadramento sembra senza sforzo prestarsi la prima parte della stessa lettera *c*), concernente gli « atti (giudiziali) aventi per oggetto beni e diritti diversi da quelli indicati alle lettere *a*) e *b*) », relative — queste ultime — ai trasferimenti o costituzioni di diritti reali su beni immobili e agli atti aventi ad oggetto autoveicoli.

Premesso che la formula testé riportata della lettera *c*) è ellittica e va integrata, come è stato precisato in dottrina, nel senso di « atti giudiziali aventi per oggetto il trasferimento di beni o diritti diversi o (ed è questo il punto che interessa) la costituzione di diritti diversi da quelli indicati nelle lettere precedenti », appare tutt'altro che incongruo riportare a tale previsione pronunciata in negativo quanto alla natura e al contenuto dei diritti e, quindi, assai ampia ed elastica, la costituzione, che è effetto tipico del concordato, di un peculiare diritto al pagamento, nella struttura sostanziale non diverso dal diritto originariamente spettante al creditore, ma tuttavia *costitutivamente* contrassegnato, in senso negativo, dalla riduzione che esso autoritativamente subisce in termini di quantità (falcidia concordataria) e, in senso positivo, dal fatto che il suo soddisfacimento si svolge sotto la sorveglianza degli organi della procedura (artt. 136 e 185 legge fall.) e con il corredo di una sanzione (la risoluzione del concordato: artt. 137 e 186 stessa legge) che, per la sua officialità, si rivela posta a presidio non tanto degli originari diritti sostanziali di credito quanto piuttosto di una « situazione soggettiva attiva di massa », creata dal procedimento concorda-

tario e dalla sentenza che, chiudendolo, determina la obbligatorietà dei suoi effetti.

Siccome costituita di tale insieme di situazioni giuridiche (la cui definizione dogmatica potrebbe essere non semplice, ma alle quali in senso ampio può darsi, nei loro profili attivi, il nome di « diritti », per lo meno nel linguaggio, solitamente non raffinato, del legislatore tributario), la sentenza omologativa del concordato appare dunque pienamente inquadrabile nella previsione tariffaria sopra considerata ed è soggetta, quindi, alla relativa imposta proporzionale.

È appena il caso di aggiungere che a ciò non è di ostacolo la disposizione della lettera *f*) dell'art. 8, concernente gli atti giudiziali « di omologazione ».

La tesi secondo cui quest'ultima espressione attrarrebbe necessariamente nell'orbita della lettera *f*) la sentenza di omologazione del concordato si basa su una suggestione meramente letterale, cioè su una semplice coincidenza nominalistica fra il tipo di atti ivi considerati e la denominazione (derivante dalla tradizione) della sentenza di cui si tratta: coincidenza, ovviamente, non decisiva, una volta dimostrato che tale sentenza, lungi dal risolversi in un controllo *ab externo* su un atto di autonomia, come accade per le vere e proprie omologazioni, rappresenta invece la conclusione di un procedimento giurisdizionale e realizza effetti che trascendono il momento (peraltro anch'esso inserito nel procedimento complessivo) della manifestazione di volontà dei creditori attraverso il voto.

Semmai è da precisare che la tesi qui accolta non implica — come sembra ritenere l'Amministrazione ricorrente — che la lettera *f*) si riferisca soltanto alle omologazioni di atti a contenuto non patrimoniale, ben potendo esistere anche atti a contenuto patrimoniale (per esempio la costituzione di una società di capitali) per i quali è prevista una vera e propria omologazione giudiziale, che come tale sconta l'imposta fissa di cui alla lettera *f*), in concomitanza, ove del caso, con l'imposta proporzionale dovuta sull'atto omologato, laddove, invece, nell'ipotesi della sentenza omologativa del concordato, è questa stessa, per tutte le ragioni dette, l'oggetto immediato ed esclusivo dell'imposizione proporzionale.

Le riflessioni fin qui svolte (cui si conviene, in chiusura, l'avvertenza che ad esse è rimasta estranea la considerazione del concordato preventivo con cessione dei beni, come anche la questione, adombrata a scopo argomentativo dalla ricorrente ma estranea al giudizio, della estensione dell'imponibile anche ai crediti privilegiati) non sono, infine, neppure infirmate dal rilievo difensivo del resistente, secondo cui, in presenza dello stato di insolvenza, sarebbe per definizione da escludere una capacità contributiva. È infatti ben noto che manifestazioni di questa possono aversi anche nel quadro di procedure concorsuali. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 febbraio 1986, n. 937 - Pres. Granata - Est. Maltese - P.M. Valente (diff.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Di Pace) c. Soc. Aerfer.

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Ricorso in grado di impugnazione - Motivi specifici - Necessità - Motivazione « per relationem » - Inammissibilità.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 22, 25 e 26).

Per l'ammissibilità dell'impugnazione di una decisione di commissione tributaria è necessario che l'atto di impugnazione contenga motivi di censura specifici; non soddisfa tale esigenza una motivazione per relationem (1).

(omissis) Con il ricorso incidentale la soc. Aerfer sostiene che erroneamente e in violazione degli artt. 22 e 25 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 in rel. agli artt. 342 e 366 c.p.c., la Commissione centrale avrebbe ritenuto ammissibile l'appello *per relationem* della Finanza; inoltre secondo la soc. ricorrente, la Commissione avrebbe ommesso di dichiarare inammissibile il ricorso, sebbene questo mancasse, come l'atto d'appello, dell'esposizione dei fatti e di una specifica indicazione dei motivi.

Il ricorso incidentale è fondato e deve essere accolto.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, « ai fini dell'ammissibilità della impugnazione avverso la decisione di una commissione tributaria è necessario che l'atto di impugnazione contenga motivi di censura specifici » (Sez. I, 14 maggio 1981, n. 3175).

Nel caso in argomento, la Commissione centrale ha ommesso di dichiarare inammissibile il ricorso, che mancava — come l'atto di appello, già dichiarato inammissibile dalla Commissione di secondo grado — della specifica enunciazione dei motivi, indicati *per relationem*. (omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 3 marzo 1986 n. 1322 - Pres. Granata - Est. - Cantillo - P.M. Pandolfelli (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Oreggia.

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Oggetto del processo - Accertamento - Difetto di motivazione - Dichiarazione di nullità.

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 16 e 21, come modificato con d.P.R. 21 novembre 1981, n. 739).

(1) Giurisprudenza che si va a consolidare: Cass. 15 luglio 1983 n. 4868 in questa *Rassegna*, 1983, I, 948; 12 giugno 1984, n. 3541, *ivi*, 1984, I, 801.

Tributi erariali diretti - Accertamento - Motivazione - Requisiti - Spettanza di agevolazioni - Motivazione « per relationem » - Legittimità.

Anche se il processo tributario innanzi alle commissioni era di accertamento del rapporto e non di annullamento dell'atto (ma ciò deve essere verificato a seguito delle incisive modificazioni introdotte con il d.P.R. 21 novembre 1981 n. 739) il giudice deve emanare una pronunzia di solo annullamento quando l'atto di accertamento è inficiato da vizi che incidono sulla sostanza, come l'incompetenza assoluta e la mancanza di motivazione, non essendo in tal caso consentita una indagine di merito (1).

L'obbligo di motivazione dell'accertamento normalmente necessario per gli atti che costituiscono espressione di una funzione di prelievo articolata e complessa, si attenua per gli altri atti di identificazione di una determinata disciplina legale, come nell'atto di diniego della agevolazione per le case di abitazione in contrasto con la concessione edilizia nel qual caso è legittima la motivazione per relationem alla comunicazione del comune che contenga l'indicazione delle violazioni urbanistiche (2).

(omissis) La domanda di Mario Oreggia e Maria Bertoldi diretta ad ottenere l'esenzione venticinquennale dall'I.L.O.R. sul reddito di un loro fabbricato in Loano, con provvedimento del 22 settembre '76 veniva respinta dall'Ufficio distrettuale di Albenga per il motivo che l'immobile era stato costruito in violazione delle norme edilizie di cui all'art. 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765, essendo difforme dalla licenza edilizia.

I contribuenti proponevano ricorso con il quale sostenevano che la motivazione dell'atto era insufficiente, in quanto non evidenziava il tipo e l'entità dell'asserita violazione, e, in subordine, che il diniego del beneficio doveva essere limitato alle parti dell'edificio eventualmente realizzate in contrasto con la licenza.

(1-2) Identiche sono le sentenze in pari data dal n. 1323 al n. 1336, in data 5 marzo 1986, dal n. 1420 al n. 1436, in data 2 aprile 1986, dal n. 2246 al n. 2250 e in data 3 aprile 1986 dal n. 2285 al n. 2291.

Una riconferma quasi testuale della sentenza 23 marzo 1985 n. 2085, in questa *Rassegna* 1985, I, 659 con nota di C. BAFILE, *Nuovi orizzonti per il processo tributario?* Restano valide le osservazioni contenute in quella nota.

Le sentenze sono peraltro meno dirompenti di quanto può apparire ad un primo esame. Il processo tributario è sì definito di impugnazione di atti ma non di annullamento di atti; la dichiarazione di nullità dell'accertamento non è tanto un annullamento formale, ma una affermazione sostanziale di inesistenza dell'obbligazione. Non sono quindi messi in discussione i presupposti essenziali sulla natura legale dell'obbligazione e l'effetto dichiarativo dell'accertamento, non ostante siano presenti alcune affermazioni, peraltro non pertinenti al *decisum*, che possono ingenerare malintesi.

La Commissione tributaria di primo grado di Savona annullava il provvedimento, ritenendo sussistere il vizio di motivazione.

La pronuncia veniva confermata dalla Commissione di secondo grado e, con la decisione ora denunciata del 19 maggio 1983, dalla Commissione tributaria centrale.

Premesso che l'art. 15 della legge n. 765 del 1967 individua in modo specifico le violazioni che, per i fabbricati non conformi alla licenza edilizia, comportano la perdita delle agevolazioni fiscali, la Commissione centrale ha osservato che il procedimento di accertamento dell'illecito da parte del Comune è del tutto distinto da quello che, sulla base di una mera segnalazione del Comune, deve essere promosso dall'Intendenza di Finanza, la quale, mentre non può sindacare la regolarità del primo procedimento, deve tuttavia verificare in concreto, eventualmente con l'acquisizione di prove documentali, l'esistenza di una delle violazioni previste dalla norma suddetta, conseguentemente precisando nel provvedimento la natura e l'entità dell'illecito cui è correlato, in modo da porre il contribuente nella condizione di potersi difendere.

Nella specie, invece, l'atto non contiene alcuna informazione al riguardo, essendo motivato con la mera enunciazione di una non precisata «violazione delle norme edilizie, di cui all'art. 15 cit.».

Anche ad escludere, poi, il difetto assoluto di motivazione, certamente l'Ufficio avrebbe dovuto, in corso di causa, fornire la prova in ordine al tipo e all'entità delle violazioni contestate dal Comune, in modo da permettere il controllo sulla legittimità del provvedimento sanzionatorio fiscale.

Ma questo onere probatorio non era stato adempiuto dall'Amministrazione nè nelle fasi di merito nè in quella sede, sicchè — ha concluso la Commissione — la pronuncia impugnata deve essere tenuta ferma anche per questa diversa ragione, conseguenzialmente integrando e correggendo la motivazione nel senso che l'annullamento del provvedimento di diniego scaturisce sia da vizio proprio dell'atto e sia dalla mancanza di successiva allegazione probatoria da parte dell'Ufficio, il quale, quindi, deve adottare una nuova determinazione in ordine alla spettanza, o meno, delle agevolazioni in oggetto.

Avverso la decisione l'amministrazione ha proposto ricorso in base a due motivi.

Le controparti non hanno presentato difese.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Con il primo motivo di ricorso l'Amministrazione, denunciando la violazione dei principi che definiscono l'ambito della giurisdizione tributaria, sostiene che la Commissione centrale, una volta ritenuto

— per altro erroneamente (per le ragioni di cui al secondo mezzo) — l'assoluto difetto di motivazione del provvedimento di diniego del beneficio fiscale, non poteva limitarsi a rilevarne la nullità, ma, trattandosi di un giudizio di accertamento di rapporti e non di mero annullamento, avrebbe dovuto prendere direttamente in esame il rapporto d'imposta e statuire sulla spettanza, o meno, dell'esenzione.

La censura è infondata.

2. - Anzitutto, essa non involge un problema di giurisdizione, come si è dedotto, invece, con il ricorso (perciò rimesso alle Sezioni Unite).

Si configura una questione di giurisdizione, secondo la nozione che si ricava dall'art. 41 cod. proc. civ., quando si discute se il potere giurisdizionale sulla controversia spetti al giudice ordinario o ad un giudice speciale, ad uno o ad altro giudice speciale ovvero non appartenga ad alcun giudice, per essere la domanda assolutamente improponibile.

Nel caso in esame, invece, non si contesta che la controversia rientra nella giurisdizione del giudice tributario e neppure che a questo compete il potere di revocare o modificare gli atti dell'amministrazione impugnati bensì si discute dell'oggetto del processo e della tipologia delle decisioni che possono essere rese da detto giudice, il quale, a parere della ricorrente, non potrebbe limitarsi a dichiarare l'invalidità dell'atto impugnato, ma dovrebbe in ogni caso, a prescindere dagli eventuali vizi del medesimo, statuire sul merito del rapporto (sicchè nella specie, a ben guardare, più che un eccesso, si denuncia un difetto di esercizio del potere giurisdizionale).

La quale problematica riguarda, manifestamente, le caratteristiche proprie della giurisdizione, non i suoi limiti esterni.

3. - La tesi della ricorrente muove dall'orientamento, largamente prevalente in giurisprudenza e in dottrina prima della riforma del contenzioso, che ravvisa l'oggetto del processo tributario nel diretto accertamento, con funzione dichiarativa, dell'esistenza e dell'ammontare dell'obbligazione *ex lege*, a prescindere dagli atti attraverso i quali si esercita l'azione amministrativa di prelievo e si svolge il rapporto d'imposta nelle varie fasi: in questa ottica, infatti, diventa irrilevante, in sede giudiziale, il vizio di motivazione dell'atto impositivo, posto che l'omissione o l'illogicità della stessa non può mai condurre al rigetto di una pretesa dell'amministrazione che sia sostanzialmente fondata.

Ma l'indirizzo — che pur dopo la legge di riforma (d.P.R. n. 636 del 1972) ha trovato eco in qualche pronunzia di questa Corte (anche a sezioni unite: da ultimo, sent. n. 1471 del 1980; ma v., in diverso senso, ord. n. 577 del 1975 e sent. n. 4507 del 1978) — non può essere condiviso nel sistema del nuovo contenzioso, in cui il processo è strutturato come impugnativa di specifici provvedimenti dell'amministrazione e il giudizio concerne la legittimità formale e sostanziale degli stessi, sicchè, da un

lato, vengono in rilievo i vizi relativi alla regolarità formale degli atti o del procedimento o, più in generale, inerenti all'osservanza di norme di azione, e, dall'altro il riesame del merito del rapporto d'imposta — dunque l'accertamento dell'obbligazione tributaria — avviene in funzione dell'atto impugnato, in quanto il giudice deve direttamente accertare, nei limiti della contestazione, i presupposti materiali e giuridici della pretesa dell'amministrazione assunti a fondamento del provvedimento medesimo.

Questi lineamenti del processo — che pongono in primo piano, anche ai fini della tutela giurisdizionale, l'esercizio del potere impositivo, il quale si estrinseca appunto in una serie normativamente predeterminata di atti, ciascuno produttivo di effetti e in rapporto di autonomia nella complessa dinamica del prelievo — risultano ancora più evidenti alla stregua delle incisive modificazioni introdotte con il d.P.R. 21 novembre 1981, n. 739. È stata, fra l'altro, sancita la tassatività dell'elenco degli atti contro cui è ammesso il ricorso, venendo così il rapporto rigidamente scandito nelle fasi del complessivo procedimento di prelievo segnate da detti atti, per modo che l'accertamento del rapporto medesimo è circoscritto alla fase corrispondente alla sequenza procedimentale che mette capo al provvedimento impugnato, rimanendo preclusa qualsiasi contestazione riflettente la fase precedente, conclusa con un atto compreso fra quelli impugnabili, ma non impugnato o altrimenti diventato definitivo; ed è stato altresì espressamente recepito il principio che i vizi formali — tra i quali il difetto di motivazione — possono condurre all'annullamento dell'atto (art. 21, nel nuovo testo), sicchè ogni dubbio al riguardo deve ritenersi superato.

D'altra parte, come questa Corte ha già avuto modo di avvertire (con la sentenza della prima Sezione n. 2085 del 1985, resa in una controversia in tutto uguale), anche prescindendo dal nuovo dato normativo occorre ammettere che la pronunzia del giudice deve necessariamente arrestarsi all'annullamento dell'atto impugnato se i vizi formali che lo inficiano incidono sulla sostanza del rapporto, precludendo l'indagine sul merito dell'obbligazione tributaria, come nei casi di incompetenza assoluta dell'organo o di mancanza di motivazione.

In particolare, con riferimento a quest'ultima ipotesi, che qui interessa, la tutela giurisdizionale non può che consistere nell'invalidazione del provvedimento quando la carenza di motivazione sia tale da non consentire l'identificazione degli elementi materiali e giuridici cui è correlata la pretesa tributaria e, di conseguenza, il controllo degli stessi da parte del contribuente e il loro accertamento ad opera del giudice tributario; il quale ai fini del riesame di merito dispone di un ampio potere di indagine istruttoria (che non ha riscontro nel giudizio di accertamento di rapporti innanzi al giudice ordinario), ma non può,

ovviamente, sostituirsi all'amministrazione nella ricerca dei presupposti del rapporto d'imposta.

Appunto in questi sensi la fattispecie è disciplinata dall'art. 21 cit. (nel nuovo testo), il quale, mentre dispone in via generale che il giudice, nel caso rilevi « un vizio di incompetenza o che comunque non attiene all'esistenza o all'ammontare del credito tributario », deve sospendere il giudizio ed assegnare un termine all'amministrazione per rinnovare l'atto viziato, esclude che possa « provvedersi a rinnovazione... quando il vizio consista nel difetto di motivazione »; la quale disposizione comporta che l'esistenza del vizio dà luogo necessariamente all'annullamento dell'atto, senza alcuna possibilità di un accertamento giurisdizionale di merito (ciò che conferma la natura non sostitutiva del giudizio speciale tributario).

Pertanto, sul piano della tipologia delle decisioni, va conclusivamente affermato che il giudice tributario ha il potere di emettere pronunzie limitate all'invalidazione dell'atto impositivo carente di motivazione, potere che aveva già prima della novella del 1981; e ciò è sufficiente a respingere la censura in esame, risultando la questione circoscritta all'oggetto del secondo mezzo, che impone di controllare la decisione di annullamento sotto il profilo della logicità e correttezza delle ragioni in base alle quali il provvedimento è stato ritenuto non congruamente motivato.

Giova avvertire, poi, che nella presente controversia, insorta in epoca precedente all'entrata in vigore del cit. d.P.R. n. 739 del 1981, non viene in rilievo il delicato problema — che avrebbe carattere pregiudiziale — circa l'ammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti (come quello in esame) relativi alla spettanza di agevolazioni fiscali, in quanto non compresi nell'elenco degli atti contro i quali, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972, è possibile proporre ricorso. Invero, l'elenco medesimo, modificato con l'aggiunta di altri provvedimenti tipici, è stato reso tassativo, come si è detto, soltanto con la novella (il nuovo testo dell'art. 16 espressamente stabilisce che non possono essere autonomamente impugnati gli atti diversi da quelli ivi indicati), mentre in passato, in assenza di un analogo disposto, l'indicazione degli atti doveva ritenersi esemplificativa; la possibilità di ricorrere direttamente contro i provvedimenti in materia di agevolazioni veniva, quindi, generalmente riconosciuta (e nella specie non è stata contestata dall'amministrazione).

4. - Con il secondo motivo, denunciando la violazione dell'art. 15 della legge n. 765 del 1967 e vizi della motivazione, la ricorrente sostiene che erroneamente la decisione impugnata ha ritenuto sussistere il vizio suddetto, laddove il provvedimento di diniego delle agevolazioni in questione, meramente consequenziale alla segnalazione del Comune ri-

guardante una delle violazioni edilizie cui la norma ricollega la sanzione fiscale, deve ritenersi sufficientemente motivato attraverso il riferimento alla segnalazione medesima ed alla disposizione di legge.

La censura è fondata.

Altre volte questa Corte ha avvertito che l'obbligo di motivare gli atti tributari si atteggia diversamente a seconda della natura e funzione che essi hanno in base alle norme loro proprie, giacchè, accanto ad atti che costituiscono espressione di una funzione di prelievo articolata e complessa, e assumono, quindi, una veste formale e un contenuto precisamente regolato dalla legge (ad es., l'avviso di accertamento, nelle imposte dirette come in quelle indirette), ve ne sono altri in cui la funzione viene esercitata in forme estremamente semplici e contratte, risolvendosi talvolta nella mera imposizione di una determinata disciplina. È in relazione al contenuto tipico e all'oggetto del singolo atto, quindi, che deve essere verificata in concreto l'osservanza dell'obbligo, nel senso che questo deve ritenersi adempiuto allorché la motivazione, ancorchè sommaria e semplificata, sia tale da esternare le ragioni del provvedimento, evidenziandone i momenti ricognitivi e logico-deduttivi, e consentendo di conseguenza al destinatario di svolgere efficacemente la propria difesa attraverso la tempestiva e motivata impugnazione giurisdizionale dell'atto medesimo.

Ora, per le opere realizzate in contrasto con la concessione edilizia, l'art. 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765, prevede — quale ulteriore sanzione dell'illecito edilizio — l'esclusione *de iure* delle vigenti agevolazioni fiscali nel caso che le difformità riguardino violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta, le quali eccedano, per ogni singola unità immobiliare, il due per cento delle misure prescritte; e all'uopo il Comune è obbligato a segnalare entro un certo termine siffatte violazioni all'Amministrazione finanziaria, la quale, non essendo normativamente previsti specifici atti al riguardo, applica la sanzione attraverso un provvedimento o di diniego del beneficio non ancora concesso o di revoca (o decadenza) di quello già concesso.

Si tratta, quindi, di un atto rigidamente vincolato, rispetto al quale l'Amministrazione non ha alcun margine di apprezzamento discrezionale, in quanto è obbligata ad emetterlo in base ai risultati dell'accertamento compiuto dall'autorità locale cui spetta la vigilanza in materia edilizia; e di tale accertamento l'autore dell'illecito riceve formale notizia già attraverso la notifica della diffida del Sindaco, che costituisce il primo atto del procedimento repressivo dell'abuso edilizio.

Il provvedimento in oggetto deve ritenersi, quindi, sufficientemente motivato attraverso l'indicazione dell'accertamento amministrativo che ha dato luogo alla comunicazione comunale e della norma di legge che prevede la perdita automatica del beneficio fiscale, giacchè in tal modo risultano enunciati in modo intellegibile al destinatario i presup-

posti di fatto e di diritto dell'atto, cioè sia l'esistenza della violazione e sia l'appartenenza della stessa al novero di quelle che, ai sensi dell'art. 15 cit., comportano la sanzione fiscale; nè ha rilievo che si tratta di una motivazione *per relationem*, la quale è sicuramente ammissibile sempre che l'atto al quale si fa rinvio sia idoneo a mettere il contribuente nella condizione di conoscere esattamente le ragioni che sorreggono il provvedimento (in relazione ad una fattispecie uguale a quella in esame è stato appunto affermato che sussiste difetto di motivazione quando neppure dalle ordinanze comunali risulti contestata specificamente una delle violazioni di cui all'art. 15 cit., v. sent. n. 6470 del 1983).

Nel caso in esame, il provvedimento di diniego dell'esenzione venticinquennale conteneva, come risulta dalla decisione impugnata, entrambe le indicazioni suddette; e risulta del tutto immotivata l'affermazione che il riferimento alla violazione contestata dal Comune non fosse idonea ad individuare le ragioni della sanzione, laddove il contribuente si era difeso anche nel merito, contestando l'entità della violazione e sostenendo, fra l'altro, che il riferimento della norma alla «singola unità immobiliare», introduceva un limite alla fattispecie sanzionatoria, che la rendeva in concreto inapplicabile.

Pertanto la decisione impugnata deve essere cassata con rinvio alla stessa Commissione Tributaria Centrale, la quale procederà a nuovo esame della controversia alla stregua dei principi di diritto e dei rilievi sopra svolti, tenendo altresì presente che l'accertamento della spettanza del diritto alle agevolazioni fiscali dà luogo ad una questione di fatto non inerente a valutazione estimativa e perciò rientra nella cognizione della Commissione medesima. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 marzo 1986, n. 1506 - Pres. La Torre - Est. Maltese - P.M. Martinelli (conf.) - Cantoni c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cosentino).

Tributi in genere - Accertamento - Notificazione - Irregolare consegna dell'atto - Nullità - Proposizione del ricorso - Sanatoria.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60).

La nullità della notificazione per essere stata effettuata la consegna in luogo diverso da quello prescritto ma pur avente attinenza con il destinatario è sanata ex tunc dalla proposizione del ricorso (1).

(1) La decisione è importante perché estende il principio costantemente affermato nell'ambito del processo (irregolare notifica dell'atto introduttivo sanata dalla costituzione dell'intimato) alla notifica dell'accertamento sanata dalla proposizione del ricorso.

Nello stesso senso Cass. 24 maggio 1984 n. 3191, in questa *Rassegna*, 1984, I, 780.

(*omissis*) Col primo mezzo il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 35, lett. F, d.P.R. n. 645 del 29 gennaio 1958 e 60, lett. E, decr. n. 600 del 1973; 139, 140, 148 del codice di procedura civile.

Sostiene che, non essendo stata eseguita la notificazione dell'avviso di accertamento secondo il rito prescritto dalle citate disposizioni, si dovrebbe parlare non di nullità sanabile e sanata bensì di radicale inesistenza dell'atto impositivo.

Il motivo è infondato.

Secondo il disposto dell'art. 60, decr. n. 600 del 1973 « la notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente è eseguita secondo le norme stabilite dagli artt. 137 ss. c.p.c. con le seguenti modifiche:

(.....)

e) quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, l'avviso del deposito prescritto dall'art. 140 del codice di procedura civile si affigge nell'albo del Comune e la notificazione, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello dell'affissione ».

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che « la nullità della notificazione dell'atto introduttivo di un procedimento, per essere stata effettuata in luogo diverso da quello prescritto, ma pur sempre avente attinenza con il destinatario, ha carattere relativo e, come tale, rimane sanata « ex tunc » per effetto della costituzione della parte cui era diretta, ai sensi dell'art. 156, comma 3 c.p.c. » (Cass., 4 agosto 1977, n. 3481). E ancora: « Ai sensi dell'art. 156, terzo comma cod. proc. civ., il quale trova applicazione anche nei procedimenti dinanzi alle commissioni tributarie, l'invalidità della notificazione dell'atto introduttivo (nella specie, ricorso dell'ufficio alla Commissione tributaria centrale), per inosservanza delle disposizioni relative alla persona e al luogo dove deve essere consegnata la copia dell'atto stesso, integra, ove tale consegna sia comunque avvenuta a persona e in luogo aventi qualche riferimento con il destinatario una nullità sanabile « ex tunc » per effetto della costituzione del destinatario medesimo » (Cass. 26 settembre 1978, n. 4318).

Nel caso in esame — come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato — la notificazione dell'avviso al contribuente è avvenuta alla madre di lui, nella casa di residenza della stessa e di ultima residenza in Italia del Cantoni.

Trattasi, quindi, di notificazione effettuata a persona e in luogo aventi qualche riferimento con il destinatario dell'atto.

Ne consegue che si deve parlare non di atto impositivo inesistente ma di una notificazione nulla, sanata dal tempestivo ricorso (dep. il 14 febbraio 1978) che il contribuente ha proposto contro l'avviso di accertamento. (*omissis*)

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 novembre 1985, n. 5712 - *Pres.* Scanzano - *Rel.* Caturani - *P.M.* Minetti (concl. conf.). - Fini (avv. Del Frate) c. A.N.A.S. (avv. Stato Onufrio).

Arbitrato - Impugnazione per nullità - Inosservanza di regole di diritto - Equivale a violazione e falsa applicazione di norme di diritto.

(Cod. proc. civ., artt. 360, n. 3, e 829).

Obbligazioni (in generale) - Contratti della p.a. - Invalidità - Illegittimità d'uno degli atti della serie procedimentale - Insufficienza - Determinazione d'una causa di invalidità prevista dal codice civile - Necessità.

Atto amministrativo - Atto collegiale - Partecipazione di componente in conflitto di interessi - Illegittimità.

(Cod. proc. civ., art. 51; cod. civ., art. 2373).

Obbligazioni (in generale) - Contratti della p.a. - Illegittimità di atto della serie procedimentale - Effetti - Difetto di presupposti - Annullabilità del contratto a richiesta della p.a.

(Cod. civ., artt. 322, 377, 396, 424, 1425, 1427 ss., 1414).

Il vizio di nullità del lodo arbitrale sotto il profilo dell'inosservanza da parte degli arbitri delle regole di diritto ha la stessa estensione del vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c. (1).

Quando si controverte della validità di un contratto, anche se parte ne sia l'autorità amministrativa, le cause di invalidità vanno individuate in base al codice civile. Ne deriva che, in presenza della illegittimità di un atto della serie procedimentale che precede il contratto, l'invalidità di questo non può essere affermata come conseguenza della disapplicazione dell'atto amministrativo, ma solo in quanto l'illegittimità dell'atto amministrativo dia luogo ad una situazione riconducibile allo schema d'una delle cause di invalidità previste dal codice civile (2).

(1) Nello stesso senso, Cass. 19 gennaio 1979 n. 394, in questa *Rassegna* 1979, I, 573.

(2-4) La giurisprudenza amministrativa ritiene che il componente di organo collegiale versi in situazione di incompatibilità, quando la determinazione da adottare interessi soggetti legati con lui da vincoli di parentela entro il quarto grado. L'incompatibilità è affermata talora in base alle norme in tema di astensione dettate per gli organi giurisdizionali, talaltra in base a norme contenute

La deliberazione di un organo amministrativo, cui abbia partecipato un componente che avrebbe dovuto astenersi, è illegittima perché la situazione di incompatibilità in cui versa il componente determina la carenza di legittimazione all'esercizio della funzione e dà luogo ad irregolare costituzione dell'organo (3).

L'illegittimità di un atto della serie procedimentale, che precede il contratto stipulato dalla p.a. (nella specie, di un parere espresso dal consiglio di amministrazione dell'Anas), dà luogo ad un difetto di presupposti del contratto che si traduce in difetto di legittimazione a contrarre; ne è conseguenza l'annullabilità del contratto, che può essere fatta valere dalla p.a., nel cui interesse sono poste le norme che ne disciplinano il procedimento (4).

MOTIVI DELLA DECISIONE

(omissis) Con il primo motivo, denunziando violazione degli artt. 827, 828 c.p.c. in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c., il ricorrente si duole che la Corte di appello, riesaminando il giudizio espresso dagli arbitri sulla volontà negoziale delle parti in sede di stipula del contratto di conferimento dell'incarico per la compilazione del progetto *de quo*, avrebbe travalicato i limiti del processo di impugnazione del lodo per nullità, limitato a casi ben determinati.

La censura non è fondata.

La Corte d'appello ha esaminato il dedotto vizio di nullità del lodo arbitrale sotto il profilo della inosservanza da parte degli arbitri delle regole di diritto (art. 829 ultimo comma c.p.c.).

Ora è noto che tale inosservanza va intesa nello stesso senso della violazione o falsa applicazione di norme di diritto di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c. (cfr. la sent. n. 5190 del 1977). E non è dubbio che i motivi di impugnazione fatti valere dall'ANAS innanzi alla Corte d'Appello riflettevano non già valutazioni di mero fatto, come sostenuto dal ricorrente in questa sede, ma questioni di diritto relative alla incidenza sul contratto

in leggi amministrative (ad es., art. 279 t.u. legge com. e prov. del 1934) o ad un principio generale dell'ordinamento operante pur in assenza di specifiche disposizioni: cfr. C.G.A.R.S., 28 ottobre 1966 n. 502, *Cons. Stato* 1966, I, 1879; *Cons. St.*, V, 15 ottobre 1968 n. 1218, *ivi*, 1968, I, 1718; *Cons. St.*, IV, 27 ottobre 1970 n. 746, *ibidem*, 1970, I, 1620; *Cons. St.*, IV, 16 marzo 1971 n. 283, *Cons. Stato* 1971, I, 406; *Cons. St.*, VI, 28 settembre 1977 n. 764, *ivi*, 1977, I, 1341 (s.m.).

L'incompatibilità è ritenuta sussistere quando l'interesse al contenuto della delibera sia diretto. Per esemplificazioni su tale nozione, cfr., *Cons. St.*, IV, 27 luglio 1967 n. 362, *Cons. Stato* 1967, I, 1197; *Cons. St.*, V, 15 ottobre 1968 n. 1218, *cit.*; *Cons. St.*, V, 19 dicembre 1980 n. 989, *Cons. Stato* 1980, I, 1692 (ad avviso del quale l'interesse è diretto, « quando la deliberazione concerne vicende riguardanti i soggetti nei cui confronti sussiste il predetto vincolo, e non anche i casi concernenti persone che si trovino in posizione concorrente e dialettica rispetto a colui nei cui confronti sussiste il vincolo o, comunque, un personale

della illegittimità del parere del consiglio di amministrazione dell'ANAS che ne precedette la stipulazione.

Con il secondo, il terzo ed il quarto motivo, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1337, 1439 e 1440 c.c. nonché difetto di motivazione (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.), si assume che: a) la Corte d'appello non poteva censurare in sede di legittimità l'affidamento che il comportamento dell'ANAS aveva ingenerato nella parte privata; b) la Corte avrebbe oscillato tra la nullità e l'annullamento del contratto e trascurato di considerare che non sussistevano i presupposti per pronunciare l'annullamento per dolo; c) la partecipazione del soggetto che avrebbe dovuto astenersi dalla delibera che espresse parere favorevole alla conclusione del contratto in tanto avrebbe potuto incidere sulla sua validità in quanto si fosse provato che senza l'intervento di quel soggetto, il consiglio di amministrazione dell'ANAS si sarebbe diversamente orientato.

Le riassunte censure sono infondate nei termini che sono precisati dalle seguenti considerazioni. Costituisce un punto fermo del presente giudizio che il parere favorevole alla stipula del contratto in questione fu deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS con la partecipazione di un componente, l'ing. Chiatante, che avrebbe dovuto astenersi per interesse personale al conferimento dell'incarico al ricorrente, socio di studio del proprio figlio, tanto che entrambi furono condannati per il reato di interesse privato in atti di ufficio, in un giudizio definito con sentenza che dichiarava estinto il reato per prescrizione.

È altresì necessario premettere alla esposizione che segue la disciplina normativa che regolò la conclusione del contratto di cui si contende tra le parti.

Nella specie il parere del consiglio di amministrazione dell'ANAS è stato espresso ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 14 della l. 7 febbraio 1961 n. 59. La norma, dopo di avere, nei commi precedenti, previsti i casi in cui deve essere richiesto il parere in questione (tra i quali non rientra il caso in esame), statuisce che il consiglio di amministrazione...

interesse »); Cons. St., I, par. 23 ottobre 1981 n. 384/79, *Cons. Stato* 1984, I, 207; Cons. St., VI, 6 giugno 1984 n. 365, *ivi*, 1984, I, 877.

La partecipazione all'adunanza, del soggetto in posizione di incompatibilità, rende irregolare la composizione dell'organo e viziato da illegittimità l'atto da esso adottato: Cons. St., Ag., par. 7 dicembre 1961 n. 413, *Cons. Stato* 1962, I, 1706; Cons. St., IV, 27 ottobre 1970 n. 746, *cit.* ed in genere la giurisprudenza prima richiamata.

In dottrina, sull'argomento, cfr. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1968, pag. 283 ss.

Nel senso che le irregolarità relative al procedimento di formazione di un contratto stipulato dalla P.A. danno luogo ad annullabilità e che il motivo di annullamento possa essere dedotto solo dalla stessa P.A., nel cui interesse le forme omesse sono prescritte, cfr. Cass. 7 marzo 1984 n. 1578, *Giust. civ. Mars.* 1984, 504; Cass. 24 maggio 1979 n. 2996, *ivi*, 1979, 1291; Cass. 10 aprile 1978 n. 1668, *Giust. civ.* 1978, I, 1248.

esprime il parere su ogni altro argomento sul quale il ministro ritenga opportuno sentirlo.

La fattispecie in esame presuppone quindi che l'iniziativa circa la audizione dell'organo consultivo nell'ambito della stessa organizzazione amministrativa facente capo all'ANAS, sia stata assunta dall'organo deputato alla stipula del contratto di conferimento dell'incarico per la redazione dei progetti che interessano il presente giudizio.

Questo rilievo, tuttavia, non incide sulla rilevanza che la (dedotta) illegittimità del parere può avere prodotto sulla validità del contratto, perché se la legge prevede che la iniziativa circa la richiesta del parere all'organo consultivo da parte dell'amministrazione attiva sia assunta da quest'ultima, ove lo ritenga opportuno ai fini della regolarità del procedimento, una volta che questo giudizio di convenienza sia stato espresso dalla suddetta amministrazione, il parere si inserisce nel procedimento amministrativo come un requisito essenziale la cui illegittimità non può non riflettersi sugli altri atti della serie procedimentale ed in definitiva (come si vedrà) sulla stessa validità del contratto.

Esula inoltre dai limiti del presente giudizio la problematica introdotta dal ricorrente circa la responsabilità della p.a. *per culpa in contrahendo* (art. 1337 c.c.), la quale non solo non si è fatta valere in sede di giudizio di impugnazione del lodo, ma è incompatibile con la fattispecie in esame in cui il procedimento formativo del contratto di cui si discute la validità, non si è interrotto nella fase delle trattative, ma è pervenuto alla fase della stipulazione.

Ciò premesso, le questioni che nell'ordine logico il Collegio deve affrontare, nei limiti delle censure proposte, sono le seguenti: *a)* se ed in che modo la violazione dell'obbligo di astensione di uno dei componenti dell'organo consultivo incida sulla legittimità del parere; *b)* ove si ritenga che il parere sia illegittimo per la ragione *sub a)*, come operi tale vizio, verificatosi nell'ambito del procedimento la stipula del contratto, nella validità di quest'ultimo.

Impostato in questi termini il *thema decidendum*, il problema *sub a)* presuppone che sia risolto positivamente il quesito pregiudiziale consistente nel decidere, posta la (indiscussa) giurisdizione del giudice ordinario nel presente giudizio in cui si tratta di giudicare della validità di un contratto della p.a., da cui non possono non derivare per le parti contraenti che, diritti soggettivi — quale sia il fondamento giuridico dei poteri di cognizione dell'A.G.O. nella soggetta materia.

La Corte d'appello, seguendo su questo punto le orme del lodo arbitrale, ha ragionato in termini di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo (art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo), sia pur pervenendo ad un risultato diametralmente opposto a quello espresso dal Collegio arbitrale. Infatti, come è pacifico in causa, mentre il lodo ha ritenuto di non poter esaminare la legittimità del parere, non

ravvisando nella fattispecie gli estremi per la disapplicazione dell'atto amministrativo, la Corte di Appello ha invece ritenuto che ne sussistessero i presupposti ed ha perciò proceduto all'esame circa la illegittimità del parere e la sua incidenza sul contratto.

Ritiene il Collegio che, pur essendo esatta la tesi che esclude in materia l'istituto della disapplicazione dell'atto amministrativo, in quanto non è in questione un diritto che si pretende leso da un atto amministrativo, ma il diritto di credito azionato dal ricorrente trova la sua fonte in un contratto, mentre le eccezioni dell'ANAS tendono ad ottenere una pronuncia di invalidità del suddetto contratto, non è vera la conseguenza che in tal modo dovrebbe escludersi la incidenza della (eventuale) illegittimità del parere sul contratto.

Non è dubbio che quando si discorre della validità o meno di un contratto anche se parte ne sia l'autorità amministrativa, le cause di invalidità sono di diritto privato e devono pertanto trarsi dal codice civile.

Non è dubbio altresì che il vizio, per incidere sul contratto, deve essere proprio di esso onde non sarebbe ammissibile in materia la applicazione del principio tipico del procedimento amministrativo, secondo il quale la illegittimità di uno degli atti dell'*iter* procedimentale determina di per sé la invalidità derivata dall'atto conclusivo della serie. Il principio che riguarda la validità dei provvedimenti amministrativi non può essere esteso fino a comprendere il rapporto logico-giuridico che pur sussiste tra gli atti che precedono per legge la stipulazione del contratto dell'autorità amministrativa e quest'ultimo.

In tal caso è in questione la validità di un atto di autonomia privata cui hanno partecipato con pari determinazione causale — in ordine agli effetti giuridici — entrambe le parti contraenti (art. 1326 c.c.). Tuttavia se è impossibile far derivare automaticamente dal vizio di un atto del procedimento la invalidità del contratto, è possibile che un tale vizio vada inquadrato nell'ambito delle cause che incidono direttamente sul contratto secondo i principi privatistici, cui si presuppone che il contratto anche in tale ipotesi sia pur sempre soggetto, salve le norme speciali che siano previste dalla legge.

Concludendo su questo punto, può quindi affermarsi che nella ipotesi in esame l'istituto della disapplicazione esula dal presente giudizio anche perché trattandosi di giudicare della validità di un contratto, il giudice ove riscontri la illegittimità di un atto della serie procedimentale che ne precede la stipulazione, non può limitarsi a rifiutarne l'applicazione, secondo la logica della disapplicazione, ma deve spingere il proprio esame per decidere nei singoli casi che influenza abbia avuto sulla conclusione dell'atto di autonomia privata la illegittimità di uno degli atti presupposti con efficacia di giudicato.

Correttamente, pertanto, la sentenza impugnata ha esaminato la legittimità del parere *de quo*, ed è pervenuta alla conclusione della sua intrinseca illegittimità.

È noto che ai collegi amministrativi si applicano quali norme di carattere generale, gli istituti dell'astensione e della ricusazione previsti dal codice di rito (sent. n. 127 del 1979).

Se il soggetto componente dell'organo collegiale versi nelle condizioni di incompatibilità prevista dall'art. 51 c.p.c., si produce *ex lege* una sua carenza di legittimazione all'esercizio dei suoi compiti, la quale si riflette sull'attività del collegio determinando la invalidità della deliberazione.

Se il componente il collegio non può svolgere il proprio ufficio in condizioni di imparzialità, deve astenersi ed ove ciò non avvenga vuol dire che l'organo ha deliberato tenendo presenti interessi diversi da quelli di cui per legge devono essere portatori i suoi componenti e l'adunanza non può dirsi per ciò regolarmente costituita (cfr. per la giurisprudenza amministrativa, cons. Stato Sez. VI, n. 761 del 1977; *Id.* n. 17 del 1976).

Non può quindi seguirsi la tesi del ricorrente che riecheggiando la disciplina privatistica, vorrebbe estendere alla materia in esame la disciplina delle delibere delle società per azioni per le quali, in caso di conflitto di interessi del socio con quelli della società, il diritto di voto non può essere esercitato a pena di annullabilità della delibera, se senza il voto del socio che avrebbe dovuto astenersi dalla votazione non si sarebbe raggiunta la necessaria maggioranza e sempre che la deliberazione possa recare danno alla società (art. 2373 c.c.). I principi di diritto privato che rispondono a diverse esigenze e dove è in gioco la tutela dell'interesse della società e non l'interesse pubblico, non sono *in parte qua* estensibili al diritto amministrativo dove la violazione di legge determina in ogni caso la illegittimità dell'atto a prescindere dalla incidenza che essa abbia potuto in concreto esplicare sul suo contenuto, in quanto il pregiudizio è per legge *in re ipsa*.

Ritenuta la illegittimità del parere del consiglio di amministrazione dell'ANAS, deve applicarsi la regola già accolta da una costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. le sentenze nn. 1578/84; 2996/79; 937/79; 1668/78), secondo cui in tema di vizi concernenti l'attività negoziale degli enti pubblici — sia che si riferiscano al processo di formazione della volontà dell'ente sia che si riferiscano alla fase preparatoria ad essa precedente — il negozio comunque stipulato è annullabile ad iniziativa esclusiva dell'ente pubblico, tranne che non ricorra una ipotesi di straripamento di potere nel qual caso il negozio è radicalmente nullo.

Il principio che si trae dalla accennata giurisprudenza è dunque che il contratto della P.A. posto in essere in mancanza (cui deve parificarsi la invalidità) degli atti della serie procedimentale che ne costituiscono

antecedenti in senso logico-giuridico è annullabile e non già colpito da nullità assoluta.

La invalidità che colpisce il contratto è di diritto privato e riguarda il negozio come atto di autonomia privata, il che spiega come il potere di chiederne al giudice l'annullamento sia concesso soltanto all'autorità amministrativa, nel cui interesse sono poste le norme giuridiche che ne disciplinano il relativo procedimento (art. 1441 c.c.).

L'interesse pubblico — d'altra parte — essendo negli atti di diritto privato della P.A. estraneo alla loro causa negoziale, risulta privo di qualsiasi rilevanza come criterio determinante della loro disciplina che resta — per quanto concerne il trattamento della invalidità — soggetta, per regola, al diritto privato (cfr. nella motivazione la sentenza n. 4820/84 ed i precedenti ivi richiamati).

L'indagine deve quindi concentrarsi nello stabilire in che modo il vizio dell'atto presupposto possa incidere sulla validità del contratto della P.A., secondo la disciplina privatistica.

Il codice civile prevede che il contratto è annullabile per incapacità di contrattare o per incapacità di intendere o di volere di una delle parti (art. 1425), per vizio del consenso (errore, violenza, dolo: art. 1427 e segg.) e per difetto dei presupposti del contratto, come la mancanza delle prescritte autorizzazioni per i contratti dei minori e degli incapaci (artt. 322, 377, 396, 424).

Escluso, per principio, che la erronea o insufficiente valutazione dell'interesse pubblico da parte della P.A. contraente, per difetto del prescritto parere, possa penetrare nella struttura del contratto viziandolo nei suoi elementi essenziali, è esclusa altresì la riconducibilità del vizio del procedimento amministrativo nell'ambito dei vizi della volontà contrattuale dell'autorità amministrativa.

Anche l'altra alternativa della incapacità di agire o dell'incapacità di intendere o di volere è estranea alla invalidità in questione, non incidendo il vizio del parere sulla capacità di agire dell'organo né sulla capacità di intendere e di volere del titolare dell'organo.

Non resta quindi che ricondurre la invalidità del contratto della p.a. per vizio del parere nell'ambito dei vizi che attengono ai presupposti del contratto, i quali incidono, come antecedenti necessari della stipulazione, sulla sua validità per difetto di legittimazione dell'organo di amministrazione attiva. Questi, infatti, per una tipica valutazione dell'ordinamento giuridico, non versa nelle condizioni oggettive previste dalla legge per procedere ad una valida stipula del contratto.

Alla stregua delle considerazioni che precedono deve concludersi che la sentenza impugnata si sottrae alle proposte censure, pur se va corretta nella qualificazione giuridica dell'accertato vizio negoziale.

Anche se impropriamente la Corte d'appello ha discusso di annullamento del contratto per vizio del consenso, da tutto il contesto della

motivazione risulta che i giudici del merito hanno perfettamente percepito il problema di diritto loro sottoposto con la impugnazione del loro, allorché hanno rilevato il nesso oggettivo che sussiste tra i vizi del procedimento amministrativo che precede la stipula dei contratti della p.a. e questi ultimi, nel senso che il vizio di un atto (come il parere) che costituisce un antecedente logico-giuridico della stipulazione vizia il contratto determinandone la invalidità.

È quindi richiamata a sproposito dal ricorrente la disciplina dei vizi della volontà contrattuale con particolare riferimento al dolo (art. 1439 c.c.) ed ai requisiti che si richiedono in tal caso per pervenire all'annullamento del contratto. La sentenza impugnata ha fatto riferimento al dolo soltanto per porre in rilievo la volontaria partecipazione del componente dell'organo consultivo alla deliberazione del parere del consiglio di amministrazione dell'ANAS nonché la deliberata violazione del dovere di astensione da parte sua, in un senso pertanto del tutto diverso da quello che è presupposto dal dolo come vizio della volontà nella formazione del contratto.

Altrettanto deve ritenersi non pertinente in questa sede la (dedotta) accettazione della prestazione contrattuale da parte dell'ANAS, la quale non può essere opposta dalla parte privata neppure sotto il profilo di una pretesa convalida del contratto annullabile, non fatta valere in sede di giudizio di impugnazione del lodo e della quale in quella sede non si è provata comunque la ricorrenza dei requisiti (cfr. la sentenza numero 3553/79).

Altro è ovviamente esperire l'azione generale di arricchimento senza causa (art. 2041 c.c.), ove ne ricorrano i presupposti da accertarsi nella sede competente.

In definitiva, il ricorso, in tutti i motivi in cui si articola, deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono, come per legge il criterio della soccombenza (art. 385 c.p.c.). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 dicembre 1985, n. 6492 - Pres. Scanzano - Rel. Di Salvo - P.M. Di Renzo (concl. diff.). Viro (avv. Della Pietra) c. Comune di San Giorgio a Cremano (avv. Giordano e Tatriele).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sospensione - Illecita protrazione - Domanda giudiziale di risarcimento dei danni - Prima della ripresa dei lavori - Ammissibilità - Onere di riserva nel verbale di ripresa - Insussistenza.

(D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 30).

È ammissibile la domanda giudiziale con cui l'appaltatore chieda il risarcimento dei danni sostenendo che l'Amministrazione appaltante si

è resa inadempiente in quanto protrae la sospensione dei lavori oltre il tempo per cui poteva essere mantenuta. La domanda proposta prima della ripresa dei lavori tiene luogo della riserva, sicché la domanda non è resa inammissibile dalla mancata inserzione della riserva nel verbale di ripresa dei lavori, una volta che questa venga successivamente ordinata (1).

(omissis) Con il primo motivo il ricorrente denuncia violazione degli artt. 16, 53, 54 e 89 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350 e degli artt. 112, 113, 115 c.p.c., nonché insufficienza ed illogicità della motivazione. Afferma che la notificazione della citazione con la quale aveva chiesto la condanna del comune al pagamento delle spese derivanti dalla sospensione dei lavori era avvenuta quando nessuna decadenza poteva essersi verificata, mancando il presupposto della ripresa dei lavori e sostiene che l'instaurazione del giudizio valeva ad extrapolare dal più complesso rapporto giuridico la questione sulla quale il giudice era tenuto a pronunciarsi senza tener conto del fatto che successivamente l'ordine di sospensione era stato rimosso; sostiene che la domanda giudiziale aveva impedito gli effetti della decadenza dal diritto di chiedere il risarcimento dei danni.

Il ricorso è fondato nei limiti che saranno precisati.

Il problema relativo alla proposizione della riserva nei pubblici appalti è stato ripetutamente esaminato da questo supremo collegio il quale è pervenuto a conclusioni univoche che la sentenza impugnata ha in parte richiamato senza però farne esatta applicazione nel caso concreto che presenta aspetti differenziati rispetto alle massime richiamate.

(1) Brevi considerazioni in margine ad una sentenza della Corte di cassazione in tema di sospensione dei lavori.

La decisione è stata resa in causa in cui non era presente un'amministrazione difesa dall'Avvocatura dello Stato; la si pubblica per l'evidente interesse delle affermazioni in essa contenute a riguardo dei modi della tutela dell'appaltatore in presenza del protrarsi della sospensione dei lavori ordinata dall'amministrazione.

Sull'argomento la Corte di cassazione era intervenuta di recente, prima con la sentenza 17 marzo 1982 n. 1728, pubblicata in questa *Rassegna* 1983, I, 190 ed in *Riv. giur. edilizia* 1982, II, 147 con nota di TOMASUOLO, *La sospensione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche: rifusione degli oneri sostenuti dall'appaltatore e risarcimento dei danni*, poi con la sentenza 4 settembre 1984 n. 4759, pubblicata in *Foro it.* 1984, I, 2102 e *Giust. civ.* 1985, I, 1992 con nota di P. CARBONE, *Considerazioni in tema di sospensione dei lavori.*

Il caso deciso è rappresentato da una sospensione ordinata per la sopraggiunta necessità di procedere alla redazione ed approvazione di una variante: dunque, di una sospensione legittimamente disposta ex art. 30, comma 2, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063; come tale considerata anche dalla cassazione, comunque accettata senza riserve. Alla protrazione di tale sospensione l'appal-

Nei pubblici appalti l'onere di formulare la riserva per i compensi cui l'appaltatore ritiene di avere diritto ha carattere generale; infatti la necessità della sua tempestiva formulazione e della successiva quantificazione nel registro di contabilità sussiste per tutte le pretese che siano idonee ad incidere sul compenso complessivo spettante all'appaltatore, quali che siano le componenti ed i titoli delle medesime (Cass. 1979, n. 394).

L'onere della riserva, pertanto, non riguarda solo le pretese che traggano origine dal modo di rilevamento e di registrazione dei lavori via via eseguiti, ma riguarda anche le richieste di ulteriori compensi ed indennizzi per i lavori eseguiti, qualunque ne sia il titolo e quindi, anche l'equo compenso cui l'appaltatore ha diritto, a norma del secondo comma dell'art. 1664 c.c. nonché ogni altra richiesta di compenso ed indennizzo qualunque ne sia il titolo, purché concernente prestazioni o fatti dannosi strettamente connessi con l'esecuzione dei lavori e, quindi, anche i compensi e gli indennizzi eventualmente spettanti all'appaltatore per effetto della sospensione dei lavori disposta dall'amministrazione committente.

L'obbligo della riserva, che come si è detto, ha carattere generale persegue il triplice scopo: a) di consentire all'amministrazione appaltante la verifica dei fatti suscettibili di aggravare l'entità della spesa prevista, onde renderne più sicuro e meno dispendioso l'accertamento; b) tenere in evidenza l'ammontare della spesa dell'opera *in itinere* in maniera che l'amministrazione, tenendo presente il quadro complessivo delle esigenze di bilancio, possa provvedere, se necessario, alla tempestiva integrazione dei mezzi finanziari all'uopo predisposti;

tatore aveva reagito proponendo una domanda di condanna al risarcimento del danno che la sospensione era venuta cagionandogli.

La Corte d'appello aveva ritenuto la domanda inammissibile perché aveva considerato che l'appaltatore aveva accettato la sospensione senza riserve, mentre, se pure in seguito aveva diffidato l'amministrazione ad ordinare la ripresa dei lavori (circa 1 anno dopo la loro sospensione) e poi l'aveva citata in giudizio (dopo altri nove mesi), non aveva inserito riserva nel verbale di ripresa, quando questa era stata infine ordinata.

L'appaltatore aveva sostenuto che, quando egli aveva proposto la domanda di condanna, nessuna decadenza s'era prodotta, giacché questa avrebbe potuto essere determinata solo da una ripresa dei lavori accettata senza riserva, ma, al momento della domanda la ripresa dei lavori non era stata ancora ordinata.

S'era in presenza d'una domanda di condanna al pagamento d'una somma che l'appaltatore richiedeva a titolo di risarcimento del danno, assumendo che l'amministrazione gliel'avesse causato con un comportamento qualificabile come inadempimento.

La Corte d'appello aveva considerato che per proporre una qualsiasi domanda di indennità sulla base di un rapporto di cui non si chiede la risoluzione, è necessario aver in precedenza formulato la relativa riserva, che invece mancava. La sostanza della decisione della Corte di cassazione sta nell'aver ritenuto

c) mettere in grado l'amministrazione di adottare nell'ambito dei propri poteri, ogni altra possibile determinazione, inducendosi, se del caso, ad esercitare la potestà di risoluzione unilaterale del contratto. L'onere della riserva, pertanto, sussiste ogni qual volta venga in esame una situazione suscettibile di risolversi in danno o, comunque, in un aumento di spesa e sussiste, non solo rispetto ai fatti transeunti, ma anche per quelli continuativi i quali presentano anzi una più accentuata idoneità a riflettersi sul costo complessivo dell'opera. Infatti, la circostanza che il fatto non abbia carattere istantaneo, ma consista in una situazione il cui svolgimento si protragga nel tempo, incide soltanto sul momento in cui l'onere sorge e si articola sui due tempi della iscrizione e della successiva esplicazione mediante l'indicazione delle cifre cui si ritiene di avere diritto.

La decadenza dell'appaltatore dal diritto a maggiori compensi od indennizzi, per l'inadempimento dell'onere di tempestiva formulazione della riserva, non soffre deroga per le pretese che traggono origine da fatti di natura continuativa, per le quali il predetto onere diventa attuale nel momento in cui la relativa situazione generatrice sia obiettivamente riscontrabile, con media diligenza, mentre l'impossibilità di determinare il *quantum* giustifica solo il ritardo della quantificazione che deve essere effettuato successivamente nei documenti contabili.

L'obbligo di tempestiva formulazione delle riserve non sussiste però per le pretese implicanti la valutazione giuridica dei fatti e comportamenti non controversie e diretta ad ottenere la risoluzione del contratto per colpa dell'amministrazione e la condanna di questa al risarcimento dei conseguenti danni (Cass. 1983, n. 4760); nonché per i fatti estranei

che, nel caso, in cui non era possibile inserire una riserva nel registro contabile, non si poteva richiedere che la riserva fosse apposta e che era contrario agli stessi interessi dell'amministrazione, a tutela dei quali si è sancito il relativo onere, postulare che l'appaltatore non potesse validamente contestare il danno all'amministrazione e dovesse, per farlo, attendere che esso si aggravasse sino alla successiva ripresa dei lavori.

Si consideri a questo punto che dall'art. 54 del R.D. 25 maggio 1895 n. 350 derivano secondo la giurisprudenza due effetti: la comminatoria d'una decadenza, per il caso che la riserva non sia formulata oltre un certo momento; l'imposizione di un onere, che consiste nel dover formulare la riserva su un atto contabile, come condizione per impedire che se ne consolidino le risultanze e per poter far valere giudizialmente la pretesa non accolta in via amministrativa.

Nel caso, rispetto alla domanda giudiziale della cui ammissibilità si discuteva, veniva in discussione non il primo aspetto, ma il secondo. La decisione della Corte di cassazione può dirsi allora che abbia individuato un limite al principio della formalità della riserva.

Prima di concludere questa breve osservazione preme di fare ancora una considerazione.

La Corte di cassazione non ha dovuto affrontare il problema consistente nello stabilire, a partire da quale momento si sposta sull'amministrazione l'onere

all'oggetto dell'appalto (Cass. 1981, n. 5300) o alla finalità di documentazione cronologica dell'*iter* esecutivo dell'opera, quali ad es. la rivalsa delle imposte (Cass. 1973, n. 2486) o la decorrenza degli interessi di mora (Cass. 1969, n. 4046) ovvero allorché la pretesa dell'appaltatore dipende dalla rettificazione di errori materiali contenuti nel registro di contabilità che siano controllabili ed emendabili in base a semplici verificazioni, secondo la normale diligenza delle parti interessate (Cass. 1982, n. 2102); l'onere della riserva non esiste nemmeno quando l'appaltatore chiede la risoluzione del contratto per inadempimento dell'amministrazione che abbia illegittimamente protratto la sospensione dei lavori (Cass. 1982, n. 1728); né quando l'appaltatore chieda il risarcimento dei danni causati da ritardi gravemente colposi o dolosi dell'appellante nell'emissione dei certificati di acconto, nella redazione dello stato dei lavori e nella esecuzione del collaudo (Cass. 1973, n. 2168); né quando manchi l'inerenza della maggiore spesa alla esecuzione dell'opera come nel caso di illecito extracontrattuale della stazione appaltante, caratterizzato da un collegamento meramente occasionale con la esecuzione dell'opera (Cass. 1971, n. 1384).

La fattispecie in esame si caratterizza per la circostanza che, protrandosi nel tempo la sospensione dei lavori legittimamente disposta dall'amministrazione committente e determinando essa sempre maggiori oneri a carico dell'appaltatore, questi, non venendogli esibito alcun documento amministrativo o atto contabile da parte dell'amministrazione, non ha alcuna possibilità di formulare la riserva informando la committente dei maggiori oneri determinati dalla preesistente inattività amministrativa.

del danno, che l'appaltatore subisce in conseguenza del protrarsi illecito di una sospensione inizialmente legittima o comunque accettata senza riserve: se dal momento in cui viene meno o avrebbe potuto esser rimossa la ragione che aveva determinato la sospensione o dal momento in cui l'appaltatore contesta all'amministrazione di ritenerla inadempiente perché non torna ad ordinare la ripresa dei lavori. Nel caso, ad es., la domanda era stata preceduta da una diffida ad ordinare la ripresa dei lavori.

Se la soluzione fosse nel secondo senso, l'eccezione al principio della formalità della riserva, che si desume oggi dalla sentenza della Corte di cassazione, sarebbe solo apparente, mentre ne risulterebbe rafforzata la regola, che l'appaltatore ha l'onere di denunciare all'amministrazione le cause produttive di danno, non appena ne avverte la rilevanza causale.

Può notarsi che un analogo meccanismo — che prescinde dalla riserva, ma la sostituisce con una dichiarazione dell'appaltatore, volta a spostare sull'amministrazione l'onere della sospensione che si protragga ulteriormente — è quello strutturato dal secondo comma dell'art. 30 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 per il caso del protrarsi, della causa che ha imposto una sospensione legittima, oltre il termine preveduto dallo stesso art. 30.

Si tratta, quindi, di stabilire se le richieste formulate dall'appaltatore e l'atto di citazione da lui notificato per chiedere il risarcimento dei danni costituiscano atti idonei ed equivalenti, quanto ai loro effetti, alla riserva.

La sentenza impugnata ha escluso tale equivalenza ed il comune di S. Giorgio a Cremano sostiene che l'appaltatore avrebbe dovuto attendere la ripresa dei lavori per inserire la riserva nel relativo verbale.

Questa tesi non può essere seguita. Pur essendo pacifico che le pretese dell'appaltatore in ordine ai maggiori oneri incontrati durante il periodo di sospensione dei lavori, devono essere fatte valere mediante la formulazione di apposita riserva nel verbale di ripresa dei lavori, occorre esaminare se nel periodo precedente a tale momento — quando la sospensione dei lavori disposta dall'amministrazione committente, si protragga illegittimamente, oltre i limiti segnati dall'art. 30 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, dopo che siano venute meno le cause di forza maggiore o le ragioni di pubblico interesse o necessità giustificative della sospensione medesima — l'appaltatore sia privo di ogni mezzo di difesa e debba attendere passivamente l'ordine di ripresa dei lavori assistendo all'aumento dei costi, che possono nel tempo diventare tanto elevati da determinare la crisi finanziaria dell'impresa e che, comunque, si riflettono sull'onere complessivo della spesa a carico dell'amministrazione committente.

Il collegio ritiene che nel caso predetto in cui non esiste la possibilità di inserire la riserva nei documenti contabili, l'appaltatore possa adottare iniziative che abbiano effetti equivalenti e che siano idonee a raggiungere le finalità proprie della riserva, che sono state prima richiamate.

Tale valore può attribuirsi, in particolare, alla citazione in giudizio dell'amministrazione perché tale iniziativa è idonea a tutelare i contrapposti interessi delle due parti, offrendo essa l'unico possibile mezzo di difesa all'appaltatore di fronte al comportamento doloso o gravemente colposo dell'amministrazione e di tutelare al tempo stesso, l'amministrazione che viene con tale mezzo informata del forte aumento delle spese derivanti dalla sospensione dei lavori e dal comportamento omissivo, mettendola in grado di adottare le opportune iniziative per porre fine a tale lievitazione mediante la emissione dell'ordine di ripresa (come ha fatto nel caso in esame), ovvero adottando le opportune iniziative per garantirsi la disponibilità dei maggiori mezzi finanziari occorrenti, nonché le altre possibili determinazioni che possono arrivare fino all'esercizio della potestà di risoluzione unilaterale del contratto (art. 354, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. *F*) quando le previsioni originarie dell'onere delle spese vengano notevolmente superate e la costruzione dell'opera rischi di diventare troppo pesante per la collettività.

Viene così garantito il raggiungimento delle finalità proprie della riserva, mentre, al contrario, il negare che nel caso indicato, l'atto di citazione abbia valore equivalente alla riserva (che, durante la sospensione dei lavori, si ripete, è impossibile formulare) contrasterebbe con l'interesse della pubblica amministrazione ad avere in costante evidenza il costo dell'opera pubblica.

L'amministrazione, infatti, ai sensi dell'art. 30 comma II, parte I del d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, è obbligata, ove la sospensione dei lavori da essa disposta superi i termini per la medesima previsti a subire gli effetti della domanda dell'appaltatore di risoluzione del contratto per inadempimento ad essa addebitabile ed, ove essa si opponga allo scioglimento è obbligata anche alla rifusione dei maggiori oneri (Cass. 1982, n. 1728; 1984, n. 4759).

La soluzione adottata si ricollega alla già riconosciuta esclusione della necessità della riserva quando l'amministrazione abbia adottato un comportamento doloso o gravemente colposo nell'eseguire adempimenti amministrativi (1974, n. 78; 1983, n. 1728) ed a tutti gli altri casi già ricordati nei quali è stato riconosciuto non sussistente l'obbligo della preventiva riserva. Essa è, altresì, coerente con il principio di diritto affermato da questa Corte in ordine alla esclusione della necessità di una determinazione dell'amministrazione ai fini della tutela dei diritti dell'appaltatore nel caso di ingiustificato ritardo dell'amministrazione nell'effettuare il collaudo. È stato, invero, affermato che il collaudo, pur se richiesto dall'art. 44 del capitolato generale per le opere pubbliche (d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063) come presupposto del procedimento arbitrale o giudiziario, non è un obbligo che si presenta tuttavia con carattere di assolutezza, perché il divieto di proposizione della domanda è inoperante, oltre che nelle ipotesi espressamente previste dall'art. 44, anche quando il diritto vantato dall'istante resterebbe privo di tutela se l'azione non fosse svincolata dal presupposto del collaudo medesimo, come nel caso in cui la lite vertesse sul diritto dell'appaltatore ad ottenere il collaudo stesso o l'appaltatore avesse affidato la pubblica amministrazione a compierlo e fosse decorso un così lungo tempo da rendere l'inerzia equivalente a rifiuto (Cass. 1970, n. 455).

L'ipotesi oggetto del presente ricorso presenta così evidenti elementi di identità con quelli ora ricordati che sussistendo la medesima *ratio* deve essere adottata la stessa conclusione.

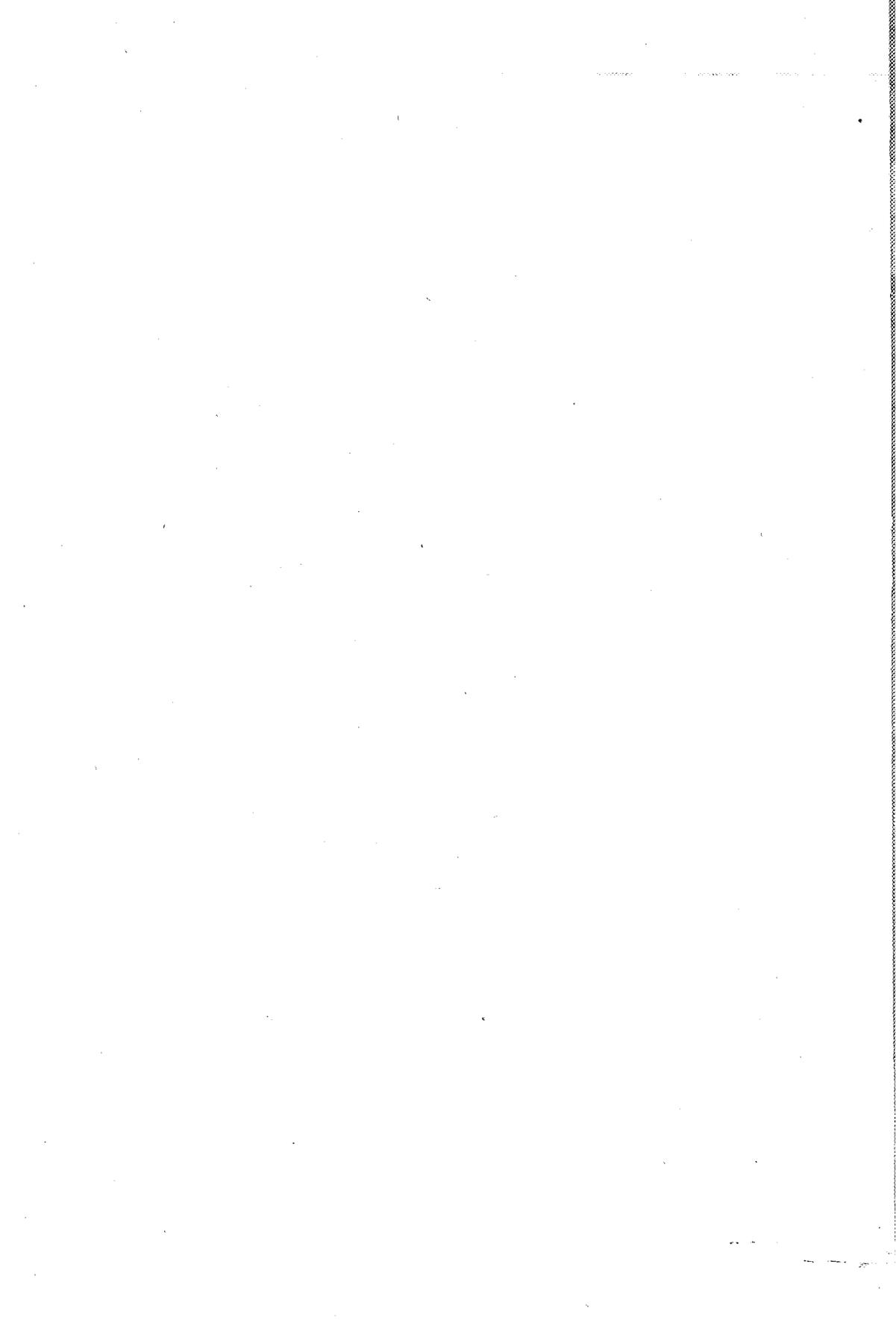
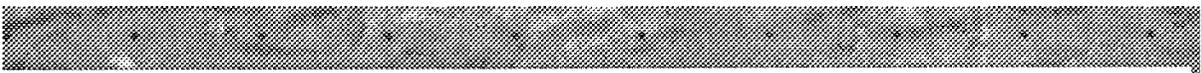
Il comune di S. Giorgio a Cremano sostiene che, in ogni caso, essendo ripresi i lavori in epoca successiva alla instaurazione del giudizio, l'appaltatore avrebbe dovuto ugualmente formulare la riserva nel relativo verbale. La tesi non può essere accolta perché, una volta accertato che ricorrendo i presupposti prima indicati, la domanda giudiziale può considerarsi equivalente alla riserva che non era possibile formulare, costituirebbe un inutile formalismo esigere che essa venga nuovamente

proposta, quando gli effetti ad essa propri si sono già prodotti ed essa sarebbe inoltre del tutto ultronea rispetto ai sensi che il legislatore le ha assegnato.

Il Comune di S. Giorgio a Cremano ha proposto ricorso incidentale condizionato prospettando violazione e falsa applicazione degli artt. 42, 43, 44, 46 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1062; sostiene che la domanda giudiziale può essere proposta solo dopo l'approvazione del collaudo, e, comunque, solo dopo la risoluzione delle contestazioni in via amministrativa.

La questione non è stata esaminata dalla Corte di merito che l'ha dichiarata assorbita e non può, quindi, essere proposta in questa sede; essa dovrà, pertanto, essere oggetto di valutazione da parte del giudice di rinvio che, a seguito della cassazione della sentenza impugnata, per effetto dell'accoglimento del ricorso principale, si designa in altra sezione della Corte d'appello di Napoli, la quale provvederà, applicando i principi di diritto sopra enunciati, anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità. (*omissis*)

PARTE SECONDA



QUESTIONI

Francò Favara

I CRITERI DI DETERMINAZIONE DELLA INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE (PER I BENI IMMOBILI) *

1. *L'art. 42 Cost. e l'art. 39 legge n. 2359 del 1865.* - 2. *Fragilità del criterio basato sul « prezzo come se ».* - 3. *Criteri basati sul reddito dell'immobile.* - 4. *Criteri basati su valori imponibili.* - 5. *La misura legale della edificabilità.* - 6. *Contenuti della proprietà e strumenti urbanistici.*

1. - Ho proposto al prof. Cerulli Irelli, attento ed efficiente organizzatore di questo Convegno, l'argomento « criteri di determinazione dell'indennità », avendo maturato il convincimento che sia necessario e proficuo sottoporre ad ulteriore analisi l'espressione utilizzata dal noto art. 39 della legge n. 2359 del 1865 « giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione ». Essa si traduce, in pratica, in una sorta di delega allo stimatore, di recezione poco e mal filtrata di « regole dell'arte » discusse e discutibili quali sono state e sono quelle via via elaborate dai cultori di « estimo »; e non riesce a supplire ad una sostanziale assenza di regole giuridiche puntuali, che ingenera incertezze e contraddizioni persino nella giurisprudenza della Corte di cassazione, costretta a pronunciarsi « caso per caso » con l'occhio rivolto più al « merito » che al tessuto normativo. Sicché, nel corso dei decenni, si è allargato il distacco tra criteri di « estimo » e cornice legislativa, distacco che invece sarebbe bene rimuovere o quanto meno ridurre.

Inoltre, la espressione usata dall'art. 39 ha prodotto una pregiudizievole « rimozione » — sul piano logico e psicologico prima ancora che su quello giuridico — della pur delicata e rilevante problematica relativa ai cosiddetti « contenuti » della proprietà, *rectius* delle proprietà (al plurale). È — questo dei « contenuti » — un tema affascinante e dibattutissimo, come confermato dalle relazioni finora ascoltate, anche e soprattutto per la grande adattabilità della nozione giuridica di proprietà al mutare degli assetti politici ed economici di qualsivoglia società, e per la conseguente « relatività » delle proprietà nel tempo e nello

(*) Relazione tenuta il 24 gennaio 1986 in occasione di Convegno sulla espropriazione per pubblica utilità.

spazio (1). La nozione giuridica di proprietà più che un « dato » concettuale e politico risulta una « variabile dipendente », il terreno di un mai concluso scontro non soltanto tra *possidentes* attributari di potestà sulle cose ed « esclusi » assoggettati a doveri giuridici di astensione (astensione dal turbare le potestà dominicali altrui), ma anche — ed è questo, malgrado le apparenze, lo scontro più duro (2) — tra *possidentes*; ad esempio, tra proprietari « statici » portati a considerare, in nome della « tradizione », definitivamente cristallizzati e resi « essenziali » tutti i « contenuti » della loro contingente situazione economica e giuridica, ed operatori impegnati nei processi di trasformazione e creazione della ricchezza portati invece a ridimensionare e storicizzare la proprietà ed a ridurla a mero « fattore della produzione », a *mere commodity*. Di questa « relatività » dei contenuti delle proprietà, l'art. 39 non si dà carico alcuno, anche per la presenza di quel distacco di cui si è detto dianzi e che è servito e serve ad isolare il « giudizio dei periti » dal contesto giuridico-politico, a banalizzarne ogni problematicità nascondendola ed appiattendola sotto le parvenze aritmetiche del calcolo « caso per caso ».

Doveroso appare dunque l'interrogativo se — oggi, nel 1986 — sia ancora il caso di lasciare una tanto ampia delega al « giudizio dei periti », o se invece il legislatore ed il giurista debbano recuperare alla regola giuridica il territorio da questa sostanzialmente abbandonato nel 1865. Anzitutto, giova ricordare le osservazioni fatte da Pototschnig in occasione del convegno di Firenze per il centenario delle leggi di unificazione amministrativa: la legge n. 2359 del 1865 è nata non come legge generale o fondamentale per tutte le espropriazioni ma come legge per le espropriazioni occorrenti alla realizzazione di grandi opere pubbliche rivolte — come si disse allora — a « cementare l'unità nazio-

(1) Una preziosa panoramica della sterminata letteratura sulla proprietà è fornita dalla « antologia » a cura di ALPA e BESSONE, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, CEDAM, I e II vol. 1980, III vol. 1982 (specie nel vol. II, *Storia, funzione sociale e pubblici interventi*). Altra « antologia », di taglio più filosofico, è quella di GLIOZZI, *Le teorie della proprietà da Lutero a Babeu*, Loescher, 1978.

(2) Un esempio di scontro duro dei nostri giorni è quello, ancora aperto, tra ambienti della grande industria privata interessati ad attirare « risparmio » attraverso il collocamento di titoli azionari e gli operatori interessati, essi pure, ad attirare « risparmio » attraverso il collocamento di certificati immobiliari: è uno scontro che si svolge sul terreno della legislazione societaria e tributaria, e che fa rammentare alcune osservazioni di MANDELVILLE (*The fable of the bees: or private vices, public benefits*, del 1705) sul ruolo della legge nel dare soluzioni « virtuose » — talvolta con l'ausilio di alcune ipocrisie — a scontri tra interessi antagonisti suscitati da « vizi » privati.

Va peraltro precisato — per prevenire ogni equivoco — che esattamente è stata segnalata l'impossibilità di condurre alla garanzia proprietaria « la intera area dei rapporti tra cittadini e Stato con rilevanza economica » (RODOTÀ, *Il terribile diritto*, il Mulino, 1981, 36).

nale» (3). Legge dunque al servizio della realizzazione di opere pubbliche, anzi di opere pubbliche da individuare « singulatim » e non per « categorie »; ed infatti leggi diverse dalla n. 2359 — coeva quella per opere ferroviarie, successive le altre — hanno proclamato la pubblica utilità di intere categorie di opere. La legge n. 2359 del 1865 non è stata scritta per fronteggiare fenomeni più vasti, quali lo sviluppo dei centri abitati o addirittura le « riforme » di struttura di segmenti dell'apparato produttivo.

Per quanto concerne lo sviluppo delle città, la legge n. 2359 si limita ad accennare — in modo visibilmente molto marginale — piuttosto a talune opere pubbliche urbane (allargamento ed apertura di strade e piazze, et similia) che alla pianificazione urbanistica come concepita nel nostro secolo. Del tutto assente, e comprensibilmente, il tema delle « riforme » delle strutture produttive, dalle grandi bonifiche per l'agricoltura alle « statalizzazioni » o « nazionalizzazioni » di imprese infrastrutturali (si pensi alle ferrovie) bancario-assicurative (si pensi agli Istituti di emissione ed allo I.N.A.) e industriali; tema questo che emergerà solo dopo, nell'epoca giolittiana (salva qualche anticipazione concernente le bonifiche e la proprietà agricola).

A questo proposito, si consenta un inciso. In seno all'Assemblea costituente, il dibattito sull'odierno art. 42 Cost. si è soffermato pressoché esclusivamente sul tema della compatibilità tra « riforme » di struttura dell'economia e salvaguardia della proprietà (4). I problemi spiccioli, potrebbe dirsi di « estimo », relativi alla espropriazione di singoli beni sono stati, e giustamente, lasciati in disparte. Questa impostazione la ritroviamo nelle prime sentenze della Corte costituzionale in materia, nella nota formula « il massimo di contributo » che può essere assegnato al privato compatibilmente con l'obiettivo prioritario del soddisfacimento dell'interesse generale alla fattibilità della « riforma » o dell'intervento pubblico. A partire dalla metà degli anni Sessanta, invece, la Corte costituzionale — con pronunce sempre meno ispirate a *judicial self restraint* — si è calata in dimensioni più di dettaglio, ravvisando nell'art. 42 Cost. non tanto una garanzia rispetto alle « riforme », quanto una salvaguardia prima del « contenuto minimo » delle proprietà fondiarie e poi addirittura di alcuni, per vero molto opinabili, « contenuti » tutt'altro che « minimi » di dette proprietà. Sicché, anche per effetto di una avvertibile tendenza alla trasformazione di fatto del giudizio costituzionale in fase, potrebbe dirsi in appendice, dei giudizi « a tutela » delle situazioni soggettive, la portata dell'art. 42 Cost. ha subito un

(3) POTOTSCHNIG, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in *Le opere pubbliche*, II, 1967, 12.

(4) RODOÀ, *op. cit.*, 259 e seg., e *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, art. 42, Zanichelli, 1982, 76 e seg.

processo di espansione, analogamente a quanto era in precedenza accaduto per la legge n. 2359 del 1865 « promossa sul campo » a legge fondamentale dal lavoro di correnti dottrinali e giurisprudenziali.

Tornando alla legge n. 2359, giova rammentare anche un'altra osservazione di Pototschnig: « in quegli anni (1865), specie nelle province meridionali dove si doveva realizzare la maggior parte delle nuove opere pubbliche, le aree avevano sul libero mercato prezzi modestissimi e la loro reperibilità non costituiva affatto un problema » (5). Osservazione questa di notevole importanza per chi si accinga ad una meditazione sulla « delega » al « giudizio dei periti » contenuta nell'art. 39 citato.

Che di mera « delega » si tratti e non di criterio legale per la determinazione dell'indennità emerge con tutta chiarezza sia dalla longevità della disposizione, longevità dovuta proprio alla sua flessibilità anzi dal suo essere « vuota » di prescrizioni, sia dalla analisi logica della formula « giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione ». Trattasi di una formula che si basa su un « come se » (come se si fosse avuta la libera contrattazione di compravendita), che rinvia dunque ad un « giudizio ipotetico », anzi spesso ad un giudizio doppiamente o addirittura più volte ipotetico; cosa questa che accade quando il giudizio ipotetico deve essere integrato e corretto da alcune considerazioni (ad esempio, il non doversi tener conto di taluni incrementi di valore, « come se » non fossero sopravvenuti).

Per di più, l'art. 39 nel valorizzare un giudizio una o più volte ipotetico, una serie di « come se », non stabilisce neppure con esattezza tutti i termini di questo giudizio. Domattina, altri relatori parleranno del profilo comparativistico, e non desidero anticipare alcunché di quanto meglio di me essi diranno. Solo per chiarire quanto testé osservato, mi si consenta un breve accenno alla legislazione britannica; nelle cosiddette *rules* del 1919 e nel *Compensation act* del 1961 v'è una disposizione simile al nostro art. 39, e si parla di « amount which the land, if sold in the open market by a willing seller, might be expected to realise ». Ma accanto a questa formula v'è sovente una specificazione, indicandosi che il valore da stimare è il *current use value* o *existing use value*, ossia il valore « in atto » e non quello « in potenza » del bene, in relazione alla sua corrente o esistente utilizzazione. Nel nostro art. 39 una siffatta precisazione manca; e la delega al « giudizio dei periti » risulta conseguentemente amplissima.

* * *

2. - A questo punto — prima di proseguire il discorso — riterrei opportuna una notazione d'ordine sistematico. Le norme in tema di

(5) POTOTSCHNIG, *op. cit.*, 50.

determinazione dell'indennità possono ripartirsi in due grandi categorie, a seconda che:

I. - stabiliscano criteri « determinati » che *poggiano direttamente su dati storici*, su fatti cioè effettivamente verificatisi e quindi direttamente accertabili anche in sede giudiziaria alla stregua di qualsiasi altro fatto giuridicamente rilevante; tali fatti possono essere — senza che la cosa rilevi granché per quanto ora ci interessa — o fatti per così dire « a formazione pubblica » (ad esempio, il reddito dominicale catastalmente determinato a fini fiscali, il valore definitivamente accertato ai fini di una imposizione sui trasferimenti o di una imposta patrimoniale) ovvero fatti posti in essere dai « privati » (ad esempio, il canone risultante da un contratto di locazione avente data certa, il prezzo di recente compravendita del bene poi espropriato risultante dal relativo contratto);

II. - prevedano invece la mediazione di una vera e propria « stima », cioè di un atto intermedio espressivo di un *apprezzamento* per sua natura posto in essere da uomini ed esprimente una « sintesi » di accertamenti ed opinioni; questo atto intermedio può in sede giudiziaria essere « sindacato », a seconda dei casi, dall'esterno o nell'intimo, ma non costituisce di per sé oggetto di accertamento in punto di fatto (ovviamente si prescinde dall'ipotesi abnorme di occultamento del documento contenente la « stima »).

Questa seconda categoria di norme può — essa pure — esprimere (e bene fa se esprime) dei criteri, i quali però hanno natura e destinatari diversi dai criteri stabiliti dalle norme della prima categoria. I criteri espressi dalla seconda categoria di norme, oltre ad essere indirizzati in prima battuta a stimatori, sono in misura più o meno ampia « aperti » ed « indeterminati ». Giova precisare che un atto intermedio — magari denominato « stima » — può aversi pure quando si faccia applicazione dei criteri « determinati » poggianti su dati storici; può aversi infatti la necessità di acclarare le « grandezze materiali » (ad esempio l'estensione di un terreno) ed altre circostanze oggettive rilevanti (ad esempio la coltura in esso praticata). Tuttavia permane la contrapposizione logica tra i due tipi di criteri e le due categorie di norme che li prevedono.

Ora l'art. 39 non soltanto palesemente va classificato tra le norme della seconda categoria, ma — come si è detto — è singolarmente « vuoto », privo cioè della indicazione di criteri seppur « indeterminati ». Nella sostanza, l'art. 39 non discosta di molto dall'art. 2056 cod. civ. come integrato dalle disposizioni da questo richiamate; tant'è che, da una ventina d'anni, per ragioni a tutti note, la normativa sulla determinazione dell'indennizzo è di fatto soverchiata dalla più generale normativa sulla determinazione dei risarcimenti da occupazione ultrabiennale o del tutto abusiva, senza che per solito gravi conseguenze siano

derivate ai pubblici dipendenti addetti alle procedure di espropriazione. Siamo cioè caduti in una situazione pratica non molto lontana da quella data dall'editto 3 luglio 1852 dello Stato pontificio che, per la determinazione dell'indenità, si limitava a prescrivere, al par. 7, « si terrà conto del danno diretto ed indiretto che ricevono gli interessati, qualunque ne sia la causa ».

L'esilità dei criteri indicati dalla legge n. 2359 del 1865 e in particolare la fragilità logica del riferimento all'ipotetico « prezzo che avrebbe avuto l'immobile » e cioè del primo dei « come se » cui si è accennato, sono stati rilevati da più parti, e già nell'ultimo terzo del secolo scorso. Così, persino cultori di « estimo » hanno segnalato l'inconciliabilità logica della nozione di « prezzo », che è dato storico suscettibile di rilevazione, con la nozione di « valore stimato », che è risultato di un giudizio complesso e « di sintesi »; inconciliabilità che non si attenua affatto se per « prezzo » si intende « prezzo di mercato », esso pure dato storico, la cui consistenza può essere rilevata solo se ed in quanto si abbia un mercato, e cioè si abbiano fungibilità e serialità dei beni compravenduti (e già questo manca in larga parte del settore immobiliare), pluralità, contemporaneità e conoscibilità delle contrattazioni, compilabilità di mercuriali, etc. Non può aversi « prezzo di mercato » in assenza di mercato, anzi di un mercato « attivo »; se un mercato non v'è o è scarsamente attivo, cosa che accade normalmente per beni immobili « fuori serie » o di notevole consistenza, si perviene addirittura ad una sorta di *praesumptio de praesumpto*, posto che il valore di stima del bene specifico da espropriare finisce per essere presunto pari non già a beni dello stesso tipo concretamente trattati sullo stesso mercato nel quale il bene espropriando confluirebbe se fosse compravenduto, ma pari a quello di altri beni a loro volta presunti similari a quello da espropriare.

Invero, il « prezzo come se » ipotizzato dall'art. 39 non esiste in natura, non è rilevabile né pensabile, come prezzo di uno specifico bene, se si eccettua il caso — infrequente — dello stesso bene assoggettato ad espropriazione acquistato dall'espropriato poco tempo prima (cosiddetta « autocomparazione storica »). Il « prezzo come se » è ipotizzabile solo come prezzo di beni diversi da quello da espropriare, e reputati, con apprezzamento inevitabilmente complesso ed opinabile, comparabili con quello da espropriare (6). Ed in effetti, l'esperienza lo insegna, soprattutto questa attività di comparazione — attraverso la fitta selva delle innumerevoli e mutevoli situazioni materiali e « variabili » giuridiche — costituisce il compito più impegnativo di chi si trovi ad applicare l'art. 39. Il « giudizio dei periti » da tale articolo previsto

(6) « ... la comparazione è il carattere immanente del metodo di stima » (MALACARNE, *Lineamenti di teoria del giudizio di stima*, Edagricole, 1977, 149 e seg.).

punta non già all'acclaramento del prezzo « come se », che esiste solo nell'immaginifico testo legislativo, ma a stabilire qualche approssimativa comparazione con altri beni e con i prezzi effettivi per essi, e per essi soltanto, rilevati.

Come noto, il compito dello stimatore si fa ancor più complesso — e la sua discrezionalità tecnica ancora più ampia — quando il bene da espropriare « vale » non per quel che esso è « in atto », ma per le trasformazioni che esso può subire in esito ad un processo produttivo. In questo caso — molto frequente (si pensi alla edificazione) — il ricorso alla comparazione diviene problematico, posto che il cosiddetto « valore di trasformazione » tende a ricollegarsi non tanto all'eventuale prezzo di mercato del bene da trasformare, quanto all'ipotetico futuro — e spesso molto futuro — prezzo di mercato dei prodotti finiti risultanti dalla trasformazione (7). Alla comparazione sono offerte perciò due diverse « pietre di paragone »: l'una « attuale » e l'altra « potenziale »; questa seconda è una comparazione per così dire al quadrato, parecchio aleatoria, poco o punto consentita dall'art. 39, e cionondimeno sovente praticata.

Ma una volta giunti ad un siffatto grado di distacco dalla realtà e quindi di « astrazione » — che non debbano adottarsi « elementi di valutazione del tutto astratti » ce lo insegna la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale — v'è da chiedersi se il « giudizio dei periti » cui l'art. 39 si affida sia veramente il più naturale, il più razionale, degli strumenti di cui l'ordinamento possa disporre. E vi sarebbe da chiedersi inoltre se quel principio di compatibilità dell'indennità con le « riforme » — e non delle « riforme » con l'insieme delle indennità — che chiaramente emerge dagli atti della Assemblea costituente possa considerarsi fedelmente attuato da una normativa che, oltre a dare risultati in qualche misura « astratti » rispetto al bene da espropriare, è del tutto « astratta » rispetto alle esigenze pubbliche da soddisfare.

* * *

3. - Alla prima di queste due domande una risposta può venire dalla storia legislativa del nostro stesso Paese.

Le « regie lettere patenti » emanate il 6 aprile 1839 da Carlo Alberto e contenute « le regole da osservarsi nei casi di espropriazione per opere di pubblica utilità », stabilivano — negli artt. 27 e seguenti — cri-

(7) « Stabilito il presumibile periodo di tempo entro cui le costruzioni previste potranno essere progettate approvate e quindi realizzate, è necessario procedere ad una valutazione del più probabile apprezzamento che il mercato locale di tali immobili esprimerà a tale data futura; si tratta evidentemente di previsione non semplice ed immediata in quanto riferita di norma ad un tempo futuro ... » (OREFICE, *Estimo*, UTET, 1984, 234).

teri di determinazione dell'indennità che merita ricordare (anche perché qualche commentatore ha ritenuto che essi grosso modo coincidessero con quelli praticati dopo la legge n. 2359 del 1865): «nel procedere alla stima il perito dovrà... desumere il valore reale (il significato delle parole «valore reale» si contrappone a quello di «valore relativo») dagli atti di vendita di data recente, di affitto e locazioni attuali seguiti senza frode ed, in mancanza di questi, dal reddito netto calcolato sopra un decennio»; «relativamente ai fabbricati si avrà inoltre riguardo al valore intrinseco del materiale che lo costituisce ed al valore estrinseco, vale a dire al reddito netto calcolato esso pure sopra un decennio».

In sostanza, due erano i criteri indicati, *entrambi ancorati a dati storici effettivamente verificatisi* e sottoposti alla condizione della assenza di «frode»: il primo, quello del prezzo effettivo comprovato da atti di vendita di data recente; il secondo, quello del reddito effettivo, sia esso reddito attuale reso netto e quindi capitalizzato, sia esso reddito non attuale e complessivamente conseguito nell'arco di un decennio. Per ovvie ragioni questo secondo criterio, del reddito effettivo, era quello più frequentemente utilizzato.

Non occorre spendere molte parole per dimostrare come l'ancoraggio al reddito attuale o pregresso, *pur garantendo appieno la concretezza della «stima» cioè l'aderenza di essa al bene nella sua specificità*, automaticamente escluda in radice sia la necessità del ricorso a complesse ed opinabili comparazioni sia l'incidenza delle cosiddette «suscettività», ossia delle speranze — più o meno oggettivamente fondate — di realizzare plusvalenze non ancora «maturate», non ancora tradottesi in incrementi di redditività e per tale via definitivamente incorporate nella consistenza economica del bene. Tutti i criteri basati sul reddito — ci si riferisca al reddito effettivo ovvero al reddito «normale» detto anche «ordinario», quale quello catastalmente determinato per fini fiscali — considerano l'utilizzazione in atto del bene e non quella potenziale o addirittura «sperata»; essi quindi non favoriscono l'espropriato, con la sola eccezione — per vero *hic et nunc* alquanto marginale — del proprietario di *slums* fatiscenti e cionondimeno locati a canoni onerosi.

Né può pensarsi che le «lettere patenti» albertine fossero ingenue e prive di retroterra culturale. Fin dal secolo precedente — ossia dal Settecento — vivace era stato, specie in seno alla fiorentina Accademia dei Georgofili, il dibattito tra «attualisti» e «suscettivisti» (8); i cultori di «estimo» dell'epoca avevano lungamente ed approfonditamente dibattuto — pur senza la pretesa di fare «scienza» — se fosse più

(8) Ne hanno riferito recentemente DI FAZIO, *Attualisti e suscettivisti del XVIII e XIX secolo*, in *Tecnica agricola*, 1968, n. 2, e FUSCO GIRARD, *La evoluzione della logica estimativa*, Napoli, 1974.

corretto procedere alle « stime » dei beni fondiari solo sulla base della destinazione e in genere delle condizioni « attuali » o invece considerando anche le possibilità latenti o « sperate ». Divergenza di opinioni — questa — successivamente composta con il ricorso ai principi detti « della ordinarietà » e « della permanenza delle condizioni » (9), ossia con il ricorso allo strumento di una prevedibilità resa oggettiva ed attendibile dal fatto di essere basata su situazioni *a)* che sono certezza già « in atto » e *b)* delle quali sia non solo consentito ma doveroso presumere l'invariato permanere nel corso di un futuro temporalmente circoscritto entro il cosiddetto « orizzonte economico » (l'arco cioè di due-tre anni, oltre il quale ogni previsione, e non solo economica, diviene fantasmatica). Un processo logico che gli statistici denominerebbero di « estrapolazione », costruito però sulla base di dati di partenza e di elementi di giudizio tutti attuali, anzi attualmente certi.

Le « lettere patenti » albertine dunque non ignoravano ma respingevano la nozione di « valore venale », o meglio la utilizzavano solo laddove non era possibile fare altrimenti, e cioè per l'espropriazione parziale. Avendo peraltro cura di precisare che « qualora però l'eseguimento del lavoro procurasse un aumento di valore immediato e speciale al rimanente della proprietà, dovrà il perito farsene carico nel calcolare l'indennità... ».

Questo il diritto sardo rimasto vigente fino alla legge n. 2359 del 1865. Né può dirsi che le norme sarde fossero un « caso isolato »; criteri simili erano praticati persino nel Regno Italico di napoleonica istituzione, e qua e là erano rimasti in vigore dopo la Restaurazione.

La legge del 1865 quindi è stata — *in parte qua* — notevolmente innovativa. Non è dato ricostruire esattamente quali considerazioni abbiano condotto a tale innovazione: la relazione che ha accompagnato la legge del 1865, interessante in alcune parti (ad esempio nelle pagine in cui dà conto delle pressioni volte a ridurre al minimo la normativa urbanistica), sul punto della determinazione dell'indennità, si limita a ripetere le parole del testo legislativo.

Il Sabbatini, nel suo ancora fondamentale commento alle leggi sulle espropriazioni, ha dettagliatamente narrato le vicende politico-parlamentari che hanno condotto al nuovo testo (10). Il progetto governativo Pisanelli riproduceva alla lettera (con una marginale aggiunta) i criteri delle « lettere patenti » albertine, ed aveva avuto un assenso di massima dalla Camera dei Deputati. Per evitare i ritardi dovuti al trasferimento della capitale da Torino a Firenze, anche il progetto di legge

(9) SAJA, *La stima del prezzo e del costo*, in *Riv. Catasto e serv. tecnici erariali*, 1954, n. 3, e DI COCCO, *La valutazione dei beni economici*, 1960, 33.

(10) *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, III, ed., vol. I, 1913, 685.

in questione veniva incluso nel novero di quei provvedimenti legislativi la cui emanazione « senza mutarne i principi direttivi » fu devoluta al Governo da una *legge-omnibus* — diremmo oggi — « di delega ». In tale fase, la Commissione parlamentare istituita dalla Camera « per l'unificazione legislativa », anziché limitarsi a proporre circoscritti ritocchi, introdusse la modifica che lo stesso Pisanelli così commentò « si stimò opportuno di chiarire il concetto degli artt. 37, 38 e 39 e furono ad essi surrogati i due seguenti articoli » (gli attuali 39 e 40). In pratica, nessuna adeguata spiegazione.

Qualche commentatore, anche in epoca relativamente recente, ha sostenuto che la modifica apportata nel 1865 era coerente alla filosofia politica del liberalismo ed alla proclamata « inviolabilità » della proprietà privata. Tutto ciò è solo in parte esatto: in quegli anni si descriveva l'espropriazione come un « ritorno della proprietà individuale sotto una forma di proprietà generale servente ad uso pubblico »; ossia in termini — direbbero ancor oggi i giuristi angloamericani — di recupero dello *eminent domain*, di reviviscenza delle latenti potestà *reali* del « principe » su ogni parte del territorio dello Stato. Ed in effetti, persino nel quadro di costruzioni teoriche che riconducono la proprietà ai diritti fondamentali di libertà (impostazione questa, come noto, non condivisa dalla nostra Costituzione), ben è possibile configurare l'espropriazione alla stregua di una circoscritta revoca di quel vistoso « fatto di diffuso decentramento » che, in ultima analisi, costituisce il substrato del riconoscimento delle proprietà private e delle potestà a queste inerenti.

Né può ritenersi che la « funzione sociale » della proprietà sia « scoperta » di questo secolo (per solito la si fa risalire agli anni della prima guerra mondiale). Si consenta di ricordare le parole di una sentenza datata 7 febbraio 1881 della Cassazione fiorentina: « nello stato sociale il diritto di proprietà non può essere effrenato... il potere sociale ha il dovere e il diritto di stabilire tali limiti nel pubblico interesse... perché siffatte restrizioni sono stabilite nell'interesse comune e reciproco, perciò le utilità, che ne rimangono sacrificate, non danno azione a reclamare indennità... né l'art. 29 dello Statuto, che dichiara inviolabili tutte le proprietà, ha potuto intendere di quella proprietà illimitata, incompatibile con lo stato di società civile ».

Sono parole — queste — che, seppur riferite a « limitazioni » anziché a « funzioni », potrebbero stare benissimo in una sentenza dei giorni nostri, e che paiono in consonanza con i risultati di recenti studi condotti negli Stati Uniti da Ackermann (11) ed altri sullo *economic foundation of property law* sulla essenziale rilevanza delle *externalities* per la configurazione oltre che per la valutazione delle proprietà fondiarie.

(11) *Economic foundation of property law*, Brown & Co, 1975.

Nel ricercare le considerazioni che hanno portato alla innovazione del 1865, riterrei quindi un po' arbitrario il ricorso a facili schemetti ideologici, e piuttosto preferirei formulare altre ipotesi: la più semplice potrebbe essere quella che i pochi « addetti ai lavori » dell'epoca, avendo dinanzi a sé un territorio ben poco urbanizzato (le grandi città a quel tempo avevano più o meno duecentomila abitanti) e prevedendo di costruire opere infrastrutturali soprattutto nel Meridione, neppure si siano resi conto della cospicua differenza tra i criteri stabiliti dalle « lettere patenti » albertine e il « nuovo » testo dell'art. 39; e quindi abbiano ritenuto conveniente acquisire, a prezzo relativamente modesto, il « consenso » della proprietà fondiaria agraria ed urbana alla « grande avventura » (all'epoca era tale) della unificazione nazionale.

Della inadeguatezza dell'art. 39 il legislatore nazionale si rendeva conto alcuni anni dopo, non a caso in relazione ad un intervento pubblico all'interno di aree urbane. La nota legge n. 2892 del 1885 per Napoli (ma essa è stata prontamente applicata anche in altre città, ad esempio per lo « sventramento » del « mercato vecchio », oggi piazza della Repubblica, a Firenze), altro non dispone se non un parziale ritorno alle « lettere patenti » albertine: la « media » prevista da quella legge — e che oggi seppur con qualche diversità, ha ispirato il d.d.l. Nicolazzi n. 475 Atti Senato IX legislatura (12) — è, a ben vedere, solo un *mix*, una miscela, tra il criterio del reddito effettivo o catastale (poco rileva se coacervato o capitalizzato) adottato dalle « lettere patenti » e la ricostruzione in esito ad apprezzamento tecnico-induttivo dell'ipotetico « prezzo come se », *alias* valore venale, prevista dall'art. 39 della legge del 1865. Apparentemente una soluzione di compromesso, in realtà una soluzione che ha perpetuato la « rimozione », l'accantonamento della problematica relativa ai « contenuti » della proprietà urbana, senza neppure esigere la contropartita di una cospicua riduzione dell'ammontare degli indennizzi (anche perché la componente affidata al « giudizio dei periti » è stata sovente chiamata a riassorbire almeno in parte le eventuali sottovalutazioni derivanti dall'altra componente).

Resta il fatto che la legge per Napoli — ancorché insufficiente nel definire i « contenuti » della proprietà — si è rivelata normativa meno peggiore dell'art. 39; al punto che alle soglie degli anni Settanta del nostro secolo essa — per effetto delle numerose note leggi che la richiamavano — operava più frequentemente di quanto non operasse l'art. 39. Sicché, soltanto un fatto di « tecnica legislativa », quale il for-

(12) Hanno utilizzato « medie » simili a quella recentemente proposta, ad esempio l'art. 7 della legge 3 gennaio 1963 n. 3 per Siena (richiamato dalla legge 23 febbraio 1968 n. 124 per rbino), l'art. 23 della legge 16 febbraio 1958 n. 126 in tema di strade, la legge 24 marzo 1932 n. 355 relativa al P.R.G. di Roma, la legge 10 febbraio 1936 n. 1208 per il quartiere di S. Croce in Firenze.

male modo di esprimersi dei testi legislativi, ha finito per conservare alla legge del 1865 l'immeritata e, a ben vedere, ingiustificata « aureola » di legge fondamentale. Ed una meditata analisi delle conseguenze eliminatorie della sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale dovrebbe condurre la giurisprudenza — al presente ancora non « consolidata » — a dar rilievo piuttosto alla esigenza sostanziale di recupero dell'ambito di effettiva applicazione della legge per Napoli, che allo « accidente » della « tecnica legislativa » utilizzata dalle leggi di estensione di tale ambito.

Del resto, la Corte costituzionale ha, nella sentenza 23 aprile 1974 n. 107 (punto 8), affermato il principio che la caducazione per illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa *travolge anche l'effetto di abrogazione* che la stessa aveva prodotto sulla normativa previgente; dal che consegue il « ripristino » di detta normativa. La affermazione, oltre che rilevante per la autorevolezza della Corte da cui proviene, è anche palesemente esatta. L'effetto di abrogazione è conseguenziale al sovrapporsi sulla normativa previgente della nuova disciplina ritenuta dal legislatore ordinario più consona alle mutate esigenze della collettività. Se questa nuova disciplina è dichiarata incostituzionale viene meno l'intero intervento modificativo dell'ordinamento, senza che possa separarsi e lasciar sopravvivere uno degli effetti dell'intervento stesso. Né può distinguersi — identiche essendo la *ratio* e la dinamica dell'effetto di abrogazione — tra l'ipotesi in cui esso sia implicitamente prodotto e l'ipotesi in cui esso è prodotto da disposizione esplicita *ad hoc*; in questa seconda ipotesi, se la Corte costituzionale non provvede quanto meno ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 (eventualmente anche ex art. 21 delle norme integrative 16 marzo 1956), la relativa questione può essere esaminata dal Giudice ordinario (in senso lato).

Ovviamente non in tutte le situazioni il criterio di massima testé enunciato può essere seguito; ogni meccanicismo in un argomento delicato quale quello in esame sarebbe poco congruo. Può così accadere che, per il contenuto stesso della sentenza dichiarativa della illegittimità costituzionale e/o per il contesto normativo circostante la disposizione caducata, in luogo dell'effetto di « ripristino » anzidetto, si produca un effetto di espansione di altre disposizioni.

Come si è accennato, ad un *mix* non lontano da quello previsto dalla legge per Napoli pare orientato il testo elaborato dalla VIII commissione del Senato, testo che peraltro in molti punti si rivela poco soddisfacente. Per il momento mi soffermo su un punto, e cioè sui « tagli » previsti nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 1 (« l'importo così determinato è ridotto di un terzo ») e nel secondo comma dell'art. 2 (« ridotto di due terzi »). Per come sono state scritte, queste disposizioni danno a vedere di operare una parziale « sottrazione di valore » non adeguatamente sorretta da razionale giustificazione o, secondo altra

lettura, una imposizione patrimoniale anomala priva dei connotati prescritti dall'art. 53 Cost. (generalità e rapporto con la « capacità contributiva »); esse appaiono dunque prevedibili « bersagli » per giudizi di legittimità costituzionale, e persino « vittime » da eventualmente sacrificare per salvare un *mix* nel quale implicitamente si dà a vedere di non credere appieno. Laddove invece una maggiore consapevolezza della consistenza scientifica di criteri ancorati al reddito attuale o progresso potrebbe suggerire soluzioni atte a conferire a criteri siffatti un « peso » maggiore del 50 % (teorico) ipotizzato. Molte le soluzioni pensabili; ad esempio, potrebbe pensarsi ad un *mix* composto da tre entità (con pari « peso »): reddito catastalmente determinato (ovviamente quale risultante dall'applicazione dei coefficienti di rivalutazione), reddito effettivo netto del quinquennio precedente l'approvazione del progetto moltiplicato per due o per tre (con facoltà per l'espropriante di dimostrare l'eventuale frode), e « prezzo come se » apprezzato dai periti. Un *mix* così composto potrebbe condurre a risultati pratici (in termini di onere globale per la collettività) non lontani da quelli cui pervengono i « tagli » anzidetti, senza però incorrere nella « rozzezza » e fragilità di essi (va peraltro rammentato che una decurtazione del 25 % è rinvenibile dall'art. 12 della legge n. 1676 del 1960 relativa alla costruzione di abitazioni per lavoratori agricoli).

Qualche parola dovrebbe a questo punto essere dedicata a quei provvedimenti legislativi (r.d.l. n. 3267 del 1923 sui boschi, r.d.l. n. 1606 del 1926 sulla O.N.C., r.d.l. n. 215 del 1933 sulla bonifica integrale) che hanno adottato criteri di indennizzo basati esclusivamente sul reddito (o minor reddito) dei terreni espropriati. Poiché però si tratta di norme a portata circoscritta e praticamente esaurita, mi limiterò ad una osservazione che qualcuno potrà ritenere « maliziosa »: quando si tratta di « pagare le tasse » la proprietà (sia fondiaria che di qualsiasi altro tipo) si batte perché sia considerato il reddito e soltanto il reddito; quando si tratta di ricevere l'indennità di espropriazione la proprietà si batte perché sia considerato il valore-capitale e soltanto questo, salvo variazioni e complicazioni nei casi in cui l'espropriazione « serve » direttamente ad altri privati, per solito imprenditori.

* * *

4. - L'osservazione « maliziosa » testé fatta conduce *naturaliter* a parlare dei tentativi di collegare l'indennità di espropriazione al valore imponibile determinato ai fini di una imposizione di tipo patrimoniale. Un primo tentativo si è avuto in era giolittiana, con l'art. 9 della legge 11 luglio 1907 n. 502 per la città di Roma. Ivi si disponeva che « il Municipio di Roma è autorizzato a espropriare le aree fabbricabili comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore a un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal proprietario delle aree agli effetti della tassa sulle

aree stesse...» (introdotta per tutto il territorio nazionale con legge 8 luglio 1904 n. 320).

La disposizione, rimasta nell'ordinamento fino al 1923 — anno in cui la tassa sulle aree fabbricabili è stata soppressa e sostituita da contributi di miglioria —, ha avuto non frequente applicazione, anche per la forte litigiosità originata dal tributo cui essa si collegava.

Pressoché nulla applicazione ha avuto la semi-ignorata analoga disposizione contenuta nell'art. 13 della legge 5 marzo 1963 n. 246 istitutiva dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili. Tra l'altro, in relazione a questa disposizione era obiettato che la « minaccia di esproprio » costituiva una « artificiosa alterazione del normale equilibrio » di una imposizione, che non era stata prevista l'ipotesi della omessa dichiarazione da parte del contribuente, e che comunque si stabiliva un distacco temporale troppo ampio tra momento cui la dichiarazione si riferiva e momento dell'espropriazione.

Come noto, recentemente una proposta legislativa simile a quella prevista dalla ricordata legge del 1907 è stata avanzata, ma ha incontrato un pressoché generale rifiuto. Del resto, sia la legge del 1907 che quella del 1963 avevano posto disposizioni solo facoltativamente utilizzabili (e solo ad iniziativa dei Comuni), non disposizioni di necessaria e generale applicazione.

Di necessaria applicazione — e quindi concretamente applicato — l'art. 18 della legge 21 ottobre 1950 n. 841 sulla riforma agraria, ove però l'indennità era collegata ad una vicenda fiscale straordinaria e perciò puntuale nel tempo, quale l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio istituita nel 1947.

Se si prescinde da quest'ultima legge — di « grande riforma » — può dirsi che i criteri di determinazione dell'indennità collegati ad imposizioni di tipo patrimoniale si sono rivelati marginali e poco praticabili; la adozione di criteri siffatti appare poco consigliabile anche perché essi effettivamente turbano la struttura ed i meccanismi dell'imposta cui essi sarebbero agganciati e lasciano spazio troppo ampio alla « inventiva » fraudolenta.

Peraltro, qualche opportunità potrebbe presentare una considerazione, in sede di determinazione della indennità, del corrispettivo dichiarato in contratto di trasferimento dell'immobile espropriato quando tale corrispettivo è ritenuto inferiore al « congruo » da accertamento del « valore venale » compiuto ai fini dell'imposizione di registro; non opportuna invece — aggiunge subito — una considerazione del corrispettivo fatturato ai fini I.V.A., il quale (specie quando la operazione è effettuata tra imprenditori) è poco o punto affidabile e per di più sottratto a rettifica fiscale.

Una considerazione — al limite parziale (ad esempio, « l'indennità non può essere inferiore ai tre quarti del prezzo... ecc. ») — del predetto

corrispettivo fiscalmente controllato potrebbe costituire un correttivo all'applicazione di criteri basati esclusivamente o prevalentemente sul reddito (effettivo e/o catastale); un correttivo utile a smussare qualche punta di più evidente sacrificio (si pensi alla ipotesi di un immobile acquistato poco tempo prima della sua espropriazione) (13).

Non opportuno sarebbe, per contro, riconoscere un analogo correttivo in relazione alle valutazioni fiscali per l'applicazione della INVIM decennale; tali valutazioni — che oltretutto neppure si traducono in « valori di libro » — non offrirebbero adeguate garanzie di affidabilità se caricate di significati extrafiscali.

* * *

5. - Sin qui si è trattato dei criteri di determinazione dell'indennità in termini astratti e generali. Un discorso che si fermasse a questo punto sarebbe affetto da quelle insufficienze e lacunosità che, all'inizio di questa relazione, si sono contestate al legislatore del 1865. D'altro canto, un discorso che scendesse ad analizzare i vari e mutevoli « contenuti » delle proprietà (al plurale), oltre a risultare non comprimibile nelle dimensioni di questa già lunga relazione, con ogni probabilità si smarrirebbe tra le onde delle inevitabili conflittualità e nel mare dei riferimenti culturali: malgrado da molti decenni si parli di « funzione sociale », non è ancora stato definito neppure se questa comprima le proprietà dall'esterno (formula questa giustamente ritenuta « difensiva della proprietà tradizionale ») o invece permei dall'interno la struttura e lo spessore delle proprietà. Occorre dunque circoscrivere al massimo il tema, e rinunciare a talune delle cautele solitamente praticate dai giuristi che desiderano apparire meri « tecnici ».

Si è accennato all'inizio ai « contenuti » della proprietà urbana; ed in effetti qualsiasi criterio che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione, si riferisca al « valore venale » inevitabilmente impatta con il problema dei « contenuti » anzidetti, e — come si è detto — risulta carente ed incompleto se lo « rimuove » o lo ignora o lo minimizza. Cionondimeno, malgrado oltre un secolo di vertiginoso sviluppo delle città, ci troviamo — nella effettività del « diritto vivente » — privi di esplicite soddisfacenti indicazioni legislative dei criteri da seguirsi, ed ancora nelle mani del « giudizio dei periti »; quanto alla giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, essa appare più vittima della incertezza della erraticità e persino della fragilità delle leggi, che protagonista di una efficace « supplezza ». A questo proposito, osservo che il sotto-

(13) Diversa è la considerazione data alla « estimation faite par le service de domaines » o « résultant de l'avis émis par la commission des opérations immobilières » dal primo alinea dell'art. 13-17 del *Code de l'expropriation* francese.

titolo del nostro Convegno — « verso un nuovo diritto » — ci ricorda che il giurista non deve solo classificare catalogare e descrivere.

Su queste premesse, oserei rammentare che già adesso — e quindi senza necessità di un « nuovo diritto » scritto — l'ordinamento normativo pone un criterio, come si dirà « generale », per la determinazione dell'indennizzo per l'espropriazione di aree inedificate o di aree sulle quali insistono costruzioni provvisorie o costruzioni da demolire perché contrastanti con l'assetto da imprimere al territorio. Il criterio è enunciato da un « triangolo » di disposizioni, due delle quali presenti *ab origine* nella legge urbanistica del 1942, ed una terza disposizione nella stessa legge inserita ad opera della « legge-ponte » del 1967 (e ritoccata dalla legge Bucalossi del 1977).

Quest'ultima disposizione — di « diritto urbanistico », ma con riflessi vistosi sul « diritto privato » che non pare siano stati ancora apprezzati appieno (14) — è posta dai commi primo, terzo e quinto dell'art. 41 *quinquies* introdotto nella legge urbanistica dall'art. 17 della « legge ponte », in parte modificati dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 10 del 1977. Trattasi della nota disciplina degli *standards* generali *ope legis*, che pone « limiti » operanti in assenza degli strumenti urbanistici generali alla edificazione sia « a scopo residenziale » sia di fabbricati « produttivi ». In pratica, gli *standards* in questione — differenziati tra centri storici o di pregio ambientale (« le aree libere sono inedificabili »), centri abitati perimetrati, ed aree esterne ai centri abitati perimetrati (queste ultime attualmente edificabili « scopo residenziale » solo entro il limite volumetrico di m³ 0,03 per metro quadro e per scopi « produttivi » entro il rapporto di copertura di 1/10) — concernono qualsiasi trasformazione urbanistico-edilizia ad opera di privati ed inoltre gran parte delle trasformazioni urbanistico-edilizie ad opera di soggetti pubblici. Sicché, è consentito, anzi doveroso, affermare che gli *standards* generali definiscono *ope legis* la misura della edificabilità in assenza di strumenti urbanistici.

(14) Probabilmente ciò è dovuto alla circostanza che la portata innovativa delle disposizioni delle quali si va a dire, introdotte dalla legge-ponte del 1967, è stata molto presto messa in ombra da altre leggi — la n. 865 del 1971, la n. 247 del 1974 e la n. 10 del 1977 — le quali hanno dettagliatamente disciplinato la determinazione dell'indennità di espropriazione, adottando lo strumento del valore agricolo medio della singola regione agraria, come noto moltiplicato — per le aree comprese nei centri urbani edificati — per alcuni coefficienti rigidamente stabiliti *ex lege*. Soluzione questa carica di intime contraddizioni logico-giuridiche (l'appropriazione privata dei plusvalori è al tempo stesso negata e, seppur in misura ridotta, riconosciuta) esplose in corso dei giudizi di legittimità costituzionale. Va comunque osservato che la Corte costituzionale, se ha potuto e dovuto disvelare le contraddizioni di quel meccanismo, non è ancora pervenuta (neppure nella sentenza n. 231 del 1984) a formulare « suggerimenti » tali da precludere la ricerca di soluzioni meno onerose, *rectius* « meno impossibili », dell'integrale ristoro.

Nessuna proprietà fondiaria ha dunque in sé — a far tempo dal 1967 — un *quantum* di edificabilità, di suscettività edificatoria, superiore a quella prescritta dagli *standards* generali *ope legis*; solo entro i « limiti » quantitativi da tali *standards* fissati può parlarsi della edificabilità come « naturale » attributo della proprietà fondiaria. Con ogni riserva — s'intende — su quell'aggettivo « naturale »: giustamente ha scritto Bentham (15) che « non esiste proprietà naturale, la proprietà è in tutto e per tutto creatura della legge »; a maggior ragione non esiste — sul piano filosofico — una edificabilità naturale.

È stato rilevato (16) che la legislazione regionale non può modificare gli *standards* urbanistici generali *in melius* (per i proprietari); a rigore, per vero, una competenza legislativa regionale in materia dovrebbe essere esclusa del tutto, in relazione alla incidenza diretta di detti *standards* sulle « proprietà private » oltre che e prima che sulla disciplina urbanistica.

Ovviamente, da quanto testé detto discende automaticamente — e senza necessità di roboanti proclamazioni circa una totale scissione dello *jus aedificandi* dalla proprietà fondiaria — che tutta la edificabilità « in più » consentita dalla approvazione degli strumenti urbanistici generali è « costituita », è « creata » da questi (17).

Non avvertito ancora con la necessaria chiarezza e consapevolezza è che la « delegificazione » dei piani regolatori generali operata essen-

(15) *Principles of the civil code*, in *The works* (a cura di J. Bowring), Edimburgh, 1859, vol. I, 308.

(16) PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10*, Giuffrè, 1977, 42; ITALIA, in *La nuova legge sui suoli*, Giuffrè, 1977, 11; CARULLO, *L'edificabilità dei suoli*, CEDAM, 1983, 88.

(17) Giustamente ha osservato P. STELLA RICHTER, nella più interessante monografia di diritto urbanistico, pubblicata in questi anni (*Profili funzionali dell'urbanistica*, ed. Giuffrè, 1984, 80), che « oramai, per diritto positivo, il piano regolatore non può più essere considerato un atto che pone limiti ad una proprietà altrimenti tendenzialmente illimitata, ma — proprio al contrario — uno strumento necessario per sbloccare una situazione di partenza rigorosamente costretta; il rovesciamento di rapporti in tal guisa attuato dal legislatore si è rilevato assai importante per avviare il lungo cammino verso l'attuazione di una rete completa di piani regolatori su tutto il territorio nazionale ».

Ancor più chiaramente lo stesso Autore ha scritto (*ivi*, 135): « L'idea di una edificabilità libera da parte del proprietario, nel rispetto delle eventuali limitazioni introdotte dalla disciplina urbanistica per fini generali, non trova più riscontro nel sistema della normativa vigente; oggi il piano regolatore si atteggiava sostanzialmente come atto che attribuisce facoltà di edificare ai proprietari, piuttosto che come atto che comprime o sopprime tali facoltà. L'edificabilità è propriamente uno dei possibili effetti del potere conformativo della proprietà, che si esercita in sede di pianificazione urbanistica ». Nello stesso senso, in precedenza, SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, 1969, 216; cfr. anche AMOROSINO, *Vincoli urbanistici ed indennità di esproprio*, in *Riv. giur.*, ed, 1984, II, 248.

zialmente dalla legge urbanistica del 1942 ha dato origine ad una disomogeneità giuridica, che non poco influisce sull'approccio ai temi dei « contenuti » delle proprietà e (di riflesso) della determinazione dell'indennità di espropriazione, tra diritti di proprietà fondiaria riconosciuti direttamente dalla legge e per definizione tendenti alla perpetuità ed alla assolutezza — attributi questi « divini » e perciò « terribili » (come rilevato da Beccaria e oggi da Rodotà) — e prescrizioni poste dagli strumenti generali di pianificazione urbanistica le quali, proprio perché espresse da atti di amministrazione, appaiono caduche ed agevolmente modificabili anche quando non sottoposte a limite prestabilito di durata. Ora, questa disomogeneità può ritenersi in qualche misura superata e risolta, per certi versi con un ritorno alla situazione che si aveva quando i piani regolatori erano approvati con legge (talvolta includente disposizioni speciali *ad hoc* in tema di espropriazione), nel momento in cui quello stesso legislatore ordinario statale, cui la Costituzione ha assegnato il compito di « riconoscere e garantire » la proprietà privata e di determinarne « i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti », ha fissato — appunto *ope legis* — limiti « quantitativi » alla edificabilità « naturale » ed ha stabilito che la edificabilità « in più » non è « naturale » alla proprietà fondiaria ma è « costituita » dagli strumenti urbanistici generali.

Il secondo degli angoli del « triangolo » cui si è accennato dianzi è dato da una disposizione che in quasi mezzo secolo è rimasta un po' in ombra, tanto che essa è raramente menzionata nei repertori di giurisprudenza (per solito per escluderne l'applicabilità al caso *sub judice*) ed è distrattamente commentata dagli scrittori: alludo all'art. 38 della legge urbanistica del 1942, articolo che — come noto — recita « per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree di cui all'art. 18 », ossia delle aree inedificate e delle aree su cui insistano costruzioni provvisorie o contrastanti con la destinazione di zona, « non si terrà conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del p.r.g. ed alla sua attuazione ».

Trattasi di una disposizione antica, specie se si tiene conto dei suoi precedenti storici: l'art. 4 secondo comma e l'art. 5 del r.d.l. 6 luglio 1931 n. 981 di approvazione del piano regolatore della città di Roma (leggermente diversa la formulazione contenuta nell'articolo unico del r.d.l. 5 settembre 1938 n. 1623 modificativo delle leggi sui piani regolatori di Milano e di Como); di una disposizione che può ritenersi persino ultrasecolare se si considera che essa applica ed estende il principio enunciato nell'art. 42 della legge sulle espropriazioni n. 2359 del 1865.

A questo proposito è doveroso rammentare anche gli artt. 4 e 5 della legge 5 aprile 1908 n. 141 di approvazione del piano regolatore di Torino (disposizioni poi riprese da altre leggi, ad esempio da quella sul piano regolatore di Ancona). Il secondo di questi articoli, e cioè

l'art. 5, enuncia il criterio — poi adottato anche dall'art. 4 secondo comma della legge n. 981 del 1931 testé citata — secondo cui l'indennità di espropriazione delle aree destinate a strade e piazze « dovrà sempre raggugiarsi al puro valore del terreno considerato indipendentemente dalla sua edificabilità ». L'art. 4 è andato molto più in là, e ha prescritto (si noti, senza seguito di controversie) la cessione gratuita di suoli al Comune (18).

L'art. 38 della legge del 1942 ha dunque precedenti significativi. Esso detta un criterio il cui ambito di applicazione deve ritenersi ormai divenuto « generale » (questo è un passaggio parecchio importante e delicato), nel senso che il criterio enunciato riguarda tutte le espropriazioni di aree inedificate o a queste equiparate, anche quando non disposte (a favore dei comuni) ai sensi dell'art. 18 della legge urbanistica. Nell'art. 38 si parla infatti di « aree di cui all'art. 18 » e non di « espropriazioni di cui all'art. 18 »; e quindi né il riferimento ai « comuni » né quello alle « zone di espansione dell'aggregato urbano » hanno — a mio avviso — modo di operare. L'unica condizione richiesta è che le espropriazioni siano « dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori ». Del resto, il principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3 Cost. non può essere invocato « a senso unico »: esso necessariamente comporta — in assenza di *ratio* particolare o di esplicita disposizione — anche una sia pur tendenziale eguaglianza tra soggetti esproprianti (19).

Nei confronti di tutti i soggetti esproprianti il criterio « estimativo » tende dunque ad essere unitario; e deve preferirsi una interpretazione che, in conformità con l'art. 3 Cost., assegni una portata « generale » al criterio, del resto equo e razionale, posto dall'art. 38.

(18) Giova rammentarne il testo: « Addivenendosi dalla città di Torino alla formazione e sistemazione di nuove vie, o piazze, o corsi, compresi nel piano generale edilizio, sarà dovuto, in conformità di quanto è sancito dall'articolo 77 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica, dai proprietari confinanti o contigui il contributo seguente:

— ciascuno dei proprietari confinanti con le nuove vie, con le piazze e coi corsi, dovrà cedere gratuitamente alla città il suolo stradale per la larghezza di metri nove per ogni fronte di cui sia proprietario, e, qualora egli non abbia la proprietà di detto suolo, sarà tenuto a rimborsare alla città il prezzo che questa dovrà pagare per rendersene cessionaria; per le vie di larghezza inferiore ai diciotto metri l'obbligo della cessione del suolo o del rimborso del prezzo resta ridotto alla metà della larghezza effettiva della via, sempre per ognuna delle due fronti ...

— i proprietari di terreni sui quali, oltre alle vie e piazze, o corsi, siano nel piano generale edilizio progettati portici, dovranno, oltre i contributi suindicati, lasciare, senza indennità, libere al pubblico transito le zone destinate ai portici, anche prima che questi siano costruiti ».

(19) Ciò è stato avvertito anche dalla Corte di cassazione nella ordinanza 27 marzo 1985 di rimessione alla Corte costituzionale del dubbio sulla costituzionalità dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971.

Per dimostrare che questo criterio è equo e razionale non pare indispensabile ripercorrere una volta di più le decine di migliaia di pagine scritte da economisti e da giuristi in tema di sviluppo delle città e rendita fondiaria (nelle sue varie sottospecie, « di posizione », « di destinazione », ecc.) (20). Mi limito molto brevemente a constatare che il mutamento di destinazione (*Nutzungswechsel*) prodotto da un fenomeno collettivo tanto complesso e costoso quale l'espansione della città costituisce una « esternalità positiva » (21) rispetto alle singole, più o meno minuscole, proprietà individuali, costituisce cioè qualcosa che a queste non attiene *ab origine* (e che neppure è stato ad esso aggiunto dall'opera del proprietario). I conseguenti incrementi di valore sono creati dagli « altri » ed altrove, fuori dai confini territoriali delle singole proprietà; negarne l'appropriazione privata da parte del proprietario è quindi solo impedire che attraverso detti confini si immetta un *quid* estraneo ai « contenuti » originari delle proprietà stesse, impedire che la collettività degli « altri », degli « esclusi », paghi una ricchezza che essa stessa ha creato dal nulla.

L'art. 38 è — appunto — coerente all'orientamento che « riconosce carattere espropriativo (*soltanto*) a quegli interventi sulla proprietà — non importa se aventi o meno una efficacia generale — i quali impediscano al proprietario l'utilizzazione *in atto* del suo bene » (22); e tali oggettivamente non sono gli interventi progettati dagli strumenti urbanistici per lo sviluppo urbano.

Il terzo angolo dell'immaginario « triangolo » è dato dal primo comma dell'art. 7 della legge urbanistica. Questa disposizione, già nella originaria stesura del 1942 ha proclamato che i piani regolatori « devono

(20) Rammento unicamente la raccomandazione approvata dalla Conferenza della O.N.U. sugli insediamenti umani tenutasi a Vancouver nel giugno 1976: « Profitti eccessivi risultanti dall'accrescimento del valore dei terreni dovuto all'urbanizzazione ... sono una delle cause di concentrazione della ricchezza in mani private; la fiscalità deve essere considerata ... anche come strumento ... per esercitare un controllo sul mercato fondiario e per redistribuire all'insieme degli abitanti i benefici degli accrescimenti non guadagnati del valore dei terreni ».

Come noto, largo spazio all'argomento della formazione del valore delle aree è stato dedicato da MARSHALL nei suoi *Principi di economia* (trad. it., UTET, 1972). Egli ha enunciato la contrapposizione tra « valore privato », formato per l'opera e la spesa del proprietario, e « valore pubblico », formato per l'azione di soggetti diversi dal proprietario.

(21) « ... la città è il regno delle esternalità e dei beni pubblici, e quindi il meccanismo del mercato è tanto più incapace di fornire una allocazione efficiente delle risorse quanto più si basi su un assetto istituzionale in cui campeggi la figura tradizionale della proprietà privata » (GAMBARO, *La proprietà edilizia*, in *Trattato di diritto privato*, UTET, VII, 1982, 486).

(22) D'ANGELO, *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Morano, 1963, 181.

considerare la totalità del territorio comunale». Dopo gli interventi legislativi degli anni Settanta (ed in particolare dopo la legge n. 10 ed il d.P.R. n. 616 del 1977) quello della globalità è divenuto connotato pacifico della pianificazione urbanistica, con superamento dei limiti impliciti nell'art. 1 della legge del 1942.

Quotidianamente si usa la espressione « governo del territorio », che appunto sintetizza un metodo unitario e totalizzante di amministrazione. Conseguentemente, tutte le trasformazioni edilizie ed urbanistiche, anche — e prime fra tutte — quelle da prodursi mediante opere pubbliche, coinvolgono la pianificazione urbanistica (2), e si traducono o in previsioni di piano regolatore (eventualmente espresse da « varianti ») o, nei casi e nei modi previsti dalla legge (e — s'intende — dalla Costituzione), in provvedimenti statali di pianificazione territoriale per così dire sovraordinata a quella elaborata in sede locale e regionale (mi riferisco a provvedimenti di cosiddetta « urbanistica statale », sui quali egregiamente hanno scritto De Lise e Cerulli Irelli (24).

Dunque, tutte o quasi tutte le utilizzazioni del territorio eccedenti la edificabilità « naturale » della proprietà fondiaria (quale fissata dagli *standards ope legis*) transitano attraverso la pianificazione urbanistica e quindi, per definizione, « dipendono dall'attuazione » di strumenti urbanistici generali « costitutivi » della edificabilità « in più »; e tutte queste utilizzazioni del territorio conseguentemente rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 38. Il « triangolo » così si chiude, e si costruisce a sistema: un sistema che « riconosce e garantisce » un livello quantitativo di edificabilità « naturale » intrinseca a tutta la proprietà fondiaria ed è quindi più soffice del drastico (e non caducato) penultimo comma dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 che recita « nella determinazione dell'indennità non deve tenersi alcun conto dell'utilizzabilità dell'area ai fini dell'edificazione »; un sistema che però — al tempo stesso — assegna agli strumenti urbanistici generali una efficacia « creativa » delle edificabilità ulteriori. Si consenta di osservare che, forse, se la sommariamente descritta portata implicita della disciplina degli *standards* urbanistici generali fosse stata apprezzata appieno fin dal 1967, si sarebbe potuto evitare di caricare l'istituto della « concessione edilizia » di compiti innovativi che esso si è rivelato non in grado di sopportare da solo.

Si potrà osservare il sistema testé proposto perviene — quanto alla incidenza del valore di edificabilità ai fini della determinazione della indennità di espropriazione — ad una soluzione per molti versi

(23) SORACE, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in *N.mo Dig. It. (appendice)*, par. 7, e giurisprudenza ivi citata nella nota 15.

(24) DE LISE, *Disciplina urbanistica e opere pubbliche*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Poligrafico, 1981, 917; CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, *Riv. trim. dir. pub.*, 1985, 386.

simile a quella risultante in Francia per effetto riflesso della normativa sul *plafond légal de densité* (come noto rapporto tra superficie dell'area e superficie calpestabile dell'edificato, rapporto fissato in 1:1 per tutta la Francia, eccettuata Parigi ove è di 1:1,5) (25).

In effetti è proprio così, la soluzione logico-giuridica cui si mira è la stessa, anche se la edificabilità « naturale » riconosciuta dai nostri *standards* urbanistici generali è quantitativamente inferiore a quella riconosciuta in Francia dal *plafond*. Non desidero anticipare quanto meglio di me domani probabilmente in proposito sarà detto nelle relazioni sui profili comparativistici; mi limito solo a ricordare che la alinea 2 del II paragrafo dell'art. 13-15 del *code de l'expropriation* (per tale parte emanato con decreto n. 77-392 del 28 marzo 1977) chiaramente stabilisce (la traduzione è mia): « nella valutazione dei terreni qualificati edificabili ai sensi del comma precedente, le potenzialità di edificazione non possono essere considerate superiori a quelle che risultano dal limite legale di densità » (ossia dal *plafond légal de densité*). Poche parole; ma quanto incisive!

Altro vi sarebbe da dire — sempre rimanendo in tema di diritto francese — sulla qualificazione di un terreno come edificabile: osservo soltanto che la nostra Corte costituzionale sembra aver avuto ben presente anche l'anzidetto art. 13-15, quando, nella sentenza n. 231 del 1984, ha aderito all'opinione secondo cui l'edificabilità « può essere desunta, oltre che dall'ubicazione dell'area nel centro abitato, dall'esistenza di strade pubbliche, nelle immediate adiacenze di collegamento con il nucleo urbano, dalla presenza di servizi pubblici necessari alla vita cittadina, e da altri analoghi e puntuali elementi di valutazione ». Dovrebbe comunque restare fermo, come rilevato dalla Corte di Cassazione francese (26), che il giudizio sulla qualificazione di un'area come edificabile è separato (e preliminare) rispetto al giudizio per la determinazione dell'indennità, e che in questo secondo giudizio opera il limite da *plafond* (come in Italia potrebbe operare il limite da *standards*).

Va comunque osservato come poco opportuna, oltre che poco corretta sul piano logico, sia una normativa che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione, poggia sulla distinzione tra « aree edificabili » e « aree agricole ». Purtroppo, per un motivo contingente e tutto considerato futile (l'aver la Corte costituzionale censurato solo i criteri dettati dal legislatore per le aree edificabili), il menzionato testo elaborato dalla VIII commissione del Senato proprio questo fa: se detto testo avesse a divenir legge, la preliminare qualificazione dei singoli terreni, oltre ad ingenerare un voluminoso contenzioso, darebbe parvenza

(25) « Au-delà du plafond légal de densité l'exercice du droit de construire relève de la collectivité » (art. L 112-1 del *Code de l'urbanisme*).

(26) Nella sentenza 3 marzo 1983, riportata in *Rass. Adv. Stato*, 1984, I, 666.

di legittimazione e diseguaglianze poco o punto giustificate (si pensi a quella iniqua « stortura » che è la attuale disciplina della « indennità aggiuntiva » a favore dei coltivatori) e potrebbe in prospettiva divenire strumento di aggiramento e svuotamento del criterio della « edificabilità legale » enunciato nel secondo comma dell'art. 1 (criterio del quale tra breve si dirà).

In realtà, la contrapposizione tra « edificabili » e « agricole » è irrazionale: nessun terreno è interamente ed illimitatamente edificabile, e solo per pochi terreni la edificabilità è totalmente e definitivamente da escludersi. La edificabilità va da un minimo (tendente a zero) ad un massimo (tendente all'infinito), con una gamma a sua volta pure infinita di situazioni quantitative intermedie; la edificabilità è dunque una misura quantitativa, non una categoria concettuale qualitativa. Logica ed equità concordemente impongono di stabilire frontiere quantitative (27), come già si è fatto per gli *standards* e per il *plafond*, e come può farsi riconoscendo piena rilevanza, ai fini della determinazione della indennità *de qua*, a tutto l'armamentario quantitativo già disponibile negli strumenti urbanistici (28).

* * *

6. - Ovviamente la ricostruzione « di sistema » qui prospettata non vale di per sé ad assicurare il rispetto del principio di eguaglianza: necessariamente, il piano regolatore « crea » edificabilità « in più » per alcuni proprietari soltanto e non per tutti. Ma la disuguaglianza ha origine e causa nello strumento urbanistico, che del resto per sua natura persegue

(27) Del resto in una operazione di delimitazione in termini quantitativi si concreta la individuazione e separazione del *development value* largamente praticata negli U.S.A., che precede il distacco — ivi operato con strumenti più spesso contrattuali che legislativi — del *development right* (noi diremmo *ius aedificandi*). E quantitativa, da noi, la nozione di aree edificabili rinvenibile nella legge 5 marzo 1963 n. 246.

(28) Non pare sia stato fatto finora un esercizio di comparazione tra evoluzione della disciplina in materia di edificazione privata ed evoluzione della disciplina in materia di acque, risorsa quest'ultima — come il « territorio » e in genere lo « spazio » — scarsa rispetto ai bisogni della (o delle) collettività e suscettibile di plusvalori determinati dallo sviluppo economico. La « pubblicizzazione » di tutte le acque che « abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse » ed il connesso venir meno dei diritti « perpetui » di derivazione, è vicenda che i fragori della prima guerra mondiale hanno attutito ma che ha inciso non poco sulla proprietà fondiaria; e la anzidetta « attitudine » è sovente correlata ad una valutazione comparativa (talvolta operata da documenti di pianificazione) di dati quantitativi relativi da un lato ai bisogni « di pubblico generale interesse » e d'altro lato alle risorse idriche concretamente disponibili. Persino la normativa in tema di oneri per le opere idrauliche, con la nota classificazione di cose, presenta qualche aspetto comparabile con la normativa in tema di opere di urbanizzazione.

proprio lo scopo di discriminare e selezionare le aree per le diverse destinazioni, non ha origine e causa nella determinazione dell'indennità di espropriazione. Non è all'interno di questa indennità che può essere ricercata ed assicurata la « uguaglianza » tra i proprietari cui si consente di costruire ed altri proprietari (29).

Su questo punto — parecchio importante — sia consentito esprimere un rispettoso ma netto dissenso, sul piano logico-giuridico, rispetto a qualche brano della sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale. Ivi si fa un ricorso perverso eccessivo e poco pertinente all'art. 3 Cost.; col risultato di allineare « verso l'alto » il trattamento da garantire a tutti i proprietari fondiari, e cioè di considerare non solo edificabile, ma addirittura edificabile per la più vantaggiosa delle destinazioni (l'edificazione privata ad elevata intensità), ogni e qualsiasi centimetro quadrato del territorio. Quasi che fosse possibile costruire dovunque, a tappeto, concretamente senza necessità di strade, spazi pubblici, di opere di urbanizzazione, di infrastrutture di uso collettivo; quasi che la città non fosse un luogo sociale, dove lo spazio adibibile al « privato » è, se si considerano anche le necessarie distanze tra edifici, quantitativamente molto inferiore a quello occorrente per il « collettivo » e per una vivibile convivenza. In sintesi, la « copertura » del territorio con edifici privati costituisce l'eccezione, non la regola; e su una eccezione non può costruirsi un parametro di eguaglianza.

Qualcuno potrebbe avere la sensazione che quanto testé sostenuto sia troppo lontano dal « diritto vivente ». Una siffatta sensazione non è proprio esatta. La giurisprudenza della Corte di cassazione non è univoca; non mancano però pronunce nel senso qui auspicato. Ad esempio, la sentenza 9 agosto 1985 n. 4422 è stata così massimata: « Nella determinazione del valore di mercato di un terreno, al fine della liquidazione dell'indennità di espropriazione, non deve tenersi conto dell'incidenza negativa dei vincoli di destinazione che vengano fissati dagli strumenti urbanistici nell'ambito della cosiddetta zonizzazione del territorio, e cioè nell'esercizio del potere di disciplinare il godimento della proprietà privata per assicurarne la sua funzione anche sociale, atteso che essi, a differenza dei vincoli preordinati a successiva espropriazione, non si traducono in un sacrificio di tipo ablatorio del diritto dominicale su beni determinati, e si sottraggono quindi al principio dell'indennizzabilità posto dall'art. 42 terzo comma Cost. » (30).

(29) « L'attività espropriativa non è attività di conformazione », RODOTÀ, *Il terribile diritto cit.*, 397. Nel senso che le vicende traslative della proprietà (o di facoltà ad essa inerenti) « non riguardano in alcun modo la conformazione di questa, perché hanno necessariamente per oggetto una proprietà esistente e quindi già conformata », SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Giuffrè, 1974, 336.

(30) La sentenza (pubblicata in *Riv. giur. ed.*, 1985, I, 736), per pervenire a riconoscere rilevanza alle « destinazioni di zona » reputa utile, forse nella

Nello stesso senso, la sentenza 2 aprile 1985 n. 2248 ha affermato che « in presenza di un preciso strumento urbanistico, già in vigore od anche in itinere, è questo che costituisce il parametro fondamentale per l'accertamento del carattere agricolo o edificatorio del fondo e dei limiti della sua edificabilità, pur dovendosi tener conto, per la determinazione del valore per i terreni destinati dal piano regolatore ad uso agricolo, della più proficua utilizzazione dei fabbricati che possono esservi costruiti, ancorché nei più ristretti indici stabiliti per le zone agricole ».

Ancora, la sentenza 28 gennaio 1983 n. 776 è stata così massimata: « Ai fini della determinazione dell'indennità espropriativa, va riconosciuta natura edificatoria ad un terreno originariamente agricolo esclusivamente quando lo strumento urbanistico ne preveda la destinazione ad opere di edilizia residenziale privata, ossia quando non solo ne preveda l'edificabilità, ma ne consenta lo sfruttamento allo stesso proprietario, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto di ottenere la concessione edilizia; conseguentemente, se l'unica costruzione prevista nel terreno di cui trattasi è quella di un'opera di interesse pubblico e generale, come nel caso di verde pubblico attrezzato, l'indennizzo, in caso di successiva espropriazione, deve tener conto unicamente della natura originariamente agricola del suolo ».

ricerca di una sintesi tra i diversi orientamenti giurisprudenziali, contrapporle ai « vincoli preordinati a successiva espropriazione », col risultato di scivolare in *obiter dicta*. Comunque di detta sentenza giova riportare il brano che segue: « La zonizzazione opera a monte dei vincoli espropriativi, nel senso che essa, qualificando le singole zone in un certo modo, determina la conformazione giuridica degli inerenti diritti dominicali e rientra, quindi nell'area della riserva (relativa) di legge statuita dall'art. 42, comma 2, della Carta costituzionale, per garantire, mediante interventi legislativi diretti o attributivi di analoghi poteri (istituzionalizzati, in relazione ai programmi di fabbricazione, dall'art. 34 della legge urbanistica) all'autorità amministrativa, l'aderenza della proprietà privata alla funzione sociale, che concorre alla sua strutturazione e ne fonda la copertura istituzionale. Rispetto alle manifestazioni della potestà conformativa così intesa — le quali, proprio perché afferiscono al regime giuridico e, quindi, alla fisionomia stessa del privato assetto proprietario, possono tradursi in provvedimenti che ne delimitano la portata, senza obbligo di indennizzo — il fenomeno espropriativo (nella tradizionale accezione traslativa o nella versione sostanzialistica della diminuzione di valore recepita dalla Corte costituzionale e nella quale taluni vincoli espropriativi vengono iscritti) si propone come vicenda ulteriore collegata alla concreta emersione di specifici interessi pubblici, variamente accertati, i quali non sono ascrivibili al modo d'essere astratto della proprietà privata, ma, sul presupposto, anzi, che essa, così come preventivamente conformata dai provvedimenti volti ad assicurarne la funzione sociale, debba, tuttavia, cedere, nei casi singoli, ad esigenze di interesse generale, reclamano la legittimazione del titolare e, dunque, il sacrificio di un diritto (la proprietà) che la legge riconosce, pur ammettendone la recessione, e che proprio per questo non è avocabile alla collettività senza indennizzo (art. 42, comma 3, Cost.) ».

Nel senso testé auspicato sembra orientato, seppure con alcune ambiguità, il secondo comma dell'art. 1 del già ricordato testo elaborato dalla VIII commissione del Senato. La prima parte del comma recita « per la valutazione della edificabilità delle aree si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione ». La formula, oltre che non del tutto puntuale sul piano tecnico-legislativo (ad esempio, la « edificabilità » non è oggetto di « valutazione », semmai di acclaramento), presenta qualche oscurità quando usa l'endiadi « legali ed effettive » (anziché solo la parola « legali »). E ben vero che in essa è usata la congiuntiva « e » e non la disgiuntiva « o », per il che le parole « ed effettive » acquisiscono un preciso significato con riferimento alla normativa sui programmi pluriennali di attuazione; tuttavia non può escludersi che interpretazioni più favorevoli alla proprietà finiscano per assegnare a dette parole, col pretesto di generalizzarne la portata, un significato che attribuisca rilevanza alle « possibilità effettive » ancorché non ancora divenute « legali » (31).

Non precisa è inoltre l'espressione « possibilità ... di edificazione ». Tali possibilità devono essere riferite ad un soggetto, il « privato » proprietario (o titolare di equivalente diritto reale); posto che in astratto anche la realizzazione di un'opera pubblica può essere ritenuta « edificazione », la disposizione diverrebbe ingestibile (e cioè in pratica caduca) se non fosse riferita soltanto alle specifiche possibilità di « edificazione privata ».

Perplessità ancora maggiori suscita la seconda parte del comma, ove si legge « possibilità ... preesistenti all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ». Anzitutto, perché essa utilizza una nozione tormentata e, tutto considerato, poco precisa, anzi di dubbia validità concettuale — malgrado il grande uso che anche di recente se ne è fatto (32) — qual è la nozione « vincolo »; le norme fondamentali della legislazione urbanistica poggiano piuttosto sulla nozione di « destinazione » e su determinazioni quantitative della edificabilità (in termini di volumetrie

(31) Una ambiguità per molti versi simile si rinviene nella sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale. In essa si legge dapprima che « il sistema normativo ...demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando ...dell'edificazione » e che « relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata ...l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici ». Poco dopo si qualifica « esatto » il criterio di determinazione dell'indennità « in base al valore effettivo del bene espropriato ...in relazione alle sue caratteristiche ed alla sua destinazione economica ». Anche lì v'è dunque un giuoco di aggettivi equivoci, quali « effettivo » ed « economica ».

(32) Si allude soprattutto alla sentenza n. 92 del 1982 della Corte Costituzionale, commentata — per solito criticamente — da molti scrittori (tra gli altri, l'autore della presente relazione, con la nota *Un altro colpo alla legge Bucalossi, n. 10 del 1977*, in *Rass. Adv. Stato*, 1982, I, 644).

o di « rapporti di copertura ») che sulla nozione, molto grezza, di « vincolo ». *A fortiori*, ancor meno corretta e meno coerente con le grandi linee della legislazione urbanistica è la sub-nozione di « vincolo preordinato all'esproprio »: le prescrizioni urbanistiche sono tutte e parimenti preordinate, per definizione, all'assetto del territorio, e non pare configurabile, se non in termini molto empirici, una speciale categoria di prescrizioni urbanistiche « preordinate all'esproprio » (33).

Quand'anche si ritenesse di superare tutti questi scrupoli concettuali rimarrebbero le difficoltà determinate dalle parole « preesistenti all'apposizione del vincolo ». In primo luogo esse potrebbero finire per condizionare l'operatività dell'intero comma: potrebbe infatti sostenersi che in assenza di « apposizione di vincolo preordinato » esso non si applica affatto, conclusione questa piuttosto grave dal momento che non tutto il territorio nazionale è coperto da strumenti urbanistici abilitati a prescrivere localizzazioni e che la durata dei « vincoli » è stata resa relativamente breve mediante il ripescaggio della legge n. 1187 del 1968. In secondo luogo, esse consolidano e rendono perpetuo il vantaggio dei proprietari di aree al presente non (o non più) assoggettate a « localizzazioni »; gli strumenti urbanistici generali avrebbero così una perpetuità « a senso unico », sarebbero al tempo stesso temporanei per quanto limitano le possibilità di edificare ed eterni per quanto le riconoscono. In terzo luogo, esse (le parole « preesistenti all'apposizione del vincolo ») sembrano ignorare completamente i programmi pluriennali di attuazione, e tutto quanto questi vietano ed impongono. Ed infine — quel che più rileva — tali parole, se interpretate alla lettera hanno una portata sostanzialmente retroattiva le cui conseguenze sono persino tanto assurde da risultare incredibili: l'indennità per una espropriazione dovrebbe, per caso, considerare anche fumose « aspettative » di coloro che molti anni prima, anteriormente all'apposizione del vincolo, pensavano di poter costruire?

Lo scopo pratico della seconda parte del comma è palesemente quello di salvaguardare posizioni che, con parecchia grossolanità, potremmo denominare « diritti quesiti », e — più in generale — di evitare che le prescrizioni urbanistiche di « localizzazione » divengano espediente abu-

(33) Una « diversità di funzioni » tra « prescrizioni di zona della cui gamma i cosiddetti vincoli di inedificabilità sono solo una tra le moltissime specie » e previsioni di localizzazione di opere pubbliche è ravvisata da AMOROSINO, *op. cit.*, 260.

Va peraltro rammentato che la nozione di « aree assoggettate ... a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica... » si rinviene ora nell'art. 4 secondo comma della legge 28 febbraio 1985 n. 47, e che nel successivo art. 7 sesto comma si parla di « terreni sottoposti ... a vincolo di inedificabilità » (nozione questa ritenuta più circoscritta dell'altra da GIUFFRÈ, *Sanatoria e repressione degli abusi edilizi*, Jovene, 1985, 28).

sivamente praticato per ridurre o magari aumentare (ipotesi quest'ultima da non escludere *a priori*) l'entità delle indennità di espropriazione. Scopo senza dubbio meritevole di essere perseguito, ma mediante una disposizione meglio e più cautamente formulata.

Ad esempio, potrebbe scriversi: «L'edificabilità delle aree è determinata avendo riguardo unicamente alle possibilità di edificazione riconosciute al proprietario dalla legge o dagli strumenti urbanistici, compreso il programma pluriennale di attuazione, in vigore nel giorno di emissione dell'atto che dichiara od implica la pubblica utilità dell'opera o dell'intervento ovvero che altrimenti adibisce l'immobile all'uso pubblico o di pubblico interesse. Non si tiene conto, tuttavia, delle prescrizioni urbanistiche che impongono o fanno venir meno, in tutto o in parte, la localizzazione di edifici pubblici o di uso pubblico o di opere o impianti di interesse collettivo o sociale o la destinazione a spazi di uso pubblico o che comunque riducono o aumentano le volumetrie o le superfici edificabili ad opera del privato quando sono state emanate nei cinque anni anteriori alla predetta data di riferimento e sono state preordinate a modificare l'ammontare dell'indennità di espropriazione».

In conclusione, un «nuovo diritto» che — senza l'ambizione di ridisciplinare tutto *ab ovo* — si limitasse a rafforzare l'orientamento giurisprudenziale dianzi riferito e ad indebolire il diverso orientamento che invece reputa doversi «prescindere» dall'incidenza negativa delle prescrizioni urbanistiche o almeno di alcune di esse, un «nuovo diritto» siffatto incontrerebbe forse minori resistenze e sarebbe ben difficilmente attaccabile da sospetti di illegittimità costituzionale.

A questo punto, vi sarebbe da trarre qualche conclusione di sintesi da tutto questo discorso che potrebbe e dovrebbe continuare ben oltre il tempo oggi disponibile (si pensi, ad esempio, all'argomento data di riferimento dell'indennizzo, che deve essere per il momento accantonato). Ritengo però che non sia il caso di sottrarvi ancora minuti preziosi per rappresentare una conclusione di sintesi che, forse a torto, riterrei agevolmente ricostruibile e quindi superflua.

Ringrazio per la cortese attenzione.

LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, art. 67, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore.

Sentenza 12 marzo 1986, n. 46, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 26, primo, secondo e terzo comma, nella parte in cui si assoggettano al reclamo al tribunale, nel termine di tre giorni decorrenti dalla data del decreto del giudice delegato anziché dalla data della comunicazione dello stesso debitamente eseguita, i provvedimenti del giudice delegato alla amministrazione controllata con contenuto decisorio sui diritti soggettivi.

Sentenza 24 marzo 1986, n. 55, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 98, primo comma, nella parte in cui stabilisce che i creditori esclusi o ammessi con riserva possono fare opposizione entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.

Sentenza 22 aprile 1986, n. 102, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 100, primo comma, nella parte in cui ciascun creditore può impugnare i crediti ammessi con ricorso al giudice delegato entro quindici giorni dal deposito dello stato passivo in cancelleria anziché dalla data di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento con le quali il curatore deve dare notizia dell'avvenuto deposito ai creditori che hanno presentato domanda di ammissione al passivo.

Sentenza 22 aprile 1986, n. 102, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 14 marzo 1961, n. 132, art. 1, nella parte in cui esclude dal beneficio della reversibilità della pensione il vedovo di pensionata già dipendente del cessato regime austro-ungarico o dell'ex Stato libero di Fiume.

Sentenza 12 marzo 1986, n. 49, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, art. 134, secondo comma, nella parte in cui stabilisce che i reati previsti dagli artt. da 157 a 163 del codice penale militare di pace appartengono alla cognizione dell'autorità giudiziaria militare quando siano commessi da iscritti di leva.

Sentenza 24 aprile 1986, n. 112, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 15 dicembre 1972, n. 772, art. 11, nella parte in cui stabilisce che gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio sostitutivo civile siano sottoposti alla giurisdizione dei tribunali militari.

Sentenza 24 aprile 1986, n. 113, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma, n. 3, e d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, n. 3, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non contemplano tra le qualifiche da ammettere ai giudizi di idoneità gli aiuti e gli assistenti dei policlinici e delle cliniche universitarie, nominati in base a pubblico concorso, che, entro l'anno accademico 1979-80, abbiano svolto per un triennio attività didattica e scientifica, quest'ultima comprovata da pubblicazioni edite documentate dal preside della facoltà in base ad atti risalenti al periodo di svolgimento delle attività medesime.

Sentenza 14 aprile 1986, n. 89, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 50, n. 3 e legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 5, terzo comma, n. 3, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte, in cui non contemplano tra le qualifiche da ammettere ai giudizi di idoneità gli aiuti e gli assistenti dei policlinici e delle cliniche universitarie, nominati in base a pubblico concorso, che, entro l'anno accademico 1979-80, abbiano svolto per un triennio attività didattica e scientifica, quest'ultima comprovata da pubblicazioni edite documentate dal preside della facoltà in base ad atti risalenti al periodo di svolgimento delle attività medesime.

Sentenza 14 aprile 1986, n. 89, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 25 luglio 1984, n. 377, art. 2, primo comma.

Sentenza 23 aprile 1986, n. 108, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, ottavo e nono comma [convertito in legge 5 aprile 1985, n. 118].

Sentenza 23 aprile 1986, n. 108, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, commi 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-quinquies [convertito in legge 5 aprile 1985, n. 118].

Sentenza 23 aprile 1986, n. 108, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

codice di procedura civile, art. 328, nella parte in cui non prevede tra i motivi di interruzione del termine di cui all'art. 325 del c.p.c. la morte, la radiazione e la sospensione dall'albo del procuratore costituito, sopravvenute nel corso del termine stesso.

Sentenza 3 marzo 1986, n. 41, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

codice di procedura penale, art. 263, secondo comma (testo sostituito in forza dell'art. 6 della legge 12 agosto 1982, n. 532), nella parte in cui non riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro l'ordinanza che rigetta l'istanza di revoca del mandato di cattura.

Sentenza 23 aprile 1986, n. 110, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

codice di procedura penale, art. 263, secondo comma (testo sostituito in forza dell'art. 18 della legge 28 luglio 1984, n. 398), nella parte in cui non riconosce all'imputato il diritto di proporre appello contro l'ordinanza che rigetta l'istanza di revoca del mandato di cattura.

Sentenza 23 aprile 1986, n. 110, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice di procedura civile, art. 429, terzo comma (artt. 1, 3, 4, 34, 35, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1986, n. 52, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

codice penale, art. 505 (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1986, n. 53, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

codice di procedura penale, artt. 146, 314 e 317 (art. 13 della Costituzione).

Sentenza 24 marzo 1986, n. 54, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

codice di procedura penale, art. 500 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1986, n. 63, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 21 (art. 53 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1986, n. 65, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

r.d.l. 8 maggio 1924, n. 745, art. 99 (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 2 aprile 1986, n. 73, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, art. 49, secondo comma (artt. 23 e 35 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1986, n. 88, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 151, lett. d) (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 12 marzo 1986, n. 47, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 11, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 2 aprile 1986, n. 72, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

legge 21 marzo 1967, n. 158, articolo unico (artt. 25, 41 e 42 della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1986, n. 42, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 2 ottobre 1967, n. 895, art. 2 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1986, n. 62, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.P.R. 31 marzo 1971, n. 276, art. 1, primo comma, lett. b), limitatamente alle parole «al compimento dei quali il rapporto è risolto di diritto», e 4 (artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione).

Sentenza 3 marzo 1986, n. 40, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 17 luglio 1890, n. 6972, art. 1 (art. 38 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 28 giugno 1985, n. 765, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 68 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 12 marzo 1985, n. 671, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, art. 71, secondo comma (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 5 febbraio 1985, n. 629, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

Corte dei conti, ordinanza 7 novembre 1984, n. 696/85, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 191 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 4 marzo 1985, n. 758, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 217 (artt. 3, 13, 25, 27, 101 e 111 della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanza 27 aprile 1983, n. 630/85, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 217, secondo comma (artt. 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanze (due) 28 novembre 1984 e 11 novembre 1985, n. 784 e 785/85, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 85 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 29 marzo 1985, n. 843, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 85, lett. a) (artt. 32 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 18 giugno 1985, n. 783, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

d.l. 5 maggio 1957, n. 271, art. 15, primo comma [conv. in legge 2 luglio 1957, n. 474] (art. 53 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 16 aprile 1985, n. 590, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 20 febbraio 1958, n. 93, art. 2 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Pescara, ordinanza 21 novembre 1985, n. 55/86, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 27 maggio 1959, n. 324, art. 1, terzo comma, lett. b) (artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 13 giugno 1985, n. 8/86, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

- d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80-bis** (art. 27 della Costituzione).
Pretore di Novafeltria, ordinanza 17 maggio 1985, n. 772, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.
- legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 24** (art. 3 della Costituzione).
Corte dei conti, ordinanza 5 febbraio 1985, n. 629, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.
- legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lett. b)** (art. 3 della Costituzione).
Pretore di Viterbo, ordinanza 11 giugno 1985, n. 769, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.
- legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 11** (artt. 3, 4 e 38 della Costituzione).
Pretore di Perugia, ordinanza 28 giugno 1985, n. 686, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.
- legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14, sesto comma** (artt. 36 e 53 della Costituzione).
Pretore di Firenze, ordinanza 10 dicembre 1984, n. 672/85, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.
- legge 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1** (art. 24 della Costituzione).
Corte di cassazione, ordinanza 27 marzo 1985, n. 897, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.
- legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 1, 2 e 3, commi primo, secondo e terzo** (artt. 3, 38 e 81 della Costituzione).
Pretore di Firenze, ordinanza 8 febbraio 1985, n. 702, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.
- legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6** (art. 3 della Costituzione).
Tribunale di Modena, ordinanza 19 giugno 1985, n. 703, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.
- legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6** (artt. 3, 38 e 81 della Costituzione).
Pretore di Firenze, ordinanza 8 febbraio 1985, n. 702, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.
- legge 29 ottobre 1971, n. 889, artt. 5, ultimo comma, e 17** (artt. 36 e 38 della Costituzione).
Tribunale di Foggia, ordinanza 4 luglio 1985, n. 668, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.
- d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 15, 22, quarto comma, e 30** (art. 24 della Costituzione).
Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 4 marzo 1985, n. 758, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, artt. 6, primo e secondo comma, e 9 (artt. 3, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 19 giugno 1985, n. 786, *G. U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 6 maggio 1985, n. 837, *G. U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10 e subordinatamente art. 5 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Novara, ordinanza 15 aprile 1985, n. 737, *G. U.* 26 marzo 1986, n. 12.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), 13 e 46 cpv. (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Matera, ordinanza 30 novembre 1985, n. 127/86, *G. U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1 (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 19 marzo 1985, n. 741, *G. U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Sondrio, ordinanza 17 maggio 1985, n. 635, *G. U.* 19 marzo 1986, n. 11.

Commissione tributaria di primo grado di Busto Arsizio, ordinanza 29 ottobre 1984, n. 744/85, *G. U.* 2 aprile 1986, n. 13.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 4, quinto comma (artt. 3, 53 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 4 ottobre 1984, n. 738/85, *G. U.* 5 marzo 1986, n. 9.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 23, secondo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Matera, ordinanza 30 novembre 1985, n. 127/86, *G. U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-bis (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bolzano, ordinanza 13 giugno 1985, n. 734, *G. U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 55, terzo comma, prima parte (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, ordinanza 5 marzo 1985, n. 900, *G. U.* 30 aprile 1986, n. 17.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 98, sesto comma (art. 24 della Costituzione)

Commissione tributaria di primo grado di Lecce, ordinanza 6 giugno 1985, n. 747, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.l. 8 luglio 1974, n. 255 [conv. in legge 10 agosto 1974, n. 352] (artt. 3, 10 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Novara, ordinanza 11 marzo 1985, n. 810, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 12 febbraio 1975, n. 6, art. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Perugia, ordinanza 23 ottobre 1985, n. 9/86, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Sondrio, ordinanza 16 luglio 1985, n. 763, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

Tribunale di Sondrio, ordinanza 16 luglio 1985, n. 762, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, quarto e sesto comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Saronno, ordinanza 19 aprile 1985, n. 705, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 3 giugno 1975, n. 160, artt. 9 e 10 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 maggio 1985, n. 753, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 12 luglio 1975, n. 311, art. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 9 novembre 1984, n. 884/85, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 72 e 80 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 5 aprile 1985, n. 730, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

Tribunale di Milano, ordinanza 5 aprile 1985, n. 731, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

Tribunale di Milano, ordinanza 29 marzo 1985, n. 732, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.l. 4 marzo 1976, n. 31, art. 1, sesto comma [conv. in legge 30 aprile 1976, n. 159] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Voghera, ordinanza 6 maggio 1985, n. 711, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.l. 8 ottobre 1976, n. 691, art. 8 [conv. in legge 30 novembre 1976, n. 786] (artt. 3, 47 e 53 della Costituzione).

Pretore di Rapallo, ordinanza 10 ottobre 1985, n. 798, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 23 dicembre 1977, n. 936, art. 9 [conv. in legge 23 febbraio 1978, n. 38] (artt. 3, 47 e 53 della Costituzione).

Pretore di Rapallo, ordinanza 10 ottobre 1985, n. 798, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 23 dicembre 1977, n. 942 [conv. in legge 27 febbraio 1978, n. 41] (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 maggio 1985, n. 753, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 27 febbraio 1978, n. 41 (in particolare art. 1) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 maggio 1985, n. 753, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 26, lett. b) (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 11 aprile 1985, n. 733, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 43, 44 e 45, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Lecco, ordinanza 1 ottobre 1985, n. 778, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 5 luglio 1985, n. 634, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69 (art. 42 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 14 maggio 1985, n. 677, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69 [sostituito dall'art. 1, comma 9-bis, legge 5 aprile 1985, n. 118] (art. 42 della Costituzione).

Pretore di Varazze, ordinanza 10 settembre 1985, n. 770, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

Tribunale di Genova, ordinanza 14 maggio 1985, n. 779, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627, art. 7, secondo comma (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Belluno, ordinanze (tre) 30 maggio 1985, nn. 712-714, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 21 dicembre 1978, n. 843 (in part. art. 18) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 maggio 1985, n. 753, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 57 (artt. 3 e 23 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 marzo 1985, n. 761, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 57 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).
Pretore di Roma, ordinanza 23 luglio 1985, n. 752, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 57 (artt. 3 e 53 della Costituzione).
Pretore di Enna, ordinanza 18 giugno 1985, n. 631, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, artt. 1 e 2 [conv. in legge 3 aprile 1979, n. 95]
(art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 4 marzo 1985,
n. 758, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge reg. Umbria 14 maggio 1979, n. 20 (artt. 24, 41, 42, 97 e 113 della
Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 2 marzo 1981,
n. 875/85, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge reg. Lazio 28 settembre 1979, n. 79, art. 4 (art. 119 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 novembre 1985, n. 141/86, *G.U.* 19 marzo
1986, n. 11.

Tribunale di Roma, ordinanze (quattordici) 22 novembre 1985, nn. 84-97/86,
G.U. 19 marzo 1986, n. 11.

Tribunale di Roma, ordinanza 5 ottobre 1984, n. 142/86, *G.U.* 19 marzo 1986,
n. 11.

legge reg. Toscana 20 dicembre 1979, n. 67, art. 1 (art. 117 della Costi-
tuzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 29 giugno 1984, n. 874/85, *G.U.* 23 aprile 1986,
n. 16.

d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3 [conv. in legge 29 febbraio 1980, n. 33]
(artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 marzo 1985, n. 761, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

**d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3, primo comma [conv. in legge 29 feb-
braio 1980, n. 33]** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986,
n. 13.

legge 29 febbraio 1980, n. 33, art. 3 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 12 giugno e 13 maggio 1985, nn. 707 e
708, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge reg. Puglia 12 maggio 1980, n. 43, art. 5, secondo comma (artt. 3, 36
e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 20 febbraio 1985,
n. 628, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 3 (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanze (due) 19 giugno e 29 maggio 1985, nn. 609-610, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

Pretore di Roma, ordinanza 8 luglio 1985, n. 754, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

Pretore di Roma, ordinanza 10 luglio 1985, n. 773, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 3 (art. 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 10 aprile 1985, n. 755, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, art. 1 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 13 novembre 1985, n. 136/86, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, art. 1, terzo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 14 dicembre 1984, n. 673/85, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, art. 1, ultimo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

d.P.R. 8 luglio 1980, n. 538, artt. 1 e 2 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 12 giugno e 13 maggio 1985, nn. 707 e 708, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 25 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 21 febbraio 1985, n. 157/86, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 26, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Enna, ordinanza 11 giugno 1985, n. 735, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 22 dicembre 1980, n. 928, art. 2, terzo comma (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 13 marzo 1984, n. 756/85, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

legge reg. Puglia 13 febbraio 1981, n. 19, art. 3 (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanza 20 febbraio 1985, n. 628, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, secondo e quinto comma (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Tribunale di Brescia, ordinanza 23 agosto 1985, n. 858, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 19 (artt. 36 e 53 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 10 dicembre 1984, n. 672/85, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 13 novembre 1985, n. 136/86, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [conv. in legge 26 settembre 1981, n. 537] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 12 giugno e 13 maggio 1985, nn. 707 e 708, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

Pretore di Firenze, ordinanza 14 dicembre 1984, n. 673/85, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 26 settembre 1981, n. 537, art. 12 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 23 luglio 1985, n. 752, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 54 e 77 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 24 maggio 1985, n. 748, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pergine Valsugana, ordinanza 23 luglio 1985, n. 776, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

d.l. 26 novembre 1981, n. 678, art. 1, nono e decimo comma [conv. in legge 26 gennaio 1982, n. 12] (artt. 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanze (due) 7 marzo e 28 febbraio 1985, nn. 859 e 860, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge reg. Liguria 17 febbraio 1982, n. 8, art. 4 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanze (tredici) 14 febbraio 1985, nn. 821-833, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 13 novembre 1985, n. 136/86, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 23 luglio 1985, n. 752, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 12 giugno e 13 maggio 1985, nn. 707 e 708, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

Pretore di Firenze, ordinanza 14 dicembre 1984, n. 673/85, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14, primo e quarto comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 marzo 1985, n. 761, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 16, primo e terzo comma (artt. 3, 35, 41, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Salerno, ordinanza 5 luglio 1985, n. 792, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge reg. Lombardia 30 giugno 1982, n. 30, art. 1, secondo comma (artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 12 luglio 1984, n. 904/85, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

d.l. 2 luglio 1982, n. 402, art. 5 [nel testo modif. dalla legge di conversione 3 settembre 1982, n. 627] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pisticci, ordinanza 23 luglio 1985, n. 636, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 16 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516] (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Isernia, ordinanza 13 giugno 1985, n. 767, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.l. 10 luglio 1982, n. 429, art. 32 [conv. in legge 7 agosto 1982, n. 516] (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bolzano, ordinanza 13 giugno 1985, n. 734, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 7 agosto 1982, n. 516, art. 16 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, ordinanza 13 dicembre 1984, n. 898/85, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 6 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Novara, ordinanza 3 luglio 1985, n. 846, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge reg. Toscana 6 dicembre 1982, n. 90, art. 3 (art. 117 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 29 giugno 1984, n. 874/85, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 26, quarto comma [conv. in legge 26 aprile 1983, n. 131] (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanza 1 luglio 1985, n. 743, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 30 bis [art. aggiunto dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, di conversione] (artt. 3, 38 e 81 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanze 8 febbraio 1985, n. 702, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 30-bis (artt. 5, 81, 114, 128 e 136 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 24 luglio 1985, n. 706, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 30-ter (artt. 3, 38 e 81 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 8 febbraio 1985, n. 702, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 14 [conv. in legge 11 novembre 1983, n. 638] (artt. 3, 23 53 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 13 novembre 1985, n. 136/86, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 14 [conv. in legge 11 novembre 1983, n. 638] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 10 novembre 1983, n. 638, articolo unico (artt. 3, 4 e 38 della Costituzione).

Pretore di Perugia, ordinanza 28 giugno 1985, n. 686, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 11 novembre 1983, n. 638, artt. 4 e 14 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 23 luglio 1985, n. 752, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13 .

legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanze (due) 12 giugno e 13 maggio 1985, nn. 707 e 708, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 14 (artt. 3 e 134 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanze (26) 19 e 26 novembre 1984, nn. 641-666/85, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33 (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 13 novembre 1985, n. 136/86, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 23 luglio 1985, n. 752, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 26 febbraio 1985, n. 745, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 33, n. 3 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 marzo 1985, n. 761, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 12 giugno 1984, n. 222, art. 3 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Campobasso, ordinanza 28 ottobre 1985, n. 853, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 16 luglio 1984, n. 326, art. 3 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, ordinanza 17 luglio 1985, n. 839, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 16 luglio 1984, n. 326, artt. 3 e 19 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, ordinanza 17 luglio 1985, n. 838, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 16 luglio 1984, n. 326, art. 19 (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, ordinanza 17 luglio 1985, n. 838, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 30 luglio 1984, n. 399, art. 8, secondo comma (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Enna, ordinanza 23 ottobre 1985, n. 78/86, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 6 agosto 1984, n. 425, art. 10, primo comma (artt. 24, 25, 101, 102, 103, 113, 134, 136 e 137 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 6 giugno 1985, n. 844, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge reg. Lombardia 29 novembre 1984, n. 60, artt. 35, primo e secondo comma, e 47, primo comma (artt. 3, 4, 51, 81, 97 e 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 10 maggio 1985, n. 774, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, settimo comma [conv. in legge 5 aprile 1985, n. 118] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 26 giugno 1985, n. 704, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, comma 9-bis [come inserito dalla legge 5 aprile 1985, n. 118] (artt. 3, 24, 41, 42, 101 e 102 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 18 giugno 1985, n. 820, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, comma 9-bis [convertito in legge 5 aprile 1985, n. 118] (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 8 maggio 1985, n. 739, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

Pretore di Milano, ordinanza 25 giugno 1985, n. 736, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

Pretore di Milano, ordinanza 14 giugno 1985, n. 791, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, comma 9-bis [convertito in legge 5 aprile 1985, n. 118] (art. 42 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 14 agosto 1985, n. 746, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

Tribunale di Monza, ordinanze (due) 4 luglio 1985, nn. 633 e 797, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9 e 19 marzo 1986, n. 11.

Tribunale di Monza, ordinanza 11 luglio 1985, n. 796, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

Tribunale di Monza, ordinanza 11 luglio 1985, n. 795, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

Pretore di Roma, ordinanza 19 luglio 1985, n. 819, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, art. 1, commi 9-bis, ter e quater [conv. in legge 5 aprile 1985, n. 118] (art. 42 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanze (tre) 26 giugno 1985, nn. 699-701, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 22 (artt. 2, 3, 32, 101 e 112 della Costituzione).

Pretore di Pizzo, ordinanza 23 ottobre 1985, n. 845, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 28 febbraio 1985, n. 47, artt. 31, 34, 35, 38 e 44 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lucera, ordinanze (due) 2 luglio 1985, nn. 694-695, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 27 marzo 1985, n. 103, art. 6 (artt. 101 e 104 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 13 settembre 1985, n. 811, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1 (art. 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 20 luglio 1985, n. 842, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 luglio 1985, n. 710, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

Pretore di Cento, ordinanza 10 luglio 1985, n. 751, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis (artt. 41 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Verbania, ordinanze (due) 16 e 31 maggio 1985, nn. 749-750, *G.U.* 2 aprile 1986, n. 13.

Pretore di Roma, ordinanza 20 maggio 1985, n. 777, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, n. 9-bis (art. 42 della Costituzione).

Tribunale di Forlì, ordinanza 6 giugno 1985, n. 740, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis, primo alinea (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 20 luglio 1985, n. 688, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

Pretore di Roma, ordinanza 17 luglio 1985, n. 691, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

Pretore di Roma, ordinanza 6 giugno 1985, n. 766, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

Pretore di Roma, ordinanza 22 luglio 1985, n. 759, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

Pretore di Roma, ordinanza 3 ottobre 1985, n. 848, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, comma 9-bis, primo alinea (artt. 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 15 giugno 1985, n. 689, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

Pretore di Roma, ordinanza 6 luglio 1985, n. 690, *G.U.* 19 marzo 1986, n. 11.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, commi 9-bis, primo alinea, e 9-quater (artt. 3, 24 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 17 luglio 1985, n. 692, *G.U.* 26 marzo 1986, n. 12.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, commi 9-bis, ter quater, e quinquies (art. 42 della Costituzione).

Tribunale di Messina, ordinanza 10 giugno 1985, n. 764, *G.U.* 9 aprile 1986, n. 14.

legge 5 aprile 1985, n. 118, art. 1, commi 9-bis, quater e quinquies (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 26 giugno 1985, n. 693, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 26 settembre 1985, n. 482, artt. 1, 2 e 4 (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 24 gennaio 1986, n. 137, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

disegno legge reg. Veneto approvato il 24 ottobre 1985, art. 1 (artt. 97 e 117 della Costituzione).

Presidenza Consiglio dei Ministri, ricorso 28 marzo 1986, n. 5, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.

legge 24 dicembre 1985, n. 776, art. 2, lett. e) e f) (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 6 febbraio 1986, n. 2, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

d.P.R. 30 dicembre 1985, n. 789, artt. 9 e 10 (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 7 febbraio 1986, n. 3, *G.U.* 5 marzo 1986, n. 9.

legge 15 gennaio 1986, n. 4 (art. 4, n. 7 dello statuto reg. T.A.A.).

Regione Trentino-Alto Adige, ricorso 26 febbraio 1986, n. 4, *G.U.* 12 marzo 1986, n. 10.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, artt. 3, terzo comma, secondo alinea, e 35 (artt. 20, 36, 37, 38 e 43 dello statuto speciale siciliano).

Regione Sicilia, ricorso 4 aprile 1986, n. 7, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 6, diciannovesimo comma (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 4 aprile 1986, n. 9, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 10, diciassettesimo e diciottesimo comma (artt. 81, 97, 117 e 118 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 4 aprile 1986, n. 9, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 10, diciassettesimo e diciottesimo comma (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 7 aprile 1986, n. 12, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 12, quarto comma (artt. 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 4 aprile 1986, n. 9, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 12, quarto, quinto, settimo e ottavo comma (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Lombardia, ricorso 7 aprile 1986, n. 12, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 15 (artt. 117 e 118 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 4 aprile 1986, n. 9, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 41, art. 35 (art. 3 della Costituzione e artt. 4, n. 1, 16, 6 e 104, primo comma, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).

Regione Trentino-Alto Adige, ricorso 4 aprile 1986, n. 8, *G.U.* 23 aprile 1986, n. 16.

d.P.R. 28 febbraio 1986, n. 47, artt. 9, primo e secondo comma e 10 (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 5 aprile 1986, n. 11, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

d.P.R. 28 febbraio 1986, n. 47, art. 11, primo, quarto, quinto, sesto e settimo comma (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 4 aprile 1986, n. 10, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

legge 28 febbraio 1986, n. 47, artt. da 31 a 44 (artt. 3, 77 e 128 della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanze (quattro) 31 agosto 1985, nn. 799-802, *G.U.* 30 aprile 1986, n. 17.

disegno di legge reg. Sicilia approvato il 13 marzo 1986, art. 19 (art. 51, primo comma, della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione Sicilia, ricorso 28 marzo 1986, n. 6, *G.U.* 16 aprile 1986, n. 15.