

ANNO XXVII - N. 6

NOVEMBRE - DICEMBRE 1975

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ROMA  
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO  
1975

## ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **12.750**  
UN NUMERO SEPARATO ..... » **2.250**

*Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:*

LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - ROMA  
c/c postale 1/2640

---

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

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

(6219007) Roma, 1976 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

*A decorrere dal presente numero la Sezione di Giurisprudenza Costituzionale viene curata dal collega Giuseppe Angelini-Rota, che lascia l'incarico di redigere la Sezione di Giurisprudenza Tributaria.*

*Al collega Michele Savarese, collocato a riposo a domanda, la Redazione rivolge un cordiale saluto ed il più vivo ringraziamento per la proficua attività svolta.*

*La Redazione*



# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Giuseppe Angelini-Rota) . . . . .	pag. 953
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Arturo Marzano) »	985
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Benedetto Baccari) »	1009
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi) . . . . .	» 1026
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Ugo Gargiulo) . . . . .	» 1040
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 1072
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Arturo Marzano) . . . . .	» 1123
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia di Belmonte) . . . . .	» 1146

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

QUESTIONI . . . . .	pag. 119
LEGISLAZIONE . . . . .	» 143
CONSULTAZIONI . . . . .	» 153

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA  
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE

Avvocati

GLAUCO NORI, *Ancona*; FRANCESCO COCCO, *Bari*; MICHELE DIPACE, *Bologna*;  
GIOVANNI CONTU, *Cagliari*; AMERICO RALLO, *Caltanissetta*; FILIPPO CAPECE  
MINUTOLO DEL SASSO, *Catanzaro*; RAFFAELE TAMIOZZO, *Firenze*; FRANCESCO  
GUICCIARDI, *Genova*; ADRIANO ROSSI, *L'Aquila*; GIUSEPPE ORAZIO RUSSO,  
*Lecce*; GIUSEPPE MINNITI, *Messina*; MARCELLO DELLA VALLE, *Milano*; ALDO  
ALABISO, *Napoli*; NICASIO MANCUSO, *Palermo*; PIER GIORGIO LIGNANI, *Peru-  
gia*; ROCCO BERARDI, *Potenza*; UMBERTO GIARDINI, *Torino*; MAURIZIO DE  
FRANCHIS, *Trento*; PAOLO SCOTTI, *Trieste*; GIANCARLO MANDÒ, *Venezia*.

*ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI*

- Rossi A., *L'insolvenza del concessionario dell'esecuzione di opera pubblica* . . . . . I, 1031
- Rossi A., *Perdita dell'avviamento commerciale per espropriazione per p.u.* . . . . . I, 1039

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

- Canoni - Decorrenza - Grandi derivazioni - Termine originario di ultimazione dei lavori - Sospensione del canone - Possibilità - Limiti, 1132.
- Competenza e giurisdizione - Dei tribunali delle acque - Controversie per danni da opere eseguite dalla P.A. - Danni derivanti da comportamento colposo - Ricomprensione - Condizioni, 1125.
- Competenza e giurisdizione - Incrementi alluvionali - Incontesa estraneità all'alveo - Controversia sull'appartenenza - Tribunali delle acque - Competenza - Esclusione, 1127.
- Competenza e giurisdizione - Tribunale superiore delle acque e Consiglio di Stato - Provvedimenti in materia di acque pubbliche - Competenza del Tribunale superiore, 1137.
- Diritto all'uso dell'acqua - Concessione - Scadenza - Rifiuto di rinnovazione - Illegittimità per contrasto col diritto d'uso - Esclusione, 1141.
- Giudizio e procedimento - Tribunale superiore - Consulenza tecnica - Inammissibilità, 1141.
- Piano regolatore generale degli acquedotti - Ricorso giurisdizionale - Termine - Decorrenza, 1139.

#### ADOZIONE

- Famiglia - Adesione speciale dei figli legittimi - Effetti - Questione di legittimità costituzionale - Non è fondata, 964.

#### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale di appalto per i lavori di competenza del Ministero dei lavori pubblici - Richiamo nei contratti con enti pubblici diversi dallo Stato - Efficienza negoziale - Modifiche del capitolato generale di appalto - Irrilevanza nella disciplina del rapporto, 1123.
- Appalto di opere pubbliche - Capitolato speciale di appalto - Prezzi unitari - Indicazione in lettere ed in cifre - Discordanza - Prevalenza dell'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione, 1129.

#### ATTO AMMINISTRATIVO

- Eccesso di potere - Travisamento dei fatti - Accertamento nel giudizio - Condizioni, 1141.
- Obbligo di motivazione - Natura - Limiti, 1063.

#### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Patente di guida - Sospensione prefettizia - Questione di legittimità costituzionale - Non è fondata, 965.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Credito e risparmio - Esercizio del credito - Revoca - Impugnativa - Competenza del T.A.R. Lazio, 1060.
- Dipendenti della Presidenza della Repubblica - Giurisdizione del giudice amministrativo, 1020.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Urbanistica - Vincoli urbanistici senza indennizzo: giu-



risdizione dell'AGO - L. 19 novembre 1968, n. 1187: irretroattività, 1009.

- Impiego pubblico - Esazione - Passaggio di gestione dall'appaltatore al Comune: status del personale - Iscrizione dei dipendenti nel quadro del personale delle imposte di consumo - Giurisdizione amministrativa, 1015.
- Impiego pubblico - Iscrizione nel quadro del personale delle imposte di consumo - Diritto soggettivo: esclusione, 1016.
- Impiego pubblico e privato - Diritti patrimoniali - Cumulo di trattamento di attività con trattamento di pensione - Recupero somme corrisposte indebitamente - Giurisdizione del giudice di legittimità, 1058.
- Principi generali - Regolamento di giurisdizione - Giudizio dinanzi al T.A.R. - Sospensione del procedimento - Obbligo - Sussiste - Automaticità - Esclusione - Poteri di indagine del T.A.R. - Esclusione, 1068.
- Regolamento di competenza - Rapporto tra lo strumento regolato dagli artt. 42 e 43 c.p.c. e il regolamento di cui all'art. 31 L. 1034/1971 - Diversità - Sussiste, 1071.
- Regolamento di competenza nei giudizi innanzi al T.A.R. - Sospensione del processo, 1071.

#### COMUNITA EUROPEE

- Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Scambi di prodotti agricoli - Perturbazioni prodotte da provvedimenti valutari - Importi compensativi - Determinazione - Periodo di validità - Situazione soggettiva degli esportatori, 985.
- Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Scambi di prodotti agricoli - Perturbazioni prodotte da provvedimenti valutari - Importi compensativi - Metodo di calcolo - Modifica - Lesione del principio dell'affidamento - Esclusione, 985.

#### CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

- Tribunali di Torino e di Milano - Richiesta di trasmissione di documenti inerenti al fenomeno della mafia in Sicilia - Commissione parlamentare d'inchiesta - Rifiuto - Illegittimità - Limiti, 953.

#### CONTABILITA GENERALE DELLO STATO

- Esigibilità di crediti verso lo Stato - Interessi - Decorrenza, 1028.

#### CONTRATTI DELLA P.A.

- Revisione prezzi - Prezzi correnti alla data di aggiudicazione e alla data delle intervenute variazioni - Minimi di paga sopravvenuti - Applicazione - Legittimità - Sussiste, 1055.

#### COSA GIUDICATA

- Effetti - Possibilità, in relazione a norme sopravvenute, di adozione di un provvedimento analogo a quello annullato - Sussiste, 1063.
- Esecuzione - Diniego di licenza edilizia - Annullamento e successiva sopravvenienza di piano regolatore - Nuovo diniego - Legittimità - Sussiste, 1063.

#### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Referendum abrogativo - Procedimento - Competenze dell'ufficio centrale per il referendum e della Corte Costituzionale, 981.
- V., anche *Adozione*, Circolazione, Conflitto di attribuzioni, Delitti contro la integrità e sanità della stirpe, Lavoro, Procedimento civile, Regione, Trentino - Alto Adige.

#### DELITTI CONTRO LA INTEGRITA E SANITA DELLA STIRPE

- Ammissibilità del referendum abrogativo in ordine alle relative disposizioni del codice penale, 981.

## EDILIZIA

- Contenuto del programma di fabbricazione - Figura tipica - Individuazione degli standards di cui all'art. 41 quinquies della L. 17 agosto 1942, n. 1150, 1066.
- Contenuto del programma di fabbricazione - Figure tipiche e atipiche del programma - Differenze in rapporto alla possibilità di imporre vincoli, 1065.
- Contenuto del programma di fabbricazione - Imposizione di vincoli a spazi e servizi pubblici su aree di proprietà privata - Illegittimità - Sussiste, 1052.
- Contenuto dei programmi di fabbricazione - Possibilità di imposizione di vincoli di inedificabilità o comunque a contenuto sostanzialmente espropriativo - Non sussiste, 1065.
- Figura tipica del programma di fabbricazione - Relazione con la L. 30 novembre 1973, n. 756 - Possibilità di imporre vincoli a proprietà private - Non sussiste, 1065.
- Licenza di costruzione - Attività vincolata - Limiti - Effetti, 1063.
- Piano di lottizzazione - Art. 8 L. 6 agosto 1967, n. 765 - Lottizzazioni antecedenti al 2 dicembre 1966 - Prescrizioni nuove e difformi rispetto al piano di lottizzazione, introdotte con piano regolatore generale - Necessità della motivazione - Sussiste, 1054.
- Programma di fabbricazione - Deliberazione di accoglimento di osservazioni - Adozione da parte della Giunta e non del Consiglio Comunale - Illegittimità - Sussiste, 1051.
- Programma di fabbricazione - Imposizione *ex novo* di vincoli assoluti di inedificabilità - Esclusione, 1051.
- Programma di fabbricazione - Osservazione - Accoglimento - Omissione della ripubblicazione della deliberazione di adozione del programma modificato - Illegittimità - Sussiste, 1051.
- Programma di fabbricazione - Vincolo di inedificabilità su fascia di terreno confinante con strada non pubblica - Illegittimità, 1051.
- Programma di fabbricazione - Zona di rispetto di cimiteri - Determinazione del Medico Provinciale - Competenza - Sussiste, 1052.
- Programma di fabbricazione e regolamento edilizio - Decorrenza del termine per impugnazione - Pubblicazione all'albo pretorio - Rilevanza, 1051.

## ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Edilizia scolastica - Commissione Provinciale per l'edilizia scolastica - Giudizio di idoneità sull'area da vincolare - Necessità - Sussiste, 1056.
- Edilizia scolastica - Decreto di vincolo dell'area - Parere dell'Ingegnere Capo dell'Ufficio del Genio Civile - Necessità - Non sussiste, 1057.
- Edilizia scolastica - Mancato rispetto del termine di emanazione del decreto di vincolo dell'area - Natura - Decadenza - Non sussiste, 1057.
- Edilizia scolastica - Procedimento di approvazione del vincolo - Relazione con diversa destinazione di piano particolareggiato - Possibilità di modificazione - Legittimità - Sussiste, 1056.
- Esecuzione da parte dello Stato di piani di ricostruzione di comuni danneggiati dalla guerra - Concessione a privati dell'esecuzione dell'espropriazione - Fallimento del concessionario - Obbligo del pagamento dell'indennizzo a carico dello Stato, con nota di A. ROSSI, 1031.
- Indennità - Immobile urbano adibito dal proprietario all'esercizio di attività commerciale - Compenso per avviamento commerciale - Esclusione, con nota di A. ROSSI, 1039.

- Normativa - Titolo II L. n. 865/1971 - Opere pubbliche non connesse ad opere di urbanizzazione - Applicabilità - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.
- Occupazione d'urgenza - Giudizio sulla durata della proroga - Discrezionalità - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.
- Occupazione d'urgenza - Impugnativa del decreto prefettizio di occupazione - Area non di proprietà del ricorrente - Censure - Carezza di interesse - Sussiste, 1057.
- Occupazione d'urgenza - Mancata notificazione ad un comproprietario del decreto di introduzione nel fondo - Redazione stato di consistenza - Intervento dell'interessato - Sanatoria - Sussiste, 1057.
- Occupazione d'urgenza - Proroga del termine - Proroga successiva al deposito dell'indennità ma anteriore alla scadenza del termine - Legittimità - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.
- Occupazione d'urgenza - Proroga del termine - Trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia urbanistica - Regime transitorio - Legittimità del provvedimento prefettizio - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.
- Occupazione d'urgenza - Proroga del termine in caso di indifferibilità e urgenza *ex lege* - Obbligo di motivazione - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.
- Occupazione d'urgenza - Provvedimento emesso dopo la scadenza del termine per l'inizio delle espropriazioni ma prima della scadenza del termine per eseguire i lavori - Legittimità - Sussiste, 1057.
- Occupazione d'urgenza - Rapporto con il provvedimento di espropriazione - Autonomia - Effetti in relazione alla diversità dei termini, con nota di R. TAMIOZZO, 1050.
- Occupazione d'urgenza - Termine quinquennale *ex art. 20 L.*

865/1971 - Applicabilità di detto termine alle occupazioni anteriori alla legge 865/1971 - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 1049.

#### FERROVIE

- Tranvie - Concessione - Passaggio di ferrovie su strada ordinaria - Allargamenti e deviazioni - Appartenenza, 1035.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Ricorso giurisdizionale - Espropriazione per pubblica utilità - Provvedimenti della Commissione provinciale per l'edilizia scolastica - Giudizio di idoneità dell'area - Atto autonomamente impugnabile - Ricorso proposto in sede di impugnativa del decreto di occupazione e del decreto di imposizione del vincolo - Irricevibilità - Sussiste, 1057.
- Ricorso giurisdizionale - Proporzionalità - Limiti in materia di pretese patrimoniali di pubblici dipendenti - Pretese derivanti direttamente dalla legge - Impugnativa di provvedimento formale - Necessità - Non sussiste, 1067.

#### GUERRA

- Danni di guerra - Contributo di ripristino - Detrazione - Somme corrisposte a titolo diverso dal risarcimento - Indennizzi di assicurazione - Vanno detratti, 1059.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Orario di lavoro - Personale ausiliario - Inizio un'ora prima degli altri impiegati - Settima ora - Retribuzione come lavoro straordinario - Non spetta, 1046.
- Orario di lavoro - Uffici della Capitale - D.C.G. 17 settembre 1939 - Non è più in vigore - Applicabilità dell'art. 106 R.D. n. 2960 del 1923, n. 1046.
- Stipendi, assegni e indennità - Assegno « ad personam » - Fattispecie di passaggio di carriera -

Aumenti periodici - Criteri di valutabilità - Effetti - Divieto di *reformatio in peius*, 1053.

- Stipendi, assegni e indennità - Passaggio di carriera - Differenza fra vecchia e nuova retribuzione - Conservazione del trattamento - Diritto alla corresponsione di un importo compensativo - Provvedimento di determinazione dell'assegno « ad personam » - Natura - Non è autoritativo - Impugnabilità nel termine di prescrizione, 1053.

#### IMPOSTA COMPLEMENTARE SUL REDDITO

- Azionisti - Aumento del valore nominale delle azioni e distribuzione di azioni gratuite a seguito di passaggio a capitale delle riserve - Non costituisce percezione di utili - Non tassabilità, 1083.

#### IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Decadenza - Prescrizione - Rivendita dell'area senza indicazione di provenienza - Sospensione della prescrizione, 1112.
- Agevolazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno - Primo acquisto di terreni e fabbricati - Trasferimento di stabilimento industriale già attivato e in dissesto - Esclusione dell'agevolazione, 1119.
- Agevolazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno - Primo acquisto di terreni e fabbricati per l'attuazione di iniziative industriali - Certificazione di raggiungimento del fine - Termine per la presentazione - Rilascio di certificato negativo contenente indirettamente la attestazione - Necessità di tempestiva presentazione, 1111.
- Conferimenti in società - Costituzione di patrimonio destinato allo scopo sociale - Distinzione tra conferimento a titolo di proprietà o a titolo di godimento - Irrilevanza, 1083.

- Prezzi e corrispettivi - Indicazione unica riferita a più beni - Diversi regimi tributari - Scissione del corrispettivo unico - Ammissibilità - Supplemento di accertamento, con nota di C. BAFILE, 1102.

#### IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

- Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Costituzione in data anteriore all'entrata in vigore della legge 29 luglio 1957, n. 635 - Esclusione - Ampliamento o rinnovamento di azienda già esistente - Irrilevanza, 1085.
- Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Imprese di autotrasporti - Compete, 1086.
- Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Trasferimento di imprese e industrie esistenti nei territori agevolati - Si applica, 1085.

#### IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Deduzione di passività - Conto corrente bancario - Legge 24 dicembre 1969, n. 1038 - Utilizzazione con emissione di assegni - Necessità - Rinuncia alla contestazione afferente alla documentazione - Concetto e limiti, 1080.

#### IMPOSTA SULLE SOCIETA

- Opere Pie - Gestione di aziende con fini di lucro - Esenzione - Limiti, con nota di C. BAFILE, 1077.

#### IMPOSTE DOGANALI

- Responsabile di imposta - Spedizionario doganale - Operazione di contrabbando alla quale lo spedizionario sia estraneo - Sua responsabilità per l'obbligazione di imposta - Esclusione, 1084.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Accertamento - Carattere dichiarativo - Competenza e giurisdizione

- zione - Momento della nascita dell'obbligazione tributaria - Avveramento del presupposto - Ufficio competente a liquidare il tributo, 1109.
- Azione in sede ordinaria - Precedente decisione di commissione - Termine semestrale - Sospensione feriale - Si applica, 1112.
  - Imposte dirette - Maggiorazione di aliquota per ritardata iscrizione a ruolo - Infedele dichiarazione - Concetto, con nota di C. BAFILE, 1072.
  - Imposte indirette - Condonò di cui al d.l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito con la legge 19 dicembre 1973, n. 823 - Controversia concernente soltanto interessi e soprattasse - Inapplicabilità, 1106.
  - Imposte indirette - Interessi - Prescrizione - Durata - Termine quinquennale - Si applica - Termine più breve per la prescrizione dell'imposta - Irrilevanza, 1095.
  - Interessi - Decadenza da agevolazioni - Decorrenza dalla data di esigibilità dell'imposta principale, 1113.
  - Pena pecuniaria - Prescrizione - Decorrenza - Imposta di successione - Denuncia infedele - Decorrenza del giorno della commessa violazione, 1116.

## LAVORO

- Diritto di svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro - Inapplicabilità ai lavoratori autonomi - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 979.

## LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI

- Criterio di interpretazione - Legge innovativa - Limiti in relazione alla legittimità della norma - Conseguenze in ordine alla interpretazione della L. 756/1973, 1065.

## PENSIONI

- Pensionati riassunti - Cumolo di trattamenti - Ex indennità integrativa speciale I.N.A.I.L. - Cumulabilità - Sospensione della corresponsione - Illegittimità, 1058.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Appello - Obbligazioni solidali - Litisconsorzio necessario - Esclusione, 1026.
- Convalida di sfratto per cessazione del rapporto di lavoro - Inapplicabilità del regime vincolistico delle locazioni - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 967.

## PROCEDIMENTO PENALE

- Notificazioni all'imputato irreperibile - Nomina di difensore d'ufficio residente sul posto - Imputato munito di difensore di fiducia residente in luogo diverso - Necessità, 1154.

## REATO

- Acque pubbliche - Pesca - Art. 6 R.D. n. 1604 dell'8 ottobre 1931 - Riferimento alla sola ipotesi che l'ammissione avvenga a scopo di pesca - Erroneità, 1146.
- Pesca - Scarico di rifiuti di stabilimenti industriali in acque pubbliche - Reato di pericolo, 1146.

## REGIONE

- Province autonome del Trentino-Alto Adige - Questioni di costituzionalità di leggi statali proposte in via principale - Limiti di ammissibilità, 969.

## RICORSO GIURISDIZIONALE

- Motivi - Specificazione - Necessità - Criterio - Fattispecie - Inammissibilità per genericità, 1059.

- Tassa e bollo - Inosservanza delle norme sul bollo - Sanzione di improcedibilità ex art. 28 D.P.R. n. 492 del 1953 - Abrogazione ex D.P.R. n. 642 del 1972 - Adempimenti d'ufficio, 1059.

#### TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

- G.A.T.T. - Clausola di riserva limitativa - Legislazione nazionale vigente alla data del 10 ottobre 1949 in tema di i.g.e. sui medicinali - Disparità di trattamento tra medicinali importati e medicinali di produzione nazionale - Persistenza - Legittimità, con nota di A. MARZANO, 991.

#### TRENTINO-ALTO ADIGE

- D.L. 2 febbraio 1948, n. 23 sul riacquisto della cittadinanza italiana da parte degli altoatesini - Contrasto col principio di tutela delle minoranze linguistiche - Insussistenza, 969.
- D.P.R. 1 febbraio 1974, n. 50 sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del consiglio regionale e dei consigli comunali della provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 972.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

22 ottobre 1975, n. 231 . . . . .	pag.	953
30 ottobre 1975, n. 234 . . . . .	»	964
30 ottobre 1975, n. 235 . . . . .	»	965
17 dicembre 1975, n. 238 . . . . .	»	967
17 dicembre 1975, n. 239 . . . . .	»	969
17 dicembre 1975, n. 240 . . . . .	»	972
17 dicembre 1975, n. 241 . . . . .	»	979
22 dicembre 1975, n. 251 . . . . .	»	981

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

10 dicembre 1975, nelle cause 95-98/74, 15/75 e 100/75 . . . . .	pag.	985
--	------	-----

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 25 ottobre 1974, n. 3119 . . . . .	pag.	1026
Sez. I, 11 novembre 1974, n. 3523 . . . . .	»	1028
Sez. I, 12 novembre 1974, n. 3566 . . . . .	»	1031
Sez. I, 12 novembre 1974, n. 3570 . . . . .	»	1035
Sez. I, 13 novembre 1974, n. 3596 . . . . .	»	1039
Sez. I, 16 gennaio 1975, n. 166 . . . . .	»	1086
Sez. Un., 7 maggio 1975, n. 1759 . . . . .	»	1009
Sez. Un., 10 maggio 1975, n. 1815 . . . . .	»	1072
Sez. I, 28 maggio 1975, n. 2173 . . . . .	»	1077
Sez. Un., 12 giugno 1975, n. 2332 . . . . .	»	1015
Sez. I, 19 giugno 1975, n. 2461 . . . . .	»	1080
Sez. I, 16 luglio 1975, n. 2800 . . . . .	»	1083
Sez. I, 25 luglio 1975, n. 2902 . . . . .	»	1083
Sez. Un., 5 agosto 1975, n. 2979 . . . . .	»	1020
Sez. III, 26 agosto 1975, n. 3018 . . . . .	»	1123
Sez. I, 19 settembre 1975, n. 3072 . . . . .	»	1084
Sez. I, 1° ottobre 1975, n. 3089 . . . . .	»	1085
Sez. I, 2 ottobre 1975, n. 3110 . . . . .	»	1095
Sez. I, 2 ottobre 1975, n. 3114 . . . . .	»	1085
Sez. I, 7 ottobre 1975, n. 3185 . . . . .	»	1102
Sez. III, 10 ottobre 1975, n. 3250 . . . . .	»	1125
Sez. I, 13 ottobre 1975, n. 3276 . . . . .	»	1106
Sez. I, 16 ottobre 1975, n. 3362 . . . . .	»	1109
Sez. Un., 20 ottobre 1975, n. 3403 . . . . .	»	991
Sez. I, 20 ottobre 1975, n. 3409 . . . . .	»	1111
Sez. I, 20 ottobre 1975, n. 3426 . . . . .	»	1112

Sez. II, 25 ottobre 1975, n. 3561 . . . . .	pag. 1127
Sez. I, 27 novembre 1975, n. 3966 . . . . .	» 1112
Sez. I, 27 novembre 1975, n. 3967 . . . . .	» 1116
Sez. I, 13 dicembre 1975, n. 4098 . . . . .	» 1119

## CORTE D'APPELLO DI PALERMO

23 settembre 1975 . . . . .	pag. 1129
-----------------------------	-----------

## TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE

13 giugno 1975, n. 14 . . . . .	pag. 1132
27 giugno 1975, n. 16 . . . . .	» 1137
15 luglio 1975, n. 19 . . . . .	» 1139
18 luglio 1975, n. 20 . . . . .	» 1141

## GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

## CONSIGLIO DI STATO

Ad. plen., 1° luglio 1975, n. 8 . . . . .	pag. 1046
Sez. IV, 17 giugno 1975, n. 594 . . . . .	» 1049
Sez. IV, 24 giugno 1975, n. 611 . . . . .	» 1051
Sez. IV, 8 luglio 1975, n. 665 . . . . .	» 1053
Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 688 . . . . .	» 1054
Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 695 . . . . .	» 1055
Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 696 . . . . .	» 1056
Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 699 . . . . .	» 1057
Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 776 . . . . .	» 1058
Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 778 . . . . .	» 1059
Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 838 . . . . .	» 1060
Sez. V, 27 giugno 1975, n. 924 . . . . .	» 1063
Sez. V, 4 luglio 1975, n. 937 . . . . .	» 1065
Sez. V, 11 luglio 1975, n. 1024 . . . . .	» 1065
Sez. V, 11 luglio 1975, n. 1027 . . . . .	» 1067
Sez. V, 30 settembre 1975, n. 1233 . . . . .	» 1068
Sez. VI, 3 giugno 1975, n. 178 . . . . .	» 1071

## GIURISDIZIONI PENALI

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 11 aprile 1975, n. 7985 . . . . .	pag. 1146
Sez. II, 20 giugno 1975, n. 1086 . . . . .	» 1154



## PARTE SECONDA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Giurisdizione civile - Straniero - Ingresso nel territorio nazionale, 152.

#### CONTABILITÀ DELLO STATO

- Amministrazione dello Stato - Danni prodotti ad altra Amm.ne o ad Azienda autonoma - Imputazione spesa, 152.

#### FALSO

- Falso - Impiegato dello Stato - Falsità ideologica in tabella di missione, 152.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Falso - Impiegato dello Stato - Falsità in tabella di missione, 152.

#### IMPOSTA SUL PATRIMONIO

- Imposta straordinaria sul patrimonio - Privilegio - Estinzione, 152.

#### IMPOSTE DIRETTE

- Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Durata, 153.

#### PRESCRIZIONE

- Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Decorrenza, 153.

#### PUBBLICO UFFICIALE

- Falso - Impiegato dello Stato - Falsità ideologica in tabella di missione, 153.

- Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Durata, 154.

- Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Decorrenza, 154.

#### REGIONI

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nella G.U. della Repubblica, 154.

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione del B.U. della Regione, 154.

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione tanto nella G.U. della Repubblica quanto nel B.U. della Regione - Impugnativa - Decorrenza del termine, 154.

#### RESPONSABILITÀ CIVILE

- Giurisdizione civile - Straniero - Ingresso nel territorio nazionale, 154.

#### RICORSI AMMINISTRATIVI

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nella G.U. della Repubblica, 155.

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nel B.U. della Regione, 155.

- Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione tanto nella G.U. della Repubblica quanto nel B.U. della Regione - Impugnativa - Decorrenza del termine, 155.

QUESTIONI . . . . . pag. 119

LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I. - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i> . . . . .	pag. 142
II. - <i>Questioni dichiarate non fondate</i> . . . . .	» 142
III. - <i>Questioni proposte</i> . . . . .	» 143

PARTE PRIMA



# GIURISPRUDENZA

---

## SEZIONE PRIMA

### GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 22 ottobre 1975, n. 231 - Pres. Bonifacio - Rel. Crisafulli - Tribunali di Torino e di Milano (avv.ti Dall'Ora e Bovio) c. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia (avv.ti Sandulli e Pisapia).

**Conflitto di attribuzioni - Tribunali di Torino e di Milano - Richiesta di trasmissione di documenti inerenti al fenomeno della mafia in Sicilia - Commissione parlamentare d'inchiesta - Rifiuto - Illegittimità - Limiti.**

(l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 47).

*La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali di Torino e di Milano gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, atti tutti che la Commissione medesima abbia ritenuto di mantenere segreti ai fini dell'adempimento delle proprie funzioni, mentre ha l'obbligo di trasmettere gli altri atti e documenti in suo possesso, che, a norma di legge, non siano coperti all'origine da segreto o siano esposti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria penale.*

(*Omissis*). — 1. - I giudizi per conflitto di attribuzione, promossi con le due ordinanze dei tribunali di Torino e di Milano nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della « mafia », a seguito del rifiuto da questa opposto di trasmettere ai tribunali medesimi, che ne avevano fatto formale richiesta, determinati atti e documenti in suo possesso, ritenuti dai giudici predetti necessari ai fini dell'accertamento della verità nei rispettivi processi, involgono sostanzialmente le stesse questioni e vanno perciò decisi con unica sentenza.

2. - La difesa della Commissione eccepisce pregiudizialmente la inammissibilità dei conflitti, sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo. Deduce, infatti, per un verso, che né i tribunali ricorrenti né essa Commissione sarebbero legittimati — rispettivamente — a sollevare i conflitti in oggetto ed a resistervi, non essendo

organi « competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono », come prescritto dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e che mancherebbe altresì, per altro verso, la materia di conflitto e difetterebbe nei tribunali l'interesse a ricorrere, perché gli atti e documenti, cui si riferivano le loro richieste e i dinieghi della Commissione, o non sarebbero validamente utilizzabili come mezzi di prova nei processi in corso in sede dibattimentale o avrebbero potuto e potrebbero essere richiesti ai soggetti, pubbliche autorità e privati, che li avevano autonomamente formati e da cui provenivano.

Gli argomenti addotti, peraltro, non sono tali da indurre la Corte a mutare l'avviso già espresso in linea di prima deliberazione nelle ordinanze nn. 228 e 229 del corrente anno, alla motivazione delle quali, con le ulteriori precisazioni che seguono, si fa quindi espresso rinvio.

3. - Più particolarmente, sotto il profilo soggettivo, riecheggiando una nota tesi dottrinale che, nell'interpretazione del primo comma dell'art. 37, tende a distinguere gli organi che possono entrare tra loro in conflitto da quelli legittimati al relativo giudizio (i quali ultimi sarebbero unicamente gli organi supremi dei poteri cui i primi appartengono), si assume che, nella specie, i conflitti avrebbero dovuto essere proposti dalla Corte di cassazione, anziché dai tribunali direttamente interessati, e nei confronti delle Camere, anziché della Commissione d'inchiesta. Senonché, a prescindere dalle difficoltà che allo accoglimento, in generale, di siffatta tesi, derivano dallo stesso testo dell'art. 37, dove parlandosi di « conflitto » si allude all'oggetto del giudizio, e non viceversa al giudizio sul conflitto, e dove pertanto il riferimento agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri va inteso come rivolto a designare gli organi confliggenti, e non soltanto quelli legittimati *ad processum*, è significativo rilevare che la difesa della Commissione esplicitamente ammette — da un lato — che alle Commissioni d'inchiesta deve riconoscersi (ed è positivamente riconosciuta) un'amplissima autonomia, tanto più quando, come nel caso in oggetto, siano istituite con legge e senza prefissione di termini, quindi destinate a durare oltre le singole legislature; ed altresì ammette — d'altro lato — che attualmente l'ordinamento non predispone (almeno, « espressamente ») i congegni attraverso i quali l'organo giudiziario « minore » potrebbe sollecitare l'intervento della Corte di cassazione, la quale a sua volta (si aggiunge) non può essere considerata giuridicamente come « superiore » rispetto agli altri, senza dire delle perplessità (anch'esse accennate, ma non risolte, nelle deduzioni di costituzione della Commissione) che la struttura « com-

posita » della stessa Corte di cassazione farebbe sorgere quando si volesse più precisamente stabilire in quale delle due articolazioni (Primo Presidente, Sezioni Unite, ecc.) dovrebbe ritenersi concentrata la competenza a proporre conflitto.

Ma tutte queste ammissioni, riserve e perplessità finiscono per avvalorare indirettamente, anche sul terreno pratico, le conclusioni cui la Corte ebbe a pervenire nelle ordinanze nn. 228 e 229, evidenziando — da un lato — il carattere « diffuso » che tipicamente contrassegna il potere giudiziario, ciascuna componente del quale è idonea a porre in essere pronuncie sulle quali la Corte di cassazione non sarebbe in grado di esercitare il proprio sindacato, se non nei casi previsti dai codici di rito e (con la sola eccezione di cui all'art. 41, primo comma, cod. proc. civ.) sempre dietro iniziativa di chi sia parte in giudizio; nonché — d'altro lato — l'indipendenza di cui godono, durante il corso del loro mandato, le Commissioni parlamentari d'inchiesta, anche nei confronti delle Camere, le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex art. 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori.

È da aggiungere che l'art. 37 della legge n. 87, nel definire i conflitti tra poteri la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale, non muove dal criterio della definitività degli atti che ne possono essere all'origine, ché anzi in tali conflitti (a differenza che in quelli tra Stato e Regioni o tra Regioni) un atto può addirittura mancare, essendo sufficiente a determinarli un mero comportamento, anche omissivo; ma designa gli organi legittimati a sollevarli ed a resistervi alla stregua della loro capacità ad impegnare l'intero potere. Né, in tale ordine di idee, ha riferimento agli organi che — in concreto — abbiano dichiarato definitivamente la volontà del potere, quanto invece agli organi a ciò « competenti », vale a dire che ne abbiano l'astratta possibilità.

Perde perciò consistenza il rilievo della difesa della Commissione, secondo cui, a norma dell'art. 200 cod. proc. pen., le ordinanze istruttorie dei tribunali ricorrenti, alle quali seguirono le risposte negative della Commissione, sarebbero state (e sarebbero), oltre che revocabili come ogni ordinanza, impugnabili unitamente alla sentenza di merito.

4. - È anche da disattendere l'eccezione di inammissibilità sotto il profilo oggettivo, per mancanza di materia di conflitto e carenza di interesse, che, peraltro, nella parte in cui accenna a distinguere tra le diverse specie di atti richiesti dai tribunali e rifiutati dalla Commissione, finisce per involgere questioni inerenti al merito della

controversia, o comunque con questo strettamente connesse, sulle quali occorrerà soffermarsi in prosieguo.

Ferma restando tale riserva, può e deve essere ribadito che sussiste indubbiamente nei casi in esame materia di conflitto e interesse a sollevarlo, assumendosi dai tribunali ricorrenti che dal rifiuto illegittimamente opposto dalla Commissione risulterebbe menomata la sfera di attribuzioni ad essi garantita dalla Costituzione, per l'impedimento derivantene all'acquisizione delle prove ritenute necessarie per l'accertamento della verità. Né può contestarsi che ogni valutazione sulla utilità e sulla valida utilizzabilità in giudizio dei mezzi di prova è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria procedente, sottraendosi pertanto a qualsiasi sindacato che non sia quello esplicabile dal giudice eventualmente adito in sede di gravame.

5. - Nel merito, la controversia concerne determinati atti e documenti dell'inchiesta antimafia, non inseriti negli Atti parlamentari (Documento n. XXIII-2, *Septies*, della V Legislatura) come allegati alla « Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura », ivi pubblicata, ma specificatamente indicati nell'elenco, anch'esso allegato alla relazione predetta (n. 62), denominato « Indice analitico della documentazione esistente agli atti della Commissione ». Ed il problema di fondo che si dibatte in entrambi i giudizi è, dunque, più precisamente, se la Commissione abbia l'obbligo giuridico di trasmettere all'autorità giudiziaria tali atti e documenti, potendo esimersene soltanto nei casi ed alle condizioni di cui all'art. 342 cod. proc. pen. (in relazione anche all'art. 352), ovvero se, in considerazione delle finalità di pubblico interesse cui è costituzionalmente preordinato il potere di inchiesta e delle prerogative di cui godono le Assemblee legislative ed i loro organi, nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali (delle quali soltanto è questione nella specie e tra le quali certamente rientra la funzione ispettiva, esprimentesi tra l'altro attraverso le inchieste), sia da riconoscere alla Commissione predetta la facoltà di stabilire se e quali dei suoi atti e relativa documentazione debbano essere coperti da segreto, opponibile anche agli organi giudiziari.

La posizione « di assoluta indipendenza » del Parlamento, come di altri organi « ai vertici dello Stato », anche nei loro rapporti reciproci (sent. n. 143 del 1968), è stata più volte riaffermata da questa Corte (sent. n. 15 del 1969 e sent. n. 110 del 1970: quest'ultima, con particolare riferimento alle deroghe alla giurisdizione, ammissibili nei loro confronti pur se « sempre di stretta interpretazione »), che non ha mancato, in occasione del conflitto insorto tra la Commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa e il giudice istruttore del



tribunale di Roma, di sottolineare la necessità di contemperare « l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario da ogni altro potere » con « l'indipendenza del potere politico rispetto ad ogni indebita ingerenza », anche da parte del potere giudiziario (sent. n. 13 del 1975).

Più analiticamente, l'indipendenza delle Camere (riflettentesi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse (« riserva di regolamento »: art. 64, primo comma); nella loro esclusiva competenza alla convalida dei propri membri (art. 66); nella non responsabilità dei medesimi « per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni » (art. 68, primo comma: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, in omaggio al principio democratico rappresentativo, l'art. 122, ultimo comma, estende anche ai membri dei Consigli regionali), oltre che nella immunità, che può dirsi relativa, di cui al secondo comma del detto art. 68 (non perseguibilità dell'azione penale e divieto di arresto e perquisizione personale o domiciliare senza autorizzazione dell'Assemblea, fuori dei casi di flagrante delitto che comporti obbligatorietà di mandato di cattura).

Alle quali disposizioni, contenute nella Costituzione, si aggiungono poi, svolgendone ed applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari, tra cui sono specialmente da ricordare, ai fini che qui interessano, l'art. 62 del Regolamento della Camera e il corrispondente art. 69 del Regolamento del Senato, che attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e la disposizione della forza pubblica nell'interno delle Assemblee: poiché da queste disposizioni, per lunga tradizione, si suole trarre la regola della così detta « immunità della sede » (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, così come precisamente è avvenuto nel caso in oggetto.

6. - Ma è soprattutto da rilevare che, fermo restando che il principio fondamentale in materia è quello della pubblicità degli atti parlamentari (art. 64, secondo comma, Cost.), è tuttavia rimesso alla valutazione delle Camere (e rientra nella autonomia costituzionale ad esse, come sopra accennato, garantita) di derogarvi in singoli casi, deliberando di riunirsi in seduta segreta (nella quale ipotesi, gli artt. 34, punto 3°, Reg. Camera e 60, punto 4°, Reg. Senato consentono che possano altresì stabilire di non farne stendere processo verbale).

A sua volta, l'art. 72 Cost., nel terzo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di determinare le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni legislative: al che, codificando una prassi già formatasi sotto il vigore dei precedenti regolamenti, provvede ora l'art. 65 del Regolamento della Camera, disponendo che tale pubblicità sia assicurata « mediante resoconti pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari », a cura del Segretario Generale. E del principio implicito in questa disposizione, espressamente dettata per le Commissioni legislative, ha fatto applicazione, nel caso in oggetto, la Commissione di inchiesta, così stabilendo nell'art. 1 del suo Regolamento interno del 31 luglio 1969 e nell'art. 1 del successivo Regolamento del 16 maggio 1973.

Sempre in tema di pubblicità, a parte per ora le disposizioni regolamentari che prevedono il segreto delle Commissioni « nell'interesse dello Stato » (art. 65, punto 3°, Reg. Camera, ed analogamente, seppure con formulazione più generica, parlando di « documenti, notizie o discussioni che interessano lo Stato », l'art. 31, punto 3°, Reg. Senato), sulle quali dovrà tornarsi subito appresso, mette conto rammentare in particolar modo quelle dettate per le indagini conoscitive esperite dalle Commissioni, cui viene data facoltà di decidere di non fare verbale né resoconto stenografico delle sedute a dette indagini dedicate (art. 144, punto 4°, Reg. Camera, e art. 48, Reg. Senato): trattandosi evidentemente di un settore di attività parlamentare molto vicino a quello delle inchieste.

7. - Dal complesso dei principi e delle disposizioni richiamate nei precedenti nn. 5 e 6 si ricava, dunque, che le Commissioni parlamentari d'inchiesta, le quali, sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il *plenum* delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere alla inchiesta, sono libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo — in tutto od in parte — il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri, specificamente indicati, nel caso in oggetto, dall'art. 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1720, a termini del quale « La Commissione, esaminate la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia, dovrà proporre le misure necessarie per reprimerne le manifestazioni ed eliminarne le cause ».

Non vale in contrario l'argomento che l'ordinanza del tribunale di Milano vorrebbe trarre proprio dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari, ricordate alla fine del punto precedente, relative al segreto « nell'interesse dello Stato », poiché tali disposizioni, che lette-

ralmente non tanto consentono, quanto impongono, la segretezza di determinate sedute delle Commissioni, in realtà rimettono pur sempre all'apprezzamento politico delle stesse (sicuramente non sindacabile dall'Autorità giudiziaria) di verificare se e quando l'ipotesi prevista concretamente ricorra; e perciò, nella sostanza, lungi dall'intaccare i principi sopra enunciati, ne offrono indiretta conferma. Senza dire che la circostanza che, per particolari casi, sia prescritto un obbligo non basterebbe ad escludere, per ogni altro, una facoltà, che appare invece, secondo il già detto, insita nell'autonomia delle Camere e dei loro organi, e segnatamente delle Commissioni di inchiesta da esse istituite; per le quali ultime la segretezza, che può circondarne i lavori, è funzionalizzata al conseguimento dei fini alle medesime assegnati.

Ora, com'è riconosciuto, può ben dirsi, unanimemente dalla dottrina antica e recente, tali fini differiscono nettamente da quelli che caratterizzano le istruttorie delle autorità giudiziarie. Compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di « giudicare », ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata posizione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale. E, ove nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, le Commissioni sono tenute a farne rapporto all'autorità giudiziaria, così come, nel caso in oggetto, la Commissione antimafia si è vincolata a fare con i propri regolamenti interni sopra citati, del 1969 e del 1973, e, stando a quanto affermato nella relazione, in pratica ha fatto.

Come sono diversi i fini, così differiscono o possono differire i mezzi di cui si avvalgono le Commissioni parlamentari d'inchiesta, rispetto a quelli tipici dell'autorità giudiziaria. Il secondo comma dell'art. 82 Cost. attribuisce, bensì, alle prime « gli stessi poteri », e prescrive « le stesse limitazioni », di quest'ultima, e ciò per consentire loro di superare, occorrendo, anche coercitivamente, gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare. Ma le Commissioni restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed

esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari, al contributo di studiosi, ricorrendo allo spoglio di giornali e riviste, e via dicendo. Come esattamente fu notato da una antica dottrina, le persone dalle Commissioni interrogate non depongono propriamente quali « testimoni », ma forniscono informazioni; e lo stesso è a dirsi delle relazioni varie che pubbliche autorità possono, su richiesta delle Commissioni, ad esse presentare con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui bene possono trovar posto anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia.

Ma siffatti obiettivi e mezzi di azione, nella loro reciproca connessione, postulano logicamente che le Commissioni d'inchiesta abbiano il potere di opporre il segreto alle risultanze di volta in volta acquisite nel corso della loro indagine, libere rimanendo di derogarvi, quando non lo vietino altri principi, ogni qual volta non possano derivarne conseguenze tali da impedire o intralciare gravemente l'assolvimento del loro compito: specie per venire incontro a richieste provenienti da autorità giudiziarie, in uno spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi, per fini di giustizia. In questo senso, il segreto delle Commissioni di inchiesta non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedura penale, ma può qualificarsi piuttosto, più genericamente, come un segreto funzionale, del quale spetta alle Commissioni medesime determinare la necessità ed i limiti. E non importa che, nella specie, la Commissione antimafia, nel suo ricordato regolamento interno del 1973, abbia ritenuto di affermare un « segreto istruttorio » e poi un « segreto di ufficio », ed a quest'ultimo abbia fatto riferimento nelle lettere di risposta ai tribunali ricorrenti, che stanno alle origini dei sollevati conflitti, adoperando anche circonlocuzioni e perifrasi non sempre necessarie, poiché quel che conta è la sostanza, e la sostanza è quella che emerge dalle considerazioni fin qui svolte.

Comunque, che la Commissione antimafia potesse opporre un segreto alle richieste delle autorità giudiziarie non viene contestato, se ben si guarda, dallo stesso tribunale di Torino, che, in un primo momento, nell'ordinanza 4 giugno 1973, dopo aver affermato in premessa che al Parlamento « unicamente spetta, nell'esercizio della discrezionalità politica, di stabilire e in quali limiti dare pubblicità agli atti » dell'inchiesta, invitava l'organo parlamentare al riesame « dell'opportunità di aderire alla richiesta » precedentemente avanzata, con riferimento alla documentazione « non pubblicata, pur se di essa vi è cenno nel testo delle relazioni ». Mentre poi, nell'ordinanza-ricorso

del 18 aprile 1975, il tribunale medesimo sollevava il conflitto, assumendo che con la intervenuta pubblicazione, nel 1972, della « Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso, al termine della V Legislatura », sarebbe venuto meno il segreto per determinazione della stessa Commissione, per avere questa disposto di pubblicare tra gli allegati alla Relazione predetta l'indice analitico cui si è sopra accennato al punto 5.

Ma si tratta di un equivoco, nel quale d'altronde cade anche la difesa del tribunale di Milano, insistendo, sia pure in linea subordinata, su analoga tesi. Altro è, infatti, pubblicare una serie di documenti, quali appunto quelli di cui agli allegati da 1 a 61 uniti alla relazione presentata al termine della V Legislatura, altro pubblicare un indice di documenti tuttora detenuti dalla Commissione; altra cosa è esteriorizzare il contenuto di certi atti, altro limitarsi a renderne nota l'esistenza.

E poiché, come a suo luogo non si è mancato di rilevare, il contrasto tra Commissione e tribunali ricorrenti verte esclusivamente intorno a documenti inclusi nell'indice, rimangono ferme le conclusioni fin qui raggiunte, nel senso che la Commissione d'inchiesta disponeva e dispone, in funzione delle proprie finalità, del regime di pubblicità o di segretezza dei documenti in questione.

8. - Tali conclusioni, peraltro, come dovrebbe risultare implicito nel già detto, valgono limitatamente alla documentazione relativa ad accertamenti svolti o direttamente disposti dalla Commissione, oltre che alle discussioni che hanno avuto luogo nel corso delle sue sedute e alle valutazioni ed apprezzamenti in quella sede espressi, ma non divulgati attraverso le relazioni pubblicate, e sono logicamente estensibili ad esposti ed anonimi ad essa rivolti.

Le considerazioni che precedono quanto ai particolari metodi di indagine cui una Commissione d'inchiesta può ricorrere, alla natura confidenziale o comunque riservata che possono avere le informazioni ad essa fornite o da essa raccolte, delle quali non sempre la Commissione è in grado di accertare con sufficiente sicurezza la piena conformità al vero, giustificano, infatti, la eventuale segretezza dei risultati in tali forme acquisiti, e di questi soltanto, anche per non esporre quanti forniscono informazioni al rischio di conseguenze dannose. Ed è ovvio che anche la sola prospettiva di consimili rischi costituirebbe una remora non indifferente per gli interessati, minacciando di compromettere il conseguimento, non soltanto delle finalità della singola inchiesta, ma altresì, in prospettiva, di ogni possibile inchiesta futura, vanificando in definitiva il potere che l'art. 82 Cost. conferisce alle Camere.

9. - Entro l'ambito testè precisato, il limite che dal segreto funzionale delle Commissioni d'inchiesta (cui esse soltanto hanno facoltà di derogare) può derivare all'esercizio della funzione giurisdizionale, al diritto di difesa delle parti, essenzialmente connaturato al suo vario esplicarsi, non può essere giudicato illegittimo.

A criteri analoghi si è ispirata la sentenza n. 13 del 1975, sopra citata, in tema di rapporti tra giurisdizione penale e potere politico; mentre, per quel che più particolarmente concerne il diritto di difesa garantito nell'art. 24 Cost., la Corte nella sua giurisprudenza, costantemente affermandone il carattere di diritto fondamentale, ha più volte avuto occasione di rilevare come non sia da escludere che esso abbia ad incontrare determinati limiti, necessari a contemperarne la tutela con quella pure spettante ad altri interessi costituzionalmente rilevanti; purché in ogni caso detti limiti « non siano di entità tale da comprometterne seriamente l'esercizio » (sent. n. 175 del 1970), o peggio da ridurlo ad un nome vano.

Il che non si verifica quando una Commissione d'inchiesta si attenga al criterio, nella specie adottato, come risulta dal resoconto della seduta del 16 novembre 1972, di indicare alle autorità che ad essa richiedono documenti coperti dal suo segreto « le fonti delle notizie raccolte... in modo che le predette autorità siano poste in grado di svolgere in materia propri autonomi accertamenti ».

Può aggiungersi, con specifico riguardo alla presente controversia, che non soltanto l'ampiezza delle relazioni già pubblicate e l'abbondanza della documentazione allegata, ma la stessa formulazione dell'indice, che costituisce, come accennato, un vero e proprio sommario, sono suscettibili di offrire ai tribunali ricorrenti una traccia tutt'altro che esigua per procedere essi stessi, ove lo ritengano, agli incumbenti istruttori del caso, nei modi e nelle forme previste dal codice di rito.

10. - D'altro canto, non tutti i documenti nella specie richiesti dai tribunali ricorrenti e rifiutati dalla Commissione si riferiscono ad atti da questa formati o direttamente disposti ai propri fini e secondo i propri metodi di lavoro. Sono, infatti, tra essi ricompresi anche atti precostituiti da altre autorità o da enti pubblici, nell'esplicazione dei loro compiti istituzionali; come pure documenti privati e scritti anonimi.

Di questi ultimi, consistenti in un esposto rivolto alla Commissione da Michele Pantaleone nonché in lettere anonime aventi riguardo al medesimo, del pari indirizzate alla Commissione (doc. di cui al n. 846 dell'indice allegato alla relazione pubblicata nel 1972, nn. 2 e 3), si è già detto sopra, al punto 8 della motivazione, che debbono essere assimilati a quelli formati o disposti dalla Commissione, perché nessuna differenza sostanziale sussiste tra deposizioni o confidenze da questa

raccolte ed esposti o lettere, anche se anonime, ad essa direttamente pervenuti. Non vi è, pertanto, obbligo di trasmetterli ai giudici richiedenti.

Tra gli altri atti che la Commissione semplicemente detiene, una considerazione a parte meritano quelli indicati ai nn. 787 e 788 dell'indice più volte citato, e precisamente i verbali di trascrizione delle intercettazioni telefoniche, nonché le trascrizioni dei relativi nastri magnetici, riferentisi all'apparecchio di Italo Jalongo, trasmessi dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma e dalla Questura di Roma.

Questi documenti, inerendo ad un procedimento penale in corso di istruttoria, erano e sono già a disposizione del potere giudiziario, complessivamente considerato, entro l'ambito del quale non mancano gli strumenti suscettibili di consentirne ai giudici che vi abbiano interesse l'acquisizione, né gli strumenti per dirimere eventuali contrasti tra l'una e l'altra autorità giudiziaria (art. 51 cod. proc. pen.). E non può ritenersi illegittimamente menomata la sfera di attribuzioni del potere giudiziario, per il fatto che la Commissione parlamentare, organo di un diverso potere, abbia rifiutato di consegnarli al tribunale di Milano, invitandolo per l'appunto a procurarseli presso l'altra autorità giudiziaria investita del processo cui originariamente pertengono.

Per tutto il resto, e sempre nell'ambito della specie di atti e documenti di cui ora si discorre, in ordine ai quali la Commissione non può invocare il proprio segreto funzionale (e non ha, in effetti, invocato), si tratta di accertare se e per quali tra essi i soggetti da cui originariamente provengono fossero, alla stregua di specifiche norme di legge (della cui legittimità costituzionale non sorge questione nei presenti conflitti) tenuti ad un segreto opponibile anche all'autorità giudiziaria penale.

Ma l'ipotesi non ricorre nella specie. Ed infatti:

1) il prospetto dei voti preferenziali delle elezioni regionali 1963 nella Provincia di Palermo, trasmesso da quella Prefettura (doc. di cui al n. 69 dell'indice, richiesto dal tribunale di Torino) non può considerarsi comunque segreto e la Commissione pertanto ha l'obbligo di trasmetterlo al tribunale predetto;

2) considerazioni analoghe e identiche conclusioni valgono per gli atti della Commissione d'inchiesta del Consiglio della Regione Lazio sul caso Rimi ed i relativi resoconti stenografici (doc. di cui ai nn. 736 e 784 dell'indice, richiesti dal tribunale di Milano);

3) appartengono alla categoria di atti coperti da segreto d'ufficio o professionale, non opponibile peraltro all'autorità giudiziaria in sede penale:

— le copie delle deliberazioni della Cassa di Risparmio « Vittorio Emanuele » di Palermo, relative ai rapporti tra la Cassa mede-

sima ed il Vassallo, e gli estratti conti delle varie operazioni (doc. di cui al n. 8, nn. 1 e 2, richiesti dal tribunale di Torino);

— la « documentazione varia » della Questura di Palermo, relativa alla proposta di assegnazione a soggiorno obbligato di Francesco Vassallo (doc. di cui al n. 627, richiesto dal tribunale di Torino);

— il fascicolo personale intestato al medesimo presso il Comando della Guardia di finanza di Palermo, riferentesi alle infrazioni valutarie accertate nei suoi confronti e comprendente altresì note informative, documentazione e corrispondenza varia (doc. di cui al n. 12, richiesto dal tribunale di Torino);

— l'altro fascicolo personale, intestato ad Italo Jalongo e trasmesso dalla Questura di Roma (doc. di cui al n. 790, richiesto dal tribunale di Milano).

In ordine ai quali tutti va pertanto affermato l'obbligo della Commissione parlamentare di trasmetterli ai tribunali richiedenti, restando pur sempre esclusi, in conformità dei principi sopra affermati ai punti 7 e 8 della motivazione, eventuali atti inseriti nei documenti ora elencati, ma formati dietro specifica richiesta della Commissione medesima e ad essa rivolti. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 30 ottobre 1975, n. 234 - Pres. Bonifacio - Rel. Oggioni - Purpi ed altri; Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzariti).**

**Adozione - Famiglia - Adozione speciale dei figli legittimi - Effetti - Questione di legittimità costituzionale - Non è fondata.**

(Cost. artt. 3, 29, 30, 31; legge 5 giugno 1967, n. 431).

*Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 314/4, 314/8, 314/11 e 314/26 cod. civ., nei limiti in cui consentono che sia dichiarata l'adozione speciale dei figli legittimi, nonostante l'opposizione dei genitori, con l'effetto della cessazione di ogni rapporto tra l'adottato e la famiglia di origine, salvi i divieti matrimoniali e le norme penali fondate sui rapporti di parentela (1).*

---

(1) Sull'istituto dell'adozione speciale in funzione della tutela dell'interesse del minore abbandonato, cfr. Corte Cost. 3 dicembre 1969, n. 145, in questa *Rassegna* 1969, I, 1004; 6 luglio 1971, n. 158; *ivi*, 1971, I, 999; 20 marzo 1974, n. 76, *ivi*, I, 774.



CORTE COSTITUZIONALE, 30 ottobre 1975, n. 235 - Pres. Bonifacio - Rel. De Marco - Pirillo e Galanello (n. c.); Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Carafa).

**Circolazione stradale - Patente di guida - Sospensione prefettizia - Questione di legittimità costituzionale - Non è fondata.**

*Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 16, 24, e 25 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, secondo comma, del d.P.R. 15 giugno 1959 n. 393 (codice della strada), in quanto detta norma, che conferisce al Prefetto il potere di sospendere la patente, non è in contrasto col principio della libertà di circolazione (1).*

(Omissis). — Si tratta del secondo comma dell'art. 91 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (codice della strada), che dispone: « La patente può essere sospesa dal prefetto alle persone diffidate ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 » e che, come si è riferito in narrativa, viene denunziato a questa Corte perché sarebbe in contrasto:

a) con l'art. 3 della Costituzione, in quanto riserverebbe un trattamento diverso a persone che si trovano nella identica posizione di diffidati;

b) con l'art. 16 della Costituzione, in quanto la sospensione della patente, non essendo limitata nel tempo o sottoposta a periodici riscontri dei motivi che l'hanno determinata, comporterebbe una limitazione della libertà di circolazione eccedente i limiti consentiti da tale precetto costituzionale;

c) con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, in quanto non sarebbe assicurata alcuna difesa al diffidato;

d) con l'art. 25, comma primo, della Costituzione, in quanto introdurrebbe una misura di prevenzione la cui applicazione sarebbe sottratta al giudice naturale.

2. - Prima di passare all'esame di tali censure deve premettersi che sono distinte e diverse le sfere di attribuzioni che il legislatore ha ritenuto conferire da un lato al prefetto, dall'altro all'autorità giudiziaria.

---

(1) Cfr. Corte Cost. 29 aprile 1971, n. 87, in questa *Rassegna*, 1971, I, 543.

La netta differenziazione tra queste due distinte sfere di attribuzioni ed il criterio fondamentale che serve ad identificarle sono stati chiaramente enunciati nelle sentenze di questa Corte n. 6 del 1962 e n. 87 del 1971: la sfera di attribuzioni riservate al prefetto ha per oggetto l'attività tipicamente amministrativa riguardante il rilascio (ed eventuale annullamento o revoca) della patente ed il conseguente accertamento della sussistenza dei requisiti e delle condizioni all'uopo stabiliti dalla legge; la sfera di attribuzioni riservata all'autorità giudiziaria ha per oggetto la cognizione dei reati preveduti dal codice della strada e la conseguente inflizione delle relative pene anche accessorie.

3. - Tanto premesso, si rileva:

a) che la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione (ordinanze del pretore di Oristano) deve essere dichiarata manifestamente infondata, perché in tali sensi questa Corte ha già deciso con la citata sentenza n. 87 del 1971 e non è stato addotto alcun nuovo argomento che possa giustificare una diversa soluzione;

b) che la questione di legittimità in riferimento all'art. 16 della Costituzione (ordinanza del pretore di Asti) deve del pari essere dichiarata manifestamente infondata perché in tale senso questa Corte ha già deciso con l'altra sentenza n. 6 del 1962, con la quale si è affermato e dimostrato che lungi dall'essere in contrasto con il richiamato precetto costituzionale, come si assume con l'ordinanza di rinvio, la norma denunciata ne costituisce applicazione;

c) che la questione di legittimità in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione, sollevata per la prima volta con le due ordinanze del pretore di Oristano, è infondata in quanto avverso il provvedimento di sospensione della patente, ove ne ricorrano gli estremi, possono essere esperiti tutti i mezzi di gravame sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale preveduti dalla legge avverso gli atti amministrativi;

d) che la questione di violazione dell'art. 25, comma primo, della Costituzione, pure sollevata per la prima volta con le due ordinanze del pretore di Oristano, è del pari infondata, perché la sospensione della patente preveduta dalla norma denunciata non costituisce misura di prevenzione, bensì atto di autotutela consentito dalla potestà di revoca, che corrisponde a quella di emanazione di qualsiasi atto amministrativo, sia dovuto, sia discrezionale, sempre che concorano gli estremi all'uopo richiesti dalla legge. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 17 dicembre 1975, n. 238 - Pres. Oggioni -  
Rel. Reale - Stoppa c. Cappello.

**Procedimento civile - Convalida di sfratto per cessazione del rapporto di lavoro - Inapplicabilità del regime vincolistico delle locazioni - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(Cost. artt. 2 e 3; cod. proc. civ., artt. 659 e 665).

*Non è fondata, con riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 659 e 665 del codice di procedura civile che disciplinano la convalida dello sfratto per cessazione del rapporto di lavoro senza applicazione del regime vincolistico delle locazioni (1).*

(*Omissis*). — 3. - Le questioni non sono fondate sotto alcun profilo.

Va considerato, innanzi tutto, che l'art. 659 c.p.c., secondo l'opinione comunemente seguita, può ricevere applicazione solo quando la cessazione del rapporto di prestazione d'opera non è più controversa. Pertanto non v'è ragione di dolersi della mancata distinzione tra le varie ipotesi di scioglimento del rapporto, e segnatamente tra quella di scadenza del termine prefissato e quella di licenziamento illegittimo, ipotizzate dal giudice *a quo*, dal momento che in entrambi i casi il rilascio dell'immobile, osservandosi la speciale procedura di cui all'articolo 659, può essere ordinato solo quando relativamente allo scioglimento non sussista più contestazione.

Si ricava poi dai lavori preparatori e dal testo della norma impugnata che il legislatore ha inteso riferirsi a quelle situazioni in cui il godimento dell'immobile non trova la sua fonte in un distinto contratto di locazione ma in un contratto di lavoro; a quelle ipotesi, cioè, nelle quali la concessione del godimento di un immobile non è fine a se stessa ma riveste nell'economia del contratto, che appunto per questo è caratterizzato da una diversa funzione economico-sociale, una rilevanza accessoria e non primaria, ricollegata alla prestazione d'opera.

Al contrario, la disciplina vincolistica delle locazioni presuppone — come è noto — proprio l'esistenza di un tipico contratto di loca-

---

(1) Sulla costituzionalità del procedimento di convalida di sfratto cfr. Corte Cost. 18 maggio 1972, n. 89, in questa *Rassegna* 1972, I, 747, e in particolare sull'art. 665 cod. proc. civ. cfr. Corte Cost. 27 giugno 1973, n. 94, *ivi*, 1973, I, 1051.

zione, e quindi di un contratto nel quale la concessione del godimento dell'immobile verso corrispettivo costituisce l'oggetto essenziale delle pattuizioni delle parti.

Le situazioni sono quindi diverse. E ciò è sufficiente, secondo i principi costantemente affermati da questa Corte, per escludere che l'applicazione dell'art. 659 c.p.c., razionalmente interpretato in riferimento alle singole fattispecie, la cui identificazione è riservata al giudice, comporti violazione dell'art. 3 della Costituzione.

4. - Per quanto concerne in modo specifico l'art. 665 c.p.c. (che peraltro è stato impugnato non tanto separatamente quanto per i suoi riflessi sull'art. 659) è agevole osservare che se, per quanto si è detto, l'esclusione della proroga legale e la correlativa previsione del potere di intimare lo sfratto e la licenza per finita locazione sono giustificate nelle ipotesi previste dall'art. 659 c.p.c., non può poi ritenersi che il procedimento che dall'esercizio di quel potere trae origine determini, di per sé, tra il prestatore d'opera, cui è applicabile l'articolo predetto ed i titolari di un rapporto locatizio, destinatari della disciplina vincolistica, una disparità di trattamento tale da violare l'art. 3 della Costituzione.

E ciò tanto più se si considera che questa Corte con reiterate pronunce ha, sia pure sotto profili parzialmente diversi, riconosciuto che detto procedimento è adeguatamente giustificato dalla specialità della materia e che le sue caratteristiche non ledono il diritto alla difesa, tutelata dall'art. 24 della Costituzione; ciò sul riflesso che le norme del procedimento ordinario non sono le sole che assicurino la tutela giurisdizionale e che quindi è da ritenere legittima la creazione di un sistema che abbia riguardo alle particolarità del rapporto da regolare ai fini della salvaguardia d'interessi ritenuti degni di protezione giuridica (sent. n. 89 del 1972; n. 94 del 1973 e n. 171 del 1974).

5. - Gli artt. 659 e 665 c.p.c. sono impugnati anche con riferimento all'art. 2 Cost., ma senza alcun collegamento immediato e diretto con altre norme della Costituzione.

Anche tale questione è pertanto infondata posto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'art. 2 si limita a proclamare in via generale l'inderogabile valore di quei diritti che formano il patrimonio inalienabile della persona umana, mentre è nelle norme successive che essi sono poi presi singolarmente in considerazione e, come tali, garantiti e tutelati (sent. n. 33 del 1974 e n. 37 del 1969). — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 17 dicembre 1975, n. 239 - Pres. Oggioni - Rel. Rossi - Presidente giunta provinciale di Bolzano (avv. Guarino) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Giorgio Azzariti).

**Regione - Province autonome del Trentino-Alto Adige - Questioni di costituzionalità di leggi statali proposte in via principale - Limiti di ammissibilità.**

**Trentino-Alto Adige - D.L. 2 febbraio 1948 n. 23 sul riacquisto della cittadinanza italiana da parte degli altoatesini - Contrasto col principio di tutela delle minoranze linguistiche - Insussistenza.**

(Cost., artt. 2 e 6; l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, art. 51; d.l. 2 febbraio 1948, n. 23).

*La Regione e le Province autonome del Trentino-Alto Adige possono dedurre direttamente in ricorso avverso leggi statali la violazione di norme costituzionali sempreché si concretino in una lesione della sfera di competenza costituzionale loro garantita (1).*

*Non è fondata, con riferimento al principio di tutela delle minoranze linguistiche, la questione di costituzionalità del d.l. 2 febbraio 1948 n. 23 che subordina a termini di decadenza l'istanza degli altoatesini diretta ad ottenere la revoca dell'opzione della cittadinanza tedesca (art. 1) o il riacquisto della cittadinanza italiana per coloro che avessero acquistato quella germanica (art. 2), od escludono dal riacquisto (art. 5 in relazione all'art. 2) coloro che, tra l'altro, abbiano appartenuto alle SS o alla Gestapo, abbiano ricoperto cariche in altri organismi della Germania nazista o dimostrino fanatismo od odiosità antiitaliana o siano stati condannati come criminali di guerra o per collaborazionismo (2).*

(Omissis). — 1. - Le questioni proposte dalla Provincia di Bolzano possono essere così riassunte: a) se contrasti o meno con l'art. 22 della Costituzione, che vieta la privazione della cittadinanza per motivi politici, l'articolo unico del r.d.l. 10 gennaio 1926, n. 16, secondo cui è revocabile per indegnità politica la concessione della cittadinanza italiana in seguito ad opzione effettuata a norma dei trattati di pace conseguenti la prima guerra mondiale; b) se contrastino o meno con il principio di tutela delle minoranze linguistiche (nel significato risul-

---

(1-2) Sulla inammissibilità della impugnativa diretta da parte delle Regioni e Province autonome delle leggi statali che non violino la sfera di competenza costituzionale loro garantita cfr. Corte Cost. 18 maggio 1960, n. 32, in *Giurispr. cost.* 1960, 537, Corte Cost. 11 marzo 1961, n. 1, *ivi* 1961, 3 e da ultimo Corte Cost. 16 aprile 1975, n. 86, *ivi* 1975, 799.

tante dall'art. 51 della legge costituzionale n. 1 del 1971, in relazione agli artt. 2, 26 e 50 della stessa legge, all'art. 2 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige e agli artt. 2 e 6 della Costituzione) gli artt. 1 e seguenti (segnatamente 2, 3 e 5) del decreto legislativo 2 febbraio 1948, n. 23, che subordinano a termini di decadenza l'istanza degli alto atesini diretta ad ottenere la revoca dell'opzione della cittadinanza tedesca (art. 1) o il riacquisto della cittadinanza italiana per coloro che avessero acquistata quella germanica (art. 2), ed escludono dal riacquisto (art. 5 in relazione all'art. 2) coloro che, tra l'altro, abbiano appartenuto alle SS o alla Gestapo, abbiano ricoperto cariche in altri organismi della Germania nazista o dimostrato fanatismo od odiosità anti-italiana o siano stati condannati come criminali di guerra o per collaborazionismo, per il dubbio che le norme impugnate, derogando al regime generale stabilito dalla legge sulla cittadinanza del 1912, comprimano il gruppo etnico di lingua tedesca.

L'Avvocatura dello Stato solleva eccezioni d'inammissibilità osservando che dovrebbe trovare applicazione il principio di continuità o, alternativamente, ritenersi che il principio di tutela delle minoranze linguistiche operi immediatamente in tutti i rapporti giuridici, con caducazione del disposto normativo con esso configgente. Le eccezioni sono infondate. Risulta, infatti, che nella specie la ricorrente non ha denunciato invasione da parte di leggi statali anteriori di competenze legislative rivendicate oggi come proprie sulla base della legge costituzionale n. 1 del 1971 (sentenza n. 86 del 1975). Né il principio giuridico dedotto dall'art. 51 di detta legge, può dar luogo, attesa la sua formulazione, all'abrogazione delle norme impugnate, le quali quindi, nel caso in esame, sono suscettibili di giudizio di legittimità costituzionale.

2. - La prima questione, tuttavia, è per altri motivi inammissibile. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni o le Provincie autonome possono dedurre in ricorso violazioni di norme costituzionali sempreché si concretino in una lesione della sfera di competenza costituzionale loro garantita. L'impugnata norma del 1926 opera in un ambito che trascende gli interessi della popolazione alto atesina di lingua tedesca, riferendosi agli allogeni dei territori già facenti parte del Regno austro-ungarico che avessero ottenuto la cittadinanza italiana in seguito all'opzione prevista dai trattati di pace conseguenti alla prima guerra mondiale (cfr. articoli 71 e seguenti legge 26 settembre 1920, n. 1321; art. 7 legge 19 dicembre 1920, n. 1778; art. 47 legge 21 febbraio 1923, n. 281). Il denunciato contrasto con l'art. 22 della Costituzione non può quindi essere oggi prospettato come censura autonoma dalla Provincia di Bolzano, e potrebbe venir

legittimamente sollevato, in via incidentale, da parte di un giudice che fosse chiamato ad applicare il r.d.l. 10 gennaio 1926, n. 16.

3. - Né appare fondata la seconda questione.

L'impugnato d.l. 2 febbraio 1948, n. 23, emanato a seguito di consultazioni diplomatiche con l'Austria, ed apprezzato dalle autorità austriache come contenente « norme eque e liberali » nei confronti degli optanti naturalizzati, ha preso atto della situazione giuridica e di fatto conseguente alla legge 21 agosto 1939, n. 1241, ed ai successivi accordi italo-tedeschi, consentendo a coloro che avessero a suo tempo volontariamente rinunciato alla cittadinanza italiana ed acquistato quella germanica, di riacquistare la cittadinanza italiana, malgrado le scelte precedenti.

Il legislatore del 1948 ha tuttavia stabilito che le dichiarazioni dirette al riacquisto della cittadinanza italiana, dovessero essere presentate entro termini di decadenza, e che le categorie di persone, sopra sinteticamente descritte, indicate nell'art. 5 della normativa in esame, fossero escluse dal riacquisto.

È principalmente contro tali disposizioni che sono dirette le denunce della ricorrente, assumendosi che il sistema normativo applicabile al riacquisto della cittadinanza italiana da parte degli alto atesini derogherebbe ingiustificatamente alla disciplina generale stabilita dalla legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza, mediante disposizioni speciali che pregiudicano il gruppo minoritario di lingua tedesca.

Per quanto concerne il regime di coloro che, avendo soltanto optato per la cittadinanza germanica, non l'abbiano tuttavia acquistata, l'impugnato d.l. n. 23 del 1948 consente che essi conservino la cittadinanza italiana sol che dichiarino di revocare l'opzione nei termini di decadenza stabiliti dall'art. 3. Questo ne determina variamente la durata, da un minimo di 90 giorni ad un massimo di un anno con possibilità di remissione in termini, in maniera adeguata alle varie ipotesi considerate e non diversa dalla predisposizione di altri termini di decadenza previsti dall'ordinamento giuridico italiano.

L'art. 5 della normativa denunciata risulta disposizione specifica e limitatrice dei poteri governativi rispetto all'art. 9 della legge generale del 1912, secondo cui il Governo può rendere inefficace il riacquisto della cittadinanza « per gravi motivi e su conforme parere del Consiglio di Stato ». Nel caso degli alto atesini i motivi sono assai più circoscritti: occorre che le persone indicate nell'art. 2 del d.l. del 1948 abbiano ricoperto importanti incarichi nella SOD, nella ADEURST, nella ADO, abbiano fatto parte della Gestapo, siano stati ufficiali o sottufficiali delle SS; siano stati condannati come criminali di guerra o per collaborazionismo, si siano resi colpevoli di atti di crudeltà o

di grave persecuzione in danno di cittadini italiani; abbiano dimostrato faziosità nazista, fanatismo o odiosità antiitaliana nella propaganda per le opzioni tra il 23 giugno 1939 e il 5 maggio 1945 (art. 5 citato d.l. del 1948).

La previsione di ipotesi specifiche in raffronto all'ampio tenore della legge generale sulla cittadinanza, dimostra che la normativa impugnata non lede il principio di tutela del gruppo etnico minoritario. Le norme procedurali in esame assicurano infatti ogni garanzia già nella fase amministrativa, prevedendo che il parere in ordine alla esclusione dal riacquisto sia emesso, dopo apposita istruttoria in contraddittorio con l'interessato, da una commissione presieduta da un magistrato e composta, su base paritetica, da membri facenti parte dei due gruppi linguistici, nel rispetto del principio costituzionale invocato.

Ferma restando la distinzione tra revoca della concessione della cittadinanza ed esclusione dal riacquisto di chi, acquistando una cittadinanza straniera, abbia volontariamente rinunciato a quella italiana, può ancora aggiungersi che i casi di esclusione previsti per gli altoatesini rispondono in generale agli stessi criteri che legittimano la perdita della cittadinanza secondo la legge italiana del 1912 ed i testi normativi corrispondenti di molti paesi europei. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 17 dicembre 1975, n. 240 - Pres. Oggioni - Rel. Trimarchi - Presidente giunta provinciale di Bolzano (avv. Guarino) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Giorgio Azzariti).**

**Trentino-Alto Adige - D.P.R. 1 febbraio 1974 n. 50 sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del consiglio regionale e dei consigli comunali della provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**  
(Stat. spec. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 2, 4, 25, 56 e 63; d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 30, art. 9, comma terzo).

*Non è fondata, con riferimento agli artt. 2, 4, 25, 56 e 63 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma terzo, del d.P.R. 1° febbraio 1973 n. 50 limitatamente agli incisi « ... qualora abbiano esercitato la facoltà prevista dall'art. 11, secondo comma, del citato testo unico n. 223, chiedendo l'iscrizione nelle liste elettorali per un comune della Regione Trentino-Alto Adige » e « ... sempreché abbiano esercitato la predetta facoltà ».*



(*Omissis*). — 1. - Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la Provincia autonoma di Bolzano chiede che, in riferimento agli articoli 2, 3, 6 e 48 della Costituzione, agli artt. 2, 4, 25, 56 e 63 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (t.u. 31 agosto 1972, n. 670) ed al principio di tutela delle minoranze linguistiche, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma terzo, del d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50 (esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, nonché per quelle dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano, in attuazione della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1) limitatamente agli incisi « ... qualora abbiano esercitato la facoltà prevista dall'art. 11, secondo comma, del citato testo unico n. 223, chiedendo l'iscrizione nelle liste elettorali per un comune della Regione Trentino-Alto Adige... » e « ... sempreché abbiano esercitato la predetta facoltà ».

2. - Assume la Provincia ricorrente che « il cittadino cancellato dal registro della popolazione stabile per emigrazione definitiva all'estero, che rientri in Italia dopo che siano scaduti i primi sei anni di emigrazione, anche se non abbia fatto la richiesta di reinscrizione di cui al comma secondo dell'art. 11, t.u. 20 marzo 1967, n. 223, è in grado di riacquistare immediatamente, al suo rientro in Italia, il diritto elettorale attivo, per il solo fatto di fissare la residenza in uno dei comuni della Repubblica », e che invece il cittadino, il quale sia emigrato all'estero dopo avere già maturato un quadriennio di residenza in uno dei comuni del territorio regionale del Trentino-Alto Adige o dopo avervi già trascorso un periodo di tempo inferiore, e rientri dall'estero direttamente in tale territorio, riacquista il diritto elettorale solo subordinatamente all'esercizio della facoltà di cui al citato art. 11, comma secondo, del testo unico n. 223 del 1967 e viene privato del beneficio della maturazione già avvenuta del periodo quadriennale di residenza nel territorio della Regione o della utilizzazione del minor periodo che vi abbia trascorso, ed ancor più dello stesso diritto elettorale fino a quando non siano trascorsi quattro nuovi anni.

La norma denunciata, pertanto, violerebbe in modo specifico gli artt. 25<sup>e</sup> e 63 del d.P.R. n. 670 del 1972, perché « il diritto di esercitare l'elettorato attivo dopo che si sia risieduto per quattro anni nel territorio regionale ha carattere assoluto e non può essere subordinato, dalla legge o dalla norma di attuazione, ad alcuna ulteriore condizione », e perché l'art. 9, invece, come si è detto, subordina tale diritto costituzionale assoluto al tempestivo esercizio della facoltà di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 223 del 1967.

Si avrebbe inoltre la diretta violazione dell'art. 2 dello Statuto speciale che riconosce nella Regione « parità di diritti ai cittadini »,

in relazione agli artt. 3 e 48 della Costituzione, e agli artt. 25 e 63 dello Statuto. Mentre il cittadino che abbia acquisito il diritto all'elettorato nella Regione e che quivi ritorni direttamente dopo l'emigrazione all'estero, viene costretto ad esercitare tempestivamente la ripetuta facoltà di cui al citato art. 11, comma secondo, del t.u. n. 223 sotto pena di perdere diversamente il diritto elettorale per un quadriennio, e se non esercita quella facoltà viene privato in assoluto del diritto elettorale per un periodo quadriennale (poiché non può ottenere l'iscrizione nella lista elettorale né in un comune della Regione, né in un qualsiasi altro comune della Repubblica); il cittadino residente in altro comune della Repubblica e che nel rimanente territorio dello Stato si stabilisca al ritorno dall'emigrazione, è in grado di esercitare il diritto all'elettorato non appena rientrato in Italia.

La Provincia ricorrente tende, così, attraverso la richiesta di declaratoria dell'illegittimità costituzionale dei detti incisi dell'art. 9, comma terzo, sopra indicati, a che sia affermato che il cittadino italiano, il quale abbia già maturato il quadriennio di residenza nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, sia emigrato all'estero e dopo sei anni faccia direttamente ritorno nel territorio della Regione, sia in grado di ottenere la immediata iscrizione nelle liste elettorali, in conformità di quanto dispone l'art. 25 dello Statuto speciale (t.u. n. 670 del 1972), o possa riunire al periodo di residenza in passato trascorso il nuovo periodo, al fine di completamento del quadriennio.

3. - La situazione del cittadino che emigri definitivamente o meglio stabilmente, ai fini che interessano la tenuta delle liste e degli schedari elettorali e per le conseguenti posizioni giuridiche in ordine al diritto elettorale attivo, è considerata nell'art. 11 del t.u. n. 223 del 1967. A norma del primo comma, il cittadino (cancellato dal registro di popolazione stabile, e cioè dall'anagrafe della popolazione residente nel comune) resta iscritto nelle liste elettorali del comune stesso per sei anni a decorrere dalla data della eliminazione dalla predetta anagrafe della popolazione residente, sempreché conservi i requisiti per essere elettore. A norma del secondo comma, lo stesso cittadino può durante il sessennio chiedere la conservazione dell'iscrizione nelle dette liste e se vi procede, acquista il diritto a mantenere l'iscrizione in tali liste senza alcun limite di tempo. Se non avanza la richiesta, allo scadere del sessennio è cancellato dalle liste; in tal caso, però, può chiedere la reinscrizione sempreché sia in possesso dei prescritti requisiti. Ed infine se (non è stato mai iscritto nelle liste elettorali o) dalle liste è stato cancellato, può chiedere l'iscrizione nelle liste elettorali del co-

mune di nascita o del comune di nascita dei propri ascendenti o (se donna straniera che abbia acquistato la cittadinanza italiana a seguito di matrimonio contratto con il cittadino italiano) del comune nelle cui liste elettorali il marito si trova o del comune di nascita dello stesso.

Qualora il cittadino, emigrato stabilmente all'estero, rientri definitivamente dall'estero e si stabilisca in un comune non compreso nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, può esercitare sin da quel momento il diritto elettorale attivo se iscritto nelle liste elettorali di quel comune o potrà esercitarlo a far tempo da quando, a seguito della iscrizione nel registro di popolazione stabile, sarà d'ufficio iscritto nelle liste elettorali del ripetuto comune.

Parzialmente diversa è la disciplina che si riferisce al cittadino che, prima dell'espatrio e sino a quel momento, abbia avuto la residenza in un comune del territorio della Regione Trentino-Alto Adige per un periodo ininterrotto di almeno quattro anni o per un periodo minore. Anche nei suoi confronti, finché risiede all'estero, sono applicabili le norme sopra indicate relative al mantenimento dell'iscrizione nelle liste elettorali per un sessennio, e alla richiesta di conservazione dell'iscrizione, o di reinscrizione; e per lui, inoltre, è prevista la possibilità (ex art. 9, comma terzo, del d.P.R. n. 50 del 1967) di chiedere l'iscrizione nelle liste elettorali per un comune della Regione Trentino-Alto Adige. Rientrato definitivamente dall'estero nel territorio della Regione, tale cittadino nella prima delle due ipotesi sopra dette è considerato residente nella Regione da almeno quattro anni qualora abbia esercitato la facoltà prevista dall'art. 11, secondo comma, del t.u. n. 223 chiedendo l'iscrizione nelle liste elettorali per un comune della Regione, e dal momento del rientro potrà esercitare il diritto elettorale attivo nella Regione. Se quella facoltà non abbia esercitato e non sia comunque iscritto nelle liste elettorali del Comune ove ha fissato la residenza, ottenuta l'iscrizione nel registro di popolazione stabile occorrerà il decorso di un nuovo periodo quadriennale ininterrotto di residenza nel comune perché egli possa ottenere l'iscrizione nelle liste elettorali.

Quando il cittadino sia emigrato all'estero dalla Regione nel corso del quadriennio e sia quindi iscritto nelle liste elettorali aggiunte di altro comune della Repubblica, permane iscritto in quest'ultimo comune. Se, per altro, il cittadino rimpatria e si stabilisce nella Regione, dopo aver chiesto di essere iscritto nelle liste elettorali di un comune di essa, ai fini del compimento del quadriennio di residenza nella Regione, gli viene riconosciuto anche il periodo di residenza ivi trascorso prima del trasferimento all'estero. Se non ha avanzato la detta richiesta, ai detti fini il periodo di tempo ora indicato non gli giova.

4. - È titolare del diritto elettorale attivo ogni cittadino che abbia raggiunto la maggiore età, e non si trovi in alcuna delle condizioni previste dagli artt. 2 e 3 del t.u. n. 223 del 1967.

Per l'esercizio del diritto, inoltre, l'elettore deve risultare iscritto nelle liste elettorali, in quanto l'iscrizione è una condizione indispensabile salvo che, in mancanza, l'interessato presenti una sentenza che lo dichiari elettore, a norma dell'art. 47 del t.u. 30 marzo 1957, n. 361, e dell'art. 39 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570, e ai sensi delle corrispondenti norme delle leggi elettorali regionali.

Per il cittadino residente all'estero sono dettate le norme sopra indicate, per la tenuta delle liste elettorali e per l'iscrizione nelle stesse. Tra tali norme sono quelle contenute nell'art. 11, primo e secondo comma, del t.u. n. 223 del 1967. E per esse non dovrebbe dubitarsi (in contrasto con quanto assume, invece, la Provincia ricorrente con le considerazioni svolte in memoria) della loro conformità a Costituzione (art. 48) per ciò che prevedere l'onere di chiedere la conservazione dell'iscrizione nelle liste ovvero la reinscrizione non integra una limitazione del diritto: il comportamento necessitato, a parte il fatto che, se posto in essere, è dimostrativo o indicativo di una persistente volontà o persuasione del cittadino (residente stabilmente all'estero) di essere legato alla madre patria, non costituisce in sé un rilevante sacrificio della sfera di libertà e di autonomia del soggetto.

Per i cittadini che rimpatriano definitivamente dall'estero, non vi è identità di trattamento, circa l'iscrizione nelle liste elettorali e la concreta possibilità di esercitare il diritto elettorale attivo: c'è, infatti, il cittadino che, emigrato all'estero dopo aver compiuto il quadriennio ininterrotto di residenza nella Regione o nel corso di detto quadriennio, all'atto del rimpatrio si stabilisca nella Regione, ed il cittadino che non trovandosi in quelle condizioni all'atto dell'espatrio, rimpatri del pari e si stabilisca in un comune non compreso nel territorio della Regione.

Ma la normativa che prevede e comporta tale disparità di trattamento, ed in particolare quella oggetto di denuncia, ha una sua adeguata e razionale giustificazione.

Giova, anzitutto, tener presente che l'art. 25, ultimo comma, del t.u. del 1972 (nonché l'art. 63 che all'art. 25 rinvia) detta una norma in materia di esercizio del diritto elettorale attivo, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, nelle elezioni regionali e comunali (della Provincia di Bolzano), secondo cui « per l'esercizio del diritto elettorale attivo è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni ».

La norma, dettata all'evidente scopo di « impedire che, mediante affrettate ed artificiose iscrizioni anagrafiche dell'ultima ora, possano

essere diluite le minoranze di lingua tedesca e ladina » (come esattamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato), non incide sulla titolarità del diritto (per cui — si ripete — sono richiesti i requisiti positivi e negativi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del t.u. n. 223, in coerenza con il disposto dell'art. 48 della Costituzione), ma solo sull'esercizio.

Essa è ripresa e svolta dal d.P.R. n. 50 del 1973, secondo cui sono elettori del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano i cittadini che risiedono, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, ininterrottamente, nel territorio della Regione da almeno quattro anni (artt. 1, comma primo, e 5, comma primo).

E detta norma trova esatto riscontro nell'art. 5 della legge regionale 23 luglio 1973, n. 9, che ha sostituito l'art. 8 della legge regionale 20 agosto 1952, n. 24, e successive modificazioni.

Il periodo di tempo a cui si riferisce, è di quattro anni, ininterrotto e cioè continuo, e da accertarsi, iniziando, a ritroso, dalla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali.

Il che significa che il diritto elettorale attivo possa essere esercitato nel territorio della Regione non da chi vi abbia avuto in qualsiasi tempo la residenza per un quadriennio continuo ma solo da chi vi abbia risieduto in modo continuativo almeno nel quadriennio anteriore alla detta data.

Essendo codesta la normativa per l'esercizio nella Regione del diritto elettorale attivo là ove, nell'art. 9, comma terzo, del d.P.R. n. 50 del 1973, è detto che si considerano residenti nella Regione da almeno quattro anni i cittadini che alla data dell'emigrazione all'estero avevano risieduto ininterrottamente nel territorio della Regione per almeno quattro anni e che rimpatriano definitivamente dall'estero e si stabiliscono nel territorio della Regione; o è detto che coloro che all'atto del rimpatrio risultino ancora essere iscritti nelle liste elettorali aggiunte, vi permarranno sino a quando non matureranno il prescritto periodo residenziale nel territorio regionale, tenuto conto del periodo già compiuto nello stesso territorio prima del trasferimento all'estero, sono dettate, per i soggetti trovantisi nelle indicate condizioni, disposizioni di favore.

La residenza per un periodo almeno quadriennale o inferiore al quadriennio nel territorio regionale è ipotizzata come in realtà mancante, e la legge ciò nonostante ne presume la esistenza, solo che l'interessato, prima di trasferirsi in un comune della Regione, abbia esercitato la più volte detta facoltà e almeno abbia chiesto l'iscrizione nelle liste elettorali per un comune della Regione.

Ove non fossero state dettate le indicate disposizioni di favore, il cittadino, ancorché iscritto nelle liste elettorali di un comune del

Trentino-Alto Adige, al suo rientro nella Regione non avrebbe potuto esercitare il diritto elettorale attivo perché privo del requisito della durata quadriennale e ininterrotta della residenza e non lo avrebbe potuto esercitare fino al verificarsi di codesto requisito.

5. - Tutto ciò premesso, va preliminarmente osservato che sono inammissibili e non possono quindi essere prese in considerazione le censure che hanno diretto ed esclusivo riferimento a disposizioni costituzionali e precisamente agli artt. 2, 3 e 48 della Costituzione, perché la dedotta violazione non si presenta come lesione della sfera di competenza della Provincia; e che a diversa valutazione (in conformità a quanto detto dalla Corte in precedenti occasioni: sentenza n. 1 del 1961 e n. 192 del 1970) si presta il riferimento all'art. 6 della Costituzione, perché tale disposizione può dirsi invocata come principio generale che sta a fondamento dell'art. 2 dello Statuto speciale, illuminandone il contenuto, di modo che è e rimane assunta a parametro la disposizione statutaria.

Risulta ammissibile ma non è fondata la questione come sopra sollevata in riferimento agli artt. 2 (anche in relazione all'art. 6 della Costituzione), 4, 25, 56 e 63 dello Statuto speciale nonché al principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Ed infatti:

a) le norme denunciate non contrastano con gli artt. 25 e 63 del d.P.R. n. 670 del 1972 perché esse non limitano in alcun modo, nei confronti dei cittadini che si trovino nelle condizioni di cui ai primi tre commi dell'art. 9 del d.P.R. n. 50 del 1973, il diritto elettorale attivo, e rispettano anzi il disposto statutario secondo cui « per l'esercizio del diritto elettorale attivo è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni »;

b) tenuto conto del fatto che per i cittadini residenti nel territorio della Regione l'esercizio del diritto elettorale attivo è subordinato alla verifica, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, dell'anzidetta condizione, appare razionale e giustificato che per questi cittadini, all'atto in cui essi rientrano definitivamente dall'estero nel territorio della Regione, sia previsto un trattamento giuridico non del tutto corrispondente a quello previsto per tutti gli altri cittadini all'atto in cui essi rientrano definitivamente dall'estero nel restante territorio nazionale;

c) la normativa *de qua*, ove la si consideri in relazione all'eventualità che il cittadino, pur avendo i requisiti di cui agli artt. 1, 2 e 3 del d.P.R. n. 223 del 1967, possa, per un certo periodo e addirittura sino ad un quadriennio, non essere legittimato ad esercitare il diritto

elettorale attivo, non appare costituzionalmente illegittima, poiché quella eventualità è strettamente connessa al particolare requisito voluto dall'art. 25, ultimo comma, dello Statuto speciale;

d) non può vedersi nella normativa denunciata alcuna violazione dell'art. 2 dello Statuto speciale e del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina perché nella Regione è con quella normativa riconosciuta parità di diritti ai cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono; e correlativamente non ricorre neppure la pretesa violazione dell'art. 6 della Costituzione;

e) infine, non risulta esistente e non è neppure specificato l'asserito contrasto delle norme denunciate con l'art. 4 dello Statuto speciale. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 17 dicembre 1975, n. 241 - *Pres. Oggioni - Rel. Astuti - Sindacato Ausiliari Totocalcio c. CONI* (avv. Prospretti); Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Giorgio Azzariti).

**Lavoro - Diritto di svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro - Inapplicabilità ai lavoratori autonomi - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(Cost. artt. 1, 3, 39; l. 20 maggio 1970, n. 300, artt. 14, 20, 27 e 28).

*Non è fondata, con riferimento agli articoli 1, 3 e 39 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 14, 20, 27 e 28 dello Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970 n. 300) i quali garantiscono ai soli prestatori di lavoro subordinato l'attività sindacale aziendale mediante riunioni di assemblee nelle unità produttive e la disponibilità di locali per le rappresentanze sindacali aziendali e le relative riunioni (1).*

(*Omissis*). — 1. - Il pretore di Genova solleva, in riferimento agli artt. 1, 3 e 39, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 14, 20, 27 e 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Secondo l'ordinanza di rimessione, le norme denunciate dello « Statuto dei lavoratori », in quanto applicabili ai soli rapporti di lavoro subordinato, con esclusione dei rapporti di lavoro autonomo, configgerebbero con il principio sancito dall'art. 39, primo comma, della Costituzione, che assicura la libertà di organizzazione sindacale a tutti i lavoratori, « senza distinzione in ordine alla natura del

(1) Sui criteri di distinzione fra lavoro autonomo e lavoro subordinato cfr. Cass. 2 febbraio 1973 n. 324, in questa *Rassegna* 1973, I, 369 con nota di L. SICONOLFI.

lavoro svolto, sia esso prestato alle dirette dipendenze di altra persona, o più o meno autonomamente ». Ulteriore profilo di incostituzionalità dovrebbe inoltre ravvisarsi rispetto agli artt. 1 e 3 della Costituzione, di cui il principio enunciato nell'art. 39 « è diretta applicazione e specificazione », e « alla luce dei quali la tutela della libertà e della dignità sociale compete senza differenza a tutti coloro che traggano la propria fonte di sostentamento dall'esplicazione di attività lavorativa, subordinata o autonoma che sia ».

2. - La questione non è fondata. Altro è la libertà di organizzazione sindacale, che l'art. 39 della Costituzione riconosce e garantisce a tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi, ed altro è il diritto di svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro, che l'art. 14 dello « Statuto dei lavoratori » assicura, nei confronti dei datori di lavoro, in necessaria correlazione con l'esistenza di rapporti di lavoro o di impiego subordinato. La disposizione dell'art. 14, come quelle degli artt. 20 e 27, concernenti l'attività sindacale aziendale mediante riunione di assemblee nelle unità produttive, e la disponibilità di locali per le rappresentanze sindacali aziendali e le relative riunioni, costituiscono una speciale forma di tutela del lavoro subordinato, diretta ad assicurare l'esercizio dell'attività sindacale nell'ambito dell'azienda, all'interno dei luoghi di lavoro e, sotto certe condizioni, nelle singole unità produttive. Questa particolare tutela è stata dettata con riguardo alla posizione dei lavoratori subordinati nell'organizzazione dell'impresa, in funzione del fatto che essi prestano con continuità la loro opera nell'interno di una comunità organizzata di lavoro, caratterizzata da vincoli di dipendenza e subordinazione.

È evidente che i motivi a cui si ispira questa speciale disciplina normativa non sussistono nei confronti dei lavoratori autonomi, i quali non prestano la loro opera al servizio esclusivo d'un datore di lavoro, né sono permanentemente inseriti in una organizzazione aziendale, con vincoli di subordinazione. La essenziale differenza che intercorre tra lavoro subordinato e lavoro autonomo giustifica pienamente non solo la diversa regolamentazione giuridica di questi rapporti, ma anche il diverso regime di tutela delle due categorie di lavoratori per quanto attiene all'esercizio delle attività sindacali. Escludendo l'applicabilità ai lavoratori autonomi delle disposizioni degli artt. 14, 20 e 27 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e conseguentemente anche dei mezzi di repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro previsti dall'art. 28, il legislatore non ha violato né gli artt. 1 e 39 della Costituzione, né l'art. 3, dato che il principio di eguaglianza postula parità di trattamento solo quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive a cui si riferisce una determinata disciplina giuridica.



3. - È opportuno precisare che la prospettata disparità di trattamento non sussiste nemmeno nei casi in cui, come nella fattispecie che ha dato luogo al presente giudizio, trattasi di attività lavorativa avente bensì carattere autonomo, ma prestata in favore di un solo soggetto, e svolta in locali messi a disposizione dal medesimo. Ciò che ha rilievo ai fini della speciale tutela dell'esercizio delle attività sindacali nei luoghi di lavoro è infatti precisamente il vincolo di subordinazione conseguente al rapporto di dipendenza, che si concreta con l'effettiva inserzione permanente dei lavoratori nella organizzazione aziendale. Ben diversa è invece la posizione di chi, come i cosiddetti « ausiliari » del CONI-Totocalcio, venga invitato di volta in volta a prestare opera quale scrutatore delle schedine dei concorsi-pronostici, senza obbligo di presentarsi al lavoro né sanzioni per l'ingiustificata assenza, e quindi anche senza la possibilità per l'ente di contare stabilmente sulle sue prestazioni. Di fronte a tale posizione dei lavoratori, per cui lo stesso giudice *a quo* ha ritenuto di dover escludere nel rapporto il carattere della subordinazione, è chiaro che nessuna rilevanza può attribuirsi al fatto che l'attività saltuaria e discontinua venga prestata presso un solo soggetto, e nei locali da questo predisposti. La natura del rapporto, data l'effettiva autonomia dei lavoratori, non richiede ovviamente alcuna particolare tutela quanto allo esercizio dell'attività sindacale che essi ben possono svolgere liberamente, senza che occorran speciali forme di garanzia per la sua esplicazione nell'interno dei luoghi di lavoro, o nell'ambito di una organizzazione aziendale alla quale sono estranei, non essendo legati da alcun vincolo di dipendenza. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1975, n. 251 - Pres. Oggioni - Rel. De Stefano (Camera di consiglio).

**Costituzione della Repubblica - Referendum abrogativo - Procedimento - Competenze dell'ufficio centrale per il referendum e della Corte Costituzionale.**

(Cost. art. 75; l. 25 maggio 1970, n. 352).

**Delitti contro la integrità e sanità delle stirpe - Ammissibilità del referendum abrogativo in ordine alle relative disposizioni del codice penale.**

(Cost. art. 75, secondo comma; cod. pen. artt. 546, 547, 548, 549, comma secondo, 440, 351, 552, 553, 554, 555).

*Spetta all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione la competenza ad accertare la legittimità della richiesta di referendum prevista dall'art. 75 della Costituzione, anche relativamente alle disposizioni di legge che in epoca anteriore o successivamente alla richiesta di referendum siano state dichiarate costi-*

tuzionalmente illegittime. Spetta, invece, alla Corte Costituzionale giudicare se la richiesta di referendum abrogativo presentata a norma dell'art. 75 della Costituzione sia ammissibile ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso (1).

Le disposizioni degli articoli 546, 547, 548, 549, comma secondo, 550, 551, 552, 553, 554 e 555 del codice penale non rientrano tra quelle eccettuate dall'art. 75, comma secondo, della Costituzione e pertanto è ammissibile la richiesta di referendum popolare per la loro abrogazione (2).

(Omissis). — 1. - Nel complesso procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, al fine di determinare le modalità di attuazione del referendum popolare per l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, previsto dall'articolo 75 della Costituzione, assumono precipuo rilievo le funzioni demandate all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'art. 12 della citata legge. Tale Ufficio è, infatti, chiamato, dal successivo art. 32, ad accertare che la richiesta di referendum sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della richiesta medesima. Una volta poi espletate le operazioni di votazione e di scrutinio, è lo stesso Ufficio che, ricevuti i verbali e i relativi allegati, procede all'accertamento delle condizioni prescritte dal penultimo comma dell'art. 75 della Costituzione, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum (art. 36 legge cit.). Infine, all'Ufficio anzidetto compete dichiarare che le operazioni non hanno più corso, se, prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati (art. 39 legge cit.).

Al controllo di legittimità demandato all'apposito Ufficio è preclusa soltanto la cognizione dell'ammissibilità del referendum, ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione (art. 32, comma secondo, legge cit.). Per l'art. 2 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, spetta, infatti, alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costitu-

---

(1-2) La sentenza 26 gennaio 1972 n. 10 richiamata in motivazione è pubblicata in questa *Rassegna* 1972, I, 13.

Va segnalato che successivamente l'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 7 gennaio 1976 emessa in applicazione dell'art. 39 della l. 25 maggio 1970 n. 352, ha dichiarato che le operazioni relative al referendum non hanno più corso limitatamente all'art. 553 cod. pen., mentre non sussistono — allo stato — ragioni ostative allo svolgimento delle stesse operazioni relativamente alle altre norme del codice penale di cui alla iniziativa in esame.

zione, siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. E le modalità di tale giudizio — in conformità a quanto previsto dal richiamato art. 2 della legge cost. n. 1 del 1953 — sono state appunto stabilite dalla citata legge n. 352 del 1970, precisamente all'art. 33.

Trattasi, dunque, di una competenza che si è aggiunta a quelle demandate alla Corte dall'art. 134 della Costituzione; ed il relativo giudizio, per il limitato oggetto (sentenza di questa Corte n. 10 del 1972), per la sua inserzione in un procedimento unitario che si articola in più fasi consecutive e conseguenziali, per la sua peculiare funzione di controllo in ordine ad un atto del procedimento di abrogazione in corso, si atteggia con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

2. - Alla stregua di tali premesse, si dà atto che l'Ufficio centrale per il referendum, con l'ordinanza del 7 novembre 1975, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 546, 547, 548, 549, comma secondo, 550, 551, 552, 553, 554, 555 del codice penale. Ne consegue per la Corte, nella sede attuale, il compito di verificare se tali disposizioni appartengano o meno alle categorie di leggi sottratte al referendum abrogativo dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

3. - Gli articoli dianzi indicati — tutti collocati sotto il Titolo X, Dei delitti contro la integrità e la sanità della stirpe, del Libro II del codice penale — concernono un complesso di ipotesi delittuose, e precisamente l'aborto di donna consenziente (art. 546), l'aborto procuratosi dalla donna (art. 547), l'istigazione all'aborto (art. 548), la morte o lesione della donna derivate dal fatto preveduto dall'art. 546 (art. 549, comma secondo), gli atti abortivi su donna ritenuta incinta (art. 550), la procurata impotenza alla procreazione (art. 552), l'incitamento a pratiche contro la procreazione (art. 553), il contagio di sifilide o di blenorragia (art. 554); inoltre, l'articolo 551 contempla una riduzione delle pene stabilite dagli articoli da 546 a 550, dianzi indicati, e dall'art. 545 (del quale non è proposta l'abrogazione), se alcuno dei fatti ivi preveduti è commesso per causa di onore; e l'art. 555 prevede un aumento della pena, e nel caso di recidiva la interdizione perpetua dalla professione sanitaria, se il colpevole di uno dei delitti preveduti dall'art. 545, dalla prima parte e dal secondo capoverso dell'art. 546, dagli artt. 548, 549, 550, dalla prima parte dell'art. 552 e dall'art. 553, è persona che esercita una professione sani-

taria. Appare evidente che tali disposizioni non rientrano tra quelle eccettuate dall'art. 75, comma secondo, della Costituzione, e pertanto è ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per la loro abrogazione, una volta che ne è stata dichiarata la legittimità a mente dell'art. 32 della citata legge n. 352 del 1970.

4. - Così precisati i limiti della sua competenza, la Corte non può non rilevare che, con sua sentenza n. 49 del 10 marzo 1971, pubblicata in G. U. n. 74 del 24 marzo 1971, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 553 cod. pen. (incitamento a pratiche contro la procreazione), del quale ora il promosso *referendum* intende conseguire l'abrogazione; e che detto articolo, pertanto, ha cessato di avere efficacia, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, fin dal giorno successivo alla pubblicazione della richiamata sentenza, né può, da tale data, aver più applicazione (art. 30, comma terzo, legge 11 marzo 1953, n. 87), con ciò risultando assorbita la finalità cui istituzionalmente è preordinato il *referendum* abrogativo.

Rileva, altresì, la Corte che, con sua sentenza n. 27 del 18 febbraio 1975, pubblicata in G. U. n. 55 del 26 febbraio 1975, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 546 cod. pen. (aborto di donna consenziente), « nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre »; e che tale pronuncia è intervenuta in data posteriore a quella (5 febbraio 1975) in cui — come rilevasi dalla motivazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione — i promotori avevano reso nota, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della citata legge n. 352 del 1970, la loro iniziativa per la richiesta di un *referendum* abrogativo, tra gli altri, del menzionato art. 546, dando così avvio al relativo procedimento.

La Corte si arresta a tali constatazioni, senza inoltrarsi nelle loro implicazioni: non appartiene, infatti, al presente giudizio la cognizione della problematica che si profila in conseguenza di quanto rilevato, potendo essa investire — riferita che sia all'intero complesso normativo o ai soli due articoli sopra menzionati o ad uno solo di essi — tanto la conformità a legge della richiesta di *referendum*, quanto l'ulteriore svolgimento delle operazioni (art. 39 legge n. 352 del 1970). Come si è innanzi ricordato, ai relativi controlli, ed alla soluzione delle pertinenti questioni, è preposto l'Ufficio centrale per il *referendum*, al quale questa sentenza va comunicata, in ottemperanza al disposto dell'ultimo comma dell'art. 33 della citata legge. — (Omissis).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 10 dicembre 1975, nelle cause 95-98/74, 15/75 e 100/75 - *Pres.* Lecourt - *Avv. gen.* Trabucchi - Union Nationale des Coopératives Agricoles de Céréales, Société Coopérative Agricole de la Haute Normandie, Société de commerce, de stockage et d'étude de l'Ouest Européen (avv. Espinosa e Ryziger), Compagnie Continentale France (avv. Jean-Denis Bredin), Compagnie Algérienne de Meunerie (avv. Brisac) e Comptoir Commercial André et Cie (avv. Lussan) c. Commissione delle Comunità europee (ag. Gilsdorf e Paulin) e Consiglio delle Comunità europee (ag. Vignes).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Scambi di prodotti agricoli - Perturbazioni prodotte da provvedimenti valutari - Importi compensativi - Determinazione - Periodo di validità - Situazione soggettiva degli esportatori.**

(Regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Scambi di prodotti agricoli - Perturbazioni prodotte da provvedimenti valutari - Importi compensativi - Metodo di calcolo - Modifica - Lesione del principio dell'affidamento - Esclusione.**

(Regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974; regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746; regolamento del Consiglio 30 aprile 1973, n. 1112).

*Le disposizioni del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 non attribuiscono agli esportatori alcun diritto a che venga mantenuto in vigore un determinato metodo di calcolo degli importi compensativi. Ai sensi dell'art. 1 di questo regolamento, il diritto di fruire di un importo compensativo o l'obbligo di pagarlo sorgono unicamente in funzione dell'effettiva esportazione e solo nel momento in cui essa ha luogo (1).*

*La prevedibilità di una modifica del sistema di calcolo degli importi compensativi esclude che gli operatori interessati possano fare legittimo affidamento sul perdurare di un previgente sistema (2).*

---

(1-2) La sentenza in rassegna va segnalata sia per la lineare esposizione, in essa contenuta, circa « le finalità e le vicissitudini del regime degli importi compensativi », sia per la rilevanza di principio del criterio adottato per escludere che una modifica del sistema di calcolo degli importi compensativi, anche se disposta senza norme transitorie, possa rendere la Comu-

(*Omissis*). — *In diritto*. I sei ricorsi in esame tendono a far condannare la Commissione al pagamento di varie somme, a titolo di risarcimento dei danni che le ricorrenti avrebbero subito a causa dell'applicazione del nuovo metodo di calcolo degli importi compensativi, istituito con regolamento del Consiglio n. 1112/73 (G. U. 1973, n. L 114, pag. 4), ad esportazioni per le quali il rilascio della licenza era avvenuto anteriormente alla modifica apportata col suddetto testo. Benché il danno derivante dall'applicazione del nuovo metodo di calcolo sia stato limitato dai provvedimenti transitori adottati dalla Commissione col regolamento n. 2042/73 (G. U. 1973, n. 207, pag. 34), questi non sarebbero stati tuttavia sufficienti ad eliminarlo completamente.

#### *Sulla ricevibilità.*

Pur senza sollevare un'espressa eccezione d'irricevibilità, la Commissione fa carico alle ricorrenti nelle cause 95-98/74, con riferimento all'art. 37, § 4, del regolamento di procedura, di non aver allegato ai ricorsi tutti i contratti e le licenze d'esportazione in base alle quali esse sostengono di aver acquistato il diritto all'applicazione di un determinato metodo di calcolo degli importi compensativi, oppure di aver agito facendo affidamento sul fatto che tale metodo sarebbe rimasto in vigore. Va ritenuto che le denunciate irregolarità non solo hanno potuto ostacolare le parti convenute nella preparazione della loro linea di difesa, ma inoltre sono state sanate, senza alcuna valida giustificazione, solo dopo la conclusione della fase scritta e pochi giorni prima dell'inizio della fase orale del procedimento. Benché non sia possibile, allo stato degli atti, decidere in merito all'entità del preteso danno, la Corte è tuttavia in grado di pronunciarsi sulla questione preliminare dell'eventuale responsabilità della Comunità.

Nelle cause 95-97/74 e 100/75, come pure, in parte, nella causa 98/74, le licenze d'esportazione erano state rilasciate a terzi prima della modifica del regime degli importi compensativi ovvero prima della sua entrata

---

nità responsabile dei danni in ipotesi subiti per aver presupposto o confidato nella persistente applicazione del previgente sistema: criterio con il quale sono state rigettate le numerose domande di risarcimento proposte in ragione della modifica del sistema di calcolo degli importi compensativi disposta con il regolamento del Consiglio 30 aprile 1973, n. 1112.

Quanto ai limiti in cui può ammettersi una responsabilità della Comunità per attività normativa, ed in particolare per l'adozione di nuove norme senza disposizioni transitorie, cfr., da ultime, le sentenze della Corte di giustizia 4 febbraio 1975, nella causa 169/73, e 14 maggio 1975, nella causa 74/74, *retro* I, 654 e 655, con note di commento e richiamo ai precedenti.

in vigore, mentre gli estratti sono stati trasmessi alle ricorrenti solo in data successiva. Contro i rispettivi ricorsi il Consiglio eccepisce espressamente l'irricevibilità, sostenendo che il diritto al risarcimento *ex art. 215* non è trasferibile, e che quindi il titolo su cui si fondano le ricorrenti non ha alcun valore.

Le ricorrenti nelle cause 95-97/74 e 100/75 fanno valere contratti da esse stipulati prima che intervenisse la modifica del suddetto regime o prima della sua entrata in vigore, e secondo i quali esse erano tenute ad adempiere gli obblighi derivanti dalle licenze. Perché la normativa comunitaria permette la cessione di estratti delle licenze, alle ricorrenti deve essere consentito di provare ch'esse appartengono alla categoria dei titolari di diritti quesiti o di coloro il cui legittimo affidamento merita protezione. La circostanza che le ricorrenti fossero in possesso di estratti loro ceduti da terzi può essere rilevante nel merito, ma non influisce sulla ricevibilità dei ricorsi.

*Nel merito.*

Le ricorrenti sostengono, in primo luogo, che l'applicazione del nuovo metodo di calcolo degli importi compensativi alle esportazioni effettuate in base a contratti stipulati anteriormente ha violato i loro diritti quesiti, sorti all'atto del rilascio delle licenze d'esportazione in cui era stato prefissato l'importo della restituzione. Pur ammettendo che gli importi compensativi non possono costituire oggetto di prefissazione, esse assumono che il metodo di calcolo degli stessi, qual era al momento della « sottoscrizione » delle licenze, doveva essere mantenuto in vigore durante l'intero periodo di validità dei titoli, per tutte le esportazioni cui questi si riferivano.

Le disposizioni del regolamento n. 974/71 non attribuiscono agli esportatori alcun diritto a che venga mantenuto in vigore un determinato metodo di calcolo degli importi compensativi. Ai sensi dell'art. 1 di questo regolamento, il diritto di fruire di un importo compensativo o l'obbligo di pagarlo sorgono unicamente in funzione dell'effettiva esportazione e solo nel momento in cui essa ha luogo.

Il mezzo usato sulla violazione di diritti quesiti va perciò disatteso.

Le ricorrenti sostengono inoltre che l'applicazione del nuovo metodo di calcolo degli importi compensativi ha violato il principio dell'affidamento, per aver reso vane le loro legittime aspettative quanto al perdurare del sistema precedente.

È opportuno ricordare anzitutto le finalità e le vicissitudini del regime degli importi compensativi. Il sistema dell'unità di conto comunitaria, equivalente ad un certo peso di oro, ha permesso a suo tempo,

grazie ai rapporti stabiliti fra le monete degli Stati membri, la determinazione di prezzi unici per l'intera Comunità. Gli eventi monetari del 1971, caratterizzati dall'abbandono, in pratica, del regime internazionale relativo ai margini di oscillazione dei tassi di cambio, hanno indotto il Consiglio a creare un sistema che, all'occorrenza, consentisse agli Stati membri di riscuotere (all'importazione) e di versare (all'esportazione) degli importi compensativi, sia negli scambi con gli altri Stati membri, sia in quelli coi Paesi terzi. Tale sistema mirava a neutralizzare l'incidenza dei provvedimenti monetari sui prezzi di taluni prodotti agricoli di base per i quali vigevano prezzi d'intervento, al fine di evitare deviazioni di traffico.

Il carattere provvisorio del regime degli importi compensativi è sottolineato dal regolamento del Consiglio n. 974/71, il cui art. 8, n. 2, dispone che tale regime « cessa di essere applicabile a decorrere dal momento in cui tutti gli Stati membri interessati applicano nuovamente le regolamentazioni internazionali relative ai margini di fluttuazione dei tassi di cambio ». Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, questa norma che ha lo scopo di stabilire il termine per l'automatica abrogazione del regolamento, lascia intatto il dovere delle istituzioni comunitarie di modificare il sistema ogni qualvolta ciò appaia necessario per garantire la sua funzione correttiva. Altrimenti, l'applicazione del regime degli importi compensativi avrebbe potuto divenire fonte di distorsioni.

In pratica, il sistema subiva varie modifiche e veniva esteso di fatto a tutti gli Stati membri originari; dopodiché il Consiglio, con regolamento n. 2746/72, lo rendeva obbligatorio e decideva che il finanziamento sarebbe avvenuto nell'ambito della politica agricola comune. Nonostante l'adozione delle suddette modifiche, il metodo di calcolo degli importi compensativi non veniva cambiato negli anni 1971 e 1972, e consisteva nell'applicare, ai prezzi dei prodotti agricoli di cui trattasi, una percentuale pari al divario fra la parità ufficiale e la parità reale della moneta nazionale rispetto al dollaro U.S.A.

In tal modo, il Consiglio intendeva tener conto della circostanza che gli scambi avvenivano in gran parte sulla base del dollaro. Poiché il tasso di cambio del dollaro U.S.A. veniva preso in considerazione per il calcolo degli importi compensativi, il suddetto sistema offriva di fatto una certa protezione contro il rischio connesso — nell'ipotesi di contratti stipulati in dollari — ad una svalutazione di questa moneta, anche se tale protezione non ha mai costituito uno specifico obiettivo del sistema.

Poiché, all'inizio del 1973, nonostante la svalutazione intervenuta nel febbraio, la pressione sul dollaro U.S.A. continuava a farsi sentire, il Consiglio decideva, nella seduta dei giorni 11 e 12 marzo 1973, che, in primo luogo, le banche centrali degli Stati membri avrebbero cessato di sostenere il dollaro e, in secondo luogo, le monete dei sei Stati membri



avrebbero potuto fluttuare verso l'esterno, pur rispettando nei loro reciproci rapporti determinati margini di oscillazione. Di conseguenza, ed in seguito a richiesta formulata dal Consiglio il 12 marzo 1973, la Commissione proponeva allo stesso Consiglio, il 21 marzo successivo, di abbandonare il riferimento al dollaro per sostituirlo, quanto ai sei Stati membri le cui monete fluttuavano all'unisono, col riferimento a tassi centrali e, quanto agli altri tre Stati membri, col riferimento a tassi rappresentativi, fissati in base ai cambi rilevati sul mercato durante un determinato periodo.

L'eventualità che il Consiglio approvasse la proposta presentatagli dalla Commissione il 21 marzo (proposta attesa fin dal 12 marzo e immediatamente giunta a conoscenza degli ambienti interessati, sia tramite la stampa, sia grazie ai regolari contatti con la Commissione) diveniva sempre più probabile, tanto più che la decisione adottata dal Consiglio il 12 marzo implicava quotidiane modifiche dei tassi di cambio vigenti fra le monete degli Stati membri e il dollaro. La proposta veniva effettivamente approvata dal Consiglio col regolamento n. 1112/73, del 30 aprile 1973, pubblicato lo stesso giorno ed entrato in vigore il 1° maggio successivo.

A norma dell'art. 3 del regolamento n. 1112/73, questo ha effetto « a decorrere dal giorno in cui entrano in vigore le modalità necessarie per la sua applicazione ». La Commissione, che aveva adottato i regolamenti d'attuazione il 30 maggio 1973, li pubblicava nella *Gazzetta Ufficiale* solo il 4 giugno 1973, data in cui essi cominciavano ad essere efficaci.

Al fine di esaminare in tale contesto le operazioni che sono all'origine dei presenti ricorsi, è opportuno fare una distinzione a seconda che i contratti d'esportazione siano stati conclusi in epoca successiva o anteriore alla pubblicazione del regolamento n. 1112/73.

#### *Contratti stipulati dopo il 30 aprile 1973.*

Le ricorrenti che hanno concluso contratti d'esportazione dopo il 30 aprile 1973 non potevano ignorare il regolamento n. 1112/73, né il nuovo metodo di calcolo degli importi compensativi. Nel testo del regolamento, nulla fa pensare che le modalità d'attuazione avrebbero compreso un qualsiasi provvedimento transitorio relativo ai contratti stipulati prima della data stabilita per l'applicazione del nuovo metodo di calcolo degli importi di cui trattasi. Essendo libere di prendere tutte le precauzioni che sembrassero loro utili, nella stesura dei contratti di vendita, queste ricorrenti non possono sostenere di aver assunto impegni in quanto facevano affidamento sul mantenimento in vigore del vecchio metodo di calcolo, per le progettate esportazioni.

*Contratti stipulati prima del 30 aprile 1973. — Contratto del 23 marzo.*

La ricorrente nella causa 15/75 ha concluso un contratto d'esportazione il 23 marzo 1973, vale a dire il giorno stesso in cui la Commissione sottoponeva la sua proposta al Consiglio. Il contratto riguardava la vendita di 35.000 tonnellate di orzo all'impresa polacca Rollimpex, ad un prezzo espresso in dollari.

La ricorrente assume ch'essa avrebbe potuto dare esecuzione al contratto fornendo sia orzo di produzione comunitaria, sia orzo prodotto in Paesi europei non membri della Comunità. In quest'ultima ipotesi, essa avrebbe acquistato la merce in dollari, mentre nella prima avrebbe pagato il prezzo comune, ma avrebbe potuto fruire della restituzione alla esportazione e dell'importo compensativo.

Essendosi riservata, nel contratto, un'opzione riguardo alla provenienza dell'orzo, la ricorrente non può far valere di aver assunto impegni in funzione dell'affidamento ch'essa faceva sull'esistenza di un importo compensativo, e tanto meno sul mantenimento in vigore del vecchio metodo di calcolo di tale importo.

Esercitando, il 30 marzo 1973, il suo diritto di opzione a favore della esportazione di orzo comunitario, e chiedendo una licenza di durata eccezionalmente lunga, con prefissazione dell'importo della restituzione, la ricorrente, da avveduto esportatore, ha fatto una scelta di politica commerciale in funzione dell'andamento del mercato, con tutti i rischi ad essa inerenti.

Fra tali rischi prevedibili alla data del 30 marzo o, al massimo, del 20 aprile, giorno in cui le veniva rilasciata la licenza — ed in cui essa avrebbe ancora potuto ritirare la propria domanda — vi era la probabilità che il metodo di calcolo degli importi compensativi venisse modificato. Anche se non era sicuro che la modifica proposta dalla Commissione sarebbe stata decisa dal Consiglio, un prudente operatore avrebbe dovuto rendersi conto, a quell'epoca, che era imminente l'istituzione di un nuovo metodo di calcolo.

La ricorrente non può quindi far valere il suo legittimo affidamento nel perdurare del metodo applicato in precedenza.

*Contratti del 28 e del 29 marzo.*

Con un contratto concluso a Mosca, in data 28 marzo 1973, fra un importatore sovietico ed un esportatore francese (Groupement d'Intérêts Economiques Francecéréales), quest'ultimo s'impegnava a vendere 300 mila tonnellate di orzo francese (quantitativo portato l'indomani a 500.000 tonnellate), ad un prezzo espresso in dollari.

Le ricorrenti nelle cause 95-98/74 hanno precisato che detto contratto era stato negoziato dal Governo francese, in quanto « operazione di prestigio », che lasciava all'esportatore solo un modesto margine di profitto, ma era destinata ad aprire un nuovo mercato francese di cereali. Concluso il contratto, lo stesso Governo avrebbe invitato vari commercianti francesi ad eseguirlo e, a quanto sostiene la ricorrente nella causa 98/74, avrebbe loro imposto tale esecuzione. Le ricorrenti e parecchi altri commercianti avrebbero perciò aperto, nell'aprile 1973, un « conto sociale ».

Tuttavia, il documento prodotto in giudizio relativamente a questo punto non è datato, né del resto vi figura la ricorrente nella causa 96/74.

In ogni caso, alla data del 29 marzo il Consiglio aveva già deliberato in merito alla proposta della Commissione, e — tenuto conto dell'insieme di circostanze di cui sopra — la modifica del sistema di calcolo degli importi compensativi era prevedibile. Non si può quindi sostenere che il contratto del 29 marzo sia stato stipulato dall'agente francese in funzione dell'affidamento sul mantenimento in vigore del vecchio metodo di calcolo di tali importi.

Il fatto che il contratto del 29 marzo sia stato stipulato per un quantitativo di 500.000 tonnellate, a lungo termine e in dollari, in un momento in cui le banche centrali degli Stati membri non erano più tenute ad intervenire a sostegno di questa moneta, implicava in realtà un notevole rischio commerciale.

Tenuto conto di tutti questi elementi, è inammissibile la tesi secondo cui le ricorrenti potevano, all'epoca della conclusione del contratto, fiare affidamento sul perdurare del sistema precedentemente in vigore.

I ricorsi vanno perciò respinti. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, sez. un., 20 ottobre 1975, n. 3403 - Pres. Boccia - Rel. Leone - P. M. Di Majo (diff.) - S.p.a. Laboratori Glaxo (avv. Scarpa) c. Ministero delle finanze (avv. Stato Fanelli).

**Trattati e convenzioni internazionali - G.A.T.T. - Clausola di riserva limitativa - Legislazione nazionale vigente alla data del 10 ottobre 1949 in tema di i.g.e. sui medicinali - Disparità di trattamento tra medicinali importati e medicinali di produzione nazionale - Persistenza - Legittimità.**

(G.A.T.T., art. IV; d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 348, art. 10; legge 7 gennaio 1949, n. 1, art. 11; d.m. 9 febbraio 1949).

*Per quanto concerne i medicinali, per legislazione vigente alla data del 10 ottobre 1949 ai sensi della clausola di riserva limitativa prevista nel G.A.T.T., tale da legittimare, se discriminatoria rispetto ai prodotti*

*importati, la persistente applicazione di un trattamento differenziato, deve intendersi la normativa contenuta all'art. 10 del d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 348 ed all'art. 11 della legge 7 gennaio 1949, n. 1, con la quale è stata stabilita in via generale e come contenuto del sistema di imposizione, sia pur conferendosi al Ministro il compito di determinare le aliquote in concreto applicabili, la discriminazione delle aliquote i.g.e per i prodotti importati rispetto a quelli nazionali; ed alla operatività della clausola di riserva limitativa non è quindi di ostacolo la scadenza del termine di efficacia del singolo provvedimento ministeriale vigente alla data del 10 ottobre 1949, che non rappresentava la legislazione a quella data vigente, ma costituiva atto di normazione secondaria integrativo delle indicate disposizioni legislative (1).*

(Omissis). — All'esame delle varie proposizioni nelle quali si articola il motivo di ricorso, giova premettere il richiamo delle linee generali di applicazione dell'Accordo G.A.T.T. nell'ordinamento italiano, stabilite da questa Corte di Cassazione, con una serie di sentenze (qualcuna delle quali è stata tenuta presente anche dalla Corte di Venezia nella decisione che si esamina), che hanno studiato in profondità le questioni relative a tale materia: si tratta delle sentenze 17 aprile 1972 n. 1196, 8 giugno 1972 n. 1771 e 1773, 4 gennaio 1975 n. 2 e 7 gennaio 1975 n. 10. Secondo le meditate conclusioni di dette sentenze:

#### **(1) Ancora in tema di normativa G.A.T.T.**

1. - Con la sentenza in rassegna, e con le altre due in pari data n. 3407 e n. 3408 (di contenuto rispettivamente analogo e conforme), le Sezioni unite hanno avuto nuovamente occasione di pronunciarsi a proposito della normativa G.A.T.T., questa volta in tema di prodotti medicinali.

Nella prima parte delle tre decisioni risultano espressamente confermati i vari principi enunciati già in precedenti sentenze, e da ultimo in quelle 4 gennaio 1975, n. 2 e 7 gennaio 1975, n. 10 (*retro*, I, 82 e 88), sulla diretta applicabilità delle clausole del G.A.T.T., sulla necessità di intendere il principio della parità di trattamento tributario con riferimento al carico fiscale complessivo gravante sul prodotto nazionale e sul corrispondente prodotto straniero, e sulla inammissibilità di valutazioni volte a verificare la idoneità di determinati provvedimenti legislativi a realizzare la perequazione di trattamento voluta dal legislatore.

È stato ribadito, in particolare, che « dinanzi ad una legge interna che riveli lo scopo di adeguare i due trattamenti secondo appositi criteri e misure, al fine di eliminare una posizione di pregiudizio del prodotto nazionale rispetto a quello importato, il giudice è privo di potere per escludere la reale necessità della perequazione e per applicare, in contrasto con la legge, il trattamento tributario, disposto per i prodotti nazionali, anche ai prodotti importati », e che « il giudice quando ravvisa che una legge da applicare persegue lo scopo di adeguare il trattamento tributario, secondo appositi criteri o misure, al fine di eliminare una posizione che il legislatore considera di pregiudizio del prodotto nazionale rispetto a quello im-

1) Non ha fondamento la tesi secondo la quale per tutta la seconda parte dell'Accordo G.A.T.T., nella quale è inserita la norma III che qui interessa non sarebbe intervenuto l'ordine di esecuzione da parte del legislatore italiano, sicché la norma III non sarebbe stata inserita nello ordinamento giuridico italiano. Al contrario, dalle leggi di esecuzione 5 aprile 1950, n. 295 e 7 novembre 1957 n. 1307, risulta che lo stato Italiano ha recepito nel suo ordinamento, in modo totale, le parti prima e terza dell'Accordo Generale ed ha recepito pure la parte seconda dello Accordo medesimo, anche se solo nella misura in cui tale parte risultava compatibile con la legislazione vigente al 10 ottobre 1949: cioè l'ordine di esecuzione contenuto nelle dette leggi ha adottato la clausola di riserva limitativa (cosiddetta *stand-still*), con la quale lo Stato riservante, nello aderire ad un Trattato multilaterale, mira a salvaguardare in qualche parte la propria legislazione, nel senso di consentire l'applicazione del Trattato (nella specie, della parte seconda dell'Accordo G.A.T.T., ma solo per il caso e nel limite che non si abbia incompatibilità con la legislazione vigente ad una data determinata.

---

portato, deve applicare la legge, senza possibilità di accertare se il presupposto pregiudizio sussistesse nella realtà e senza poter stabilire se i criteri o le misure adottate dal legislatore siano o meno idonee a stabilire la perequazione di trattamento »; e rimane invero ancora da verificare a quale concreto risultato possa condurre l'indagine dell'interprete sul « carico complessivo delle imposizioni che direttamente o indirettamente colpiscono il prodotto importato e quello nazionale similare, ai fini della comparazione dei due trattamenti », considerato che per eliminare la sperequazione in ipotesi ravvisata dovrebbero calcolarsi aliquote diverse da quelle stabilite dalle leggi o quantomeno dovrebbe necessariamente disapplicarsi, quando il divario risultasse coincidente alla misura di una determinata imposizione, la legge che tale disposizione imponesse, e quindi procedersi a quel sindacato di merito ed a quella « disapplicazione » che le riportate affermazioni di principio escludono invece *a priori*.

2. - Nelle tre decisioni in rassegna, inoltre, le Sezioni unite hanno per la prima volta preso in considerazione, quanto alla questione di principio sulla idoneità delle clausole del G.A.T.T. ad attribuire ai singoli diritti soggettivi suscettibili di tutela in sede giurisdizionale, la diversa soluzione affermata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, alla quale aveva accennato la difesa della controricorrente Amministrazione.

« L'Amministrazione delle finanze — hanno infatti rilevato le Sezioni unite — osserva che in recenti sue decisioni la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato che le norme del G.A.T.T. non sono idonee, perché prive del carattere di norme *self-executing*, ad attribuire ai singoli cittadini degli Stati aderenti il diritto di farle valere in giudizio (sent. 12 dicembre 1972, nelle cause riunite n. 22 e n. 24 del 1972 e 24 ottobre 1973, nella causa n. 9 del 1973).

« L'osservazione è esatta — hanno affermato le Sezioni unite — ma non è determinante di modifiche nella giurisprudenza di questa Corte suprema, perché le decisioni ora citate della Corte di giustizia delle Comu-

2) La norma dell'art. III parte seconda dell'Accordo Generale, con cui le parti contraenti riconoscono che le tasse e le altre imposizioni interne, così come le leggi, regolamenti e prescrizioni riguardanti le vendite, la messa in vendita, l'acquisto, il trasporto, la distribuzione o l'utilizzazione dei prodotti non dovranno essere applicati ai prodotti importati o nazionali in maniera da proteggere la produzione nazionale e s'impegnano a non sottoporre le merci di importazioni a tasse o altre imposizioni interne, superiori a quelle che colpiscono i prodotti nazionali similari, dev'essere intesa nel senso che la parità di trattamento deve essere rapportata non al singolo atto impositivo considerato a se stante che possa colpire il prodotto nazionale o quello importato in occasione di un atto economico che l'interessi, bensì al carico tributario complessivo che incida, nel territorio dello Stato, su un determinato prodotto: il quale carico tributario non può essere maggiore, per i prodotti importati dai Paesi aderenti all'Accordo, di quello che grava sui prodotti nazionali similari. La norma, infatti, tende a raggiungere una parità sostanziale, non formale, tra i trattamenti tributari, al fine di assicurare la libera circolazione dei prodotti, con l'abolizione dei mezzi diretti o indiretti di protezione della produzione nazionale: parità, quindi, quantitativamente eguale, anche se i fattori componenti sono qualitativamente differenti. In tale valutazione comparativa non viene in considerazione il regime

---

nità europee prescindono dalla valutazione di concretezza che le norme dell'Accordo generale possono acquisire con l'inserzione nella legislazione di questo o di quello tra gli Stati aderenti, concretezza che si pone in termini diversi e che probabilmente solo il giudice nazionale può valutare in pieno, nella considerazione unitaria dell'ordinamento in cui opera.

« Ma giova pure aggiungere — precisano le tre sentenze — che l'interpretazione adottata da questa Corte di cassazione è più aperta e più consona ai principi internazionali circa l'obbligo degli Stati aderenti di dare ad essi, nell'ordinamento interno, l'applicazione che meglio realizzi gli scopi per i quali i Trattati stessi sono stati conclusi ».

3. - Certamente, la sommarietà di tali valutazioni può spiegarsi con l'accento solo incidentale fatto dalla difesa dell'Amministrazione, nella specie, all'orientamento della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Deve peraltro escludersi, evidentemente, che le riprodotte considerazioni possano aver fornito adeguata giustificazione di una così radicale divergenza di soluzioni (già in altre occasioni evidenziata: cfr. in *Rass. Avv. Stato*, 1974, 314 e segg., in nota, e 1975, 82 e segg., in nota), e soprattutto delle gravi conseguenze cui tale divergenza può dar luogo nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

4. - L'affermazione secondo cui le norme del G.A.T.T. avrebbero *acquisito* una « concretezza » (evidentemente non già loro propria) con la loro inserzione nell'ordinamento interno (e quindi con l'ordine di esecuzione) appare del resto sostanzialmente contraddittoria con lo stesso *iter* logico seguito, nelle precedenti note decisioni, per affermare l'efficacia *self-executing* delle clausole del G.A.T.T.: efficacia che risulta infatti riconosciuta in ra-

tributario cui i prodotti importati siano stati sottoposti nel Paese di produzione, sia perché il Paese importatore non può vedere compromessa la sua sovranità condizionandola ai provvedimenti tributari dei Paesi dai quali provengono i prodotti importati, sia perché le norme dell'accordo G.A.T.T. si riferiscono esclusivamente e testualmente alle norme interne dei Paesi importatori, che nel loro territorio assoggettano ad imposizioni i prodotti importati.

Nella valutazione del carico complessivo delle imposizioni stabilite per i prodotti importati, non vengono in considerazione neppure i tributi che si riscuotono per il fatto o all'atto dell'importazione, trattandosi di tributi doganali non contemplati nella clausola di parità dell'Accordo Generale. Se però un'imposta all'importazione corrisponde a quella che, seppur diversamente congegnata, colpisce la stessa merce all'interno — come l'I.G.E. all'importazione rispetto all'I.G.E. sugli atti interni di commercio — essa deve essere considerata vera e propria imposta interna;

3) Rientra nei compiti degli organi amministrativi e giurisdizionali del Paese importatore, senza necessità di ulteriore intervento degli organi legislativi, accertare il carico complessivo delle imposizioni che

---

gione dello specifico contenuto precettivo di tali clausole, in quanto, cioè, il principio di cui all'art. IV, ad esempio, « non si esaurisce in una mera generica enunciazione programmatica, ma contiene un precetto sufficientemente specifico, completo nei suoi elementi, e, come tale, capace di operare senza bisogno di una ulteriore integrazione legislativa » (cfr.: sentenza 4 gennaio 1975, n. 2 e 7 gennaio 1975, n. 10, *Rass. Adv. Stato*, 1975, I, 82 e 88), e quindi secondo prospettiva nell'ambito della quale l'inserzione, mediante l'ordine di esecuzione, nell'ordinamento interno non veniva certo considerata come idonea a far acquisire alle clausole del G.A.T.T. una concretezza della quale fossero di per sé in ipotesi prive.

In altri termini, una volta ritenutosi, secondo lo stesso criterio di valutazione adottato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (ma con opposto risultato), che le norme del G.A.T.T. sono per loro natura di portata precettiva, e quindi come tali suscettibili, con loro ricezione nell'ordinamento interno, di diretta ed immediata applicazione ed in particolare idonee ad attribuire ai singoli diritti soggettivi, non è possibile, senza contraddire la premessa, far derivare tale efficacia e tale (già presupposta) concretezza dall'inserzione delle norme nell'ordinamento interno, tanto più quando la legge di ricezione, come risulta nella specie, nessuna integrazione o precisazione contenga che possa far acquisire alle norme internazionali una concretezza maggiore o diversa di quella già loro propria.

5. - Anche la seconda delle argomentazioni sopra riprodotte (quella cioè con la quale le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno sottolineato, con implicita censura della diversa soluzione adottata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, la maggiore aderenza della propria soluzione ai principi internazionali « circa l'obbligo degli Stati aderenti ai Trattati di dare ad essi, nell'ordinamento interno, l'applicazione che meglio realizzi gli scopi per i quali i Trattati stessi sono stati conclusi ») non sembra possa assumersi risolutiva ai fini in esame; e ciò in quanto il

direttamente o indirettamente colpiscono il prodotto importato e quello nazionale similare, ai fini della comparazione dei due trattamenti. Peraltro, dinanzi ad una legge interna che riveli lo scopo di adeguare i due trattamenti secondo appositi criteri e misure, al fine di eliminare una posizione di pregiudizio del prodotto nazionale rispetto a quello importato, il giudice è privo di potere per escludere la reale necessità della perequazione e per applicare, in contrasto con la legge, il trattamento tributario, disposto per i prodotti nazionali, anche ai prodotti importati.

Queste Sezioni Unite riconfermano ancora una volta i criteri generali di applicazione dell'Accordo G.A.T.T. nel territorio della Repubblica Italiana richiamati or ora ed in confutazione dei quali, in questo giudizio, non sono addotte ragioni nuove. L'amministrazione delle Finanze osserva che in recenti sue decisioni la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha affermato che le norme del G.A.T.T. non sono idonee, perché prive del carattere di norme *self-executing*, ad attribuire ai singoli cittadini degli Stati aderenti il diritto di farle valere in giudizio (sent. 12 dicembre 1972 nelle cause riunite n. 22 e 24 del 1972 e 24 ottobre 1973 nella causa n. 9 del 1973). L'osservazione è esatta ma non è determinante di

---

rilievo evidenzia in effetti la esigenza di rispettare gli obblighi assunti in sede internazionale (e non può quindi, sotto questo profilo, non essere condiviso), e presuppone, oltretutto, la soluzione da verificare (la superfluità, cioè, di norme interne da emanare per l'applicazione dei principi concordati in sede internazionale), ma non è di per sé confermativo della portata *self-executing* delle clausole dell'Accordo.

Una tale portata del resto, trattandosi di norme applicabili, in via di principio, con la condizione della reciprocità, comporterebbe la verifica, anche in sede giudiziale, della ricorrenza di tale condizione: verifica necessaria proprio per un'applicazione « che meglio realizzi gli scopi per i quali i Trattati stessi sono stati conclusi », per essere ovvio che ciascuno Stato interessato ha aderito al G.A.T.T. per agevolare le *proprie* esportazioni, e non quelle degli altri aderenti, e che si è quindi obbligato a non ostacolare le importazioni proprio e soltanto in vista dei vantaggi che alla esportazione dei propri prodotti sarebbero derivati dall'analogo obbligo assunto dagli altri Stati, e non certo allo scopo di favorire le loro esportazioni.

6. - Le argomentazioni che inducono a dubitare della portata *self-executing* delle clausole del G.A.T.T. sono state già altre volte ricordate, anche con riguardo alla necessità di distinguere tra diretta applicabilità di una norma e sua eventuale idoneità ad attribuire ai singoli diritti suscettibili di tutela in sede giurisdizionale.

La esigenza di tale distinzione è stata di recente sottolineata, anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario, dall'avv. gen Warner (e secondo impostazione condivisa poi dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 22 gennaio 1976, resa nella causa 60/75, Russo) nelle conclusioni presentate per la causa 31/74, nelle quali ha rilevato, dopo aver premesso che senza l'art. 189 del trattato CEE « ciascun regolamento comunitario avrebbe dovuto venir recepito mediante la procedura prevista dalla



modifiche nella giurisprudenza di questa Corte Suprema, perché le decisioni ora citate della Corte di Giustizia della CC.EE. prescindono dalla valutazione di concretezza che le norme dell'Accordo Generale possono acquisire con l'inserzione della legislazione di questo o di quello tra gli Stati aderenti, concretezza che si pone in termini diversi e che probabilmente solo il giudice nazionale può valutare in pieno, nella considerazione unitaria dell'ordinamento in cui opera.

Ma giova pure aggiungere che l'interpretazione adottata da questa Corte di Cassazione è più aperta e più consona ai principi internazionali circa l'obbligo degli Stati aderenti ai Trattati di dare ad essi, nell'Ordinamento interno, l'applicazione che meglio realizzi gli scopi per i quali i Trattati stessi sono stati conclusi.

Premesso tutto quanto fin qui detto, si potrebbe pervenire rapidamente alla decisione di rigetto del ricorso, per essere stata proposta la domanda attrice e condotta la causa sul presupposto, non corretto, che si potesse valutare la parità tributaria voluta dall'Accordo per ciascun tipo di imposta.

Ma alla completezza dell'indagine giova l'esame specifico del motivo di ricorso.

---

costituzione dello Stato interessato », che da ciò « non si ricava però che qualsiasi norma di qualsiasi regolamento attribuisce ai cittadini degli Stati membri diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare ».

« Noi tutti conosciamo — ha osservato al riguardo l'avv. gen. Warner — leggi interne, che senza dubbio fanno parte della legislazione nazionale, contenenti norme che impongono allo Stato o ad enti pubblici degli obblighi senza con ciò attribuire ai cittadini corrispondenti diritti soggettivi. Tale è pure il caso dei regolamenti comunitari. Le loro norme hanno efficacia diretta, nel senso di attribuire diritti soggettivi che possono essere tutelati dai giudici nazionali, solo quando possiedono i ben noti requisiti fissati dalla Corte, vale a dire siano chiare e non sottoposte a condizioni, ed *altresì non richiedano ulteriori provvedimenti d'attuazione* ».

Tali argomentazioni, riferite ad una normativa di per sé direttamente applicabile, ed utili ad evidenziare che il solo chiaro ed incondizionato contenuto di una norma non esclude la necessità di ulteriori provvedimenti di attuazione, sono a maggior rilevanza, naturalmente, per quanto concerne le norme contenute negli accordi internazionali, conclusi nell'ambito di un ordinamento del quale i singoli (a differenza di quanto può dirsi per l'ordinamento comunitario) non sono soggetti, e volti in via di principio ad impegnare gli Stati, quali soli soggetti del diritto internazionale; ed anche nella legislazione nazionale, del resto, la sola chiarezza e completezza della norma non è sufficiente ad attribuire ai singoli diritti soggettivi, così come non derivano certamente diritti soggettivi (e sarebbe agevole fare esempi) dalla sola scadenza di un termine legislativamente fissato per determinati adempimenti del legislatore, quando le preventive norme non siano invece di fatto emanate.

Nè può non essere considerato che garantire ai singoli, in sede giurisdizionale, l'osservanza degli obblighi assunti dallo Stato in sede interna-

Tale motivo si articola in due proposizioni primarie:

a) Quando le disposizioni del Trattato G.A.T.T. prevedono la prevalenza sul principio di parità tributaria (da esso affermato) della contraria legislazione nazionale eventualmente vigente al 10 ottobre 1949, esse non possono che far riferimento ad una legislazione che fosse in vigore a quella data e sempre che e finché essa fosse rimasta in vigore; ogni qual volta, invece, per qualsiasi motivo fosse venuto a cessare il vigore della contraria legislazione nazionale vigente alla data del 10 ottobre 1949, in quel momento sarebbe divenuto operante l'obbligo statutale di adeguare la propria legislazione al precetto del Trattato.

b) In materia di prodotti medicinali, la legislazione italiana vigente al 10 ottobre 1949 e relativa al trattamento tributario era costituita dal d.m. 9 febbraio 1949 (I.G.E. con aliquota condensata del 6 % all'atto della vendita fatta dal fabbricante o produttore dei prodotti nazionali, aliquota condensata del 10 % di I.G.E. all'importazione per i prodotti esteri importati); questo d.m. per suo stesso espresso disposto, era valido fino al 31 dicembre 1949 ed alla scadenza fu sostituito con il d.m. 17 dicembre 1949, che ripeteva analoga disciplina di quello precedente, e così via per gli anni successivi: ma tutti questi decreti, successivi a quello del

---

zionale, significa in effetti privare lo Stato di forza contrattuale nei rapporti con gli altri Stati aderenti, impedendogli di condizionare la propria attività normativa di attuazione al comportamento degli altri Stati, ed imponendogli anzi, con l'attribuire efficacia risolutiva alla sola legge di ratifica (rilevante invece anche nell'ambito dei rapporti internazionali e di norma adottata, del resto, da tutti gli Stati aderenti), di emanare specifiche disposizioni legislative in contrasto con gli obblighi assunti in sede internazionale quante volte ritenga di dover reagire ad eventuali inadempimenti di altri Stati.

7. - Per quanto concerne, in particolare, l'art. II del G.A.T.T. (sulle quali si fondano le numerose domande volte ad ottenere la restituzione di somme corrisposte per diritti per i servizi amministrativi), la norma risulta in effetti espressione di un « impegno » degli Stati membri, rilevante nei rapporti internazionali, e la cui portata non è né può essere modificata dalla sola legge di ratifica, senza la quale lo Stato non sarebbe vincolato nemmeno nei rapporti internazionali; e se dovesse lo Stato considerarsi vincolato anche nei confronti dei singoli, per effetto dell'ordine di esecuzione, all'osservanza degli obblighi assunti in sede internazionale non si spiegherebbe la necessità, invece ravvisata dal legislatore, di abolire il diritto di licenza (ritenuto incompatibile con la normativa G.A.T.T.) o di adottare la nuova tariffa doganale approvata, *in attuazione* degli impegni assunti, con il d.P.R. 7 luglio 1950, n. 442, considerato che alla legge di ratifica dell'Accordo si sarebbe dovuta riconoscere efficacia abrogativa del diritto di licenza (a quell'epoca pacificamente applicato e riscosso), e che la misura dei dazi consentiti sarebbe risultata calcolabile sulla base di norme dell'Accordo chiare ed incondizionate quanto quella in esame.

In effetti, la norma dell'art. II del G.A.T.T. non può essere considerata avulsa dal complesso di norme nel quale è inserita, e ritenuta quindi, in

febbraio 1949, non erano vigenti al 10 ottobre 1949 e perciò, allorché il legislatore italiano rese esecutivo in Italia il Trattato G.A.T.T. (1950) non erano più operativi le leggi tributarie vigenti al 10 ottobre 1949, cui s'era riferita la clausola di riserva limitativa.

Tale ragionamento, però, ha una logica solo apparente. Se, come riconoscono le ricorrenti, il decreto del Ministro per le Finanze 9 febbraio 1949 e quelli successivi che lo hanno sostituito alla scadenza sono atti amministrativi di normazione secondaria, integrativi di atti normativi primari (disposizioni di legge, espressamente autorizzanti l'integrazione per atti amministrativi, come l'art. 10 del d.l. 19 ottobre 1944, n. 348 e l'art. 11 l. 7 gennaio 1949 n. 1, in applicazione dei quali articoli i decreti ministeriali suindicati sono stati emanati), non può sostenersi che fonte del trattamento tributario differenziato tra prodotti nazionali e prodotti importati siano i decreti ministeriali, considerati a sé, senza collegamento con i provvedimenti legislativi che l'emissione di essi hanno autorizzato: ciò al fine di applicare la clausola di riserva limitativa afferente all'applicazione della parte seconda dell'Accordo generale, clausola contenuta nell'art. 1 del protocollo di Annecy — secondo cui tale

---

quanto in sé per sé chiara ed incondizionata, idonea ad attribuire diritti ai singoli; ed è nel contesto dell'Accordo che si evidenzia la sua portata programmatica (o quanto meno il rilievo dell'impegno solo in sede internazionale), specialmente quando si consideri che numerose altre disposizioni contengono precetti chiari, precisi ed incondizionati (in tema di transito, valore in dogana, sanzioni pecuniari, restrizioni quantitative, aiuti alla produzione, ecc.) senza per questo costituire, in forza della sola legge di ratifica, fonte di diritti soggettivi per i singoli (v., oltretutto, art. XXXV).

8. - Appare superfluo, in questa sede, ricordare analiticamente le note argomentazioni che hanno indotto la Corte di giustizia delle Comunità europee, attraverso una valutazione globale delle clausole del G.A.T.T., ad escludere la possibilità di riconoscere a tali clausole portata di norme *self-executing*, idonee ad attribuire ai singoli diritti suscettibili di tutela in sede giurisdizionale.

Va peraltro rilevato che la sentenza 24 ottobre 1973, resa nella causa 9/73 (in questa *Rassegna*, 1974, I, 315) si riferisce proprio all'art. II, n. 1, lett. b, del G.A.T.T., a quella stessa disposizione, cioè in base alla quale si contesta la compatibilità della legge 15 giugno 1950, n. 330 con la normativa G.A.T.T.

In particolare, il giudice nazionale aveva in quella occasione dubitato della legittimità dei regolamenti comunitari sul regime degli importi compensativi, in quanto suscettibili di comportare oneri all'importazione maggiori di quelli dei dazi consolidati G.A.T.T.

La Corte di giustizia, dopo aver riconosciuto che la validità della normativa comunitaria può essere influenzata da una norma di diritto internazionale, ma « soltanto qualora detta norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza », ha espressamente ammesso che « ai sensi dell'art. II dell'Accordo Generale, la concessione tariffaria in questione è vincolante

parte seconda dev'essere applicata in tutta la misura compatibile con la legislazione di ciascuno Stato aderente esistente alla data dello stesso Protocollo. Appare molto più coerente con i principi logici e giuridici riferire la locuzione « legislazione esistente alla data del Protocollo » proprio alle leggi che, sia pure conferendo al Ministro il compito di determinare le aliquote in concreto applicabili, hanno previsto in via generale e come contenuto del sistema di imposizione la discriminazione delle aliquote I.G.E. per i prodotti importati rispetto a quelli nazionali. A parte il significato letterale del nome « legislazione » come l'insieme degli atti del potere legislativo che regolano l'attività dello Stato, degli enti, dei singoli con precetti muniti di sanzioni, nei casi in cui la legge, com'è costituzionalmente legittimo, commetta al potere esecutivo di determinare elementi, presupposti e limiti variamente individuabili di una prestazione imponibile, fissando all'uopo i criteri direttivi di base e le linee generali dell'esercizio del potere determinativo, il precetto e la relativa sanzione sono già nella legge e le specificazioni che essi ricevono col provvedimento di normazione secondaria commesso agli organi del potere esecutivo hanno efficacia dipendente e condizionata da quella della legge. Se, pertanto, questa dispone che il potere determinativo dev'essere esercitato periodicamente, in modo che l'imposizione sia successivamente

---

per la Comunità »; e già nella precedente sentenza, del resto, aveva statuito che « in tutti i casi in cui, in forza del trattato CEE, la Comunità ha assunto dei poteri, già spettanti agli Stati membri, nell'ambito di applicazione del G.A.T.T., le disposizioni di questo sono vincolanti per la Comunità ».

Nell'indagare sulla ricorrenza del secondo requisito richiesto, però, la Corte di giustizia ha affermato, secondo valutazione già espressa nella precedente sentenza per l'art. XI dell'Accordo, che « l'art. II dell'Accordo Generale non attribuisce ai singoli cittadini della Comunità il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza »; ed ha di conseguenza escluso che la validità dei regolamenti comunitari in discussione potesse assumersi compromessa dalle clausole del G.A.T.T.

9. - Risulta perciò evidente che la Corte di giustizia a differente conclusione sarebbe pervenuta, quanto alla validità della normativa comunitaria, se avesse ritenuto le clausole del G.A.T.T. di portata *self-executing*; e poiché la premessa dell'impostazione è appunto il riconoscimento che la Comunità è subentrata ai singoli Stati membri negli obblighi da questi assunti, deve di conseguenza ritenersi che la Comunità sarebbe obbligata anche nei confronti dei singoli ai quali uno o più Stati membri avessero già attribuito diritti soggettivi in base alle clausole del G.A.T.T., e che gli stessi regolamenti comunitari discussi nella causa 9/73 sarebbero illegittimi per quanto concerne i cittadini italiani, in quanto lesivi dei diritti soggettivi ad essi attribuiti, secondo l'interpretazione dei giudici nazionali, dalla legge di ratifica del G.A.T.T.

Queste le gravi conseguenze, nell'ordinamento comunitario, della denunciata divergenza di soluzioni, e non può non tenersene conto nella

adeguata alle possibili variazioni degli elementi di base, la modalità temporale di efficacia del provvedimento determinativo non è causa, alla scadenza, del venir meno dell'intera disciplina normativa; questa rimane inalterata nel suo contenuto di disciplina che comporta atti successivi che rendono liquidabile l'obbligazione tributaria, secondo i criteri variabili stabiliti nella legge, rimandando solo sospesa fino all'emanazione del nuovo provvedimento determinativo delle aliquote.

Or dunque, quando il Protocollo di Annency specificò che la parte seconda dell'Accordo Generale di Ginevra poteva essere applicata, dagli Stati aderenti, nella misura compatibile con la rispettiva legislazione esistente alla data del Protocollo medesimo, si richiamò alle leggi, dei singoli Stati aderenti con la clausola di riserva limitativa, che avevano posto imposizioni tributarie ed ai criteri di imposizione da esse disposti, non anche ai provvedimenti determinativi delle aliquote variabili in applicazione dei criteri ora detti.

In linea ancor più generale, anzi, sembra corretto affermare che la ammessa clausola di riserva limitativa salvaguarda il contenuto normativo sostanziale della legislazione vigente alla data di riferimento, quale

---

verifica del contrario orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione.

La questione assume invero un rilievo di non indifferente portata, sia perché la normativa G.A.T.T. è oramai parte dell'ordinamento comunitario (e deve nell'ambito di tale ordinamento essere interpretata), sia in quanto, comunque, la stessa questione di principio non mancherà prima o poi di riproporsi, come già dinanzi al giudice tedesco, con specifico riferimento alla normativa comunitaria; e non può evidentemente ammettersi che una stessa norma possa essere diversamente interpretata a seconda che la incompatibilità dedotta dal singolo interessato sia riferita ad una norma interna o ad una norma comunitaria.

10. - Per quanto concerne, in particolare, il diritto per i servizi amministrativi, la rilevanza comunitaria della questione risulta del resto ancora più evidente, per la incompatibilità con la normativa comunitaria della interpretazione della legge 24 giugno 1971, n. 447 fornita con la sentenza 21 maggio 1973, n. 1455 della Corte di cassazione.

Con tale decisione, invero, la legge 24 giugno 1971, n. 447 è stata intesa come rivolta ad abrogare il diritto per i servizi amministrativi negli scambi con i Paesi non aderenti al G.A.T.T., ma senza considerarsi che la legge si riferisce espressamente anche agli scambi intracomunitari, e quindi agli scambi con Paesi tutti aderenti al G.A.T.T.: rilievo utile a far affermare che l'indicata interpretazione (che conduce in effetti a « disapplicare » sia la legge 15 giugno 1950, n. 330 sia la legge 24 giugno 1971, n. 447) è in contrasto con la normativa comunitaria e con lo stesso criterio adottato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 7 gennaio 1975, n. 10.

Assume quindi rilievo, *anche sotto questo profilo*, la necessità, in argomento, di una pronuncia pregiudiziale di interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee: richiesta intesa a dirimere una questione

insieme di precetti che lo Stato aderente considera irrinunciabili per il proprio ordine giuridico: tale contenuto normativo sostanziale, prescinde dai mezzi di attuazione e di esecuzione di questo o di quel precetto. Con riferimento alla specie, alla data del 10 ottobre 1949, l'imposizione della I.G.E. sui prodotti medicinali ora regolata, oltre che dalla legge fondamentale del 1940, dal d.l. 19 ottobre 1944 n. 348, dalla legge 7 gennaio 1949 n. 1, dal d.l. 9 febbraio 1949 determinativo delle aliquote, ma il criterio di imposizione a mezzo di aliquote differenziate tra prodotti importati e prodotti nazionali similari era già disposto nelle norme legislative ora indicate e, per effetto della clausola di riserva limitativa di cui trattasi, legittimamente è stato mantenuto anche oltre la data del 31 dicembre 1949, giorno di scadenza della validità del detto d.m. 9 febbraio 1949.

Naturalmente le ricorrenti contestano l'esattezza dell'assunto che il trattamento differenziato, deteriore per il prodotto estero, di cui ai dd.mm. 9 febbraio 1949 e successivi, trovasse la sua giustificazione nello stesso disposto dall'art. 17 della legge n. 762 del 1940, dell'art. 40 del d.l.

---

la cui rilevanza ai fini della decisione, ai sensi dell'art. 177 del trattato di Roma, non può essere negata quando si consideri che il quesito da rivolgere alla Corte di giustizia dovrebbe essere formulato al fine di conoscere se le norme del trattato CEE consentano ad uno Stato membro di attribuire alle clausole del G.A.T.T., sul territorio nazionale, e sulla base delle norme interne, una portata ed una efficacia, nei confronti dei singoli, diverse da quelle riconosciute da tutti gli altri Stati membri e dalla Comunità economica europea.

11. - La necessità di investire della questione la Corte di giustizia delle Comunità europee assume del resto rilievo anche sotto un ulteriore, autonomo, ed assorbente profilo.

Le sopra riassunte considerazioni sembrano in effetti già sufficienti a consentire una autonoma verifica del precedente orientamento giurisprudenziale, e tali da condurre ad una interpretazione delle clausole del G.A.T.T. coerente con quella adottata in sede comunitaria; e ciò renderebbe possibile, secondo il consolidato e concorde indirizzo della dottrina e della giurisprudenza, una pronuncia sulla questione senza preventivo interessamento della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Non può non essere rilevato, tuttavia, che se a diverso avviso dovesse invece pervenirsi e ritenesse quindi la Corte di cassazione di dover confermare la propria divergente interpretazione sulla portata delle clausole del G.A.T.T., non altra alternativa risulterebbe consentita se non quella di chiedere in argomento una ulteriore specifica pronuncia pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia delle Comunità europee, discutendosi in effetti di una questione di diritto comunitario, ed essendo il giudice nazionale d'ultima istanza obbligato, ai sensi dell'art. 177, terzo comma, del trattato CEE, ad investire della questione il giudice comunitario.

12. - Con il trasferimento dei poteri attuato con il trattato CEE, l'istituzione dell'unione doganale prevista dagli artt. 12 e seguenti del Trattato,

n. 348 del 1944 e dell'art. 11 della legge n. 1 del 1940 e sostengono che queste due ultime fonti normative non avrebbero conferito al Ministro il potere di determinare aliquote condensate per i prodotti importati, tanto meno differenziate rispetto a quelle stabilite per i prodotti nazionali.

Ma i cennati decreti ministeriali sono stati emessi in virtù del compito commesso al Ministro dall'art. 11 della legge 7 gennaio 1949 n. 1, che ha esteso alle entrate derivanti dal commercio dei medicinali « la facoltà prevista dall'art. 10 del d.l. 19 ottobre 1944 n. 348 ai fini della determinazione degli speciali regimi di imposizione dell'I.G.E.; ivi contemplati ». Col definire in tal modo la facoltà concessa al Ministro, la norma ha ribadito, interpretandolo, il contenuto dell'art. 10 del d.l. del 1944, nel senso che la facoltà concerneva non solo la determinazione del modo di corresponsione dell'imposta (con ragguglio al volume degli affari o con aliquote condensate in rapporto al presunto numero degli atti economici imponibili), ma più in generale la determinazione di « speciali regimi di imposizione » dell'I.G.E., cioè la determinazione in concreto del sistema di tassazione da applicare in via particolare.

Del resto, già dalla norma del 1944 questo contenuto appariva chiaro, dato che, per alcuni prodotti specificamente indicati, al criterio normale

---

ed il subingresso della Comunità economica europea nei rapporti concernenti la normativa G.A.T.T., tale normativa è stata infatti recepita nell'ordinamento comunitario e ne costituisce parte integrante; e nessun attuale autonomo rilievo è di conseguenza possibile attribuire ai singoli provvedimenti nazionali, in ragione dei quali possano i giudici di ciascuno Stato membro assumersi competenti alla interpretazione dell'Accordo.

Come risulta dalla prassi internazionale e dalle stesse sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. pure oltre le decisioni già citate, quelle rese nelle cause 10/62, *Racc.*, 1962, 1, 14/69, *Racc.*, 1969, 349, e 26/69, *Racc.*, 1970, 565, sulla prevalenza del trattato CEE sulle convenzioni stipulate nell'ambito G.A.T.T. e sulla disciplina « fra la Comunità e i paesi terzi »), il fatto stesso che il G.A.T.T. vincolasse già tutti gli Stati membri della Comunità economica europea e costituisse già una comune normativa nei rapporti con i Paesi terzi evidenzia invero la rilevanza del trasferimento dei poteri attuato nella materia doganale e tariffaria con la istituzione della Comunità economica europea, ed esclude *a priori* che alla normativa G.A.T.T. possa attribuirsi, sulla base delle ipotesi divergenti disposizioni di diritto interno, una diversa portata in ciascuno Stato membro.

In particolare, le leggi nazionali di ratifica e di esecuzione sono divenute necessariamente prive di una loro autonoma rilevanza ai fini in esame, e non possono costituire strumento che consenta al giudice nazionale una interpretazione rilevante oramai a livello comunitario; e quanto tale considerazione sia risolutiva subito si avverte, invero, quando si consideri che nessun potere è possibile riconoscere ai singoli Stati membri della Comunità di denunciare l'Accordo G.A.T.T. o di abrogare i provvedimenti nazionali di ratifica e di esecuzione, risultando eventuali iniziative a tal fine rivolte prive di qualsiasi senso concreto, per essere

di applicazione dell'I.G.E., basato sull'imposizione di ciascun atto economico relativo al medesimo prodotto e significativo di « entrata », s'è sostituito il diverso sistema dell'aliquota condensata in rapporto al numero presunto degli atti economici imponibili, cioè dell'aliquota unica e complessiva per un'intera fase della circolazione dei beni: a tale fine era imprescindibile l'attribuzione al Ministro del potere sia di stabilire la fase da prendere in considerazione, sia di valutare il numero degli atti economici che essa comportava e che avevano funzione, di presupposto dell'imposizione, sia infine di stabilire, in rapporto alla struttura tecnica ed economica della fase presa in considerazione, l'aliquota condensata di imposta che si rilevasse adeguata rispetto a quelle parziali « a cascata » applicabili ai singoli atti economici secondo il criterio generale.

Quanto poi al potere di stabilire aliquote condensate non solo per i prodotti nazionali ma anche per quelli importati, tale potere deve ritenersi attribuito al Ministro in conseguenza del criterio di « corrispondenza », stabilito dalla legge 19 giugno 1940 n. 762, tra imposta dovuta per la cessione dei beni o la prestazione dei servizi effettuate nello Stato ed imposta (cosiddetta all'importazione) sulle merci importate dall'estero e dovute per il fatto obiettivo dell'importazione: corrispondenza che implicava l'esigenza sistematica di variare quest'ultima imposta in rela-

---

ciascuno Stato comunque tenuto alla osservanza della politica doganale, tariffaria e commerciale comunitaria, e non potendo di conseguenza violare gli obblighi assunti nell'ambito G.A.T.T. senza al tempo stesso violare quelli rilevanti nell'ordinamento comunitario.

Di conseguenza, e per il fatto stesso che le trattative G.A.T.T. sono ora gestite, nel comune interesse degli Stati membri, dalle Comunità europee, non è consentito alle autorità nazionali dei singoli Stati membri, in esse comprese quelle giurisdizionali, di procedere ad una propria ed autonoma valutazione sulla portata della normativa G.A.T.T., che deve ora essere necessariamente uniforme (a prescindere dai singoli provvedimenti nazionali a suo tempo adottati dai vari Stati per l'adesione all'Accordo e per la sua ricezione nell'ordinamento interno) in tutto il territorio delle Comunità europee; ed iniziative in tale senso, quindi, si risolverebbero in una violazione del trattato CEE.

13. - In altri termini, la Comunità economica europea, nel subentrare negli obblighi assunti dagli Stati membri nell'ambito G.A.T.T., è divenuta titolare in proprio ed in esclusiva dei poteri in argomento prima spettanti ai singoli Stati membri.

Nell'ambito e nell'esercizio di tale gestione la Comunità ha ritenuto, attraverso la interpretazione della Corte di giustizia che le clausole del G.A.T.T. non sono idonee ad attribuire ai singoli diritti che i giudici nazionali siano tenuti a tutelare e non possono *per questo motivo* compromettere la validità della normativa comunitaria; e ciò nella premessa che le clausole del G.A.T.T. sono vincolanti per la Comunità, nei confronti dei Paesi terzi e dei cittadini comunitari, negli stessi termini in cui erano prima vincolati i singoli Stati membri.



zione alla variazione dell'I.G.E. interna. Ma questa corrispondenza della imposta sui prodotti importati a quella dell'imposta sui prodotti nazionali non significava parità di imposizione; i due concetti sono diversi sia nell'indicazione testuale dei nomi, sia nella struttura intrinseca delle due specie di imposizioni: l'I.G.E. alla importazione non escludeva l'applicazione dell'I.G.E. sugli atti economici posti in essere nello Stato successivamente all'importazione (ancorché effettuati da filiali, rappresentanti e depositari di ditte estere: e ciò a differenza di quanto stabilito per i prodotti nazionali, i di cui passaggi dal produttore ai rappresentanti depositari non davano luogo ad entrata imponible) e perciò si poteva determinare un divario tra carico i.g.e. sui prodotti nazionali e carico I.G.E. sui prodotti importati, essendo l'I.G.E. all'importazione stabilita in via largamente discrezionale o presuntiva di adeguatezza.

Ritenuto, dunque, che alla data del Protocollo di Annency la legislazione italiana prevedeva la discriminazione tributaria tra prodotti importati e prodotti nazionali similari quanto all'I.G.E., legittimamente tale discriminazione è stata mantenuta anche dopo l'inserimento nell'ordinamento italiano dei principi e delle norme dell'Accordo G.A.T.T. in applicazione della clausola di riserva limitativa, in virtù della quale i principi di non preferenza protettiva per i prodotti nazionali e di parità di trattamento tributario tra essi ed i prodotti importati dovevano trovare

In tale prospettiva, è evidente che nessun margine residua (quale che sia la fattispecie da decidere) per autonome ed in ipotesi divergenti valutazioni delle autorità nazionali dei singoli Stati membri; così come è evidente che gli stessi provvedimenti di diritto interno adottati in attuazione degli obblighi assunti con il G.A.T.T. sarebbero da intendere comunque abrogati dalla successiva ed in ipotesi incompatibile normativa comunitaria: abrogazione che sarebbe invece da escludere, per *invalidità della normativa comunitaria*, se le clausole del G.A.T.T. dovessero ritenersi idonee ad attribuire, per effetto dell'ordine di esecuzione, diritti soggettivi ai singoli cittadini nazionali.

14. - Certamente, il giudice nazionale può dissentire dalla interpretazione in ipotesi già fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee relativamente a disposizioni di rilevanza comunitaria.

Mentre però ove a tale interpretazione intenda adeguarsi può il giudice nazionale prescindere dall'investire (nuovamente) della questione la Corte di giustizia, non può invece da tale preventivo interessamento astenersi, senza violare il trattato CEE, qualora ritenga censurabili le valutazioni espresse dal giudice comunitario; né può del resto escludere la competenza della Corte di giustizia per il carattere nazionale della norma in ragione del quale ritenga di poter valutare la portata dell'Accordo internazionale, proprio perché non è più ammissibile una gestione « nazionale » del G.A.T.T. e non può alla normativa dell'Accordo attribuirsi, sulla base delle norme di diritto interno, una portata diversa da quella riconosciuta rilevante in sede comunitaria.

Non può non essere considerato, del resto, che se la rilevanza della normativa G.A.T.T. dovesse essere verificata con riferimento alle norme

applicazione compatibilmente con la legislazione (italiana) esistendo alla data del 10 ottobre 1949, alla data cioè del Protocollo di Annency.

La ricorrente sostiene poi, nel prosieguo delle censure contenute nell'unico motivo, che esattamente la Corte di Appello ha ritenuto che la parità tributaria voluta con il Trattato G.A.T.T. non dev'essere riferita a ciascuna imposta ma al carico tributario complessivo incidente rispettivamente sul prodotto importato e sul prodotto nazionale similare: ma, a confutazione di quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, sostiene altresì che nella comparazione deve liberamente valutarsi l'incidenza dell'I.G.E. all'importazione, dell'I.G.E. per i fatti economici successivi all'importazione e della imposta di conguaglio di cui alla legge n. 570 del 1954, dovendosi escludere che l'I.G.E. alla importazione e l'imposta di conguaglio abbiano avuto, nell'intenzione manifestata dal legislatore, efficacia perequativa dell'imposizione sui prodotti importati a quella sui prodotti nazionali, efficacia che l'interprete, qual'è il giudice, non potrebbe sottoporre a riesame per stabilirne la corrispondenza alla reale misura quantitativa dei carichi tributari.

Sul punto dev'essere richiamata la giurisprudenza contraria di queste Sezioni Unite, già riassunta innanzi: il giudice, quando ravvisa che una legge da applicare persegue lo scopo di adeguare il trattamento tributario, secondo appositi criteri o misure, al fine di eliminare una posizione che il legislatore considerato di pregiudizio del prodotto nazionale rispetto a quello importato, deve applicare la legge, senza possibilità di accertare se il presupposto pregiudizio sussistesse nella realtà e senza

---

di diritto interno, verrebbero in considerazione *soltanto* gli Stati contemplati nei protocolli e negli accordi di Annecy, di Torquay, di Ginevra del 7 giugno 1955, di Ginevra del 27 giugno, 25 luglio, 30 novembre 1955, e 18 aprile 1956, di Ginevra del 23 maggio 1956, e di Ginevra del 22 novembre 1958 (cfr., rispettivamente, leggi 5 aprile 1950, n. 295, 27 ottobre 1951, n. 1172, 14 aprile 1957, n. 356, 9 novembre 1957, n. 1164, 2 gennaio 1958, n. 25, e 12 agosto 1962, n. 1637), e *soltanto* i prodotti compresi nelle liste allegate a ciascun accordo o protocollo; e ciò in quanto nessun ulteriore provvedimento di diritto interno è intervenuto relativamente alle adesioni di altri Stati (oggetto, di norma, di specifici negoziati e accordi), e nessun ordine di esecuzione può relativamente a tali altri Stati ravvisarsi dal quale possano assumersi derivati diritti soggettivi dei singoli: rilievo che conferma la validità della impostazione di principio sopra commentata (tanto più che la inapplicabilità del diritto per i servizi amministrativi nei confronti degli altri Stati *ora* aderenti al G.A.T.T. non potrebbe certo desumersi dall'ordinamento comunitario, nell'ambito del quale la legittimità dell'imposizione è stata riconosciuta anche negli scambi intracomunitari), e la cui rilevanza risulta ancora più evidente quando si consideri che sulla sola base dei provvedimenti di diritto interno dovrebbe escludersi l'applicabilità del diritto per i servizi amministrativi anche per i prodotti importati dagli Stati che hanno *medio*

poter stabilire se i criteri o le misure adottate dal legislatore siano o meno idonee a stabilire la perequazione di trattamento.

Posto questo principio, del resto molto ovvio, deve dirsi poi innegabile che l'imposta di conguaglio stabilita con la legge del 1954 e « riportata alla imposta generale sull'entrata che gli stessi prodotti (cioè i prodotti industriali importati dall'estero) avrebbero assolto durante la loro fabbricazione in Italia » abbia avuto appunto lo scopo di rendere eguale, per i prodotti importati, il carico tributario I.G.E. rispetto a quello incidente sui beni prodotti in Italia; nessun'altra spiegazione è legittima, secondo il significato letterale, logico e giuridico delle locuzioni ora riportate. Il legislatore italiano, che con la medesima legge dispose la restituzione dell'I.G.E., sui prodotti esportati, nella sua sovrana valutazione si è reso conto che con eguale mezzo giuridico i prodotti importati si presentavano generalmente sul mercato italiano più favoriti, perché liberati dall'incidenza dell'imposta sulle fasi della loro lavorazione all'estero ed ha inteso eliminare tale ragione di favore. Avendo anzi disposto che il diritto compensativo sulle importazioni così istituito doveva aggiungersi all'imposta di cui all'art. 17 l. 19 giugno 1940 n. 762 (cosiddetta I.G.E. all'importazione), il legislatore ha nello stesso tempo ribadito il carattere perequativo anche dell'imposta ora detta, che già si ricava dal sistema proprio della legge del 1940.

Bisogna anche aggiungere che, posto che il principio G.A.T.T. di parità tributaria dev'essere riferito al trattamento tributario complessivo e non alla parità delle singole imposte, comporta cioè trattamento tributario quantitativamente eguale anche se risultante da imposte qualitativamente diverse, l'intera lite appare promossa, in concreto, e con-

---

*tempore* denunciato l'Accordo (come ad esempio la Cina, il Libano e la Siria; o le Filippine, che hanno nuovamente aderito solo dal 10 agosto 1973).

15. - Quanto al merito delle valutazioni adottate nelle tre sentenze in rassegna, ed in particolare alle considerazioni con le quali è stata giustificata la persistente discriminazione nel trattamento tributario dei medicinali importati rispetto a quelli di produzione nazionale, utili spunti sembrano potersene desumere quanto alla necessità di tener presente, nel valutare la portata della clausola di riserva limitativa, non tanto lo specifico importo del tributo dovuto alla data del 10 ottobre 1949 su ciascun prodotto importato, quanto piuttosto il *criterio* impositivo differenziale rispetto a quello adottato per i prodotti nazionali: considerazione che dovrebbe risultare utile a giustificare, come si è già osservato commentando la sentenza 4 gennaio 1975, n. 2 (*retro*, I, 82, v. pag. 84, in nota, e pagg. 94 e segg.), la compatibilità con l'art. IV del G.A.T.T. del diritto erariale sulle acquisite importate, anche per quanto concerne le maggiorazioni disposte, per ovvie esigenze di adeguamento monetario, successivamente al 10 ottobre 1949.

16. - Da segnalare, infine, l'affermazione di principio, contenuta nella sentenza n. 3407, sulla diversità della domanda volta ad ottenere il rimborso di quanto si assuma pagato in più per una determinata imposta rispetto a

dotta nei vari gradi, su una base non conferente con la disciplina giuridica applicabile, potendo essere oggetto di tutela giurisdizionale non il rimborso di quanto si assume pagato in più per questa o per quella imposta relativa al prodotto importato, bensì il di più pagato in riferimento all'importo complessivo dei tributi diretti o indiretti gravanti sulle due categorie di prodotti e superiore quantitativamente per quelli importati.

La Soc. Glaxo, nell'ultima parte del ricorso, propone un'impostazione della vertenza, a suo parere, più semplice, precisamente a mezzo del collegamento tra la clausola della nazione più favorita prevista dallo accordo G.A.T.T. e la clausola del prodotto nazionale prevista dallo art. 7 del Trattato commerciale italo-elvetico, relativo proprio ai prodotti farmaceutici; tale norma avrebbe instaurato il trattamento più favorevole per l'importazione dei medicinali ed avrebbe stabilito l'assoluta parità tributaria tra i medicinali importati e quelli nazionali.

È sufficiente enunciare la proposta per doverla disattendere, in quanto la nuova impostazione della causa comporta non solo un totale cambiamento dei profili giuridici di essa, ma anche nuovi accertamenti di fatto, relativi appunto a quale sia il trattamento più favorevole che l'Italia abbia stabilito con altri Paesi per l'importazione dei prodotti medicinali. — (*Omissis*).

---

quella diretta ad ottenere la restituzione di quanto pagato in più in violazione del principio della parità di trattamento, e quindi da valutare previo accertamento del carico fiscale complessivo gravante, rispettivamente, sul prodotto importato e su quello nazionale.

« Perché il giudice possa esplicitare tale potere di accertamento — hanno infatti osservato le Sezioni unite — è necessario che la domanda giudiziale sia proposta col preciso contenuto che sia verificata la parità globale nel senso indicato innanzi al fine di conseguire il rimborso non di ciò che si assume pagato in più per questa o per quell'imposta singolarmente indicata, bensì di quanto pagato in più in violazione del principio della parità globale. Non c'è rapporto di continenza, che presuppone una domanda di maggior contenuto nella quale possa intendersi compresa quella di minore portata, tra la domanda di rimborso per quanto pagato per i.g.e. o per imposta di conguaglio non dovuta e domanda di rimborso per quanto pagato in più rispetto al carico tributario globale legittimo, concernente un determinato settore di produzione o di distribuzione di beni o di servizi. Si tratta invece di domande intrinsecamente diverse sia per *petitum*, dato che l'oggetto del rimborso cambia radicalmente secondo che sia determinato in relazione alla singola imposta o in relazione al complesso delle imposizioni, sia per *causa petendi* stante che la illegittimità della pretesa tributaria basata su ciascuna imposta nulla ha di comune con quella relativa ad un insieme di tributi diretti o indiretti incidenti in un determinato settore della vita economica e superiori quantitativamente ad un limite massimo prestabilito ».

A. M.

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (\*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 maggio 1975, n. 1759 - Pres. Boccia - Rel. Corasaniti - P. M. Gentile (concl. conf.) - Azzi (avv. Guerra e Paneri) c. Comune di Torino (avv. Vecchione) e Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Giorgio Azzariti).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Urbanistica - Vincoli urbanistici senza indennizzo: giurisdizione dell'AGO - L. 19 novembre 1968 n. 1187: irretroattività.**

(l. 19 novembre 1968, n. 1187; l. 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 7, 40).

*Poiché l'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187 — che stabilisce in cinque anni la durata massima dei vincoli urbanistici di piano regolatore generale su beni immobili determinati, in pendenza di approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione — indica nel momento della sua entrata in vigore l'inizio della decorrenza del suddetto termine quinquennale per i vincoli anteriormente imposti, deve ritenersi che i vincoli urbanistici, stabiliti nei piani regolatori generali anteriori alla legge stessa siano stati imposti in forza di norme incostituzionali (e cioè ai sensi degli artt. 7 e 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, dichiarati incostituzionali con sentenza n. 55 del 1968 dalla Corte costituzionale in quanto imposti senza limiti di tempo, ossia integranti un'espropriazione senza indennizzo) e, pertanto, in difetto di potere dell'autorità che li impose: da ciò consegue che l'azione diretta ad ottenere il risarcimento del danno derivante dal provvedimento ablatorio rientra nella competenza giurisdizionale dell'AGO in quanto intesa alla tutela di un diritto soggettivo (1).*

(*Omissis*). — Con due distinti atti di citazione notificati in pari data Giuseppe Azzi convenne in giudizio davanti al Tribunale di Torino

---

(1) L'importante decisione è in stretto collegamento con Cass. SS.UU., 7 maggio 1975 n. 1760 in questa *Rassegna* 1975, I, 3, pag. 689. Vedansi, per interessanti notazioni, le considerazioni di G. DE FINA, *Diritto all'indennità del privato e potere espropriativo della P.A. nei procedimenti ablatori in Giust. civ.* 1975, I, 1270.

In dottrina cfr. MODUGNO, *Legge in generale*; PATRONO, *Legge (vicende della)*, *Enc. diritto*, XXIII, 872 e 904.

(\*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. CARLO CARBONE.

il Comune di Torino e l'Amministrazione statale dei lavori pubblici. Espose che un'area urbana di sua proprietà in Torino era stata assoggettata a vari vincoli urbanistici: in particolare, col nuovo piano regolatore generale della città di Torino approvato con decreto presidenziale 6 ottobre 1959 l'area era stata destinata in parte a mattatoio, in parte a fascia di arretramento costruzioni, in parte a sedime stradale; con la variante del piano regolatore approvata con decreto presidenziale 7 novembre 1963 l'area era stata destinata in parte a verde pubblico, in parte a nuova strada, in parte a fascia di arretramento costruzioni; soggiunse che con decreto ministeriale del 15 giugno 1963 la stessa area era stata nella maggior parte vincolata per l'edilizia economico-popolare. Dedusse che per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968 — la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 42 comma terzo della Costituzione, degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4 e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), nella parte in cui consentivano l'imposizione senza indennizzo su aree urbane di vincoli sostanzialmente espropriativi (cioè preordinati ad una espropriazione incerta e quando ovvero tali da importare l'inedificabilità delle aree) a tempo indeterminato, imposizioni entrambe attuate sull'area di proprietà di esso istante prima col piano regolatore 6 ottobre 1959 e poi con la variante approvata il 7 novembre 1963 — egli aveva diritto al risarcimento dei danni derivatigli dai vincoli anzidetti, diritto non escluso, o non escluso validamente dalla legge 19 novembre 1968, n. 1187, emanata per emendare le disposizioni della legge urbanistica dalla dichiarata illegittimità costituzionale. Chiese pertanto, con uno degli atti di citazione, che fosse accertata l'illegittimità (*rectius* l'illiceità) dei vincoli di cui ai decreti presidenziali 6 ottobre 1959 e 7 novembre 1963, con riferimento al tempo della loro emanazione al giorno antecedente l'entrata in vigore della legge n. 1187 del 1968 e che la Amministrazione comunale e la Amministrazione statale convenute — ad entrambe le quali erano imputabili gli strumenti urbanistici e quindi l'illecito con essi consumato — fossero solidalmente condannate al risarcimento (c/o ad un indennizzo) per i danni prodotti dal tempo della rispettiva emanazione fino al 30 novembre 1968 (giorno antecedente quello di entrata in vigore della legge n. 1187 del 1968). E ciò previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di illegittimità costituzionale della legge n. 1187 del 1968 qualora questa fosse interpretata come diretta ad escludere retroattivamente il diritto al risarcimento dei danni prodotti nel periodo in parola.

Con l'altro dei due atti di citazione l'Azzi chiese che, rimessa alla Corte Costituzionale la questione di illegittimità costituzionale della legge 19 novembre 1968 n. 1187 per contrasto con gli artt. 42 e 136

della Costituzione, fosse, in caso di dichiarazione da parte della Corte Costituzionale della denunciata illegittimità costituzionale, accertata dal giudice adito l'illiceità dei vincoli e dei limiti come sopra imposti in riferimento anche al periodo successivo all'entrata in vigore della richiamata legge n. 1187 del 1968 e fossero solidalmente condannate le Amministrazioni convenute a risarcirgli i danni prodottisi per il detto periodo successivo.

Le Pubbliche Amministrazioni convenute si costituirono in entrambi i giudizi e resistettero alla domanda.

In ciascuno dei due giudizi il Tribunale rigettò la domanda.

Su gravame dell'Azzi, la Corte d'Appello di Torino dichiarò invece la domanda improponibile per difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

L'Azzi ha proposto ricorso per cassazione, illustrato da memoria, cui resistono il Comune di Torino con controricorso illustrato anche esso da memoria ed il Ministero dei Lavori pubblici con proprio controricorso.

#### *Motivi della decisione*

Il ricorso che qui si prende in esame è quello diretto contro la sentenza con la quale la Corte d'Appello di Torino ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda dell'odierno ricorrente Giuseppe Azzi avente per oggetto il risarcimento dei danni che egli assume a lui derivati — dai vincoli sostanzialmente espropriativi imposti ad un suo terreno dal Piano regolatore di Torino in base al combinato disposto degli artt. 7 e 40 della Legge urbanistica n. 1150 del 1942 dichiarato illegittimo con sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 1968 — nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 1187 del 1968, con la quale ai detti vincoli è stato apposto un termine temporale.

(Con distinta pronuncia viene in pari data deciso anche l'altro ricorso, diretto contro la sentenza con la quale la stessa Corte ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda dell'Azzi avente per oggetto il risarcimento dei danni a lui derivati dai detti vincoli nel periodo successivo alla entrata in vigore della legge n. 1187 del 1968).

In particolare il ricorrente deduce che la Corte del merito ha errato in quanto ha riconosciuto efficacia retroattiva all'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, ritenendo che questa consideri i vincoli sostanzialmente espropriativi di cui ai piani preesistenti come imposti ab origine nell'esercizio di un potere ablatorio esistente, e conseguentemente come interessi legittimi le situazioni giuridiche fatte valere

rispetto a tali vincoli anche relativamente al tempo anteriore alla entrata in vigore della legge stessa.

Soggiunge il ricorrente che, se la Corte del merito avesse inteso negare consistenza di diritto soggettivo alla situazione giuridica da lui dedotta indipendentemente dalla ritenuta retroattività della legge n. 1187 del 1968, anche in tale ipotesi essa avrebbe errato, per non avere considerato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale (nella specie intervenuta con la sentenza Corte Cost. n. 55 del 1968) della legge attributiva alla P.A. di un potere ablatorio (nella specie la legge n. 1150 del 1942) restituisce alla situazione giuridica incisa dal provvedimento ablatorio emesso in base a quella legge e nell'esercizio di quel potere — da ritenere in tal caso mai attribuito alla P.A. — piena dignità di diritto soggettivo (motivo secondo).

Per l'ipotesi, poi, che la legge n. 1187 del 1968 sia per essere ritenuta retroattiva, il ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale della legge stessa in quanto, relativamente ai Piani regolatori preesistenti, consentirebbe una durata complessiva dei vincoli (risultante dal cumulo della durata anteriore e di quella successiva alla entrata in vigore della legge) superiore al limite entro il quale, secondo il criterio di ragionevolezza adottato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 1968, i vincoli sostanzialmente espropriativi senza indennizzo dovrebbero essere contenuti perché la loro previsione non integri violazione della Costituzione (motivo secondo).

Premesso che, in questo giudizio, la questione di legittimità costituzionale della legge n. 1187 del 1968, anche se riferita alla sua retroattività, assumerebbe rilevanza soltanto se la legge stessa dovesse ritenersi retroattiva, va riconosciuto che è pregiudiziale ed in pari tempo assorbente la questione interpretativa concernente tale retroattività.

Dalla soluzione della detta questione dipende se la situazione giuridica dedotta nel presente giudizio in riferimento ai danni derivati dai vincoli ablatori imposti fino alla entrata in vigore della nuova legge debba definirsi di diritto soggettivo o di interesse legittimo col conseguente difetto di giurisdizione, nella seconda ipotesi, del giudice ordinario. A questo proposito, infatti, non può condividersi la affermazione della sentenza impugnata secondo la quale la detta situazione giuridica sarebbe in ogni caso di interesse legittimo per ciò, che l'Azzi, dolendosi di vincoli sostanzialmente espropriativi imposti senza indennizzo, avrebbe fatto valere lo scorretto esercizio e non già l'inesistenza del potere ablatorio. La affermazione, oltre a risentire della vietata tesi « della prospettazione », si riannoda direttamente a quella secondo la quale la mancata attribuzione dell'indennizzo inciderebbe sul corretto esercizio ma non anche sull'esistenza del potere ablatorio. Ma anche



tale seconda tesi, al pari della prima, va respinta, dovendosi ritenere che con la previsione dell'indennizzo è posto un limite al potere espropriativo della Pubblica Amministrazione esclusivamente a garanzia dell'espropriato, e che l'osservanza del detto limite condiziona l'esistenza stessa del potere ablatorio mentre la mancata osservanza di esso incide su un diritto soggettivo (1569/70). Non è meno certo, poi, che se il limite così posto dalla stessa Costituzione sia rimosso con legge — la quale in tal modo snaturi il diritto ad interesse legittimo — la dichiarazione di illegittimità incostituzionale della legge importa che la situazione giuridica è restaurata pienamente nella sua originaria consistenza di diritto soggettivo (sentenze di questa Suprema Corte numeri 556/67, 448/70, 1733/72, questa ultima costituente precedente specifico).

La decisione dipende, pertanto dalla questione della retroattività della legge n. 1187 del 1968. E sarebbe — si badi — una retroattività in senso proprio. Se realmente operasse — così come la Corte del merito ha sostanzialmente ritenuto — nel senso di valutare i Piani regolatori preesistenti, per quel che riguarda i vincoli con essi imposti, come atti di esercizio, ora per allora, del potere nuovamente attribuito in luogo di quello palesatosi inesistente alla stregua della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma attributiva, o comunque nel senso di conferire loro anche per il passato l'effetto proprio degli atti di esercizio di un potere e così attraesse *ex tunc* nell'orbita di un potere, convertendole in interessi legittimi, le situazioni giuridiche configurabili in relazione ai vincoli, la nuova legge, lungi dal limitarsi a regolare le conseguenze permanenti o ancora da prodursi di un fatto pregresso, inciderebbe addirittura su questo qualificandolo anche per il passato (301/73, 858/69). Per giunta la nuova legge, se retroattiva, qualificherebbe il fatto pregresso, per il passato, in modo diametralmente opposto a quello in cui esso sarebbe stato da qualificare alla stregua dell'ordinamento come emendato dalla sentenza della Corte Costituzionale (n. 55 del 1968), sicché apparirebbe tesa a vanificare il risultato del giudizio di costituzionalità e sol per questo di dubbia legittimità costituzionale essa stessa (sent. Corte Cost. n. 88 del 1966).

Concorrono, dunque, due ragioni per condurre l'indagine circa la retroattività della legge n. 1187/68 con particolare cautela: quella che discende, in linea generale, dalla esistenza nel nostro ordinamento del principio, ancorché non sancito costituzionalmente, di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al nostro codice civile, e quella che deriva dal sospetto di illegittimità costituzionale cui la retroattività sarebbe, nel caso concreto, esposta (con la conseguente operatività del criterio ermeneutico secondo il quale ove una norma sia suscettibile di essere

interpretata in due sensi, uno dei quali appaia conforme a Costituzione e l'altro no, va preferita l'interpretazione nel primo dei due sensi). Sicché particolarmente opportuno appare il richiamo della difesa del ricorrente al criterio interpretativo enunciato da questa Corte Suprema (977/68), secondo il quale la retroattività, ove non risulti espressamente affermata, può essere desunta ad opera dell'interprete soltanto dalla inettitudine della norma, così come è letteralmente formulata, a disporre per il futuro.

Valutando, alla stregua del detto criterio, la disposizione contenuta nell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 — in cui secondo la sentenza impugnata si concreterebbe l'efficacia retroattiva della legge stessa — si perviene agevolmente alla conclusione che l'affermazione della Corte del merito non può essere condivisa. In riferimento al comma primo del detto articolo 2 — il quale prevede che i vincoli di piano regolatore preordinati all'espropriazione o tali da importare l'inedificabilità perdano efficacia con lo scadere dei cinque anni senza che siano stati approvati i piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati e in ogni caso, con lo scadere del termine di attuazione dei piani particolareggiati o di lottizzazione — stabilisce il comma secondo dello stesso articolo che per i piani regolatori approvati prima della entrata in vigore della legge, il termine di cinque anni decorre da tale data.

Orbene, non può dirsi che la norma, per il solo fatto di riferirsi ai Piani regolatori preesistenti alla sua entrata in vigore, vada interpretata necessariamente nel senso che dispone per il passato: nel senso, cioè, d'anzì chiarito, che consideri i Piani regolatori preesistenti, per quanto attiene ai vincoli con essi imposti, come manifestazioni ora per allora del potere ablatorio nuovamente attribuito o che comunque conferisca loro, anche per il passato, l'effetto proprio delle manifestazioni di un potere, con conseguente degradazione ad interessi legittimi delle situazioni giuridiche da essi coinvolte. La norma, anzi, allorché fissa una durata ai vincoli imposti con i Piani regolatori preesistenti così adeguandoli alla nuova disciplina — in relazione alla quale soltanto è attribuito il potere di imporre vincoli sostanzialmente espropriativi — mostra di considerare i detti Piani, per quel che concerne i vincoli in parola — come manifestazioni di potere ablatorio operanti *ex nunc*, vale a dire che attribuisce loro soltanto a partire da oggi l'efficacia propria delle manifestazioni di potere ablatorio, tanto che fa decorrere la durata dei vincoli dal giorno della propria entrata in vigore. È dunque dallo stesso giorno che la norma imprime carattere di interessi legittimi alle situazioni giuridiche coinvolte dai detti Piani regolatori e dai vincoli con essi imposti.

La interpretazione della norma nel senso di ravvisarne la portata retroattiva non trova riscontro del resto neppure nei lavori preparatori. Nella Relazione alla Camera del proponente Ministro dei Lavori pubblici si manifesta preoccupazione per l'arresto che, a seguito della decisione della Corte Costituzionale n. 55 del 1968, subisce a tutti i livelli la pianificazione *in itinere* e, prescindendosi espressamente dagli effetti della decisione stessa (segno, questo, che il legislatore non ha inteso incidere su tali effetti) si dichiara l'intento di ricostituire il potere di imporre vincoli anche sostanzialmente espropriativi nel senso chiarito dalla Corte Costituzionale, — dei quali si prospetta la indispensabilità per la stessa possibilità di attuazione dei piani regolatori — senza la previsione di indennizzo e pur al riparo da censure riferite alla violazione dell'art. 42 della Costituzione; si propone a tal fine, come necessaria e sufficiente, la misura normativa della prefissione ai detti vincoli di precisi limiti di durata e si esprime l'avviso che « nel nuovo sistema » caratterizzato da tale prefissione « diventano costituzionali » anche disposizioni sostanzialmente conformi a quelle travolte dalla decisione della Corte Costituzionale (artt. 7 e 40 della legge urbanistica). In tale quadro la apposizione degli stessi limiti di durata ai vincoli imposti con i piani preesistenti, con decorrenza a partire dal giorno di entrata in vigore della legge, si presenta come preordinata non già a legittimare per il passato gli atti di imposizione di vincoli bensì a recuperare la portata effettuale (con i limiti segnati dalla nuova disciplina) soltanto per l'avvenire, senza alcuna valutazione volta al passato che non sia, per questa parte, meramente storica ed ontologica.

La esclusione della retroattività della norma importa che il ricorso va accolto affermandosi la giurisdizione del giudice ordinario, senza che sia necessario esaminare, attesa la sua irrilevanza, la questione di incostituzionalità della legge, prospettata col ricorso stesso per l'ipotesi di ravvisata retroattività ed in riferimento a quest'ultima. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 12 giugno 1975, n. 2332 - Pres. Laporta - Rel. Vela - P. M. Di Majo (concl. conf.) - Amministrazione Finanze Stato (avv. Stato Mataloni) c. Rondinara (avv. Panariti).

**Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Esazione - Passaggio di gestione dall'appaltatore al Comune: status del personale - Iscrizione dei dipendenti nel quadro del personale delle imposte di consumo - Giurisdizione amministrativa.**

(d.l.c.p.s. 13 gennaio 1927, n. 135, art. 1; d.P.R. 36 ottobre 1972, n. 649, articoli 8, 9).

**Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Iscrizione nel quadro del personale delle imposte di consumo - Diritto soggettivo: esclusione.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 649, artt. 8, 9).

*In caso di trasferimento del servizio di riscossione delle imposte comunali da appalto a gestione diretta, del personale nominato dall'appaltatore continua con il Comune un rapporto d'impiego di natura privatistica, con conseguente giurisdizione dell'AGO; invece con l'iscrizione nel quadro speciale ad esaurimento previsto dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 649, i dipendenti delle cessate gestioni di imposte di consumo sono assunti dal Ministero delle Finanze con un rapporto di pubblico impiego, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo (1).*

*Nel procedimento precedente all'iscrizione dei dipendenti delle cessate gestioni di imposte di consumo nel quadro speciale ad esaurimento previsto dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 649, è rimesso alla P.A. l'accertamento del possesso, nel privato, di determinati requisiti, necessari all'acquisizione di uno status; ciò implica attribuzione di potere pubblico regolato da norma d'azione, rispetto al quale non sono ipotizzabili diritti soggettivi perfetti; conseguentemente, anche se i citati provvedimenti rimuovono limiti all'esercizio di diritti, finché essi non siano emanati, quei diritti sono inattivi ed ai relativi titolari può riconoscersi soltanto l'interesse legittimo al tempestivo e corretto uso del potere da parte della P.A. (2).*

(Omissis). — Premesso che tanto il rapporto che viene a costituirsi tra il personale delle abolite imposte di consumo e lo Stato, per effetto dell'iscrizione nel quadro speciale previsto dagli artt. 8 e 9 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 649 quando quello, provvisorio, derivante dall'assunzione temporanea in servizio del predetto personale, contemplata nell'art. 19, quarto comma, dello stesso decreto, sono rapporti nuovi rispetto al rapporto intercorso con i precedenti datori di lavoro e presentano i connotati del pubblico impiego, l'Amministrazione ricorrente sostiene che soltanto al giudice amministrativo spetta conoscere di qualunque provvedimento (anche nella forma del silenzio-rifiuto) concernente le predette assunzioni, secondo gli artt. 2, 3, 4 ed (eventualmente) 7 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 e dell'art. 26 ed (eventualmente) 29 n. 1 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054. Ciò perché non sono configurabili posizioni di diritto soggettivo in ordine alla costituzione di rapporti di impiego pubblico.

---

(1-2) Si pubblica integralmente l'interessante decisione che risolve, a quanto consta, questioni non dibattute precedentemente.

Sulla prima parte della massima, comunque, cfr. Cass. 20 febbraio 1970 n. 390 in *Giust. civ.* 1970, I, 516.

Ulteriori richiami, specie dottrinari, sono altresì riportati in *Giust. civ.* 1975, I, 1670.

Codesta impostazione viene poi completata e meglio precisata nella memoria illustrativa, ove tra l'altro si aggiunge che anche le norme « stabilite per far luogo all'iscrizione nel quadro speciale appaiono chiaramente indicative nel senso di voler dar vita ad un procedimento che, a prescindere da sue peculiarità, non si differenzia da un qualsiasi altro procedimento amministrativo inteso all'assunzione o all'inquadramento di personale nel campo del pubblico impiego al di fuori delle normali procedure concorsuali, e quindi soggetto alle « garanzie giurisdizionali proprie di tali procedimenti ».

Il ricorso è pienamente fondato.

Nei confronti dell'Amministrazione finanziaria il sig. Rondinara ha specificatamente chiesto al Tribunale di « dichiarare e statuire » che egli « ha diritto ai sensi degli artt. 8 e 9 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 649, all'iscrizione nel quadro speciale ad esaurimento istituito presso il Ministero delle Finanze per il personale delle abolite imposte di consumo, a far tempo dal 1° gennaio 1973 o, in subordine, alla data di notifica del presente atto, o da quella ritenuta di giustizia ».

Ma la posizione giuridica di cui l'attore chiede l'accertamento non è attualmente configurabile come diritto soggettivo perfetto e ciò significa che manca la condizione essenziale per promuovere l'azione (art. 2 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Non è sostenibile che il passaggio al servizio dello Stato dei dipendenti di gestioni di imposte di consumo, disciplinato in attuazione della delega contenuta nell'art. 13 l. 9 ottobre 1971 n. 825, dal d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 649, presenta le stesse caratteristiche del passaggio dei dipendenti medesimi al servizio dei comuni, il quale avveniva in ottemperanza all'art. 3 d.l.C.P.S. 31 gennaio 1947 n. 135. Basta, per avere dimostrazione dell'errore, porre a confronto i due decreti. Con quello del 1947 si prescrive espressamente che il personale avrebbe conservato « alle dipendenze del Comune lo stato giuridico derivante dal rapporto di impiego privato e la posizione acquisita alle dipendenze dell'appaltatore », con relativa posizione previdenziale, tanto che si prevede l'automatica estensione al detto personale di ogni modifica del trattamento giuridico, economico e previdenziale applicata in futuro nei riguardi del personale dipendente dagli appaltatori privati; né si dubitò mai, in quanto derivava dalla ragione stessa del trasferimento (assunzione diretta, da parte dei comuni, del servizio di esazione), che gli impiegati continuavano a svolgere le stesse mansioni già espletate per quegli appaltatori. Con il decreto del 1972, invece, mentre il trattamento previdenziale non ha subito modifiche, la posizione economica acquisita è stata soltanto considerata la base della retribuzione che avrebbe corrisposto lo Stato, giusta l'espressa previsione in tal senso della delega di cui al cit. art. 13 della legge n. 825

del 1971; le successive progressioni sono state disciplinate in modo nuovo (artt. 13 e 15). Inoltre, è stato disposto che il personale sarebbe stato utilizzato « per le esigenze degli uffici centrali e periferici del Ministero delle finanze, nonché per le esigenze delle ricevitorie del lotto e delle segreterie delle commissioni tributarie » (art. 16), ossia in compiti diversi da quelli precedenti (i quali non potevano essere più svolti, essendo state soppresse le imposte di consumo).

A tutto ciò va aggiunto il fondamentale rilievo che mentre il decreto del 1947 sottoponeva il trasferimento degli impiegati alle sole condizioni dell'anzianità dei medesimi di almeno un anno e dell'assunzione diretta, da parte dei comuni, della gestione dei dazi, il decreto del 1972 ha stabilito una speciale procedura d'accertamento dei presupposti, da svolgersi, a seguito di presentazione di tempestiva domanda, presso un'apposita commissione.

Mancano, dunque, nella fattispecie delineata nel secondo decreto, proprio gli elementi, quali l'abnorme forma di costituzione del rapporto col comune e la conservazione integrale del precedente stato giuridico ed economico e della precedente disciplina, che hanno indotto questa Corte a ravvisare in quella delineata dal primo decreto una prosecuzione dello stesso rapporto di impiego privato e quindi la giurisdizione ordinaria sulle controversie che ne derivavano (SS.UU. 20 febbraio 1970 n. 390; 7 luglio 1967 n. 1575; 28 gennaio 1956 n. 237; 1° aprile 1953 nn. 887 ed 889; 8 agosto 1952 n. 2591). Ed ove si rifletta che, nel nuovo rapporto, datore di lavoro è lo stato, che oggetto ne è lo svolgimento di attività pubbliche fino al raggiungimento dell'età minima per il collocamento a riposo, che l'impiegato è assunto a seguito di formali provvedimenti amministrativi (lettera di assegnazione provvisoria dell'intendente di finanza e poi iscrizione nel quadro speciale); che egli viene inserito in un'apposita organizzazione del Ministero delle finanze; che, infine, sono del tutto eccezionali i casi di rapporti di lavoro privati con le amministrazioni statali, si avrà chiara la conclusione che trattasi ora di vero e proprio impiego pubblico.

Fin qui, peraltro, si è dimostrato solo l'errore della tesi dell'attore, impostata soltanto sulla parificazione tra i due trasferimenti, e, per converso, l'esattezza dei rilievi che le ha mosso l'Avvocatura erariale: la questione di giurisdizione non può considerarsi risolta compiutamente, in quanto Rondinara non fa valere pretese derivanti da un rapporto già costituito, ma sostiene di avere diritto alla costituzione di tale rapporto. Né, per quanto del tutto eccezionale, un'ipotesi del genere può escludersi « a priori ».

Senonché, essa sarebbe prospettabile se, come avveniva nel comune il quale avesse assunto in proprio il servizio esattoriale, lo Stato fosse

stato tenuto ad iscrivere l'impiegato nel quadro speciale per il solo fatto della cessazione del precedente impiego.

Invece, si è già accennato che l'iscrizione è l'atto finale di una procedura d'accertamento seguita da un'apposita commissione. Occorre, infatti, che ciascun interessato avesse fatto pervenire una domanda all'intendente di finanza entro il termine fissato dall'art. 19, primo comma, del decreto n. 649 (la cui esistenza è stranamente contestata dalla difesa di Rondinara), insieme ad una certificazione del datore di lavoro; sulla base di tali atti, mentre l'intendente assegnava provvisoriamente ad un ufficio l'impiegato, la commissione ne esaminava la precedente posizione giuridica, secondo i criteri dettati nei primi due commi dell'art. 9 e poi, se l'indagine avesse dimostrato l'esistenza delle prescritte condizioni, avrebbe proposto al Ministro l'iscrizione, seguendo « l'ordine progressivo delle singole qualifiche in relazione all'anzianità di servizio di ciascuna unità di personale e, nei casi di pari anzianità, all'età » (art. 19, ultimo comma). Infine, contro il provvedimento di iscrizione, costitutivo, come s'è appena visto, anche della qualifica e dell'anzianità dell'impiegato, e contro il provvedimento di reiezione della domanda, gli interessati possono proporre, nel termine di trenta giorni dalla data della comunicazione... opposizione al Ministro per le Finanze, che decide in via definitiva ».

Di fronte a questo sistema, può anche dirsi che l'Amministrazione non abbia alcun potere discrezionale di valutazione in ordine ai presupposti dell'iscrizione, la quale, pertanto, si configura come un provvedimento vincolato, in presenza di quei presupposti. Ma con ciò non si è apportato alcun argomento decisivo per ravvisare in capo all'ex impiegato delle esattorie di imposte di consumo un diritto soggettivo perfetto ad ottenerla.

L'affidamento alla pubblica amministrazione del compito di accertare il possesso, da parte del privato, di determinati requisiti, necessari per fargli acquisire uno « status » (nel che consiste l'assunzione all'impiego) o svolgere una certa attività, implica attribuzione di potere pubblico, regolato da norme d'azione ed estrinsecantesi in provvedimenti, rispetto al quale non sono concepibili situazioni di diritto soggettivo. Di conseguenza, pur se codesti provvedimenti rimuovono limiti all'esercizio di diritti, resta il fatto che finché essi non siano emanati, quei diritti sono inattivi (perciò da alcuni si parla di diritti fievoli « ab origine » o in attesa di espansione) ed ai relativi titolari non altro è dato riconoscere se non l'interesse legittimo al tempestivo e corretto uso del potere dell'autorità amministrativa.

Così inquadrata la fattispecie, deve concludersi che non solo l'accertamento preteso dall'attore indurrebbe ad un'indebita sostituzione dell'autorità giudiziaria ordinaria in un'attività riservata alla

pubblica amministrazione (il che sarebbe in contrasto con l'art. 4 l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E), ma, e ancor prima di ciò, sarebbe diretto a tutelare un interesse legittimo, innanzi alla predetta autorità, in contrasto con l'art. 2 di tale legge.

Va dunque, dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 agosto 1975, n. 2979 - Pres. Laporta - Rel. Simoncelli - P. M. Pedace (concl. conf.) - Amministrazione della Presidenza della Repubblica (avv. Stato Chiarotti) c. Cardone (avv. ti Miranda e Colombari).

**Competenza e giurisdizione - Dipendenti della Presidenza della Repubblica - Giurisdizione del giudice amministrativo.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 4 e 5; r.d. 26 giugno 1924, n. 2058, art. 29).

*I rapporti d'impiego pubblico intercorrenti con l'amministrazione della Presidenza della Repubblica sono soggetti alle regole ordinarie sul riparto delle giurisdizioni e pertanto le relative controversie rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo (1).*

(*Omissis*). — Col primo motivo della sua istanza, l'Amministrazione della Presidenza della Repubblica sostiene — con riferimento all'art. 87 della Costituzione e degli artt. 3 e 4 della legge 9 agosto 1948 n. 1077 — che la controversia proposta dal Cardone (avente ad oggetto l'accertamento della pretesa costituzione di un rapporto di impiego da parte della Presidenza della Repubblica) debba essere ritenuta sottratta a qualsiasi giurisdizione, ordinaria o amministrativa, in base al principio della cosiddetta « autodichia » (sinonimo di « autogiustizia », « giustizia autonoma » o « giustizia interna »), per la quale susciterebbe — ad avviso della ricorrente — l'insindacabilità, in ogni caso,

(1) La Suprema Corte ha deciso l'importante controversia tenendo presenti i noti elementi essenziali del rapporto di pubblico impiego ed interpretando il nostro ordinamento nel senso che, in linea, generale, non sia configurabile il principio secondo cui gli organi di rango costituzionale decidono da sé le controversie insorte con i propri dipendenti (c. d. autodichia).

Per un più approfondito esame dottrinario e giurisprudenziale dei due accennati profili, cfr. GIUSEPPE DE FINA, *Rapporto d'impiego pubblico, in particolare, per i dipendenti della Presidenza della Repubblica*, in *Giust. civ.* 1975, I, 1602.



« da parte di alcun estraneo organo giurisdizionale », degli atti che provengono dagli organi supremi dello Stato, e in particolare degli atti relativi al rapporto d'impiego dei dipendenti dei supremi organi costituzionali.

L'Amministrazione ricorrente soggiunge che l'« autodichia » è istituto ben noto all'ordinamento, il quale affonda le sue radici in una tradizione giuridica e politica fondata sull'esigenza dell'indipendenza, comune agli organi costituzionali; e, facendo espresso riferimento — per quanto concerne il rapporto d'impiego dei dipendenti dai supremi organi costituzionali — alla deroga alla giurisdizione di un organo esterno prevista, da apposite norme, nei confronti del personale della Corte dei Conti (artt. 3, primo comma, e 65 del t.u. n. 1214 del 1934), della Camera dei deputati (art. 12, terzo comma, del reg. 18 febbraio 1971, in G.U. 1° marzo 1971 s.o.), del Senato (art. 12, primo comma, del reg. 17 febbraio 1971, in G.U. cit.) e della Corte Costituzionale (art. 14, terzo comma, della legge 11 febbraio 1953, n. 87, mod. dall'art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265; e reg. 8 aprile 1960), conclude che la deroga deve essere analogamente riconosciuta nei confronti del personale dipendente dalla Presidenza della Repubblica, indipendentemente da ogni specifica disciplina, non potendosi ravvisare alcuna necessità di norme di dettaglio, come richiesta nei riguardi degli organi collegiali innanzi indicati, quando la « decisione giustiziale » debba essere emessa da un organo a composizione monocratica, e, in particolare dal Capo dello Stato.

La tesi della ricorrente è infondata, essendo manifestamente in contrasto coi principi di diritto desumibili dall'intero sistema costituzionale.

Nessuna norma della Costituzione, invero, statuisce l'insindacabilità in sede giurisdizionale degli atti amministrativi emanati dagli organi cosiddetti « costituzionali », « primari » o « supremi » dello Stato, né, tanto meno, attribuisce a tali organi alcun potere di « autogiustizia » o di « autodichia » (che risponderrebbe, del resto, ad orientamenti politico-sociali incompatibili con la concezione di uno Stato repubblicano moderno, in cui « la sovranità appartiene al popolo »); mentre sono numerose le norme che, garantendo a tutti i cittadini indistintamente la tutela dei loro diritti o interessi legittimi davanti a giudici indipendenti (artt. 24, 105, 108, 113), dimostrano che in nessun caso il sistema consente che a particolari categorie di cittadini (e quindi — per ciò che interessa la fattispecie — al personale impiegato alle dipendenze di organi « costituzionali » o « primari ») possa restare precluso, in via di principio, il potere di disporre degli ordinari strumenti di giustizia: interpretazione, questa, che risponde esattamente ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 44 del 16 maggio 1968,

la quale, dopo avere affermato, tra l'altro, che il sistema vigente non esclude la possibilità di « assoggettamento al controllo giurisdizionale di atti provenienti da organi indubbiamente costituzionali », ha giudicato « inesatto » il rilievo, se formulato solo genericamente, che sia « vana impresa cercare un giudice idoneo a conoscere degli atti degli organi primari dello Stato ». Se, dunque, la prospettata tesi dell'« autodichia », lungi dal trovare conforto nel sistema costituzionale vigente, è chiaramente contraddetta dallo stesso sistema, appare del tutto irrilevante, ai fini della questione di giurisdizione della quale trattasi, il riferimento — fatto dalla ricorrente — alle specifiche norme dettate da leggi o da regolamenti in tema di controversie del personale dipendente da determinati organi costituzionali, quali la Camera dei deputati, il Senato e la Corte Costituzionale, poiché — a prescindere da ogni altra considerazione — le norme anzidette, proprio perché dettate, con manifesto carattere di eccezionalità, con riguardo specifico a singoli organi, non valgono all'affermazione di un principio implicitamente negato dalla Costituzione, né tanto meno, sono suscettibili di applicazione oltre i casi in esse considerati.

Giova osservare, ad ogni modo, che non a ragione la difesa dell'Amministrazione ricorrente, nel prospettare il difetto assoluto di giurisdizione sotto il profilo dell'« autodichia » dell'organo interessato alla controversia proposta dal prof. Cardone, richiama le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica.

Ed invero, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge 9 agosto 1948 n. 1077, nonché del vigente regolamento interno sullo stato giuridico ed economico del personale del Segretario generale della Presidenza della Repubblica, emanato con decreto presidenziale del 19 novembre 1968 il personale medesimo dipende esclusivamente dal Segretario Generale, è fuori dubbio che nella controversia concernente il dedotto rapporto d'impiego con l'Amministrazione della Presidenza della Repubblica non viene affatto in questione l'esercizio della funzione presidenziale, sì che si possa fondatamente ipotizzare una qualsiasi interferenza (di per sé inammissibile) del potere giurisdizionale nella funzione propria del Capo dello Stato, ma è interessata soltanto l'attività del Segretario, la quale, avendo carattere solo strumentale rispetto all'espletamento della funzione presidenziale, non può non essere considerata attività meramente amministrativa.

È appena il caso di aggiungere, a dimostrazione dell'infondatezza del primo motivo del ricorso, che neanche il citato regolamento del personale del Segretario Generale contiene alcuna disposizione circa i modi di tutela del personale, né, tanto meno, prevede alcun organo cui il personale stesso debba rivolgere eventuali reclami avverso atti che ritenga lesivi dei propri diritti o interessi: il che sta a significare

l'assenza di qualsiasi esclusione del personale del quale trattasi dal potere di far ricorso agli ordinari strumenti di giustizia, tanto più che lo stesso testo normativo fa espresso riferimento, per quanto da esso non contemplato, alle norme che regolano lo stato giuridico del personale civile dello Stato.

Ugualmente infondato è il secondo motivo dell'istanza, con cui l'Amministrazione ricorrente ribadisce, sotto un diverso profilo, la tesi del difetto assoluto di giurisdizione, deducendo che, poiché il regolamento del personale addetto alla Presidenza della Repubblica non prevede posti di sanitario in organico e poiché al prof. Cardone fu conferito, in concreto, con provvedimento del 10 marzo 1954, solo un incarico professionale « con esclusione di ogni rapporto d'impiego » (come fu precisato nella lettera di affidamento dell'incarico), il rapporto prospettato col ricorso al Pretore di Roma del 21 dicembre 1973 non sarebbe, in realtà, configurabile; e mancherebbe, di conseguenza, il giudice idoneo a conoscere della relativa controversia. La domanda del Cardone, in altri termini, « ipotizza », secondo la testuale precisazione della ricorrente, « un certo rapporto giuridico, da cui pretende trarne certe conseguenze, che non esiste, che non può esistere sia per i termini in cui quel rapporto è insorto, sia per il contenuto del regolamento che lo dovrebbe disciplinare, che non ha un organico di sanitari ».

Giova, in primo luogo, osservare che, ai fini della configurabilità del rapporto di pubblico impiego, la quale — si noti — deve essere qui valutata solo in astratto, trattandosi di regolamento di giurisdizione, non è elemento di per sé negativo la dedotta inesistenza del posto di sanitario nel ruolo organico del personale dipendente dall'Amministrazione evocata in giudizio. In proposito, questa Corte a S.U. ha avuto più volte occasione di affermare (V., fra le altre, le sentenze 11 marzo 1974 n. 628, 7 novembre 1973 n. 2899 e 21 giugno 1969) che gli elementi essenziali del rapporto di pubblico impiego sono, oltre alla natura di ente pubblico del datore di lavoro, l'atto formale di nomina del dipendente e la continuità della prestazione, da parte dello stesso, di un'attività correlata ai fini istituzionali dell'ente, con diritto a retribuzione e con vincolo di subordinazione; mentre il rapporto medesimo non resta escluso dalla circostanza che il dipendente sia stato destinato ad un posto non di ruolo, ovvero ad un posto non contemplato in organico.

Né, in secondo luogo, ai fini della pretesa esclusione della possibilità di configurare, nella fattispecie, un rapporto di pubblico impiego, può valere la riferita precisazione, contenuta nella lettera di nomina del Cardone, circa la definizione giuridica da darsi al rapporto. Anche per ciò che riguarda tale circostanza, infatti, questa Corte Suprema

ha costantemente affermato (V., tra le tante, le sentenze 7 novembre 1973, n. 2899, 21 giugno 1969 n. 2202 e 26 maggio 1969 n. 1861) che non è il *nomen iuris* attribuito dall'ente all'incarico, ma il contenuto sostanziale del rapporto che da questo deriva, l'elemento che vale a stabilire l'effettiva natura giuridica del rapporto medesimo; e che, pertanto, ben si può ravvisare la nomina formale indispensabile alla configurazione del rapporto di pubblico impiego nell'atto in cui, pur negandosi l'intento di costituire un tale rapporto, sia contenuto, nella sostanza, l'affidamento di compiti o mansioni che possano essere espletati solo attraverso un effettivo inserimento del soggetto incaricato nell'organizzazione dell'ente.

Orbene, se — tenuto conto delle considerazioni che precedono — non è dato revocare in dubbio che, col ricorso al Pretore del 21 dicembre 1973, il Cardone, nel formulare la sua domanda ha indicato la *causa petendi* con riferimento a circostanze di fatto che integrano tutti gli elementi essenziali dell'impiego pubblico innanzi menzionati (natura di pubblica amministrazione della datrice di lavoro; affidamento al lavoratore, con atto formale di nomina, di compiti rispondenti ad ordinarie esigenze dell'amministrazione stessa; ed espletamento, con carattere di continuità, di tali compiti, fin dall'aprile del 1953, dietro retribuzione e con vincolo di subordinazione), è chiaro, che, essendosi prospettato, a giustificazione della pretesa un rapporto di pubblico impiego, la competenza giurisdizionale a conoscere della relativa controversia appartiene al giudice amministrativo, cui è demandante, in via esclusiva, il contenzioso in materia: e in questi sensi è fondato il terzo motivo dell'istanza, proposto dall'Amministrazione ricorrente in via subordinata.

Giova precisare, a questo punto, che erroneamente la difesa del Cardone sostiene che la controversia debba essere attribuita alla competenza giurisdizionale del giudice ordinario (e quindi del Pretore), in virtù della nuova disciplina del processo del lavoro, introdotta dalla legge 11 agosto 1973 n. 533.

La citata legge, infatti, non prevede alcuna modifica dei principi relativi alla ripartizione della giurisdizione in materia di rapporto d'impiego: e ciò è chiaramente dimostrato dal nuovo testo, in essa contenuto, dell'art. 409 n. 5 c.p.c., il quale, ribadendo, nella sostanza, la disposizione dell'abrogato art. 429 n. 4 c.p.c., lascia immutata la esclusione dal rito del lavoro, e quindi dalla giurisdizione ordinaria, delle controversie relative a rapporti di lavoro pubblico « devoluti dalla legge ad altro giudice ». E tale interpretazione, peraltro, trova conforto nella formulazione dell'art. 11 della stessa legge, relativo alla disciplina del patrocinio a carico dello Stato, là dove la norma, distinguendo esplicitamente tra « controversie di cui agli artt. 409 e 442

del codice di procedura civile » e controversie « concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato, delle regioni, delle provincie, dei comuni e degli altri enti pubblici non economici », conferma che queste ultime non sono comprese tra le controversie che, in virtù del citato art. 409 n. 5 c.p.c., sono di competenza del Pretore.

Né può condividersi, per la manifesta infondatezza della questione così prospettata, il rilievo che l'art. 409 anzidetto, col lasciare immutata l'esclusione dalla competenza del giudice ordinario per le controversie di lavoro derivanti da rapporto di impiego pubblico (riservate alla giurisdizione amministrativa), violerebbe il precetto di uguaglianza sancito dall'art. 3, in relazione anche agli artt. 4 e 35, della Costituzione.

Ed invero, come questo Supremo Collegio ha avuto già occasione di precisare, con la sentenza del 21 agosto 1973 n. 2375; in ordine all'analoga esclusione della materia concernente il pubblico impiego dalla disciplina relativa al contenzioso in tema di licenziamenti individuali, ai sensi della legge 15 luglio 1966 n. 604, è la diversa natura del rapporto di pubblico impiego rispetto a quello privatistico che impone una diversa regolamentazione, almeno per quanto concerne la scelta del giudice: e l'art. 113 della stessa Costituzione non impedisce alla legge ordinaria di regolare l'esercizio della tutela giurisdizionale nei modi e con l'efficacia che più aderiscano alle singole situazioni, con il solo divieto di rendere quell'esercizio estremamente difficoltoso e puramente apparente.

In ordine alla controversia proposta dal Cardone deve essere dichiarata, pertanto, la giurisdizione del giudice amministrativo... *omissis*.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 25 ottobre 1974, n. 3119 - Pres. La Farina - Est. Sammarco - P.M. Del Grosso (conf.) - Spada (avv. Minelli) c. Ministero Interno (avv. Stato Cerocchi).

**Procedimento civile - Appello - Obbligazioni solidali - Liticonsorzio necessario - Esclusione.**

(cod. proc. civ., art. 331).

*L'obbligazione solidale passiva (conducente e proprietario di un autoveicolo coinvolto in un sinistro) non fa sorgere in giudizio un liticonsorzio necessario (né sostanziale né processuale), per cui l'appello contro la sentenza assolutoria dei coobbligati, proposto contro uno soltanto di essi, non richiede l'integrazione necessaria del contraddittorio nei confronti degli altri (1).*

(Omissis). — Con unico motivo il ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 331, 332, 102 e 103 c.p.c., in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c., nonché l'omessa motivazione su un punto decisivo della controversia, sostenendo, anzitutto, che nella specie non ricorreva un'ipotesi di liticonsorzio necessario, come ritenuto dalla Corte di merito, in quanto si trattava di un rapporto meramente obbligatorio con pluralità di parti e, in secondo luogo, che, in ogni caso, la Corte di merito non aveva indicato le ragioni per le quali la causa doveva essere considerata inscindibile.

La prima censura del motivo propone all'esame della Corte la questione se, una volta instauratosi il giudizio di primo grado nei confronti del proprietario del veicolo e del conducente dello stesso, chiamati a rispondere solidalmente ex art. 2054 c.c. in sede di gravame,

---

(1) Con questa decisione si consolida, dopo il contrasto giurisprudenziale ricordato in motivazione, l'indirizzo più recente del S.C. che esclude il liticonsorzio necessario processuale in appello, anche sotto il profilo della dipendenza di cause, nei giudizi contro coobbligati solidali passivi convenuti in unica causa in primo grado.

In senso conf. da ultimo c. Cass. 8 gennaio 1974, n. 36; Cass. 16 dicembre 1974, n. 4305 e per qualche riferimento Cass. 25 settembre 1974, n. 2522.

occorre necessariamente la presenza di entrambi i condebitori solidali oppure il giudizio d'impugnazione può svolgersi validamente nei confronti soltanto di uno di essi.

La questione riceve soluzioni divergenti.

Alcune pronunce di questa Corte, partendo dalla premessa che le obbligazioni solidali danno luogo a cause distinte, hanno ritenuto che, qualora la causa concernente la responsabilità del conducente del veicolo e quella riguardante la responsabilità del proprietario dello stesso siano state trattate in primo grado in un unico processo, viene a determinarsi una semplice connessione fra le due cause del tutto estrinseca, per cui il giudizio d'impugnazione può avere per oggetto soltanto una di esse, indipendentemente dall'altra (Cass. 14 giugno 1972 n. 1882 - Cass. 28 luglio 1969 n. 2862).

L'opposta soluzione, invece, pur ammettendo che il vincolo di solidarietà passiva fra il conducente di veicolo ed il proprietario del veicolo di cui al terzo comma dell'art. 2054 c.c. non implica unicità di causa, attinge ad una diversa impostazione, in quanto introduce, rispetto al giudizio d'impugnazione, la nozione di cause dipendenti, prevista dall'art. 331 c.p.c.

Tale nozione è stata elaborata con approfondito impegno, in assenza di un costruttivo apporto della dottrina, dalla giurisprudenza di questa Corte, la quale ha enucleato il concetto di cause dipendenti nei seguenti precisi termini: ricorre l'ipotesi di cause fra loro dipendenti quando più cause distinte, riunite in un unico processo o per la natura propria delle situazioni giuridiche controverse (dipendenza di ordine sostanziale) o per effetto delle domande rispettivamente proposte dalle parti (dipendenza di carattere formale), debbono restare unite anche in sede di gravame in quanto la decisione dell'una si estende logicamente e necessariamente all'altra, ovvero costituisce il presupposto logico e giuridico imprescindibile per il carattere di pregiudizialità che le questioni oggetto della una hanno rispetto alle questioni trattate nell'altra; in questa ipotesi, se le due cause sono state trattate in primo grado in un unico processo, si determina un litisconsorzio processuale, per cui in sede di appello e nella successiva fase di cassazione devono essere decise, come prescritto dall'art. 331 c.p.c. nei confronti di tutte le parti che hanno partecipato al giudizio di primo grado (Cass. 31 maggio 1971 n. 1747; Cass. 10 novembre 1970 n. 2325; Cass. 23 aprile 1968 n. 1243).

Applicando la nozione di cause dipendenti, come sopra individuata, all'ipotesi in cui l'azione di responsabilità civile contro il proprietario dell'autoveicolo e quella contro il conducente dello stesso siano state esperite in primo grado in un unico processo, se ne è tratta la conclusione che nel giudizio di gravame viene a profilarsi un litisconsorzio

processuale, in quanto la decisione dell'una causa si estende logicamente e necessariamente all'altra. Ed è questa la tesi che viene propugnata dall'amministrazione resistente.

Ritiene, però, la Corte che la configurazione prospettata non può essere condivisa: invero, occorre tenere presente che per le obbligazioni solidali vige il principio sancito dall'art. 1306 c.c., secondo cui la sentenza pronunciata fra il creditore ed uno dei debitori in solido non ha effetto contro gli altri debitori, i quali, peraltro, possono opporla al creditore salvo che sia fondata sopra ragioni personali al condebitore. Tale regola, evidentemente riguarda il merito della decisione contenuta nella sentenza, ma non vi è dubbio che essa abbia inevitabili ripercussioni anche alla situazione processuale di cui ci si occupa. Infatti, poiché le statuizioni della sentenza emessa nei confronti di uno dei debitori solidali non fanno stato nei confronti degli altri, l'estensione che la decisione della causa riguardante uno dei condebitori, alla causa concernente altro condebitore solidale, anche se opera dal punto di vista logico, giuridicamente non può estrinsecarsi: pertanto, la regola enunciata dall'art. 1306 c.c. si traduce, per quanto attiene alle obbligazioni solidali, sul piano procedurale, nell'impossibilità di stabilire un litisconsorzio processuale in sede di gravame, fra le varie cause dei debitori solidali, anche se esse hanno ricevuto una trattazione unitaria nel giudizio di primo grado. Conclusivamente, quindi, va affermato che per le obbligazioni solidali non può trovare applicazione la nozione di cause dipendenti quale risulta dall'art. 331 c.p.c. e, di conseguenza, non può trovare applicazione la regola dettata dal detto articolo ai fini dell'integrazione del contraddittorio nel giudizio d'impugnazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 novembre 1974, n. 3523 - Pres. Maccarone - Est. Pajardi - P. M. Silocchi (conf.) - Ministero del Tesoro (avv. Stato Carafa) c. Soc. a.s. SAFAR di Brauzzi e C. (avv. M. Casella).

**Contabilità generale dello Stato - Esigibilità di crediti verso lo Stato - Interessi - Decorrenza.**

(cod. civ., art. 1224 e 1282; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 54 e 55; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 269 ss.).

*I crediti verso lo Stato diventano esigibili solo dopo che la spesa è stata ordinata dall'Amm.ne con l'emissione del relativo titolo, e da tale data decorrono gli interessi a favore del creditore (applicazione*



*al caso in cui l'Amm.ne aveva eccepito la compensazione, peraltro in parte riconosciuta non sussistente, di un proprio credito col credito privato derivante da liquidazione di contratti di guerra (1).*

(*Omissis*). — Con unico motivo di ricorso, il Ministero del Tesoro afferma che il diritto della Safar alla somma relativa alla prima delibera divenne definitivo con il giudicato. La Corte d'Appello inoltre ha deliberato che secondo l'art. 9 del Decreto Luogotenenziale 25 marzo 1948, n. 674, le delibere del Commissario divengono esecutive con decreto del Ministro del Tesoro. Ne consegue, secondo il ricorrente, che la delibera in oggetto divenne definitiva solo quando venne emesso il decreto del Ministro del Tesoro in esecuzione del giudicato della Safar sulle somme accantonate.

Infine ed in ogni caso in ordine a queste ultime il fermo era giustificato proprio dalla incertezza sui limiti della compensazione. Il motivo è fondato.

Va premesso che i giudici di merito sono partiti da una esatta serie di proposizioni. Anzitutto che la Pubblica Amministrazione non può considerarsi in mora fino a quando non abbia esplicitato tutti gli accertamenti e controlli prescritti secondo la procedura cui è tenuta per legge, con la conseguenza che fino a tale momento, essendo la sua attività regolata da norme che la vincolano, l'« iter » prescritto per l'accertamento e la liquidazione delle somme che spettano ai creditori dello Stato deve svolgersi in conformità di quelle norme, e con la conseguenza ulteriore che, nei limiti in cui l'eventuale ritardo nel pagamento non può riferirsi a colpa dell'Amministrazione, non

---

(1) Con la sentenza che si annota il S.C., a breve distanza di tempo, rettifica l'orientamento espresso con la sentenza 27 settembre 1974, numero 2527 (in questa *Rassegna* 1975, I, 528 ove in nota richiami), riaffermando il principio che soltanto con l'emissione del formale titolo di spesa i crediti nei confronti dello Stato diventano esigibili e, quindi, solo da tale momento cominciano a decorrere gli interessi (sia corrispettivi che moratori).

Si nega in tal modo il diverso principio che è andato a volte affiorando in alcuni recenti arresti dello stesso S.C., secondo cui, ove la mancata emissione del formale titolo di spesa sia dovuta ad un comportamento, poi riconosciuto non legittimo, dell'Amm.ne, il credito dovrebbe ugualmente ritenersi esigibile e, quindi, sarebbero dovuti gli interessi.

Devesi ribadire che tale orientamento non può essere condiviso: il titolo di spesa in base alle disposizioni sulla contabilità generale può essere emesso solo dopo che ogni contestazione è superata.

E solo con l'emissione del formale titolo di spesa il credito verso l'Amm.ne diventa esigibile, e quindi produttivo di interessi a mente delle norme comuni.

può parlarsi di mora. Ancora che, quando, al contrario, l'attività di accertamento si è esaurita e si sono compiuti tutti quegli atti che la legge sulla contabilità dello Stato prescrive prima che un pagamento possa essere autorizzato, l'ulteriore ritardo diventa colpevole e sorge l'obbligo degli interessi.

Peraltro, la soluzione della controversia è stata alterata da due elementi concettualmente inquinanti, uno di carattere speciale legato alla fattispecie, uno di carattere generale.

Il primo riguarda la vicenda del controcredito opposto in compensazione. L'evento ha così attirato l'attenzione delle parti contraenti, che la stessa Pubblica Amministrazione ha riconosciuto la decorrenza degli interessi dalla data del giudicato formatosi in ordine al regime giuridico di tale controcredito (se cioè da pagarsi interamente o falcidiato), quando invece certamente, anche secondo la sua stessa tesi fatta valere in questo giudizio, tale data non aveva alcun significato per gli interessi maturati o maturandi a favore della Safar sul proprio credito. Può dirsi concretamente ed in sintesi che la vicenda di questa compensazione contestata ha il solo significato, in ordine ai crediti Safar, di causa di contestazione in ordine alla loro liquidazione e al loro pagamento.

L'elemento di carattere generale riguarda la individuazione del momento e dell'atto che rende esigibili i crediti dello Stato. Non già soltanto liquidi, concetto che attiene all'accertamento della quantità del credito, ma anche, va ripetuto, esigibili, cioè concretamente richiedibili da parte del privato con conseguente maturazione degli interessi in caso di ritardo.

Su tale punto questa Suprema Corte è intervenuta con varie decisioni, affermando che può parlarsi di esigibilità soltanto dopo che la spesa della competente Amministrazione sia stata ordinata con la emissione del relativo titolo di spese e non prima.

Tale atto non è pacificamente mai stato posto in essere nel caso, con la conseguenza, in relazione a quanto sopra osservato, che costituisce un vantaggio di fatto per la Safar che la liquidazione preveda interessi decorrenti dalla formazione sul giudicato del credito dello Stato.

Più specificamente, l'art. 9 del decreto sopra richiamato del 1948 sancisce che se la delibera è accettata, il Commissario ne dà notizia al Ministro del Tesoro per la esecuzione, da effettuarsi con apposito decreto, mentre invece la impugnazione della delibera ne sospende la esecuzione. Si evince da ciò ancora più con evidenza non soltanto il rapporto tra il provvedimento commissariale e il provvedimento ministeriale, ma anche l'effetto che l'impugnazione della delibera commissariale ha sulla emanazione del provvedimento ministeriale.

E non vi è dubbio che il presente giudizio possa essere identificato come una puntuale impugnazione da parte della Safar della delibera commissariale.

In questo quadro di per sé assorbente si colloca il ricorso al mezzo giuridico amministrativo del cosiddetto fermo con effetti cautelari, cui il Ministero del Tesoro ha fatto ricorso. Peraltro si tratta di un fattore parentetico che, quale ne sia la configurazione giuridica generale, non ha avuto il potere di influire sulla sorte della controversia, la quale non può essere decisa che alla luce del principio più volte ribadito delle esigibilità come fenomeno produttivo di interessi sulle somme costituenti il credito, collegata indissolubilmente col decreto ministeriale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 novembre 1974, n. 3566 - Pres. Giannattasio - Est. Mirabelli - P. M. Secco (conf.) - Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Galleani) c. Fusco.

**Espropriazione per pubblica utilità - Esecuzione da parte dello Stato di piani di ricostruzione di comuni danneggiati dalla guerra - Concessione a privati dell'esecuzione dell'espropriazione - Fallimento del concessionario - Obbligo del pagamento dell'indennizzo a carico dello Stato.**

(cod. civ., art. 1272; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 334; l. 24 giugno 1929, n. 1127, art. 1; l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 16).

*L'Amm.ne dei LL.PP., che si è sostituita ad un comune per la realizzazione delle opere pubbliche previste nel piano di ricostruzione dei danni bellici ed ha poi dato in concessione ad una società privata l'esecuzione delle espropriazioni a tali fini necessarie, è obbligata al pagamento delle indennità spettanti ai proprietari espropriati ove il concessionario sia dichiarato fallito (1).*

**(1) L'insolvenza del concessionario dell'esecuzione di opera pubblica.**

A chi voglia studiare la giurisprudenza per cogliere le ragioni sostanziali delle sue oscillazioni e, soprattutto, per individuare i motivi che le hanno giustificate, la sentenza che si annota può rappresentare un caso paradigmatico.

Dopo che con ripetuti arresti (oltre le sentenze 10 dicembre 1970, n. 2630; 11 maggio 1964, n. 1129; 9 maggio 1962, n. 928; v. Cass. 22 gennaio 1970, n. 136, in *Giust. civ.* 1970, I, 1230 ove ulteriori richiami) il S.C. aveva affermato il principio che «l'esecuzione dei lavori richiesti per l'attuazione dei piani di ricostruzione dei comuni danneggiati dalla guerra può essere data in concessione: poiché tale concessione è traslativa il concessionario, entro i limiti dell'atto di concessione, succede alla

(*Omissis*). — L'Amministrazione ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, 11 della legge 25 giugno 1949, n. 409, 16 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, 3 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E 1703 sgg. cod. civ., 78 legge fallimentare, 110 e 111 cod. proc. civ., nonché vizio di motivazione.

L'Amministrazione deduce, infatti, che la sentenza impugnata, dopo avere esattamente ritenuto che alla società Consedil era stata data la concessione di ricostruzione di Isernia e dopo avere esattamente ritenuto, altresì, che in base alle norme di legge ed al decreto di concessione doveva individuarsi nella Società Consedil il soggetto tenuto al pagamento dell'indennità di esproprio e di occupazione agli espropriati ed altresì il soggetto legittimato passivamente alle domande giudiziali dei proprietari dei terreni occupati od esproprianti aventi ad oggetto le indennità dovute, ha poi errato nel ritenere che la società Consedel era tenuta a pagare in forza di un mandato che, pur trovando fondamento nella concessione, non si confondeva con essa; che la concessione si era estinta già prima del fallimento della Consedil per il raggiungimento dello scopo; che il mandato a pagare si è estinto a seguito del fallimento e che, in conseguenza, la legittimazione passiva è passata all'Amministrazione, quale mandante.

L'Amministrazione ricorrente fa rilevare, al riguardo, da un canto che nell'ambito del rapporto pubblicistico di concessione non appare

---

p.a. concedente e, quindi, è il solo *legittimato* passivamente ad avere parte nel giudizio relativo alla liquidazione e al pagamento delle indennità dovute alle ditte espropriate», con la sentenza che si annota lo stesso S.C. equiparando la concessione ad un appalto, afferma che ove all'appaltatore dei lavori vengono accolte anche le espropriazioni necessarie per la realizzazione delle opere appaltate, tale accollo non è privativo e conseguentemente nega che l'Amm.ne sia liberata dall'obbligo del pagamento dell'indennizzo dai proprietari espropriati, in caso di insolvenza del concessionario.

Finché la controversia rifletteva il conflitto — tra concessionario ed Amm.ne — circa chi dovesse ritenersi legittimato a resistere alle pretese dei terzi espropriati, la S.C. ha ritenuto di addossare tale onere, *in via esclusiva* al concessionario.

Quando, invece, si è trattato di stabilire tra l'espropriato ed Amm.ne su chi dovesse gravare l'insolvenza dello stesso concessionario, tale onere è stato addossato all'Amm.ne.

Mentre appaiono evidenti le ragioni di equità che sorreggono tale decisione, non altrettanto limpido è l'*iter* giuridico seguito per giungervi.

Secondo il S.C. poiché nell'art. 324 legge n. 2248 del 1865 all. F è previsto che l'Amm.ne possa *accollare* all'appaltatore « le espropriazioni » e tale accollo non è dichiarato espressamente privativo, in caso di insol-

isolabile un rapporto di mandato, di natura privatistica; che non sembra esatta l'affermazione che la concessione si estingua con il compimento dell'opera; e che, comunque, neppure secondo le norme di diritto privato il mandante è legittimato passivo nei confronti delle pretese dei creditori del mandatario, qualora questo sia insolvente.

Da questi rilievi l'Amministrazione ricorrente trae la deduzione che qualora nell'incaricato, per appello o concessione, dell'esecuzione dell'opera pubblica sopravvenga l'insolvenza, questa resta a carico dei terzi che con l'appaltatore o il concessionario abbiano contrattato, senza che ciò possa portare ad addossare all'Amministrazione appaltante o concedente oneri diversi da quelli previsti dalla legge o dal disciplinare, e quindi anche dei terzi espropriati, se a carico dell'appaltatore o concessionario sia stata posta l'espropriazione.

Questa Corte è, però, d'avviso che, se la costruzione prospettata nella sentenza impugnata non può essere ritenuta accettabile, neppure le conclusioni cui perviene l'Amministrazione ricorrente appaiono conformi alla disciplina della materia.

Ed invero, l'art. 16 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, prevedendo che i lavori da eseguire per l'attuazione dei piani di ricostruzione possano essere dati in concessione, con il pagamento delle spese in annualità, applica a tale ipotesi la previsione dell'art. 1 della legge 24 giugno 1929, n. 1137, secondo cui possono essere concesse in esecuzione a province, comuni, consorzi o privati opere pubbliche di qua-

---

venza del concessionario l'obbligo del pagamento dell'indennità spettante ai proprietari delle aree oggetto di espropriazione dovrebbe far carico all'Amm.ne.

Alla base di tale ragionamento sta la totale assimilazione della concessione per l'esecuzione di lavori, all'appalto.

Ma a tale assimilazione ostano troppi argomenti sia formali che sostanziali perché ne sia consentita una completa esposizione.

Sarà sufficiente accennare, innanzitutto, alla circostanza che la dottrina assolutamente prevalente nega qualsiasi accostamento fra i due istituti, essendo strutturalmente l'appalto un atto di autonomia privata e la concessione un atto amministrativo soggetto in tutto alla disciplina pubblicistica (v. *BENVENUTI, La concessione di opere pubbliche, in Acque, bonifiche ecc.* 1958, 3 ss.; *CARUSI, Rapporto organico e sostituzione nell'esecuzione di opere pubbliche, in questa Rassegna* 1965, I, 1152; *ROEHRSEN, La concessione nel quadro dei sistemi di esecuzione delle opere pubbliche, in Rass. Lav. Pubbl.* 1971, 1 ss.).

In secondo luogo — e soprattutto — appalto e concessione sono funzionalmente diversi.

Mentre con l'appalto l'appaltatore si assume l'obbligo nei confronti del committente di eseguire l'opera ed, eventualmente (art. 324 legge sui lavori pubblici), l'obbligo di provvedere al pagamento delle indennità di espropriazione, mentre lo svolgimento della procedura di esproprio resta compito dell'Amm.ne, nel caso di concessione di esecuzione di opere

lunque natura ed il pagamento della spesa può essere previsto in unica soluzione od in annualità ed essere stabilito in modo invariabile a corpo oppure a misura secondo la quantità dei lavori.

Nella spesa non è da ritenere compreso, di regola, l'indennizzo per espropriazioni. Tuttavia è opinione unanime che all'ipotesi sia applicabile la previsione contenuta nell'art. 324 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, secondo cui le espropriazioni possono essere « accolte » all'appaltatore. Ed infatti tale accollo risulta espressamente previsto, nel caso in esame e nella maggior parte dei casi consimili, dal disciplinare di concessione, secondo cui all'ente concessionario è, appunto, devoluto il compito di predisporre ed espletare le operazioni e gli atti necessari per l'occupazione temporanea delle aree e per l'espropriazione delle medesime, comprese il pagamento per conto della Amministrazione concedente delle indennità dovute ai proprietari.

È sulla base di queste disposizioni che questa Corte ha affermato, con le pronunce invocate dall'Amministrazione ricorrente (Cass. 9 maggio 1962, 928; 11 maggio 1964, n. 1129; 10 dicembre 1970, numero 2630) la legittimazione attiva e passiva del concessionario delle opere nelle controversie concernenti la liquidazione delle indennità, di occupazione e di espropriazione.

Va rilevato, però, che né nella disposizione contenuta nell'art. 324 della legge sui lavori pubblici né in altra norma si trova sancito che l'accollo sia da considerare privativo, ossia liberatorio, nel senso

---

pubbliche (con o senza gestione della stessa) comprensiva delle espropriazioni necessarie, il concessionario si sostituisce in *toto* all'Amm.ne, compreso lo svolgimento della procedura di esproprio, assumendo a tutti gli effetti la veste dell'espropriante.

Ne segue allora che, mentre nel primo caso può ben parlarsi di accollo cumulativo tra appaltatore ed Amm.ne, per cui in caso di insolvenza dell'appaltatore l'Amm.ne deve ritenersi obbligata al pagamento dell'indennizzo ai proprietari espropriati, in caso di concessione non può parlarsi di accollo (né privativo né tanto meno cumulativo) trovandoci del tutto fuori dalla sfera privatistica.

In tale ipotesi si parla in giurisprudenza di affidamento improprio (v. da ultimo Cass. 11 luglio 1974, n. 2060, in questa *Rassegna* 1975, I, 156 ove in nota richiami) intendendosi con ciò l'integrale sostituzione di un soggetto ad un altro nello stesso svolgimento di un'attività pubblicistica.

Essendovi sostituzione integrale del privato nella posizione della P.A., vi è anche deroga al principio fondamentale in tema di espropriazione per p.u. secondo il quale parte del rapporto è il soggetto a cui favore l'esproprio è stato pronunziato (così espressamente Cass. 31 gennaio 1968, n. 313, in questa *Rassegna* 1968, I, 419).

Il concessionario assume, in sostanza, la veste di espropriante e su di lui *in via esclusiva* gravano tutti gli obblighi relativi alla esecuzione dell'opera pubblica, compreso il pagamento delle indennità di espropriazione.

A. ROSSI

che con l'accollo all'appaltatore od al concessionario l'Amministrazione espropriante resti liberata dall'obbligo di indennizzo nei confronti degli espropriati.

Non risulta, cioè, dimostrato che con la norma suddetta si sia apportata deroga alle due regole fondamentali in materia di debito di indennizzo e di accollo, quali sono enunciate negli artt. 324 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e 1273 cod. civile.

Ai sensi della prima il debito dell'indennizzo è a carico di chi promuove l'espropriazione; ai sensi della seconda, l'accollo non libera il debitore originario se non per disposizione o convenzione espressa.

Questa Corte nell'affermare, con le pronuncie citate, la legittimazione passiva del concessionario cui sia stata accollata l'espropriazione, ha implicitamente ritenuto che, per la natura stessa dei rapporti, non si applichi a tale ipotesi la regola che prevede la solidarietà tra accollante ed accollato, nell'ipotesi di accollo cumulativo, non liberatorio (art. 1273, terzo comma, cod. civ.). Ma questa Corte non ha mai affermato, né poteva affermare, che con l'accollo ai sensi della legge sui lavori pubblici sia derogata anche la regola secondo cui l'accollo è naturalmente cumulativo, e può avere efficacia liberatoria solo per previsione espressa (art. 1273, secondo comma, cod. civ.).

Non essendo, dunque, liberatorio l'accollo previsto dalle disposizioni citate, deve essere ritenuto che, qualora il concessionario o l'appaltatore, cui sia stata accollata l'espropriazione, diventi insolvente, il debito rimane a carico dell'Amministrazione espropriante.

La diversa soluzione, che l'Amministrazione ricorrente ipotizza, può forse adattarsi al caso in cui, come essa stessa ha indicato, il debito discenda da vincolo contrattuale tra l'appaltatore o concessionario ed il terzo, ma non certo all'ipotesi in cui sia stato accollato all'appaltatore o concessionario il debito dell'Amministrazione.

Poiché la soluzione alla quale in tal modo si perviene coincide con quella adottata dalla sentenza impugnata, il ricorso deve essere respinto. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Eez. I, 12 novembre 1974, n. 3570 - Pres. Maccarone - Est. Zucconi Galli Fonseca - P.M. Cutrupia (diff.) - Soc.p.az. Ferrovia Padana-Piazzola (avv. Sambiagio) c. ANAS (avv. Stato Tarin).**

**Ferrovie - Tranvie - Concessione - Passaggio di ferrovie su strada ordinaria - Allargamenti e deviazioni - Appartenenza.**

(r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, art. 74).

*Affinché, a mente dell'art. 74, primo comma, del t.u. 9 maggio 1912, n. 1447, l'ente proprietario della strada, su cui è imposta la*

*servitù di passaggio di una ferrovia in concessione, acquisti la proprietà degli allargamenti e delle parziali deviazioni realizzate dalla concessionaria della ferrovia, occorre accertare — e tale accertamento è demandato al giudice ordinario — se dette opere siano state rese necessarie dall'occupazione della sede stradale con la ferrovia (1).*

(*Omissis*). — La sentenza impugnata, dopo aver accertato che la società concessionaria aveva acquistato a sue spese, in forza di espropriazione per pubblica utilità, le aree di cui si controverte, cui poi si aggiunse il cavalcavia, così come previsto dalla convenzione del 10 gennaio 1910 relativa alla costruzione della ferrovia, ha ritenuto che si era successivamente realizzato il passaggio di proprietà delle aree stesse, a norma del su riportato terzo comma dell'art. 74 t.u. 9 maggio 1912, all'ente proprietario della strada deviata sul cavalcavia, per le considerazioni che seguono: a) perché l'interpretazione da dare alla norma, laddove contempla le deviazioni « che possano occorrere », è che in essa sono considerate non tanto le deviazioni rese necessarie, ma quelle comunque realizzate, dovendosi assumere il verbo « occorrere », piuttosto che nel suo significato di « abbisognare », in quello di « accadere, verificarsi », nel quale esso è pure correntemente usato;

b) perché, a parte ciò, la costruzione del cavalcavia ferroviario sui sottostanti binari della ferrovia Padova-Bassano e sulla strada provinciale Tirolese fu resa necessaria dalla difficoltà, che altrimenti si sarebbe incontrata, di innestare la nuova ferrovia sui binari dell'altra e di farla correre lungo la detta strada provinciale;

c) perché, inoltre, per poter ritenere concretamente integrata la previsione di legge è sufficiente che la deviazione sia stata convenzionalmente considerata necessaria dagli enti interessati, essendo irrilevante che, con giudizio *a posteriori*, obiettivamente necessaria essa possa non apparire.

Col primo e col secondo motivo di ricorso (violazione e falsa applicazione dell'art. 74 t.u. n. 1447 del 1912; contraddittorietà e difetto

(1) Trattasi di questione nuova, per quanto consta.

L'interpretazione dell'art. 74 T.U. n. 1447 del 1912 fornita dal S.C. con la sentenza in rassegna, attenta alla lettera della legge, appare eccessivamente restrittiva.

È chiaro, al contrario, che, proprio perché trattasi dell'interpretazione di una norma che ha più di sessant'anni di vita e che è stata formulata con riferimento ad un tipo di circolazione (chiaramente indicata dall'espressione « ordinario carreggio ») che è da tempo definitivamente scomparsa, l'interprete deve dare maggior peso al senso attuale della norma.

Ed in tale prospettiva andrà, quindi, dalla Corte di rinvio, valutato se la costruzione di un cavalcavia ferroviario costituisca una « deviazione necessaria per consentire l'ordinario carreggio » su una strada statale.



essenziale della motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.) la società ricorrente censura questa motivazione, adducendo in sostanza, da un lato, che la norma ritenuta applicabile è stata dalla Corte d'Appello erratamente interpretata, poiché non è vero che essa contempla qualsiasi deviazione decisa in connessione con la costruzione della ferrovia, anche se non collegata alla concreta e obbiettiva necessità della costruzione ferroviaria secondo le modalità stabilite, cosicché al riguardo non poteva essere data esclusiva rilevanza alla convenzione, per il solo fatto che la deviazione era stata in essa prevista e considerata utile; e, d'altro lato, che la corte d'Appello ha ommesso di considerare la circostanza decisiva che nel caso non s'era trattato d'una deviazione della strada provinciale (rimasta tale e quale, anche se in aggiunta al vecchio tronco fu costruito quello sopra il cavalcavia, accanto ai binari della nuova ferrovia) attuata per l'adattamento della sede ferroviaria, ma invece di un adattamento del manufatto ferroviario per agevolare il traffico stradale, consentendo di evitare il sottostante passaggio a livello.

La duplice censura è fondata.

Quanto al primo profilo, attinente all'interpretazione del terzo comma del citato articolo 74, la corte suprema rileva che devesi distinguere fra le modalità delle modificazioni (allargamenti o parziali deviazioni) apportate ad una strada preesistente in dipendenza dello adattamento ad essa della sede ferroviaria, e le ragioni delle modificazioni stesse. Le modalità delle modificazioni, nei limiti in cui servono ad assicurare l'ordinario carreggio, sono per certo rimesse alla discrezionalità della pubblica amministrazione (così come ad essa sono rimesse le modalità di costruzione della ferrovia data in concessione), non sostituibile con diverso apprezzamento da parte del giudice; la dipendenza delle modificazioni dell'adattamento della sede ferroviaria, ovverosia l'esigenza di assicurare con essa l'ordinario carreggio stradale, compromesso o alterato dalla costruzione della sede ferroviaria, è invece richiesta dalla norma, e la sua esistenza dev'essere verificata dal giudice come elemento della fattispecie costitutiva del passaggio di proprietà degli allargamenti o deviazioni all'ente proprietario della strada. Ciò risulta di tutta evidenza coordinando, come devesi, il comma in esame con quello precedente, il quale prende in considerazione le spese di allargamento o di parziale deviazione « che possano occorrere per la occupazione della sede stradale colla ferrovia »; ai medesimi casi si riferisce la successiva previsione del passaggio di proprietà, con la conseguenza che l'occupazione della sede stradale colla ferrovia è il presupposto dell'applicabilità della norma.

In altri termini, le scelte con cui si pone rimedio all'interferenza delle ferrovie sull'esercizio delle strade non sono — entro i limiti

sopra detti — sindacabili (si pensi alle decisioni di consentire un passaggio a livello oppure di ricorrere a un sopra o sotto-passaggio della ferrovia rispetto alla strada o viceversa); ma il giudice non può prescindere dall'accertare se gli allargamenti o le parziali deviazioni delle strade siano stati i mezzi per ovviare a quell'interferenza.

La Corte del merito, che non ha distinto fra il necessario accertamento delle ragioni della deviazione, e la valutazione, preclusa invece al giudice, delle scelte tecniche che l'avevano fatta adottare, non ha fatto corretta applicazione della legge al caso concreto, poiché l'errore di interpretazione non è rimasto senza conseguenze nel procedimento formativo della decisione, ma ha condotto la corte ad omettere l'accertamento sopradetto.

Viene con ciò in considerazione il secondo profilo, che pure si palesa fondato, della censura prospettata dalla ricorrente. Questa aveva dedotto anche in grado d'appello che la costruzione del cavalcavia ferroviario era stata decisa appunto per evitare ogni interferenza fra la nuova ferrovia e la strada provinciale « Tirolese », la quale infatti rimase inalterata col suo passaggio a livello della ferrovia Padova-Bassano, e che la previsione di un cavalcavia tanto ampio da consentire che su di esso passasse non solo la ferrovia, ma anche la deviazione della strada provinciale, fu convenzionalmente stabilita per profittare dell'occasione ed attuare un miglioramento del traffico stradale, traffico che peraltro la nuova ferrovia, proprio per il progettato passaggio sul cavalcavia, non avrebbe affatto pregiudicato.

Orbene, questa dedotta circostanza, che era stata oggetto di accertamento positivo da parte del tribunale, non è stata presa in esame dalla sentenza impugnata. Delle parti della motivazione dedicate alla valutazione del fatto, la prima (sopra, sub b) riguarda infatti la necessità della costruzione del cavalcavia ferroviario come tale, e non prende in considerazione l'abbinamento ad esso della deviazione stradale; la seconda (supra, sub c) si limita a dare determinante rilievo alla circostanza che l'esigenza della deviazione era stata valutata in sede amministrativa, esplicitamente dichiarando irrilevante l'accertamento della obbiettiva necessità di essa come conseguenza del collocamento della nuova sede ferroviaria. Esiste pertanto anche il dedotto vizio di omessa motivazione su fatto decisivo.

Col terzo motivo di ricorso (nullità della decisione impugnata: art. 360 n. 4 e 5 in relazione all'art. 112 c.p.c.), la ricorrente lamenta, sotto il profilo di omessa pronuncia ovvero di insufficienza e contraddittorietà della motivazione, che la sentenza impugnata abbia trascurato che la pretesa di risarcimento riguardava anche l'occupazione di aree diverse dal cavalcavia stradale (sede della ferrovia sul cavalcavia, aree adiacenti giacenti sul piano di campagna), e la abbia per tale

parte respinta senza motivazione ritenendola erratamente assorbita nel giudizio emesso intorno all'area interessata dalla deviazione stradale, senza peraltro neppure ipotizzare un rapporto pertinenziale fra la strada e le altre aree.

Anche questa censura è fondata. Giudicando nel modo che s'è visto circa l'avvenuto passaggio di proprietà ai sensi dell'art. 74, la corte d'appello ha dichiarato assorbito ogni altro aspetto del *thema decidendum* sottoposto al suo esame, non avvertendo che la questione della applicabilità della norma suddetta poteva riferirsi soltanto alla parte del cavalcavia su cui era stata fatta passare la deviazione stradale, ma non alle adiacenti e diverse aree che pure erano state oggetto, secondo l'accertamento del tribunale, di occupazione illegittima. Il rigetto della domanda di risarcimento relativa a tali aree è quindi assolutamente privo di motivazione.

In relazione ai vizi riscontrati, l'impugnata sentenza dev'essere cassata. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 novembre 1974, n. 3596 - Pres. Maccarone - Est. Milano - P. M. De Marco (diff.) - ANAS (avv. Stato Lancia) c. Merlonghi (avv. Brancaccio).

**Espropriazione pubblica utilità - Indennità - Immobile urbano adibito dal proprietario all'esercizio di attività commerciale - Compenso per avviamento commerciale - Esclusione.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39; l. 27 gennaio 1963, n. 19, art. 6).

*L'indennità di espropriazione deve essere commisurata al valore venale del bene senza tener conto di qualsiasi pregiudizio a carattere personale subito dall'espropriato, anche nell'ipotesi che oggetto della espropriazione sia un immobile urbano adibito dal proprietario all'esercizio di un'attività commerciale (1).*

**(1) Perdita dell'avviamento commerciale per espropriazione per p.u.**

Il principio enunciato costituisce una conferma del consolidato orientamento del S.C. in tema di determinazione dell'indennizzo per espropriazione per p.u., secondo il quale l'indennità va commisurata esclusivamente al valore in comune commercio del bene, senza tener conto dei vantaggi a carattere personale ricavabili dallo stesso proprietario o da terzi che godono — a qualsiasi titolo del bene espropriato (v. per richiami LANDI-QUARANTA, *Rassegna di giurisprudenza sull'espropriazione di pubblica utilità*, Milano 1973, p. 137).

La novità della decisione sta nell'aver confermato tale principio anche in riferimento all'ipotesi in cui nell'immobile espropriato sia esercitata

(*Omissis*). — Con l'unico motivo, l'Azienda ricorrente denuncia la violazione degli artt. 39, 27, 46, 52 e 54 legge 25 gennaio 1865 n. 2359, 1, 4 e 6 legge 27 gennaio 1963 n. 19, per aver la Corte di merito erroneamente ritenuto, peraltro con motivazione insufficiente e contraddittoria, che alla Merlonghi Viola, gestendo essa una trattoria nello stabile espropriato, spettava, oltre all'indennità di espropriazione, anche un indennizzo per la perdita dell'avviamento commerciale. Lamenta, in particolare, la ricorrente che la sentenza impugnata, oltre ad aver erroneamente richiamato l'art. 46 della citata legge n. 2359 del 1865, trovando tale norma applicazione solo nei riguardi dei proprietari degli immobili che, senza essere colpiti dalla espropriazione, abbiano subito un danno permanente dall'esecuzione dell'opera pubblica, non abbia considerato che la Merlonghi era, non già conduttrice, bensì comproprietaria dei locali espropriati ed adibiti all'esercizio dell'attività commerciale e che, pertanto, nella specie, era applicabile, non la disciplina contenuta nella legge n. 19 del 1963 sulla tutela dell'avviamento commerciale, bensì quella sulle espropriazioni per pubblica utilità e, in particolare la norma dell'art. 39, la quale stabilisce che l'indennità di esproprio deve essere commisurata al valore venale dell'immobile senza che possa tenersi conto dei danni personali o indiretti.

Il ricorso è fondato.

È necessario, innanzi tutto, chiarire che, contrariamente a quanto si afferma dalla ricorrente, i giudici di merito hanno accertato che la

---

un'attività commerciale, avente diretto contatto con il pubblico degli utenti o consumatori, e cioè in un'ipotesi che ricade nell'ambito dell'applicazione della legge 27 gennaio 1963, n. 19 sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale (La determinazione dell'indennizzo in caso di espropriazione di fondi rustici condotti in affitto è oggi espressamente regolata dall'art. 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865).

In realtà nella motivazione della decisione che si annota, lo sforzo del S.C. è tutto diretto ad escludere che la legge in parola possa, comunque, incidere sulla materia in esame sottolineandosi che il richiamo contenuto nell'art. 6 legge cit. all'art. 27 della legge n. 2359 del 1865, conferma che l'indennità di esproprio ha come unico destinatario il proprietario (o l'enfiteuta) nei cui confronti (quale titolare dell'indennità) tutti gli altri titolari di diritti (reali o personali) sul bene possono far valere le proprie pretese.

Peraltro non può sottacersi che se tale argomento è certamente efficace nel caso di specie, in cui era uno dei comproprietari dell'immobile espropriato che, svolgendo in detto immobile un'attività imprenditoriale con diretto contatto con il pubblico, pretendeva un compenso per l'avviamento commerciale perduto per effetto dell'esproprio, non del tutto convincente potrebbe apparire nella diversa ipotesi in cui l'indennizzo per un avviamento commerciale fosse richiesto sia dal proprietario espropriato, sia dal conduttore, i quali agissero congiuntamente, come consente l'art. 54

Merlonghi gestiva l'esercizio commerciale, avente sede nei locali espropriati, non in virtù di rapporto di locazione, ma in qualità di proprietaria dei locali stessi e che, pertanto, nell'attribuirle l'indennizzo per la perdita dell'avviamento commerciale, hanno inteso, non già fare diretta applicazione dell'art. 6 della legge n. 19 del 1963, bensì desumere da tale disposizione una nuova interpretazione delle norme che regolano la determinazione della indennità di esproprio, e, in particolare, dell'art. 39 della legge n. 2359 del 1865 (il richiamo all'art. 46 della stessa legge, come si riconosce in memoria dagli stessi resistenti, è frutto di un mero errore materiale, rivelato dal contenuto della pronuncia).

Pur non disconoscendo il principio generale, comunemente accettato e più volte ribadito da questa Corte Suprema, che l'art. 39 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, non considera altri diritti se non quelli di carattere reale afferenti all'immobile espropriato, con esclusione di ogni pregiudizio di carattere personale, i giudici di merito hanno tuttavia ritenuto che tale principio deve essere riveduto alla luce delle nuove disposizioni normative contenute nella legge n. 19 del 1963, e, in particolare, del disposto dell'art. 6 di detta legge, il quale, nel disporre che, in caso di espropriazione per pubblica utilità, il conduttore è ammesso a reclamare ed a pretendere, sull'indennità di espropriazione, un compenso per la perdita dell'avviamento « nei limiti e secondo i criteri » stabiliti nell'art. 4 e, cioè, « nella misura

---

legge n. 2359 del 1865, richiamato dall'art. 6 legge n. 19 del 1963 (e questa sembra l'ipotesi decisa dal Trib. Roma, 9 luglio 1968, in *Foro it. rep.* 1969, voce *Esprop. p.u.*, n. 96, il quale ha ritenuto che il conduttore abbia diritto di reclamare dal locatario il compenso sull'indennità, nei limiti dell'aumento di questa determinato dall'avviamento commerciale).

In tale caso l'ulteriore argomento addotto dal S.C. secondo cui « è lecito ritenere che nell'ipotesi prevista dall'art. 6, a differenza delle altre ipotesi di cessazione del rapporto di locazione prese in considerazione dalla legge in esame, questa abbia inteso riferirsi, non già ad un diretto e concreto vantaggio del locatore espropriato, bensì alla semplice possibilità astratta di un vantaggio indipendentemente dalla circostanza che egli, in concreto, si giovi dell'incremento che l'immobile abbia conseguito dall'attività del conduttore », lascia perplessi, solo che si consideri che la giurisprudenza costante dello stesso S.C. ritiene che il diritto del conduttore al compenso per l'avviamento commerciale a mente dell'art. 4 legge n. 19 del 1963 è condizionato alla prova — da darsi dal conduttore medesimo — della utilità concreta che deriva al locatore dall'attività commerciale svolta nel locale (v. in tal senso da ultimo Cass. 8 febbraio 1974, n. 366).

È ulteriore ragione di perplessità deriva nella circostanza che seguendo l'argomento enunciato dalla decisione che si annota il proprietario espropriante subirebbe una duplice limitazione del suo diritto: la

dell'utilità che può derivare al locatore », presuppone necessariamente che nel calcolo dell'indennità di espropriazione si debba tenere conto dell'avviamento perché altrimenti il conduttore non potrebbe mai far valere il diritto al compenso « mancandone l'oggetto ».

Ma la Corte ritiene che tale opinione non possa essere condivisa.

Non si può negare che la nuova legge sulla tutela dell'avviamento commerciale, ove si guardi al suo contenuto normativo, anche indipendentemente dagli intendimenti politici perseguiti da chi la propone, manifesti chiaramente l'intendimento di tutelare prevalentemente l'interesse del conduttore. Giustamente è stato rilevato che la legge n. 19 del 1963 è redatta come se il legislatore guardasse esclusivamente ad una delle parti del rapporto di locazione e cioè al conduttore, al quale soltanto essa esplicitamente attribuisce dei diritti al punto che la posizione giuridica del locatore ne risulta solo negativamente configurata come riflesso e conseguenza dei limiti stabiliti ai diritti della controparte. Il conduttore appare, infatti, l'unico beneficiario delle disposizioni contenute nella legge, essendogli attribuito un diritto di prelazione ove il proprietario intenta locare l'immobile a terzi, un diritto ad essere compensato per la perdita dell'avviamento che l'azienda subisca in conseguenza della cessazione del rapporto di locazione, sia pure nella misura dell'utilità che ne può derivare al locatore, un diritto di optare, rinunciando al predetto compenso, per la proroga biennale del contratto di locazione e, infine, un diritto al compenso anche nel caso in cui l'immobile venga espropriato, in un caso, cioè, in cui, come

---

prima derivante dai criteri fissati dalla legge sull'espropriazione per p.u. per la liquidazione dell'indennizzo e la seconda derivante dall'ulteriore compenso spettante — in ogni caso — al conduttore.

E mentre sulla legittimità costituzionale del primo non possono esservi dubbi, non altrettanto può ritenersi del secondo limite, non potendosi considerare tale limite come posto nell'interesse generale, o, comunque « allo scopo di assicurare la funzione sociale (della proprietà) e renderla accessibile a tutti » (art. 42 cit.).

La soluzione preferibile sembra allora quella, del resto conforme all'indirizzo accolto dallo stesso S.C. nell'interpretazione dell'art. 4 legge cit., e cioè di ritenere spettante al conduttore un compenso per l'avviamento solo ed in quanto l'avviamento medesimo venga ad incidere sul valore in comune commercio del bene espropriato a cui va commisurato l'indennizzo per l'espropriazione. (Sulla soluzione accolta dal S.C., in senso conforme TABET, *Espropriazioni per pubblico interesse e perdita dell'avviamento commerciale*, in *Giur. civ.* 1975, I, 410 partendo peraltro dal diverso presupposto che il compenso dovuto dal legislatore al conduttore spetti indipendentemente da un effettivo arricchimento del locatore dall'avviamento commerciale).

A. ROSSI

è ovvio, il proprietario espropriato non ricava alcuna specifica utilità del precedente avviamento, dato che l'immobile finisce per avere una destinazione del tutto diversa da quella precedente.

Dispone, infatti, l'art. 6 della legge in esame che, in caso di espropriazione per pubblica utilità, il diritto del conduttore al compenso per la perdita dell'avviamento « viene soddisfatto », nei limiti e secondo i criteri stabiliti dall'art. 4, sull'indennità di espropriazione, e che a tale fine il conduttore « può valersi » delle norme di cui agli artt. 27 e 54 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Ora non sembra che possa affermarsi che con tale disposizione, chiaramente diretta a favorire la sola parte per la quale si rendeva necessario intervenire, il legislatore abbia inteso rinnovare o modificare la norma fondamentale che regola la determinazione dell'indennità di espropriazione, sancendo che nel « giusto prezzo » da attribuire all'immobile « in una libera contrattazione di compravendita » debba tenersi conto anche del plusvalore locativo postulato dall'art. 4 della legge n. 19 del 1963.

In primo luogo non si può non rilevare che l'avviamento aziendale, inteso, secondo la comune accezione, come qualità dell'azienda, non incide minimamente nella libera contrattazione in caso di compravendita e, cioè, sul puro valore di scambio, indipendentemente dal danno subito dall'espropriato, e che, d'altra parte, l'espropriazione colpisce l'immobile e non l'attività commerciale in essa esercitata.

Ma a prescindere da tali rilievi, sembra evidente che con la disposizione in esame ed è inteso sancire unicamente che il fatto dell'espropriazione, in quanto determina la cessazione immediata del rapporto di locazione, deve essere considerato alla stregua del precedente art. 4, agli effetti della attribuzione al conduttore del compenso per la perdita dell'avviamento, stabilendo l'entità del compenso stesso ed i modi con cui il conduttore può soddisfare il suo diritto.

Nulla, invece, la norma dispone in ordine alla posizione del proprietario espropriato nei confronti dell'espropriante, mentre, come chiaramente si evince dal suo testo, ove si parla di soddisfacimento del compenso « sull'indennità di esproprio » ed ove è richiamato l'art. 27 della legge n. 2359 del 1865, a norma della quale i terzi aventi diritti sull'immobile « sono resi indenni dagli stessi proprietari », la norma stessa configura il compenso riconosciuto al conduttore come un'obbligazione del solo locatore espropriato, e ciò in applicazione del principio, fondamentale in tema di espropriazione per pubblica utilità, che l'indennità di esproprio è unica ed ha come destinatario il proprietario (o l'enfiteuta), sicché è questi, e non l'espropriante, il soggetto passivo di eventuali diritti che possono valutare i terzi estranei al procedimento di esproprio.

Vero è che la disposizione in esame, con il richiamare anche l'art. 54 della legge fondamentale sulle espropriazioni, abilita il conduttore anche ad impugnare « come insufficiente » la indennità di esproprio provvisoriamente determinata, ma se si tiene presente che il pregiudizio patrimoniale che subisce il conduttore dalla cessazione del rapporto locativo, essendo mutevole da caso a caso, entro i limiti stabiliti dall'art. 4, non è determinabile a priori dal perito di cui all'art. 32 della legge n. 2359 del 1865, e, soprattutto, se si considera la ben nota ed ampiamente criticata imperfezione delle norme contenute nella legge in esame, si può a ragione ritenere, come è stato già ritenuto da autorevole dottrina, che il richiamo all'art. 54 legittimi il conduttore ad impugnare la stima per la sua non rispondenza della indennità preventiva al valore effettivo dell'immobile espropriato e non anche per la mancata o inadeguata determinazione dello speciale documento patrimoniale subito a seguito della cessazione del rapporto locativo. D'altra parte non è chi non veda come ben scarso sia l'interesse del conduttore a proporre la impugnazione ad una stima che sostanzialmente non lo pregiudica, posto che l'indennizzo per la perdita dell'avviamento gli deve essere « in ogni caso » corrisposto dal locatore.

Non sembra, poi, alla Corte che abbia pregio l'unica argomentazione dalla quale la sentenza impugnata ha tratto la conclusione che anche al proprietario imprenditore, in virtù della norma in esame, spetti l'indennizzo per la perdita dell'avviamento e, cioè, che, dovendo, anche nel caso di espropriazione, il compenso al conduttore essere rapportato al vantaggio tratto dal locatore dal precedente avviamento, tale vantaggio non può non consistere in quello derivato al locatore dall'essersi tenuto conto dell'avviamento ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio.

A parte, infatti, ogni rilievo in ordine alla possibilità di desumere una così rilevante modifica della norma che indica i criteri da applicare nella determinazione dell'indennità di esproprio da un inciso di assai incerto significato, non è esatto che, come affermato dalla sentenza impugnata, il conduttore non potrebbe mai far valere il diritto riconosciuto dalla norma in esame, « mandandone l'oggetto », qualora non si tenesse conto dell'avviamento nella liquidazione dell'indennità di esproprio perché, come si è già detto, secondo il sistema della legge, il diritto del conduttore al compenso è autonomo rispetto alla misura dell'indennità di esproprio liquidata al locatore, il quale è tenuto « in ogni caso » alla corresponsione dell'indennizzo per la perdita dell'avviamento. Se così è e se si tiene presente che, nel caso di cessazione del rapporto derivante da espropriazione per pubblico interesse, nessuna « utilità » possono conseguire né l'espropriante, né l'espropriato da un avviamento incorporatosi in un immobile destinato ovviamente ad essere



demolito, è lecito ritenere, ad avviso della Corte, che nella ipotesi prevista dall'art. 6, a differenza delle altre ipotesi di cessazione del rapporto di locazione prese in considerazione dalla legge in esame, questa abbia inteso riferirsi, non già ad un diretto e concreto vantaggio del locatore espropriato, bensì alla semplice possibilità astratta di un vantaggio, indipendentemente dalla circostanza che egli, in concreto, si giovi dell'incremento che l'immobile abbia conseguito dall'attività del conduttore.

Devesi, pertanto, concludere che la sentenza impugnata è incorsa in errore nel ritenere che la disciplina attuata nella legge n. 19 del 1963 abbia innovato ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (\*)

CONSIGLIO DI STATO, Ad. plen., 1° luglio 1975, n. 8 - Pres. Vetrano - Est. Iannelli - Barboni ed altri (avv. Martuscelli) c. Ministero tesoro (avv. Stato Azzariti).

**Impiego pubblico - Orario di lavoro - Uffici della Capitale - D.C.G. 17 settembre 1939 - Non è più in vigore - Applicabilità dell'art. 106 R.D. n. 2960 del 1923.**

**Impiego pubblico - Orario di lavoro - Personale ausiliario - Inizio un'ora prima degli altri impiegati - Settima ora - Retribuzione come lavoro straordinario - Non spetta.**

*Il decreto del Capo del Governo 17 settembre 1939, con il quale venne fissato l'orario degli uffici statali e degli enti pubblici della Capitale, comunque soggetti alla vigilanza dello Stato, dalle ore 8 alle 14 nei giorni feriali e dalle ore 8 alle 12 nelle domeniche e nei giorni festivi, senza alcuna interruzione, aveva carattere temporaneo, essendo strettamente legato alle circostanze e alle finalità che avevano determinato la sua emanazione (economia nelle spese per il funzionamento degli uffici e dei servizi); pertanto, una volta venuti meno i decreti 22 ottobre 1941 e 18 marzo 1942 (che — ferma la durata dell'orario di servizio in sei ore nei giorni feriali — dettarono nuove disposizioni in materia di orario per l'intero territorio nazionale, ivi compresa la Città di Roma, rispettivamente valide fino al 31 marzo 1942 e al 31 ottobre 1942) ha ripreso vigore ed efficacia l'art. 106 R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, tuttora vigente ai sensi dell'art. 385 primo comma T.U. 10 gennaio 1957 n. 3, che fissa in sette ore giornaliere l'orario di lavoro dei pubblici impiegati (1).*

*Ai sensi dell'art. 106 R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, tuttora in vigore ai sensi dell'art. 385 primo comma T.U. 10 gennaio 1957 n. 3,*

---

(1-2) Sulla questione circa l'orario di servizio negli uffici statali della Capitale, se di sei ovvero di sette ore, che ora è definitivamente risolta dall'Adunanza Plenaria in aderenza alla tesi sostenuta dalla Amministrazione dopo il contrasto di giurisprudenza delle Sezioni semplici, vedasi tale giurisprudenza e la nota in questa *Rassegna* 1973, I, 1142.

(\*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. RAFFAELE TAMIOZZO.

*l'orario di lavoro dei pubblici impiegati è fissato in sette ore giornaliere; pertanto, legittimamente l'Amministrazione nega il riconoscimento, a favore di dipendenti della carriera ausiliaria, della retribuzione, a titolo di lavoro straordinario, dell'ora di servizio in più (la settimana) prestata rispetto alle sei ore giornaliere di lavoro che attualmente effettuano gli altri impiegati pubblici (2).*

(Omissis). — L'ordinanza di rimessione, nel richiamare alcuni pareri espressi dalla prima e dalla seconda Sezione di questo Consiglio (I Sez. n. 2506 del 1969; II Sez. n. 282 del 1970, ed alcune decisioni giurisdizionali rese sempre da questo Consesso (IV Sez. 30 ottobre 1968 n. 676; IV Sez. 28 luglio 1971 n. 756), ricorda che un decreto del Capo del Governo del 17 settembre 1939 fissò l'orario degli uffici statali e degli enti pubblici della capitale in sei ore giornaliere, dalle ore otto alle ore quattordici nei giorni feriali, senza alcuna interruzione e senza distinzione alcuna fra le varie categorie di impiegati. Richiama, poi, la circostanza che gli ausiliari prestano un'ora di lavoro in più rispetto agli altri impiegati delle altre categorie, e ciò per provvedere alle incombenze di loro competenza (mantenere l'ordine la pulizia dei locali) prima dell'inizio del lavoro d'ufficio, così come chiaramente è stabilito dall'art. 189 del T.U. n. 3 del 1957, che prevede, appunto, le mansioni del personale ausiliario.

Ciò premesso, l'ordinanza chiede che l'Adunanza plenaria, ai fini di stabilire un principio di carattere generale, si pronunzi sul quesito se al personale ausiliario spetti o meno la retribuzione come lavoro straordinario dell'ora di servizio prestata quotidianamente in più rispetto agli impiegati delle altre categorie. Al quesito stesso l'Adunanza plenaria non può dare una compiuta risposta senza aver prima accertato la validità o meno, sotto il profilo giuridico, delle premesse, da cui muove l'ordinanza di rimessione.

L'art. 106 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, dispose, originariamente, nel primo comma, che « l'impiegato deve osservare l'orario di ufficio, la cui durata normale giornaliera è di sette ore e deve essere divisa in due periodi, salvi i casi di servizi speciali per i quali, con disposizione del Ministro, sia diversamente stabilito ». Tale disposizione era applicabile anche al « personale subalterno » (ora, ausiliario), in virtù dell'art. 119 dello stesso R.D. n. 2960 del 1923.

Successivamente, il R.D.L. 3 ottobre 1935 n. 1856, autorizzò il Capo del Governo ad emanare con i suoi decreti, anche in deroga alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari, norme intese a conseguire economia nelle spese per il funzionamento degli uffici e dei servizi, nei confronti delle Amministrazioni statali, delle amministrazioni,

istituti ed enti indicati nell'art. 2 R.D.L. 1° giugno 1933 n. 641, e degli istituti scolastici pubblici e privati di qualsiasi ordine e grado. In base al detto R.D.L. n. 1856 del 1935, con decreto 17 settembre 1939, il Capo del Governo fissò l'orario degli uffici statali e degli enti pubblici della capitale, comunque soggetti alla vigilanza dello Stato, dalle ore 8 alle 14 nei giorni feriali e dalle ore 8 alle 12 nelle domeniche e nei giorni festivi, senza alcuna interruzione.

Questa Adunanza plenaria rileva che il decreto 17 settembre 1939 aveva indubbiamente carattere temporaneo, era legato strettamente, cioè, alle circostanze e alle finalità, che avevano determinato la sua emanazione (economie nelle spese per il funzionamento degli uffici e dei servizi).

Il carattere della sua temporaneità è dimostrato dal fatto che il detto decreto venne abrogato dal decreto 22 ottobre 1941 che, ferma la durata dell'orario di servizio in sei ore nei giorni feriali, dettò nuove disposizioni in materia di orario per l'intero territorio nazionale, ivi compresa perciò la città di Roma, valide fino al 31 marzo 1942. Ancora prima che scadesse questo ultimo termine, il 18 marzo 1942 venne emanato un ulteriore decreto, stabilendosi, sempre in materia di orario, una nuova normativa valida fino al 31 ottobre 1942. Scaduto, anche, quest'ultimo termine, non fu emanata alcuna altra disposizione al riguardo. Epperò riprendeva vigore ed efficacia la citata norma dell'art. 106 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, che, come si è detto, fissava in sette ore giornaliera l'orario di lavoro dei pubblici impiegati.

Che la norma sancita nell'art. 106 primo comma sia tuttora vigente, è dimostrato dalla circostanza che essa è stata fatta espressamente salva dall'art. 385 primo comma del T.U. n. 3 del 1957. Ed è proprio in virtù di questo esplicito richiamo, contenuto nell'art. 385, che il legislatore del 1957 si è potuto limitare ad affermare, nell'art. 14 primo comma dello stesso T.U., soltanto il principio secondo cui l'orario di servizio dei pubblici impiegati « rimane regolato dalle norme in vigore », individuate queste norme, appunto, nelle disposizioni del più volte citato art. 106, abrogando, in quanto incompatibili, tutte le altre norme. Vero è che nel secondo comma dello stesso art. 385 è sancito il principio secondo cui « rimangono in vigore le disposizioni regolamentari particolari delle singole Amministrazioni », ma è pur vero che la validità di tali disposizioni, come è esplicitamente detto, è subordinata alla loro compatibilità con le norme del T.U. Epperò non può ritenersi in vita l'art. 231 del regolamento approvato con R.D. 23 marzo 1933 n. 185, esteso, con decreto luogotenenziale del 31 agosto 1945 n. 532, all'Amministrazione del tesoro, in quanto il citato art. 231, proprio perché stabilisce per gli ausiliari un orario di otto ore giornaliera, è incompatibile con il principio generale di cui all'art. 106.

In definitiva, è tuttora vigente la norma dell'art. 106 primo comma del menzionato R.D. 30 dicembre 1923 n. 2960, che stabilisce l'orario di lavoro degli impiegati, compresi gli ausiliari, in sette ore giornaliere.

Perde, pertanto, pregio il primo motivo del ricorso, con il quale si lamenta la violazione dell'art. 14 del T.U. 10 gennaio 1957 n. 3, per mancato pagamento della settima ora a titolo di lavoro straordinario, poiché la detta settima ora è compresa nell'orario normale di lavoro. È, poi, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in via subordinata, con il secondo motivo, in quanto la norma sopra citata stabilisce una eguale durata dell'orario giornaliero di lavoro per tutti gli impiegati.

Altra e diversa è la questione della disparità di trattamento oggi esistente tra gli ausiliari e gli altri impiegati, i quali, pur in presenza di un'unica disciplina legislativa, prestano, in effetti, sei ore giornaliere di lavoro. Ma per tale questione nessun specifico motivo è stato dedotto dai ricorrenti, onde essa esula oggi dalla cognizione del giudice. — (Omissis).

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 giugno 1975, n. 594 - Pres. (ff.)**

Benvenuto - Est. Rizzo - Ingenito ed altri (avv.ti Montuori e Allodi) c. Prefetto di Napoli (avv. Stato Siconolfi) e Ospedale civile di Torre Annunziata (avv. Bonifacio).

**Espropriazione per pubblica utilità - Normativa - Titolo II L. n. 865/1971 - Opere pubbliche non connesse ad opere di urbanizzazione - Applicabilità - Effetti.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Proroga del termine - Proroga successiva al deposito dell'indennità ma anteriore alla scadenza del termine - Legittimità - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Proroga del termine - Trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia urbanistica - Regime transitorio - Legittimità del provvedimento prefettizio - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Termine quinquennale ex art. 20 L. 865/1971 - Applicabilità di detto termine alle occupazioni anteriori alla legge 865/1971 - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Proroga del termine in caso di indifferibilità e urgenza ex lege - Obbligo di motivazione - Non sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Giudizio sulla durata della proroga - Discrezionalità - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Rapporto con il provvedimento di espropriazione - Autonomia - Effetti in relazione alla diversità dei termini.**

*La normativa prevista dal titolo II della L. 22 ottobre 1971 n. 865, ai sensi dell'art. 9 come interpretato autenticamente dall'art. 1 ter legge 25 febbraio 1973 n. 13 (quale risulta dalla successiva rettifica pubblicata nella G.U. 6 marzo 1972 n. 62), trova applicazione anche in tema di opere pubbliche non connesse ad opere di urbanizzazione; la norma dell'art. 1 ter citato ha carattere dichiarativo e non innovativo e quindi valore retroattivo; ne consegue che l'art. 20 della L. 865/1971 è applicabile anche alla realizzazione di un ospedale che concreta un'opera pubblica senza essere necessariamente connessa con un programma di fabbricazione (1).*

*Atteso il carattere dichiarativo e quindi retroattivo della disposizione di cui all'art. 1 ter L. 13/1972, legittimamente viene disposta la proroga dell'occupazione d'urgenza, quando detta proroga intervenga successivamente all'ordinanza di deposito dell'indennità, ma anteriormente alla scadenza del termine originario di durata della occupazione (2).*

*Anche successivamente all'entrata in vigore del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8 che ha trasferito alle Regioni a Statuto Ordinario le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, il Prefetto può emanare il provvedimento di proroga dell'occupazione d'urgenza ex art. 20 L. 865/1971 nel periodo transitorio e precisamente qualora alla data del 1° aprile 1972 risulti già iniziata la procedura espropriativa e risulti altresì già disposta l'occupazione d'urgenza con assunzione di impegni a carico dello Stato ex art. 49 R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 (3).*

*Trova applicazione sia ai provvedimenti da adottare in epoca successiva sia a quelli adottati prima della sua entrata in vigore la disposizione contenuta nell'art. 20 L. 865/1971, a norma della quale l'occupazione d'urgenza può essere protratta fino a cinque anni dalla data di immissione in possesso, e ciò in deroga al principio generale affermato dall'art. 73 della L. 25 giugno 1865 n. 2359, che prevedeva un periodo di occupazione non superiore ai due anni (4).*

(1-7) Decisione di indubbia esattezza, che conferma in motivazione la soluzione legislativa circa le difficoltà interpretative sollevate dall'art. 9 L. 865/1971 in merito alle singole opere pubbliche, e cioè se queste fossero da ritenersi ipotesi autonoma e distinta rispetto alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ovvero da considerarsi nel loro stesso contesto.

Come è noto, con l'art. 1 ter della Legge 25 febbraio 1972 n. 13 (come successivamente rettificato nella *Gazzetta Ufficiale* 6 marzo 1972 n. 62, *errata-corrige* pag. 865) si stabilì che le « singole opere pubbliche » non sono una *species* rispetto al *genus* costituito dalle opere di urbanizzazione

*Qualora presupposti della occupazione d'urgenza siano la indifferibilità e urgenza dell'opera, presupposti che conseguono direttamente dalla legge, non sussiste alcun obbligo di motivazione del provvedimento prefettizio di occupazione (5).*

*Fermo il limite temporale di cinque anni, la durata della occupazione comporta valutazione ampiamente discrezionale, che attiene esclusivamente al merito (6).*

*Poiché sussiste autonomia tra il provvedimento di espropriazione del Provveditore alle opere pubbliche e il provvedimento di occupazione d'urgenza del Prefetto, non può ravvisarsi il vizio di eccesso di potere nella semplice diversità dei termini in essi posti, anche considerato che essi si riferiscono a valutazioni della situazione di fatto operate in epoche diverse (7).*

primaria e secondaria, ma costituiscono una categoria distinta rispetto a tutte le altre.

Ne consegue, pertanto, l'applicabilità della normativa di cui al titolo II L. 865/1971 alla realizzazione di singole opere pubbliche anche nella ipotesi in cui esse non siano connesse ad opere di urbanizzazione.

Sulla natura dichiarativa, e quindi ad effetti retroattivi, dell'art. 1 ter della L. 25 febbraio 1972 n. 13 cfr. parere Commissione speciale 24 giugno 1972 n. 18 (in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 1911); Di Ciommo, *Il procedimento di espropriazione della legge sulla casa* (in questa *Rassegna* 1973, II, 137); T.A.R. Lazio Sez. I, 27 novembre 1974 (*ivi*, 1975, I, 549).

R. T.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 24 giugno 1975, n. 611 - Pres. De Capua - Est. Schinaia - Palopoli (avv. Pallottino) c. Provveditorato regionale OO.PP. per la Calabria e Regione Calabria (n.c.) e Comune di Crucoli (avv. Amatucci).

**Edilizia - Programma di fabbricazione e regolamento edilizio - Decorrenza del termine per impugnazione - Pubblicazione all'albo pretorio - Rilevanza.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Osservazione - Accoglimento - Omissione della ripubblicazione della deliberazione di adozione del programma modificato - Illegittimità - Sussiste.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Deliberazione di accoglimento di osservazioni - Adozione da parte della Giunta e non del Consiglio Comunale - Illegittimità - Sussiste.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Imposizione ex novo di vincoli assoluti di inedificabilità - Esclusione.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Vincolo di inedificabilità su fascia di terreno confinante con strada non pubblica - Illegittimità.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Zona di rispetto di cimiteri - Determinazione del Medico Provinciale - Competenza - Sussiste.**

**Edilizia - Contenuto del programma di fabbricazione - Imposizione di vincoli a spazi e servizi pubblici su aree di proprietà privata - Illegittimità - Sussiste.**

*Poiché, a norma dell'art. 31 L. 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modificazioni, il programma di fabbricazione fa parte del regolamento edilizio, solo successivamente al periodo di pubblicazione all'albo pretorio ex art. 63, 3° co. T.U. 3 marzo 1934 n. 383 inizia a decorrere il termine per la sua impugnazione (1).*

*Qualora la Giunta municipale, nell'adottare il programma di fabbricazione, accolga le osservazioni dei progettisti inerenti non già alla semplice eliminazione di errori materiali, ma a sostanziali modifiche del programma, senza procedere alla ripubblicazione della deliberazione di adozione del programma modificato, tale delibera risulterà illegittima (2).*

*Illegittimamente la Giunta municipale procede, al posto del Consiglio comunale, alla adozione di una delibera che approva proposte di modifiche dell'originaria deliberazione consiliare di adozione del programma di fabbricazione (3).*

*Poiché il programma di fabbricazione ha un contenuto di piano ridotto, esso non può imporre ex novo vincoli assoluti di inedificabilità o di destinazione specifica delle singole aree, eccezion fatta per quei vincoli particolari che sono suscettibili di essere inseriti nei programmi di fabbricazione con piani particolari, con valore di variante e causativi di determinati effetti sulla proprietà privata, come il piano per l'edilizia economica e popolare, e per quei vincoli già gravanti su determinati beni, come, ad esempio, quelli che destinano aree all'esecuzione di opere pubbliche già in atto o in fase attuativa (per le quali siano in corso i procedimenti relativi connessi alla pubblica utilità dell'opera e con efficacia espropriativa): in tali casi il programma di fabbricazione riveste, infatti, un carattere meramente ricognitivo o esplicativo; conseguentemente, in difetto delle predette condizioni, non può essere contemplata da un programma di fabbricazione la previsione vincolante della costruzione di una superstrada, con connessa imposizione di zona di rispetto caratterizzata dal vincolo di inedificabilità assoluta, su estese*

---

(1-7) Sul contenuto e i limiti del programma di fabbricazione esiste contrasto giurisprudenziale fra T.A.R. e Consiglio di Stato. Fra le più recenti decisioni cfr. Sez. V, 8 gennaio 1966 n. 27 (in *Il Consiglio di Stato* 1966, I, 60); Sez. V 22 dicembre 1970 n. 1194 (ivi, 1970, I, 2289); Sez. V 14 aprile 1972 n. 262 (ivi, 1972, I, 634); Sez. V, 22 febbraio 1974 n. 192 (ivi, 1974, I, 276); Sez. V, 15 marzo 1974 n. 259 (ivi, 1974, I, 459); Ad. Pl. 9 aprile 1974 n. 3 (ivi, 1974, I, 505); T.A.R. Veneto 15 luglio 1974 n. 19



fasce laterali, qualora di tale opera non sia già intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità (4).

Il D.M. del Ministro LL.PP. 1 aprile 1968 n. 1404, emanato a norma dell'art. 19 L. 6 agosto 1967 n. 765, prevede limiti applicabili solo a strade pubbliche, ivi comprese quelle provinciali e comunali, ma non alle strade private, sia pur gravate da servitù di uso pubblico, relativamente alle quali, pertanto, nelle previsioni di un programma di fabbricazione resta preclusa la possibilità di imporre vincoli di inedificabilità su strisce di terreno ad esse adiacenti (5).

L'art. 338 del T.U. sulle leggi sanitarie del 1934 n. 1265, così come sostituito dall'art. 1 della legge 17 ottobre 1957 n. 983, prevede di norma un raggio non inferiore ai 200 metri quale zona di rispetto dei cimiteri; tale vincolo può peraltro essere ridotto con decreto del competente Medico provinciale; pertanto la maggiore estensione di detta zona rispetto a quella determinata dal Medico provinciale non può essere determinata con la delibera approvativa del programma di fabbricazione, non essendo ricognitiva, ma anzi contrastante con il vincolo precedente (6).

Con il programma di fabbricazione non possono essere imposti positivamente sulle aree di proprietà privata vincoli relativi a spazi pubblici e riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (7).

(ivi, 1974, parte speciale, 73); Sez. V 30 settembre 1974 n. 399 (ivi, 1974, I, 1038); T.A.R. Piemonte 5 febbraio 1975 n. 17 (in *Rassegna T.A.R.* 1975, I, 519); T.A.R. Piemonte 25 febbraio 1975 n. 47 (ivi 1975, I, 542).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 8 luglio 1975, n. 665 - Pres. De Capua - Est. Giovannini - Quaglia e altri (avv. Lorenzoni) c. Ministero Finanze (avv. Stato Bruno).

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Passaggio di carriera - Differenza fra vecchia e nuova retribuzione - Conservazione del trattamento - Diritto alla corresponsione di un importo compensativo - Provvedimento di determinazione dell'assegno « ad personam » - Natura - Non è autoritativo - Impugnabilità nel termine di prescrizione.**

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Assegno « ad personam » - Fattispecie di passaggio di carriera - Aumenti periodici - Criteri di valutabilità - Effetti - Divieto di reformatio in peius.**

Il diritto all'assegno ad personam, con funzione compensativa della differenza fra la vecchia (maggiore) e la nuova (minore) retribuzione, che si acquista nel passaggio di carriera del dipendente civile dello Stato, trova la sua disciplina negli artt. 3 L. 9 agosto 1957 n. 751 e 202 T.U. 10 gennaio 1957 n. 3, a norma dei quali la p.a. non esercita

*alcun potere discrezionale e di natura autoritativa nella determinazione dell'assegno ad personam; ne consegue che il provvedimento relativo è impugnabile nel termine di prescrizione (1).*

*L'assegno ad personam nel caso di passaggio di carriera è istituito ricollegabile al principio della conservazione del trattamento economico già raggiunto e mira a impedire la reformatio in peius del trattamento medesimo; di tal che, pur in presenza di una fictio juris in ordine alla retrodatazione del passaggio alla data di nomina al nuovo impiego rispetto a quella dell'effettiva assunzione nel nuovo servizio, non può essere ignorato l'aumento economico medio tempore conseguito, e ciò al fine di non frustrare la finalità propria di detto beneficio, volta per l'appunto a impedire che al dipendente venga corrisposta una retribuzione inferiore a quella goduta al momento della assunzione effettiva delle nuove funzioni, malgrado l'Amministrazione abbia continuato medio tempore ad avvalersi dell'operato del dipendente nel vecchio impiego assoggettandolo ai relativi doveri e responsabilità (2).*

(1-2) Sulla natura e la finalità specifica dell'assegno ad personam, previsto dall'art. 202 T.U. 10 gennaio 1957 n. 3 cfr. Sez. IV, 21 marzo 1969 n. 80 (in *Il Consiglio di Stato* 1969, I, 707); Sez. IV, 2 luglio 1969 n. 333 (ivi, 1969, I, 1136); Sez. IV, 13 luglio 1971 n. 713 (ivi, 1971, I, 1347); Sez. VI, 23 novembre 1973 n. 546 (ivi, 1973, I, 1776).

Con effetto dal 1° luglio 1970, ai esnsi del 3° co. art. 12 del D.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1079, nel caso di passaggio di carriera di cui al citato art. 202 e alle disposizioni analoghe, al personale delle Amministrazioni dello Stato, compreso quello ad ordinamento autonomo, che goda di uno stipendio, paga o retribuzione superiore a quello spettante nella nuova qualifica o grado o categoria sono attribuiti, in luogo dell'assegno personale già previsto, gli aumenti periodici necessari per assicurare uno stipendio, paga o retribuzione di importo pari o immediatamente superiore a quello in godimento all'atto del passaggio.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 688 - Pres. Uccellatore - Est. Giovannini - Soc. Boscotre e altre (avv.ti Minieri, Mastropasqua e Sorrentino) c. Ministero lavori pubblici e altri (n.c.) e Comune di Cesano Boscone (avv.ti Bassani e Boitani).

Edilizia - Piano di lottizzazione - Art. 8 L. 6 agosto 1967 n. 765 - Lottizzazioni antecedenti al 2 dicembre 1966 - Prescrizioni nuove e difformi rispetto al piano di lottizzazione, introdotte con piano regolatore generale - Necessità della motivazione - Sussiste.

*L'assoggettamento di una zona del territorio comunale alle prescrizioni di un piano di lottizzazione non impedisce la successiva formazione ed emanazione di un piano regolatore generale contenente previsioni relative alla stessa zona, nuove e difformi; la assimilazione del piano di lottizzazione ad un piano regolatore particolareggiato e la*

sua consequenziale posizione di minorità rispetto al piano regolatore generale postulano necessariamente la possibilità di una modifica, da parte del secondo, della regolamentazione contenuta nel primo qualora sopravvengano specifiche ragioni di pubblico interesse. Tale principio resta operante anche per quanto concerne le lottizzazioni anteriori al 2 dicembre 1966 perché fatte salve dall'art. 28, 8° co., della L. 17 agosto 1942 n. 1150 come modificato dall'art. 8 della L. 6 agosto 1967 n. 765, e ciò in quanto tale ultima disposizione si limita esclusivamente a consentire la permanenza in vigore di lottizzazioni antecedenti alla predetta data anche se prive di una complementare convenzione edilizia. Peraltro la introduzione a mezzo di piano regolatore generale di prescrizioni nuove e difformi rispetto al piano di lottizzazione deve essere congruamente e analiticamente motivata, poiché in relazione al fondamento sostanzialmente pattizio dei piani di lottizzazione e delle convenzioni edilizie si costituisce in capo alla parte privata pur sempre una legittima aspettativa al completo compimento dei lavori previsti; cosicché l'obbligo della motivazione del sopravveniente piano regolatore generale che modifichi il piano di lottizzazione si ricollega al noto principio secondo il quale la p.a. non può incidere sfavorevolmente mediante provvedimenti discrezionali su posizioni giuridiche attive se non evidenziandone espressamente le ragioni giustificative (1).

(1) Sul rapporto fra piano di lottizzazione e piano regolatore generale, nonché sulla necessità della motivazione di quest'ultimo in caso di modifiche del primo, e, in genere, del provvedimento che incida negativamente su situazioni soggettive degli amministrati, si richiamano — oltre alla acuta e approfondita indagine contenuta nella motivazione della presente decisione — le seguenti decisioni: Sez. II, 11 novembre 1969 n. 747 (in *Il Consiglio di Stato* 1973, I, 102); Sez. V 11 maggio 1973 n. 488 (*ivi*, 1973, I, 488); Sez. VI, 19 ottobre 1973 n. 360 (*ivi*, 1973, I, 1397); Sez. V, 30 novembre 1973 n. 986 (*ivi*, 1973, I, 1723); Ad. Pl. 17 maggio 1974 n. 5 (*ivi*, 1974, I, 697); Sez. VI, 19 aprile 1974 n. 145 (*ivi* 1974, I, 620); Sez. V, 28 febbraio 1975 n. 293 (*ivi*, 1975, I, 157);

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 695 - Pres. Uccellatore - Est. Rizzo - Soc. Oleificio Riforma fondiaria (avv. Spinelli) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Freni) e Impresa Mitaridonna (avv. Carbone).

**Contratti della p.a. - Revisione prezzi - Prezzi correnti alla data di aggiudicazione e alla data delle intervenute variazioni - Minimi di paga sopravvenuti - Applicazione - Legittimità - Sussiste.**

Poiché il disposto di cui all'art. 1 D.L.vo 6 dicembre 1947 n. 1501 prevede — salvo patto contrario — la facoltà di procedere per lavori relativi ad opere pubbliche alla revisione dei prezzi, qualora sia riconosciuto da parte dell'Amministrazione un aumento o una diminuzione

*del costo complessivo in misura superiore al 10% a seguito di variazioni di prezzi che siano intervenute successivamente alla presentazione delle offerte, è legittimo l'operato del Ministero dei LL.PP. il quale — accogliendo il ricorso proposto dalla ditta appaltatrice — stabilisca la revisione dei prezzi sulla base di nuovi minimi di paga fissati da un contratto interconfederale entrato in vigore in epoca successiva alla data di presentazione dell'offerta (1).*

(1) In tema di revisione dei prezzi nei contratti di appalto di opere pubbliche cfr. Sez. IV, 12 luglio 1974 n. 548 (in questa *Rassegna* 1975, I, 179 con nota di commento); Sez. IV, 11 marzo 1975 n. 270 (in *Il Consiglio di Stato* 1975, I, 282).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 696 - Pres. Ucellatore - Est. Carbone - Soc. Immobiliare Servio Tullio (avv. Lavitola) c. Provveditorato regionale OO.PP. del Lazio ed altri (avv. Stato Ricci) e Comune di Roma (avv. ti Rago e Carnovale).

**Espropriazione per pubblica utilità - Edilizia scolastica - Procedimento di approvazione del vincolo - Relazione con diversa destinazione di piano particolareggiato - Possibilità di modificazione - Legittimità - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Edilizia scolastica - Commissione Provinciale per l'edilizia scolastica - Giudizio di idoneità sull'area da vincolare - Necessità - Sussiste.**

*Una precostituita destinazione di piano particolareggiato non può precludere la facoltà di apportare varianti al piano regolatore generale in sede di procedimento di approvazione di un vincolo per edilizia scolastica ex art. 14 l. 28 luglio 1967 n. 641; viene, infatti, in tal caso a cadere lo stesso presupposto del piano particolareggiato, mentre l'opera di edilizia scolastica che dovrà essere ubicata nell'area vincolata, possedendo i requisiti della pubblica utilità e della urgenza, è altresì dotata di esecutività; ne consegue che il decreto del Provveditore alle OO.PP., che vincola a fini di edilizia scolastica un'area, del tutto legittimamente modificherà il preesistente piano particolareggiato che in ipotesi destini ad altre finalità l'area medesima (1).*

*Ai sensi dell'art. 14 l. 28 luglio 1967 n. 641 la competente Commissione provinciale deve solo rendere un giudizio di idoneità sull'area da vincolare, e non è affatto obbligata ad effettuare scelte comparative e motivate fra una pluralità di aree (2).*

(1-2) Sul provvedimento di approvazione e scelta dell'area da destinare a costruzione di un edificio scolastico cfr. Sez. IV, 17 dicembre 1974 n. 1065 (in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1635); Sez. IV, 20 dicembre 1974 n. 1301 (*ivi*, 1974, I, 1639).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 luglio 1975, n. 699 - Pres. Uccellatore - Est. Schinaia - Idà (avv.ti Vitale G. e G.) c. Prefetto di Reggio Calabria ed altri (avv. Stato Cosentino).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Espropriazione per pubblica utilità - Provvedimenti della Commissione provinciale per l'edilizia scolastica - Giudizio di idoneità dell'area - Atto autonomamente impugnabile - Ricorso proposto in sede di impugnativa del decreto di occupazione e del decreto di imposizione del vincolo - Irricevibilità - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Mancata notificazione ad un comproprietario del decreto di introduzione nel fondo - Redazione stato di consistenza - Intervento dell'interessato - Sanatoria - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Provvedimento emesso dopo la scadenza del termine per l'inizio delle espropriazioni ma prima della scadenza del termine per eseguire i lavori - Legittimità - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Impugnativa del decreto prefettizio di occupazione - Area non di proprietà del ricorrente - Censure - Carezza di interesse - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Edilizia scolastica - Mancato rispetto del termine di emanazione del decreto di vincolo dell'area - Natura - Decadenza - Non sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Edilizia scolastica - Decreto di vincolo dell'area - Parere dell'Ingegnere Capo dell'Ufficio del Genio Civile - Necessità - Non sussiste.**

*Il provvedimento della Commissione per l'edilizia scolastica, con il quale viene espresso giudizio di idoneità sull'area indicata dal Comune per la costruzione di una scuola, essendo equiparato alla dichiarazione di pubblica utilità ex art. 2, ottavo comma l. 26 gennaio 1962 n. 17, incide direttamente sul bene e pertanto è autonomamente impugnabile, con l'ulteriore conseguenza della irricevibilità di un ricorso avverso il medesimo proposto a termini scaduti, in sede di impugnativa dei decreti di occupazione di urgenza e di vincolo dell'area (1).*

*Qualora uno dei comproprietari dell'area da occupare intervenga personalmente alle operazioni relative alla redazione dello stato di consistenza, si sana ogni vizio concernente la notificazione del decreto*

---

(1-6) cfr. prec. dec. Sez. IV, 11 luglio 1975 n. 696.

*prefettizio che autorizza i funzionari ad introdursi nell'area al predetto scopo accertativo (2).*

*Legittimamente viene emanato il provvedimento di occupazione di urgenza, preordinato alla futura espropriazione, successivamente alla scadenza dei termini per l'inizio delle espropriazioni e dei lavori, ma anteriormente alla scadenza di quelli relativi al compimento dell'opera (3).*

*Non è ammissibile, per carenza di interesse, la censura relativa ad una erronea indicazione di appartenenza al ricorrente di un'area oggetto di un provvedimento di occupazione di urgenza, che sia invece di proprietà di un altro soggetto, qualora il ricorrente non abbia subito alcuno specifico pregiudizio da detta erronea indicazione (4).*

*Ai sensi dell'art. 2, quarto comma, l. 26 gennaio 1962 n. 17 il Provveditore alle Opere Pubbliche ha il termine di quindici giorni per l'emanazione del decreto di vincolo dell'area destinata a fini di edilizia scolastica; in mancanza di una esplicita previsione di decadenza, il termine in parola deve essere considerato semplicemente ordinario ad ogni effetto (5).*

*Legittimamente il Provveditore alle OO.PP. pronuncia il vincolo di un'area da destinare alla costruzione di un edificio scolastico senza acquisire preventivamente il parere dell'Ingegnere Capo dell'Ufficio del Genio Civile; infatti, per effetto dell'art. 2 l. 26 gennaio 1962 n. 17, che ha tacitamente abrogato l'art. 8 l. 9 agosto 1954 n. 615, il giudizio di idoneità dell'area prescelta per fini di edilizia scolastica è di spettanza della Commissione Provinciale competente, di cui fa parte in qualità di Presidente il predetto Organo del Genio Civile (6).*

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 776 - Pres. Uccellatore - Est. Pezzana - Perrotti ed altro (avv.ti C. e N. Sciacca) c. Ministero Tesoro e I.N.A.I.L. (avv.ti Flamini e Schillaci).**

**Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico e privato - Diritti patrimoniali - Cumulo di trattamento di attività con trattamento di pensione - Recupero somme corrisposte indebitamente - Giurisdizione del giudice di legittimità.**

**Pensioni - Pensionati riassunti - Comulo di trattamenti - Ex indennità integrativa speciale I.N.A.I.L. - Cumulabilità - Sospensione della corrispondenza - Illegittimità.**

*Data la discrezionalità — collegata ad esigenze di equità, di buona amministrazione e di tutela della buona fede dei percipienti — dei provvedimenti con i quali la P.A. esercita la repetitio indebiti nei confronti dei propri dipendenti e pensionati per somme loro erroneamente*

*corrisposte, annullandone implicitamente il pagamento e stabilendone le modalità, rientra nella giurisdizione del giudice di legittimità la controversia relativa al recupero collegato alla corresponsione di emolumenti con violazione del divieto di cumulo fra trattamento di servizio attivo e trattamento di pensione, nei riguardi di un pensionato riassunto (1).*

*L'ex indennità integrativa speciale, una volta corrisposta autonomamente dall'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.) ai propri dipendenti e poi conglobata nello stipendio, ha natura giuridica diversa dall'indennità integrativa speciale spettante ai pensionati statali; pertanto, è illegittimo il provvedimento di sospensione della corresponsione della detta indennità e di addebito delle somme corrisposte.*

---

(1) La stessa IV Sezione, di recente con ord.ze 3 giugno 1975 n. 568 e 569 (v. Consiglio di Stato, 1975, I, 713), con riguardo a sentenza della Corte di cassazione che ha dichiarato sussistente la giurisdizione della Corte dei conti, ha deferito la questione all'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 778 - Pres. De Capua - Est. Rizzo - Romano (avv. Liguori) c. Ministero tesoro (avv. Stato del Greco).

**Ricorso giurisdizionale - Tassa e bollo - Inosservanza delle norme sul bollo - Sanzione di improcedibilità ex art. 28 D.P.R. n. 492 del 1953 - Abrogazione ex D.P.R. n. 642 del 1972 - Adempimenti d'ufficio.**

**Guerra - Danni di guerra - Contributo di ripristino - Detrazione - Somme corrisposte a titolo diverso dal risarcimento - Indennizzi di assicurazione - Vanno detratti.**

**Ricorso giurisdizionale - Motivi - Specificazione - Necessità - Criterio - Fattispecie - Inammissibilità per genericità.**

*L'improcedibilità del ricorso per infrazione delle norme sul bollo, prevista dall'art. 28 D.P.R. 25 giugno 1953 n. 492, è venuta meno con l'entrata in vigore del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642; pertanto, in caso di ricorso giurisdizionale redatto su foglio di carta semplice, il segretario della Sezione è tenuto ad inviare l'atto irregolare al competente Ufficio del registro, ai sensi dell'art. 19 terzo comma D.P.R. n. 642 del 1972 cit.*

*Ai sensi dell'art. 11 l. 27 dicembre 1953 n. 968, dal risarcimento dei danni di guerra corrisposto in forma di contributo per il ripristino*

*del bene danneggiato di cui all'art. 23 l. cit. vanno detratte tutte le provvidenze per il recupero e il ripristino del bene, comunque corrisposte, e cioè anche a titolo diverso dal risarcimento del danno di guerra, nonché gli indennizzi liquidati da società assicuratrici.*

*La specificazione del motivo di censura basato su fatti e circostanze già noti all'atto della proposizione del ricorso gerarchico, ma non precisati nella generica formulazione del detto ricorso, è da considerare tardiva se effettuata solo in sede di ricorso giurisdizionale; pertanto, in tale ipotesi la doglianza conserva il suo carattere di genericità e va disattesa per inammissibilità.*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 838 - Pres. Uccellatore - Est. Giovannini - Banca d'Italia (avv.ti Sangiorgio e Guarino) c. Fidotti ed altri (avv.ti Galateria e Ciufolini) e Ministero tesoro (avv. Stato Azzariti).

**Competenza e giurisdizione - Credito e risparmio - Esercizio del credito - Revoca - Impugnativa - Competenza del T.A.R. Lazio.**

*Il provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito non ha efficacia territorialmente limitata alla sola circoscrizione giudiziaria in cui ha sede principale l'Impresa bancaria; pertanto, la relativa controversia rientra in primo grado nella competenza del Tribunale regionale del Lazio, ai sensi dell'art. 3 secondo e terzo comma L. 6 dicembre 1971 n. 1034.*

(Omissis). — Il ricorso per regolamento di competenza è fondato. Come è noto, ai sensi dell'art. 3 secondo e terzo comma della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 la competenza a conoscere delle impugnazioni giurisdizionali avverso atti degli organi centrali dello Stato spetta in primo grado al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, all'infuori delle ipotesi in cui tali atti abbiano efficacia limitata territorialmente alla circoscrizione di un diverso Tribunale amministrativo (ovvero riguardano pubblici dipendenti in servizio presso uffici ivi aventi sede), nel qual caso la competenza in questione spetta a quest'ultimo.

Nella specie ritiene il Collegio che all'impugnato provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito non possa riconoscersi efficacia territorialmente limitata alla sola circoscrizione giudiziaria ove ha sede principale l'impresa bancaria.

All'uopo è in via preliminare da rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa degli attuali resistenti, l'individuazione dell'ambito di efficacia territoriale del suddetto provvedimento di re-



voca deve necessariamente venir effettuato in relazione all'ambito di efficacia territoriale del provvedimento positivo di autorizzazione: essendo infatti il primo preordinato al ritiro integrale del secondo, i suoi effetti non possono non avere una identica estensione spaziale (giacché altrimenti la revoca finirebbe col non soddisfare, quanto meno in parte, la sua naturale funzione caducatoria).

Ora è noto che, come la dottrina ha da tempo posto in luce, l'efficacia sostanziale delle autorizzazioni amministrative sta nella rimozione dell'impedimento stabilito dall'ordinamento all'esercizio di un diritto o, più in generale, di una determinata posizione giuridica soggettiva; l'autorizzazione, cioè a dire, costituisce titolo di legittimazione alla esplicazione di un'attività che è, in sua mancanza, vietata dalla legge.

L'efficacia territoriale di tal genere di provvedimenti non può pertanto che essere individuata in relazione all'ambito spaziale entro cui detti effetti sostanziali sono destinati ad operare. Al riguardo è invero da rilevare che in talune ipotesi l'autorizzazione vale a legittimare una attività esperibile esclusivamente, o per sua natura o per volontà dell'ordinamento, in una delimitata sfera territoriale (la quale può a sua volta essere intraregionale o ultraregionale: ciò avviene ad esempio, riguardo agli atti di competenza degli organi centrali dello Stato, per le autorizzazioni a demolire, modificare o restaurare cose di interesse artistico o storico ai sensi dell'art. 11 della L. 1° settembre 1939 n. 1089; per le autorizzazioni ad apportare modificazioni in aree soggette a servitù militare, ai sensi dell'art. 19, quarto comma ultima parte del R.D. 4 maggio 1936 n. 1388; per le autorizzazioni alla installazione ed esercizi di impianti di diffusione sonora e televisiva via cavo, ai sensi degli artt. 25 e 26 della legge 14 aprile 1975 n. 103, etc.); in altre ipotesi, viceversa, l'autorizzazione vale a legittimare una attività spazialmente indefinita.

Ritiene il Collegio che per l'appunto entro tale seconda categoria debba venir ricompreso il provvedimento di autorizzazione all'inizio delle operazioni di credito.

Invero, nel sistema stabilito dall'art. 28 della L. 7 marzo 1938 n. 141, è in materia prevista una prima autorizzazione volta a consentire la costituzione dell'azienda di credito, a seguito della quale l'Autorità giudiziaria può procederne alla iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'art. 2330 Cod. civ. (attualmente nel registro tenuto presso la cancelleria del tribunale competente, in forza dell'art. 100 delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile).

A questo punto l'Impresa bancaria, in una con l'acquisto della personalità di diritto, diviene titolare di una capacità giuridica che la rende, al pari di quel che accade per ogni altro Ente morale, astrattamente idonea all'imputazione di atti e di rapporti giuridici svolgentisi

in una qualsiasi parte del territorio nazionale e degli stessi territori esteri, idoneità che peraltro è ad essa in concreto inibito di attuare fino alla emanazione dell'autorizzazione all'inizio delle operazioni.

Quest'ultima autorizzazione, pertanto, comportando dal punto di vista sostanziale la rimozione dell'impedimento disposto dallo stesso citato art. 28 all'esercizio della suddetta generale capacità giuridica, costituisce titolo di legittimazione all'esperimento di attività non territorialmente localizzata di talché non può non ricomprendersi nell'ambito dei delineati provvedimenti ad efficacia spazialmente indefinita.

Né detto rilievo è in contrasto con la disposizione contenuta nel medesimo art. 28 secondo cui sono necessarie ulteriori autorizzazioni per l'istituzione di sedi, filiali, succursali, agenzie, dipendente e recapiti: ciò in quanto tali provvedimenti sono richiesti per la creazione di particolari organizzazioni stabili periferiche, ma non impingono sul semplice ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali dell'Impresa bancaria, anche al di fuori della circoscrizione ove è sita la sua sede principale.

Di conseguenza, poiché come si è innanzi detto al provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito deve riconoscersi efficacia territoriale identica a quella afferente il provvedimento positivo di autorizzazione, va ritenuta nella specie la fondatezza del ricorso per regolamento in esame eppertanto la competenza del Tribunale regionale amministrativo del Lazio a conoscere dell'impugnato decreto ministeriale 27 settembre 1974, giusta il disposto dell'art. 3 terzo comma, della L. 6 dicembre 1971 n. 1034.

Alla stessa conclusione può d'altra parte pervenirsi anche sotto un secondo profilo specifico al caso in questione. Risulta invero che la Banca Privata Italiana ha una filiale in Roma.

Ora, non c'è dubbio che la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito concretizzi i suoi effetti oltreché in Milano, ove l'Impresa ha la sua sede, anche direttamente nella stessa Roma, comportando la immediata perdita della potestà di svolgimento delle operazioni da parte della suddetta filiale ivi esistente.

Non ritiene al riguardo il Collegio di poter condividere il contrario assunto prospettato dalla difesa dei resistenti, secondo cui tale fenomeno costituirebbe mero effetto riflesso del provvedimento impugnato eppertanto sarebbe irrilevante ai fini della individuazione del foro amministrativo competente.

È noto infatti che, come più volte la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare, le filiali sono organi degli enti bancari cui appartengono (cfr. Cass. 20 ottobre 1956 n. 3717); in quanto tali sono pertanto esse stesse titolari della potestà di agire per conto dell'Ente, di talché un provvedimento, quale quello nella specie impugnato, che « espropri »

quella potestà non può che incidere non già di riflesso bensì in via diretta su di esse.

Deve aggiungersi che di analogia efficacia territoriale ultraregionale va altresì definita la parte del decreto ministeriale impugnato con la quale è stata disposta la messa in liquidazione coatta amministrativa della Banca Privata, giacché le relative operazioni dovranno essere compiute oltretutto presso la sede centrale in Milano anche presso, o quanto meno con riferimento, alla filiale di Roma.

Nessuna influenza in ordine alla determinazione del Tribunale amministrativo competente è da ultimo ravvisabile nella parte dell'originario gravame con cui è stato impugnato il provvedimento del Governatore della Banca d'Italia di nomina del commissario liquidatore e del comitato di sorveglianza della Banca Privata Italiana. A parte ogni altra considerazione, trattandosi infatti di atto esecutivo del decreto ministeriale ed essendo pertanto il relativo giudizio legato da un vincolo di accessorietà rispetto al giudizio avente ad oggetto quest'ultimo, deve ritenersi valere per esso la competenza del giudice della causa principale giusta i noti principi in tema di connessione processuale (arg. ex art. 31 Cod. proc. civ.).

Il ricorso della Banca d'Italia va pertanto accolto. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 27 giugno 1975, n. 924 - Pres. (ff.) Pranzetti - Est. Giacchetti - Comune di Pisa (avv. Piccioli e Clarizia) c. Lazzeri e altra (avv. Colzi) - (Giudizio di appello, T.A.R. Toscana 27 agosto 1974 n. 66: annulla senza rinvio).

Cosa giudicata - Effetti - Possibilità, in relazione a norme sopravvenute, di adozione di un provvedimento analogo a quello annullato - Sussiste.

Atto amministrativo - Obbligo di motivazione - Natura - Limiti.

Edilizia - Licenza di costruzione - Attività vincolata - Limiti - Effetti.

Cosa giudicata - Esecuzione - Diniego di licenza edilizia - Annullamento e successiva sopravvenienza di piano regolatore - Nuovo diniego - Legittimità - Sussiste.

*Non viola il giudicato l'Amministrazione che adotti un provvedimento analogo a quello annullato in sede giurisdizionale, ma giustificato da norme sopravvenute in data anteriore a quella della notificazione della decisione del giudice, e ciò in relazione al noto principio secondo*

cui il *giudicato amministrativo* si forma sull'atto impugnato e sulla base della situazione di fatto e di diritto che ha costituito le premesse del provvedimento; ferma restando, quindi, la possibilità per gli interessati di sottoporre ad ulteriore controllo giurisdizionale l'operato dell'Amministrazione per accertarne la legittimità, la sopravvivenza di nuove norme elimina ogni vincolo all'azione amministrativa e rende improponibile ogni questione connessa alla esecuzione del giudicato (1).

Solo in presenza del presupposto relativo alla discrezionalità della scelta demandata all'Autorità decidente sorge il dovere di motivare il provvedimento; non sussiste tale obbligo, invece, in tema di esercizio di attività vincolata, nella quale non si pone un problema di comparazione fra interesse primario del quale l'Amministrazione è istituzionalmente tributaria, e gli interessi secondari della concreta fattispecie in considerazione (2).

Il rilascio di una licenza edilizia rientra nella attività strettamente vincolata all'osservanza di tutte le norme legislative, regolamentari e di piano regolatore, che regolano l'attività edilizia; il Sindaco in subiecta materia non ha alcun potere discrezionale e la normativa di cui all'art. 31 l. 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modificazioni ammette la deroga alle norme di piano regolatore solo al fine di realizzare edifici e impianti pubblici; anche l'art. 41 quater della citata l. 1150, nel sancire la decadenza delle licenze già concesse, che contrastino con le nuove previsioni urbanistiche, costituisce una ulteriore conferma della natura vincolata del provvedimento in parola (3).

Il nuovo diniego di una licenza di costruzione, pronunciato dalla Amministrazione successivamente all'annullamento in sede giurisdizionale di un precedente diniego, può essere legittimamente e sufficientemente giustificato con il richiamo ad una normativa di piano regolatore medio tempore intervenuta, che vieti la concessione della licenza stessa; né sussiste alcun obbligo di esternazione di motivi qualora il diniego della licenza rappresenti l'unica determinazione che poteva essere adottata dal Comune in base alla predetta sopravvenuta normativa di piano regolatore (4).

---

(1-4) Sulla motivazione del provvedimento amministrativo cfr. Sez. VI, 23 novembre 1971 n. 937 (in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 2295); Sez. VI, 24 maggio 1974 n. 200 (ivi, 1974, I, 820); Csi. 10 maggio 1974 n. 140 (ivi, 1974, I, 823); Sez. VI, 18 ottobre 1974 n. 290 (ivi 1974, I, 1285); Sez. VI, 24 gennaio 1975 n. 14 (ivi, 1975, I, 44); Sez. IV, 25 febbraio 1975 n. 214 (ivi, 1975, I, 116).

Sul riesame della domanda a seguito di annullamento in sede giurisdizionale cfr. in termini Sez. V, 25 ottobre 1974 n. 430 (ivi, 1974, I, 1233).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 4 luglio 1975, n. 937 - Pres. Breglia - Est. Pranzetti - Maino e altri (avv. Delli Santi) c. Provveditorato regionale OO.PP. per la Lombardia (n.c.) e Comune di Olgiate Comasco (avv. Bonaventura).

**Edilizia - Contenuto dei programmi di fabbricazione - Possibilità di imposizione di vincoli di inedificabilità o comunque a contenuto sostanzialmente espropriativo - Non sussiste.**

*Emerge dalla legge urbanistica fondamentale 17 agosto 1942 n. 1150 (così come modificata dalla l. 6 agosto 1967 n. 765) il principio secondo il quale è preclusa la possibilità di imposizione di vincoli di inedificabilità o comunque a contenuto sostanzialmente espropriativo a mezzo dei programmi di fabbricazione in quanto strumenti urbanistici minori, fatti salvi peraltro i settori previsti da leggi speciali per l'edilizia economica e popolare, le opere di edilizia ospedaliera, universitaria ecc.; né potrebbe sostenersi che siffatta limitazione di contenuto del programma di fabbricazione ne frusterebbe le finalità di strumento urbanistico, ove si consideri che esso si riferisce a piccoli centri per i quali normalmente non esiste il problema della reperibilità delle aree da destinare ad opere pubbliche, essendo indifferente la localizzazione di queste ultime in relazione all'ampiezza dell'abitato (1).*

---

(1) cfr. nota a precedente dec. Sez. IV, 24 giugno 1975 n. 611.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 11 luglio 1975, n. 1024 - Pres. Di Pace - Est. Riccio - Comune di S. Felice Circeo (avv. Cervati) c. Bertozzi (avv. Carbone) - (Appello T.A.R. Lazio III Sez. 17 giugno 1974 n. 4: conferma).

**Edilizia - Contenuto del programma di fabbricazione - Figure tipiche e atipiche del programma - Differenze in rapporto alla possibilità di imporre vincoli.**

**Edilizia - Figura tipica del programma di fabbricazione - Relazione con la L. 30 novembre 1973 n. 756 - Possibilità di imporre vincoli a proprietà private - Non sussiste.**

**Leggi e decreti e regolamenti - Criterio di interpretazione - Legge innovativa - Limiti in relazione alla legittimità della norma - Conseguenze in ordine alla interpretazione della L. 756/1973.**

**Edilizia - Contenuto del programma di fabbricazione - Figura tipica - Individuazione degli standars di cui all'art. 41 quinquies della L. 17 agosto 1942 n. 1150.**

*L'art. 34 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 regola la figura tipica del programma di fabbricazione che va tenuta distinta dalle figure atipiche disciplinate da successive leggi speciali le quali, in quanto emanate per soddisfare esigenze particolari, prevedono procedure speciali di esproprio e si servono per la realizzazione delle finalità alle medesime connesse anche dei programmi di fabbricazione (ad es. l. 167/1962 per l'edilizia economica e popolare; l. 291/1971 per l'edilizia ospedaliera ed universitaria; l. 865/1971 per le aree da destinare a insediamenti produttivi; l. 641/1967 per l'edilizia scolastica); rispetto alle normative speciali, la figura tipica del programma di fabbricazione si caratterizza proprio dalla impossibilità di imporre vincoli alla proprietà privata, essendo il suo scopo limitato alla determinazione delle linee direttrici dello sviluppo edilizio di un Comune, con indicazione dei limiti di ciascuna zona, i tipi di edilizia da praticarsi e le eventuali direttrici di espansione (1).*

*La legge 756/1973 non ha innovato la struttura tipica del programma di fabbricazione, ma si è solo limitata alla proroga di altri due anni della efficacia della l. 19 novembre 1968 n. 1187, che prevedeva un limite temporale (5 anni) dei vincoli imposti col piano regolatore e che era stata a sua volta emanata per sopperire ad un rilievo di incostituzionalità formulato dalla Corte Costituzionale con riferimento ai piani regolatori, i quali, con la imposizione del divieto di edificazione senza limiti di tempo, avrebbero comportato un esproprio senza indennizzo (2).*

*Una legge con finalità limitate, nella quale si pretenda di individuare innovazioni che incidono profondamente sulle strutture di istituti preesistenti, va interpretata con estrema prudenza, in conformità anzitutto col sistema preesistente e poi col contenuto del dettato normativo per accertare se effettivamente quest'ultimo possa avere una logica spiegazione solo riconoscendo l'innovazione, conclusione che va esclusa qualora la nuova norma si inserisca perfettamente e legittimamente nel sistema preesistente senza modificarlo: e poiché la l. 756/1973 effettivamente può inserirsi nel sistema preesistente senza modifiche, appare evidente che laddove essa contempla vincoli nascenti da programmi di fabbricazione, essa si riferisce solo ai vincoli posti da quei programmi (atipici) che in via eccezionale possono contenerli,*

---

(1-3) La decisione conferma la sentenza del T.A.R. del Lazio III Sez., 17 giugno 1974 n. 4 (in *Il Consiglio di Stato* 1974, parte speciale, 169). Per riferimenti cfr. prec. dec. Sez. IV n. 611/1975 e giurisprudenza ivi richiamata.

circostanza che non legittima affatto la ulteriore deduzione che i programmi di fabbricazione, nel loro contenuto normale, possano contenere vincoli alle proprietà private (3).

L'art. 41 quinquies della l. 17 agosto 1942 n. 1150 dispone che in tutti i Comuni, in relazione alla formazione dei nuovi strumenti urbanistici e alla revisione dei preesistenti, vengano rispettati alcuni limiti inderogabili (che riguardano densità, altezza e distanza) e alcuni rapporti massimi (tra spazi destinati ad insediamenti e spazi pubblici, tra cui i parcheggi). Siffatti limiti e rapporti rappresentano i cosiddetti standars, fissati con decreto ministeriale, che sono sostanzialmente criteri di massima cui debbono ispirarsi i vari strumenti urbanistici, cosicché mentre il piano regolatore può tradurre gli standars nella esatta individuazione delle aree da destinare ai vari scopi, siffatta possibilità è preclusa al programma di fabbricazione che deve contenere solo direttive di massima ex art. 34 l. 1150/1942, e che pertanto tradurrà gli standars solo nella prefissione di criteri che si ispirino ai rapporti e ai limiti sopra ricordati, senza peraltro poter giungere alla concreta individuazione delle aree (3).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 11 luglio 1975, n. 1027 - Pres. Di Pace - Est. Riccio - Losa (avv.ti Bussa e Vecchione) c. Ospedale provinciale « Amedeo di Savoia » di Torino (avv.ti Casavecchia e Menghini) - (Appello, T.A.R. Piemonte 19 giugno 1974 n. 30: conferma).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Proponibilità - Limiti in materia di pretese patrimoniali di pubblici dipendenti - Pretese derivanti direttamente dalla legge - Impugnativa di provvedimento formale - Necessità - Non sussiste.**

*In tema di pretese patrimoniali di pubblici dipendenti, quando trattasi di pretese direttamente derivanti dalla legge, il ricorso giurisdizionale è immediatamente proponibile senza impugnativa di un provvedimento formale della p.a.; ove invece si verta in ipotesi di vantaggi patrimoniali consequenziali a modifiche della posizione del soggetto rispetto alla p.a., modifiche collegate necessariamente all'intervento di un provvedimento amministrativo con il quale si operi la modifica o si rifiuti la medesima, avverso quest'ultimo provvedimento il ricorso dovrà essere necessariamente diretto (1).*

(1) cfr. in termini Sez. IV, 30 giugno 1970 n. 488 (in *Il Consiglio di Stato* 1970, I, 935); Sez. IV, 2 luglio 1971 n. 646 (*ivi*, 1971, I, 1314); Csi. 17 febbraio 1972 n. 266 (*ivi*, 1972, I, 254); Sez. IV, 19 febbraio 1974 n. 188 (*ivi*, 1974, I, 212); T.A.R. Piemonte 19 giugno 1974 n. 30 (*ivi*, 1974, parte speciale, 62).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 30 settembre 1975, n. 1233 - Pres. (ff.) Pranzetti - Est. Catalozzi - Prestia ed altri (avv. Mazzei) c. Demaio (avv. Lucifredi) e Miceli ed altri (n.c.) - (Appello, T.A.R. Calabria 23 gennaio 1975, n. 2, in Rass. T.A.R. 1975, I, 402: annullata con rinvio).

**Competenza e giurisdizione - Principi generali - Regolamento di giurisdizione - Giudizio dinanzi al T.A.R. - Sospensione del procedimento - Obbligo - Sussiste - Automaticità - Esclusione - Poteri di indagine del T.A.R. - Esclusione.**

*La proposizione della domanda per regolamento preventivo di giurisdizione — espressamente consentita dall'art. 30 terzo comma l. 6 dicembre 1971 n. 1034 nelle more dei giudizi pendenti davanti ai Tribunali amministrativi regionali — importa ipso iure ed ineffettivamente la temporanea sottrazione della potestas iudicandi al giudice adito, fino al momento della pronuncia delle Sezioni unite della Corte regolatrice, con la conseguenza che il processo di merito instaurato deve essere necessariamente sospeso; tale sospensione non è automatica, in quanto diviene operante solo per mezzo di apposita pronuncia del giudice adito, il quale, peraltro, non può e non deve compiere alcuna indagine approfondita o sommaria, né alcun correlativo apprezzamento su profili formali o sostanziali del processo, neppure incidenter tantum, cioè ai limitati effetti della sospensione (1).*

(Omissis). — Il primo motivo dell'appello è fondato.

Alla stregua del costante indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione, la proposizione della domanda per regolamento preventivo di giurisdizione — espressamente consentita dall'art. 30, terzo comma, della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, nelle more dei giudizi pendenti dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali — comporta ipso iure e ineffettivamente la temporanea sottrazione al giudice adito della potestas iudicandi fino al momento della pronuncia delle Sezioni unite e, in conseguenza, la necessaria sospensione del processo di merito (v. Sez. un. 8 aprile 1963 n. 902; id. 17 febbraio 1965 n. 259; id. 20 dicembre 1972 n. 3632).

L'anzidetta sospensione — che non preclude l'esercizio di poteri cautelari e, in particolare, l'emanazione di provvedimenti su eventuali

(1) In senso conforme, sulla prima parte della massima, Cass. civ., SS.UU., 8 aprile 1963 n. 902, 17 febbraio 1965 n. 259 e 20 dicembre 1972 n. 3632, in *La Settimana giuridica* 1963, II, 564; 1965, II, 148; 1973, II, 43. In senso contrario, sulla seconda parte della massima, oltre alla sentenza del T.A.R. Calabria annullata con la presente decisione, Cass. civ. I Sez. 20 giugno 1973 n. 1822, *ivi* 1973, II, 825.



istanze di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati — pur essendo obbligatoria, non ha tuttavia il carattere dell'automaticità, poiché diviene concretamente operante soltanto per mezzo di un'apposita statuizione del giudice *a quo*.

Questo, peraltro, secondo il tenore letterale delle norme ora citate, la loro interpretazione logica e la finalità dell'istituto in esame, che è quella di ottenere — al di fuori del sistema delle impugnazioni — una sollecita pronunzia definitiva della Corte di Cassazione sul problema preliminare della giurisdizione per ridurre i tempi di svolgimento dei giudizi ed evitare qualsiasi spreco di attività processuale, non può compiere alcuna indagine approfondita o sommaria, né alcun correlativo apprezzamento su profili formali, attinenti all'ammissibilità e alla procedibilità del proposto regolamento, oppure se profili sostanziali, riguardanti la fondatezza del medesimo, nemmeno *incidenter tantum* cioè ai limitati effetti del disporre la sospensione.

Il contrario avviso espresso in proposito dalla Corte regolatrice, con l'isolata sentenza della I Sezione 20 giugno 1973 n. 1822, in relazione alla ritualità quanto al contenuto (domanda fondata su una norma dichiarata incostituzionale) del ricorso per regolamento di giurisdizione, non sembra al Collegio meritevole di adesione. Tale pronunzia, infatti, tralascia del tutto di considerare che il menzionato art. 367, primo comma, del Cod. proc. civ. subordina l'adozione dell'ordinanza non impugnabile di sospensione, testualmente, al mero accertamento, senza valutazioni di sorta, del fatto giuridico costituito dal deposito nella cancelleria del giudice del merito di una copia del ricorso per cassazione, contenente la istanza di regolamento in parola, già notificato alle altre parti, e, implicitamente, anche la verifica che la domanda stessa non si presenti *prima facie*, ossia in maniera macroscopicamente chiara, sfornita di qualsiasi inerenza — sia pure formale o limitata ad alcuni punti — all'oggetto del giudizio in corso.

Giova osservare, inoltre, a confutazione della tesi accolta con la medesima sentenza, che, in base ad un principio generale della procedura civile, cui occorre richiamarsi nella presente controversia, mancando una diversa norma, la sottoposizione di una questione pregiudiziale — come quella della giurisdizione — insorta in un determinato processo, alla cognizione in via principale di un diverso giudice, a decidere con efficacia di giudicato, esclude la possibilità di una cognizione in via incidentale della questione stessa da parte del giudice originariamente adito.

Infine, la possibilità — sottolineata con particolare rilievo dall'appellato — della perpetrazione di abusi mediante lo strumento del regolamento preventivo di giurisdizione, suscettibile di essere impiegato, in contrasto con la sua specifica funzione, come espediente dila-

torio per allungare i tempi di durata dei processi costituisce un'evidenza che, riferendosi ad un aspetto patologico dell'Istituto, esige una attenta e meditata considerazione del legislatore al fine di apprestare, in quella sede, i rimedi ritenuti più congrui, ma che non consente in alcun modo agli organi giurisdizionali di disapplicare le norme attualmente in vigore o di interpretarle in violazione di elementari canoni di ermeneutica.

Nella specie, risulta dagli atti di causa che l'istanza per regolamento preventivo di giurisdizione del sig. Francesco Prestia, diretta alle Sezioni unite della Corte di cassazione e notificata per mezzo del servizio postale ai sigg. Domenica Natale Demaio, Antonio Miceli e Domenico Antonio Marando il 15 gennaio 1975, è stata depositata — in copia conforme all'originale — il 17 successivo nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale della Calabria, dinanzi al quale pendeva il ricorso proposto dai tre destinatari della suddetta notificazione per l'annullamento delle elezioni comunali di Platì, svoltesi il 26-27 novembre 1972.

Esisteva, quindi, in maniera completa il presupposto del provvedimento soprassessorio di cui all'art. 367, primo comma, del Cod. proc. civ. ove si consideri, da un lato, che non occorre, ai fini dell'emissione di tale atto, il deposito nell'indicata segreteria degli avvisi di ricevimento (cartoline verdi) relativi all'eseguita notifica, i quali, invece, andavano depositati nella Cancelleria della Corte di cassazione ai fini della procedibilità dell'istanza di regolamento (artt. 369 del Cod. proc. civ.; 107 del D.P.R. 15 dicembre 1959 n. 1229; 4, 6, del R.D. 21 ottobre 1923 n. 2393); dall'altro, che quest'ultima, tendendo alla declaratoria della giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria nella controversia elettorale sottoposta al Giudice amministrativo investiva lo stesso oggetto della causa di merito.

In tale situazione il Tribunale adito avrebbe dovuto sospendere immediatamente il processo in corso, anziché decidere la controversia (dopo la pubblica udienza di discussione del 22 gennaio 1975), sulla base di un'inammissibile delibazione — conclusasi negativamente — della regolarità formale del proposto regolamento (procura; deposito per soccombenza) e di un erroneo rilievo circa la mancanza nell'atto di esercizio di detto rimedio di « ogni specifica relazione col tema oggetto del ricorso introduttivo del giudizio di merito ».

L'inosservanza dell'obbligo ora precisato ha infuito sulla validità della impugnata pronuncia 22 gennaio 1975 n. 2, rendendola nulla per difetto di un requisito essenziale, ossia per carenza nel giudice che l'ha emessa del potere decisorio.

Alla luce di quanto precede, il ricorso va accolto e occorre, quindi, annullare, ai sensi dell'art. 35, primo comma, della L. 6 dicembre

1971 n. 1034, la sentenza in argomento con rinvio degli atti al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, dove il processo instaurato dai sigg. Demanio, Miceli e Marando il 27 dicembre 1972, resterà sospeso in attesa che la Corte di cassazione definisca il procedimento per regolamento di giurisdizione promosso dal Prestia.

La fondatezza della censura fin qui considerata preclude — per il suo carattere assorbente — l'esame di ogni altra questione.

Sussistono ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese e gli onorari di questo grado del giudizio.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 3 giugno 1975, n. 178 - Pres. Aru - Est. Roselli - Bellusci c. I.N.A.M. - (Regolamento di competenza).

**Competenza e giurisdizione - Regolamento di competenza - Rapporto tra lo strumento regolato dagli artt. 42 e 43 c.p.c. e il regolamento di cui all'art. 31 L. 1034/1971 - Diversità - Sussiste.**

**Competenza e giurisdizione - Regolamento di competenza nei giudizi innanzi al T.A.R. - Sospensione del processo.**

*L'art. 31 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 contempla uno strumento diverso da quello previsto dagli artt. 42 e 43 c.p.c. poiché il regolamento di competenza previsto dal codice di procedura civile presuppone l'esistenza di un provvedimento formale del giudice di merito, laddove nel giudizio amministrativo è sufficiente l'istanza del resistente o di un interveniente che sollevi l'eccezione alla quale le altre parti non aderiscano (1).*

*Ai sensi dell'art. 31 l. 1034/1971, in caso di accordo di tutte le parti, il Presidente del Tribunale adito, su loro istanza, provvedere alla trasmissione d'ufficio degli atti del ricorso ad altro Tribunale regionale; qualora, invece non vi sia accordo, sospende il processo relativamente al quale sia stato proposto il regolamento di competenza, affinché si provveda poi da parte della Segreteria del Tribunale alla trasmissione degli atti al Consiglio di Stato: cossicché l'inoltro degli atti al Consiglio di Stato trova il suo presupposto nel provvedimento di sospensione del processo e ad esso fa necessariamente seguito (2).*

---

(1-2) Questa decisione è conforme a quella del 29 aprile 1975 n. 475 (in *Il Consiglio di Stato* 1975, I, 427), nella quale la Sez. IV ha precisato che, a norma dell'art. 31 L. 1034/1971, l'istanza di regolamento di competenza, benché rivolta al Consiglio di Stato, va depositata presso la segreteria del T.A.R. davanti al quale pende il giudizio, e ciò anche al fine di porre il Presidente nella condizione di conoscere l'atteggiamento delle altre parti e di provvedere — in caso di mancato accordo sulla eccezione — alla sospensione del processo.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 maggio 1975, n. 1815 - Pres. Boccia - Est. Miele - P. M. Gentile (conf.) - Cassa di Risparmio dell'Aquila (avv. Panébianco) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Corsini).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Maggiorazione di aliquota per ritardata iscrizione a ruolo - Infedele dichiarazione - Concetto.**  
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 184 bis e 245).

*La nozione di infedele denuncia, non definita nel t.u. sulle imposte dirette, implica da parte del denunciante un comportamento quanto meno colposo nella indicazione degli elementi di fatto, attivi e passivi, che compongono il reddito, non anche nella valutazione giuridica dei fatti stessi; di conseguenza, quando siano stati esattamente denunciati i fatti non si configura una responsabilità per pagamento di maggiore aliquota ove la qualificazione giuridica di essi proposta dal contribuente sia rettificata dall'Ufficio, come nel caso di non de-traibilità di passività. Detto concetto di infedele dichiarazione vale anche agli effetti dell'applicazione della soprattassa dell'art. 245, con la differenza che per la soprattassa, in talune ipotesi, si richiede un minimo di differenza tra reddito dichiarato ed accertato (1).*

(Omissis). — Con l'unico motivo la ricorrente Cassa di Risparmio, denunciando violazione e falsa applicazione degli articoli 184 bis e 245 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 245, afferma che erroneamente la

(1) Conformi sono le sentenze in pari da nn. 1817, 1818, 1819, 1820.

Questa pronuncia si discosta dalle precedenti (14 luglio 1972, n. 2392; 21 febbraio 1974, n. 461; 14 ottobre 1974, n. 2829, in questa *Rassegna*, 1972, I, 204, 1974, I, 975 e 1444) che avevano affermato una perfetta equiparazione tra gli artt. 184 bis e 245 sia in relazione al divario superiore al quarto tra imponibile dichiarato e accertato sia in relazione alla indeducibilità di passività.

Oggi si parte dall'affermazione, sulla quale non può pienamente consentirsi, che l'obbligo di pagamento della maggiorazione di aliquota presuppone quanto meno un comportamento colposo del contribuente e ciò si dice indipendentemente dalla qualificazione della maggiorazione (= interessi) come corrispettiva, compensativa, moratoria. Riallacciandosi al discorso più volte fatto sugli interessi nelle imposte indirette (v. C. Bafle, *Ancora degli interessi sui tributi complementari*, nota a Cass. 29 gennaio 1973 n. 271 e 2 febbraio 1973 n. 318, in questa *Rassegna*, 1973,

Commissione Centrale ha ritenuto inapplicabile l'art. 245 del T.U. ai fini della definizione di denuncia infedele, nel mentre la connessione logica e concettuale esistente fra le varie norme del T.U. imponeva che, ai fini della individuazione della denuncia infedele, si tenesse conto dei criteri indicati in detto articolo e, secondo il quale, non si ha denuncia infedele quando il divario tra reddito dichiarato e reddito accertato sia inferiore ad un quarto o quando, in ogni caso, il divario dipenda dalla ritenuta indetraibilità di spese, passività ed oneri, indicati dal contribuente nel loro esatto ammontare ma non ritenuti spettare dalla Amministrazione finanziaria, ipotesi che si verificava nella fattispecie.

La censura è fondata.

L'art. 184 bis del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645 stabilisce che, decorso un semestre dalla data di pubblicazione del ruolo, in cui vengono iscritte le imposte risultanti dalle dichiarazioni presentate, si applica, indipendentemente dalle sanzioni stabilite nel titolo XI, a carico del contribuente, che abbia omesso la dichiarazione o l'abbia presentata incompleta o infedele, una maggiorazione del 2,50 per cento sulle imposte o sulle maggiori imposte dovute in base a rettifica delle dichiarazioni stesse o ad accertamento dell'ufficio.

Tale articolo, nel mentre pone sullo stesso piano, ai fini della obbligazione di interessi a carico del contribuente, le ipotesi di omissione, incompletezza ed infedeltà della denuncia, non precisa la nozione di queste tra forme di denuncia non conforme a legge ed in particolare usa il generico aggettivo « infedele », senza alcun riferimento di ordine esegetico né qui né altrove che permetta la definizione, e ciò a differenza della nozione di « omissione » o di « incompletezza » che possono ricavarsi agevolmente da altre norme del t.u. Si può però

---

I, 405) si dovrebbe affermare che fondamento della maggiorazione di aliquota, come degli interessi, è soltanto la mora che non presuppone un comportamento colposo ed è esclusa solo dalla impossibilità di esatto adempimento per causa non imputabile (art. 1218 c.c.); non potrebbe quindi porsi a fondamento della maggiorazione di aliquota il comportamento colposo che non si richiede per gli interessi sulle imposte indirette o si richiede talvolta, con una notevole imprecisione di termini, soltanto per gli interessi sull'imposta complementare. Peraltro, poiché incontestabilmente sia per gli interessi che per la maggiorazione di aliquota la norma ha inteso porre contribuente e Amministrazione finanziaria su un piano di parità, si dovrebbe ammettere che un comportamento almeno colposo da parte dell'Amministrazione dovrebbe essere il presupposto della indennità per ritardato sgravio, il che potrebbe portare a neutralizzare quasi completamente gli effetti dell'art. 199 bis del t.u. del 1958.

Il vero è che l'infedele dichiarazione, come l'iscrizione a ruolo provvisorio per un importo superiore a quello definitivamente accertato, provocano, a favore e a danno delle due parti, un profitto e correlativa-

osservare che, in linea generale, essendosi equiparate negli effetti queste tre ipotesi si debba fondatamente ritenere che esse siano espressione di un comportamento simile o analogo dell'obbligato alla denuncia fiscale, nel senso che, dovendosi ritenere la omissione o la incompletezza della denuncia effetto, quanto meno, della colpa del dichiarante, altrettanto debba ritenersi anche per la ipotesi della infedeltà. In effetti lessicalmente « infedele » significa, fra l'altro, con riferimento all'ipotesi in esame « non conforme alla verità dei fatti », il che implica che il comportamento del denunziante sia stato almeno colposo.

Va aggiunto che le ipotesi suddette sono da porre in relazione con gli obblighi che incombono sul denunziante, la cui violazione può quindi dar luogo alla inosservanza di legge considerata nell'art. 184 bis. A tal proposito va osservato che il capo III del t.u. fa obbligo al cittadino di dichiarare periodicamente nell'apposito modulo i redditi o i patrimoni soggetti ad imposta (art. 17). Tale dichiarazione deve essere unica per tutti i redditi o patrimoni del dichiarante e deve essere presentata, se si tratta di soggetto non tassabile in base a bilancio (art. 21), entro il 31 marzo. Questo termine è tassativo, onde, salvo che il ritardo non sia superiore ad un mese (art. 23) nel qual caso si fa luogo solo ad applicazione di sopra tassa (art. 243) la denuncia si considera omessa, legittimandosi così gli accertamenti d'imposta secondo gli artt. 80, 123, 142 del t.u. e l'applicazione della maggiorazione d'imposta prevista dall'art. 184 bis. Oltre che tempestiva, la denuncia deve essere « completa » cioè deve riguardare tutti indistintamente i redditi o i patrimoni del denunziante e di coloro per i quali vi è obbligo di denuncia da parte di taluno. Quanto alla ipotesi della

---

mente un sacrificio anomalo rispetto a quello che avrebbe dovuto essere il regolare adempimento della obbligazione; la funzione della maggiorazione di aliquota e dell'indennità per ritardato sgravio è quella di neutralizzare questa anomalia riportando, sia pure per equivalenza, alla normalità l'equilibrio del rapporto. In tutto questo la colpa non entra affatto.

Resta comunque da chiarire che, come si è numerose volte affermato per gli interessi, la colpa sarebbe pur sempre presunta nel fatto stesso dell'infedeltà sì che, se può eventualmente ammettersi la prova contraria da parte del contribuente, non si richiede certamente la prova della colpa con onere a carico dell'Amministrazione.

Ma pur partendo da una premessa che non può accettarsi pacificamente, la pronunzia delle Sezioni Unite ha apportato al problema un importante chiarimento su due punti. Posto che il contribuente ha l'obbligo di presentare una denuncia veritiera sugli elementi di fatto, attivi e passivi, e non anche sulle valutazioni giuridiche che si propongono semplicemente all'Amministrazione, si può escludere l'infedeltà di dichiarazione (per mancanza di colpa), quando il divario fra gli imponibili

infedeltà, questa va esaminata con riferimento all'art. 24 del t.u., il quale stabilisce che il denunziante deve esporre nella denuncia gli elementi attivi e passivi, necessari, secondo le norme concernenti le singole imposte, per la determinazione dei valori imponibili dei redditi e dei patrimoni posseduti dal soggetto nel periodo di imposta cui si riferisce la dichiarazione. Ciò significa che il denunziante è tenuto ad esporre degli elementi di fatto quali certamente si qualificano gli elementi attivi e passivi; non deve invece procedere anche ad una valutazione giuridica di essi, valutazione che, essendo necessaria ai fini della determinazione della specie e dell'ammontare dell'imposta, è riservata all'Ufficio tributario (art. 31 del t.u.). Questo essendo il contenuto dell'obbligo del denunziante, egli non adempie al precetto di legge se indichi importi diversi dal vero dei redditi (elementi attivi) o degli elementi passivi, oppure, contrariamente al vero, attribuisca diversa provenienza o natura a tali elementi (indichi ad es. come reddito agrario un reddito professionale). Può rilevarsi che la indicazione degli elementi passivi non può avere altro scopo che quello di permetterne la eventuale deduzione dell'attivo e che, quindi, il denunziante il quale, dopo avere specificato l'elemento passivo, proceda alla sua contabilizzazione resta sempre nell'ambito degli obblighi dell'art. 24, cioè della esposizione degli elementi di fatto presupposti della imposta.

Poiché il denunziante è tenuto solo ad esporre elementi di fatto senza che debba anche procedere alla loro valutazione giuridica, di questa non parlando l'art. 24, ne viene che egli, se li abbia esattamente indicati, nel senso precisato, ha adempiuto ed esaurito il suo obbligo, e non ha rilevanza che la posta passiva, esattamente indicata, sia, in concreto, non detraibile, in quanto come si è già osservato, la deter-

---

dipende dalla indetraibilità di passività, solo nell'ipotesi di indetraibilità *in senso giuridico* di spese, passività ed oneri; il dovere di fedeltà riguarda anche gli elementi *di fatto* attinenti alle passività, sì che la denuncia è pur sempre infedele quando siano dichiarate passività inesistenti o dilate. Solo quando la denuncia sia del tutto veritiera quanto ai fatti e l'eliminazione delle partite passive dipenda soltanto dalla *applicazione della legge* può escludersi l'infedeltà.

L'altro punto importante, se pur trattato di sfuggita, è che l'equiparazione del concetto di infedele dichiarazione rispetto agli artt. 184 bis e 245 non è totale; solo per quest'ultima norma e solo in alcune ipotesi, per l'applicabilità della soprattassa si richiede una differenza superiore al quarto tra imponibile dichiarato e accertato; ciò non vale però per la maggiorazione di aliquota ed è questa una logica conseguenza della premessa assunta che l'infedeltà sia l'effetto di un comportamento omisivo o colposo nella dichiarazione dei fatti, giacché la colpa non è influenzata dalla entità delle sue conseguenze.

C. BAFILE

minazione dell'imponibile e dalla imposta dovuta è compito esclusivo dell'Ufficio finanziario, il quale (art. 31) provvede al controllo delle dichiarazioni presentate, procede agli eventuali accertamenti in rettifica degli imponibili dichiarati e all'accertamento di ufficio quelli omessi. L'Ufficio tributario, in possesso dei dati esatti relativi agli elementi attivi e passivi dei redditi o dei patrimoni, può provvedere alla loro valutazione e alla eventuale rettifica, se ritenga che l'elemento passivo non sia suscettibile di valutazione. Questa essendo la normativa del t.u. 1958, non potrebbero farsi ricadere sul contribuente le conseguenze di una diversa qualificazione giuridica dell'elemento attivo o passivo esposto dal denunziante esattamente nei suoi connotati di fatto.

Se così non fosse, si farebbe carico al denunziante di avere indicato, come gliene fa obbligo la legge, un elemento passivo e di avere proceduto, come è logico, alla sua deduzione dall'attivo. Il denunziante ove si ritenesse sussistente tale indifferenziata responsabilità nel dubbio circa la deducibilità di un determinato elemento passivo, si troverebbe nella situazione o di non dichiarare tale elemento passivo (con la conseguenza di dover pagare l'imposta in misura superiore al dovuto, giacché l'art. 174 del t.u. stabilisce che sono iscritte a ruolo a titolo definitivo: « gli imponibili dichiarati dal contribuente ») oppure, nel caso in cui l'abbia posto in deduzione, di dovere corrispondere gli interessi stabiliti dall'art. 184 bis.

Può concludersi che la ipotesi di denuncia infedele si verifica solo quando il denunziante abbia dichiarato elementi attivi o passivi non conformi alla realtà, o perché di diverso ammontare o per diversità di natura o di provenienza. Le ulteriori dichiarazioni del denunziante circa la spettanza della detrazione di elementi passivi, valgono solo come esposizione all'Ufficio finanziario di tale conseguenza e pertanto esse non sono dichiarazioni di volontà ma solo unicamente proposte sottoposte all'Ufficio finanziario che solo ha il potere di accertare il loro fondamento.

Va osservato che la denuncia infedele dà luogo, oltre che all'applicazione degli interessi per la ritardata iscrizione, eventualmente anche alle sanzioni dell'art. 245 del t.u. A tal proposito va rilevato che detto articolo non contiene neppur esso alcuna definizione della denuncia infedele, ma solo la ripetizione del termine « infedele » sia nella intitolazione dell'articolo sia nel corpo in esso, per cui vale anche per la sanzione la stessa definizione sopra esposta. Si può rilevare che nel primo comma si stabilisce che la sanzione della sopratassa non è applicata se il divario tra l'imposta dovuta e quella relativa all'imponibile dichiarato non superi il quarto mentre se la infedeltà (secondo comma) riguardi, comprensivamente, redditi o patrimoni all'estero, ogni divergenza, anche se non superi il quarto, dà luogo alla applicazione della



sopratassa. È chiaro che da tali norme non può trarsi una nozione di infedeltà giacché la norma presuppone la infedeltà, e solo in relazione alla ampiezza di essa fa derivare oppur no la sottoposizione del denunziante alla sanzione.

Di modo che sia nel caso dell'art. 184-bis che dell'art. 245 del T.U. la nozione di denuncia infedele ha uno stesso contenuto, salvo nel caso dell'art. 245, come si è rilevato, il rilievo della ampiezza della infedeltà.

Non potrebbe portare a diverse conclusioni la natura che si volesse attribuire agli interessi che si debbono corrispondere secondo l'articolo 184-bis giacché, siano essi interessi corrispettivi o compensativi oppure moratori, tale obbligo deriva solo nel caso in cui la denuncia sia mancante, incompleta o infedele ipotesi che come si è visto richiedono per il loro verificarsi un comportamento quanto meno colposo del denunziante e non è sufficiente il semplice ritardo, nella iscrizione a ruolo.

Quindi, nell'ambito della normativa del T.U. 29 gennaio 1958 n. 645, non può dubitarsi che la denuncia è infedele solo nel caso in cui vi sia stata alterazione, contrariamente al vero, dei dati di fatto, da esporre nella denuncia, mentre una erronea valutazione giuridica di essi effettuata dal contribuente è irrilevante ai fini di far sorgere l'obbligo della corresponsione degli interessi di cui all'art. 184-bis del T.U. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 maggio 1975, n. 2173 - Pres. Giannattasio - Est. Payardi - P.M. Minetti (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano) c. Ente Opere Laiche Lauretane (avv. Galeazzi).

**Imposta sulle società - Opere Pie - Gestione di aziende con fini di lucro - Esenzione - Limiti.**

(l. 6 agosto 1954, n. 603, art. 1 e 3; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 151).

*L'esenzione dall'imposta sulle società per le opere pie abbraccia anche le attività industriali e commerciali che, benché simili a quelle esercitabili da ogni altro imprenditore concorrente, siano strumentali dell'ente cui fanno capo (applicazione all'ipotesi di gestione di farmacia e di acquedotto). Tuttavia quando la gestione commerciale o industriale, non prevista nello statuto, sia totalmente estranea ai fini istituzionali, se pure di fatto i proventi siano destinati alle opere*

dell'ente, non può più essere giustificato l'esonero (applicazione all'ipotesi di gestione di stabilimento idropinico) (1).

(*Omissis*). — Con diligente, congrua e ortodossa valutazione dei testi fiscali, che non mette qui conto di ripetere analiticamente, i giudici di merito hanno nei due gradi uniformemente concluso che l'azienda della farmacia e l'azienda dell'acquedotto non rappresentano altro che mere attività strumentali dell'ente cui fanno capo, per corrispondere non soltanto ai suoi bisogni economici essenziali, ma attraverso questo canale ai fini istituzionali di natura ed interesse pubblici che l'ente persegue e che giustifica l'esonero proprio in base al n. 6 dell'art. 3 della legge istitutiva dell'imposta sulle società. Non si nega che, di per sé considerata, l'attività industriale o commerciale di dette aziende sia del tutto equiparabile nel suo dinamismo merceologico a quella svolta da qualsiasi altro imprenditore concorrente (a prescindere qui dal regime di monopolio in cui si svolge l'attività dell'acquedotto).

(1) Sulla tormentata questione dell'ampiezza della esenzione delle opere pie dall'imposta sulle società per le gestioni commerciali e industriali, la giurisprudenza della C.S. cerca a fatica una chiarificazione.

Con la sent. 8 novembre 1973 n. 2933 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 1009) si affermò che un'attività esercitata in regime di concorrenza e per fine di lucro (nel caso una sala cinematografica aperta al pubblico) non può rientrare nell'esenzione accordata dall'art. 151 lett. i) del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, precisandosi anche che spetta all'interprete verificare obiettivamente se l'attività spiegata possa essere ricompresa nel fine istituzionale dell'ente, quale che sia il comportamento di esso nel dare o meno una costituzione autonoma e differenziata alla attività lucrativa; ed inoltre che la rispondenza dell'attività alle finalità di interesse pubblico considerate dalla norma va valutata in senso stretto e in modo diretto e non in vista di una connessione strumentale. In senso del tutto opposto si pronunciava però la C.S. con la sent. 11 dicembre 1974 n. 4189 (*Riv. leg. Fisc.*, 1975, 1145); premesso che l'esenzione è esclusivamente soggettiva, essa va accordata, una volta recepita la esigenza di favorire l'ente, all'intera attività spiegata e quindi sia a quella direttamente conferente al fine statutario, sia a quella indiretta che egualmente persegue il fine di interesse pubblico procurando i mezzi per la realizzazione della attività istituzionale. Con la sentenza ora intervenuta si assume una posizione intermedia: fino ad un certo limite (ma di assai difficile individuazione in concreto) è lecito ricomprendere nell'attività istituzionale anche quella strumentale; oltre quel limite si verifica « quella spaccatura strutturale » che non giustifica l'esonero.

Il problema andrebbe rimediato al fine di offrire una soluzione più uniforme nell'applicazione dei singoli casi. Non sembra che l'art. 151, nelle varie ipotesi, intenda contemplare le attività complementari o strumentali estranee alle finalità di pubblico interesse prese in considerazione; inoltre il criterio seguito dalla norma appare unitario ed omogeneo per tutte le categorie di soggetti elencate; se quindi limitazioni rigorose alla possibilità di esercizio di attività estranee al fine vengono poste per le cooperative (lett. a e b) e si pretende per le aziende dello Stato e

Ma non è questo il criterio di individualizzazione della pretesa di esonero; anzi, a ben vedere, non lo è mai, perché gli esoneri tributari riguardano sempre valutazioni ulteriori ed estrinseche rispetto alla mera considerazione economica del profitto dell'attività produttiva. Il vero momento rilevante riguarda la innucleazione della attività delle due aziende in considerazione dei fini perseguiti dalle stesse sia nel loro momento dinamico sia attraverso l'impiego del loro reddito. È puntualmente in funzione di questo momento che il legislatore ha ritenuto di non equiparare gli enti morali, pur nel momento in cui svolgono strumentalmente una attività industriale o commerciale, a speculatori nominalmente concorrenti che si presentano come operatori economici a fini meramente privatistici e personali.

D'altra parte è stato accertato irrevocabilmente in fatto che queste due aziende in oggetto non hanno alcuna autonomia né strutturale né di bilancio, e non costituiscono quindi una fonte meramente indi-

degli enti locali (*lett. d*) che la gestione avvenga in regime di monopolio per servizi di interesse pubblico e infine per gli istituti di istruzione accademie e simili (*lett. h*) si vuole che sia assente ogni fine di lucro, si deve pensare che limitazioni di egual natura valgono anche per le altre categorie di soggetti sì che se esse non sono espressamente stabilite è piuttosto perché l'esercizio di attività svolte in regime di concorrenza e per fini di lucro è strutturalmente incompatibile con la natura di enti quali i Comuni e le Province, i consorzi di bonifica, gli istituti per l'edilizia popolare ed economica, gli istituti di previdenza e assistenza sociale le opere pie e gli enti ecclesiastici (*lett. c, e, f, g, i*).

Sembra quindi che con maggior coerenza, e più certa delimitazione, si applicherebbe la norma di esenzione escludendo del tutto ogni possibilità di connessione strumentale tra attività diretta e attività indiretta.

Il problema viene poi discusso sotto altro profilo appena accennato nella sentenza ora intervenuta; si afferma, cioè, che per il principio dell'unicità del bilancio, non sarebbe ammissibile una tassazione separata e differenziata per settori di attività ricompresi nell'unico bilancio, sì che nel regime fiscale stabilito per l'ente in vista della sua struttura prevalente si assorbe ogni altra, anche occasionale o eccezionale, attività (Cass. 21 marzo 1974, n. 798, *Riv. leg. fisc.* 1974, 1127; 29 maggio 1974, n. 1539, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1009).

Anche su questo punto è necessario approfondire l'indagine.

È incontestabile che nell'evoluzione della legislazione alla regola della tassazione separata per aziende (art. 13 della legge 8 giugno 1936, n. 1231) successivamente limitata alle sole aziende aventi gestione e bilanci autonomi (art. 8, legge 5 luglio 1951, n. 573) è stata sostituita quella della unicità del bilancio (art. 24, legge 5 gennaio 1956, n. 1) in forza della quale, abolito ogni residuo di autonomia patrimoniale di aziende non aventi propria personalità giuridica, la tassazione si attua nei confronti degli enti.

Ma questo significa semplicemente che, per tutte le imposte dirette, il soggetto passivo è l'ente titolare del bilancio e non la sua azienda; si tratta cioè di una regola attinente all'individuazione del soggetto, alla dichiarazione, all'accertamento (inclusa nel primo titolo del t.u.) ma che

retta di attività e di reddito rispetto all'Ente, ma realizzano veramente la parte sostenitiva economica dell'Ente stesso nell'interno delle sue strutture.

Il regime di monopolio dell'acquedotto e la parziale destinazione dell'attività farmaceutica al soccorso dei poveri di Loreto confermano ulteriormente queste considerazioni.

Proprio però coerentemente con tali conclusioni, e passando a considerare il ricorso principale, non si può dire che la costruzione regga per quanto riguarda lo stabilimento idropinico, per il quale può dirsi che, ove anche di fatto il reddito sia destinato alle opere dell'Ente, si ha quella spaccatura strutturale tra Ente morale ed azienda industriale commerciale, che non giustifica più l'esonero. Anzi, lo stabilimento non è neppure indicato nello statuto dell'Ente, il quale quindi non è vincolato alla destinazione dei redditi dell'attività connessa, mentre il pluralismo della proprietà e della gestione, anche se di fatto in via contingente quest'ultima operata dall'Ente in esame, confermano le conclusioni. — (*Omissis*).

non ha nessuna rilevanza sulla sostanza delle singole imposte e delle relative esenzioni.

Posto che soggetto passivo è l'opera pia e non la sua azienda commerciale o industriale, deve tuttavia porsi il problema se per l'attività aziendale sia o no dovuta l'imposta sulle società, problema che può risolversi solo sulla base dell'art. 151 e non certo in base alle regole generali sul procedimento. Non esiste di certo nell'ordinamento una regola (sostanziale) di assorbimento delle attività accessorie nel regime tributario dell'attività principale, regola che, se esistesse, dovrebbe operare anche all'inverso quando l'esenzione è accordata per una limitata secondaria attività (ad esempio per determinati territori). Ma se esistesse l'impossibilità di discriminare nell'unico bilancio le componenti attive esenti da quelle soggette all'imposta (possibilità di discriminazione che è cosa del tutto diversa dall'unicità del bilancio) si dovrebbe affermare che il regime tributario normale si estende anche ai settori esenti e non viceversa.

C. BAFILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 giugno 1975, n. 2461 - Pres. Icardi - Est. Longo - P. M. Pedace (conf.) - Cesarin c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini).

**Imposta di successione - Deduzione di passività - Conto corrente bancario - Legge 24 dicembre 1969 n. 1038 - Utilizzazione con emissione di assegni - Necessità - Rinuncia alla contestazione afferente alla documentazione - Concetto e limiti.**

(l. 24 dicembre 1969, n. 1038, art. unico).

*Agli effetti della prova delle passività deducibili dall'asse ereditario, il conto corrente bancario è idoneo, a norma dell'articolo unico*

della legge 24 dicembre 1969 n. 1038, solo quando il debito da esso risultante sia originato dalla emissione di assegni, non anche quando il saldo passivo sia prodotto da altri mezzi di utilizzazione. Lo stesso principio vale per le successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge, sì che solo quando la prova della passività sia data con assegni tratti su conto corrente bancario le contestazioni debbono intendersi abbandonate (1).

(Omissis). — Con l'unico mezzo del ricorso, deducendosi falsa interpretazione e violazione dell'articolo unico, IV e V comma, della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, si sostiene che la sanatoria concessa da tale legge, e nel caso in esame controversa, concerne senza distinzione tutti i saldi passivi di conto corrente già ammessi in detrazione, e che la denunciata sentenza limitando l'operatività di essa alle sole passività ricollegabili ad emissione di assegni, avrebbe in pratica svuotato di contenuto la sanatoria medesima, concedendo alla Finanza di riportare in discussione saldi passivi già ammessi in detrazione nel definire il debito d'imposta, e ingiustamente parificando nel contenuto la disciplina del IV comma della norma e quella del V comma, riguardante invece i casi in cui il debito d'imposta non sia stato ancora definito.

La censura non merita consenso.

Dispone l'art. unico della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, nel suo primo comma, che « ai fini dell'applicazione dei tributi successori sono ammessi in deduzione dall'asse ereditario i debiti derivanti da saldo passivo di conto corrente bancario, originato da emissione di assegni, quale che sia il rapporto contrattuale sottostante, purché giustificati » dalla documentazione che la stessa norma elenca, e che comprende l'originale, o la copia autentica, degli assegni emessi, con indicazione degli estremi delle annotazioni operate sui libri di commercio dell'istituto di credito, anche per riassunto.

Lo stesso articolo aggiunge poi, nel quarto comma, che relativamente alle successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge e per le quali sia stato già definito il debito d'imposta con la deduzione dall'asse ereditario dei debiti nascenti da saldi passivi di conti correnti bancari, ogni successiva contestazione afferente la documentazione a suo tempo prodotta deve ritenersi rinunciata ad ogni effetto,

---

(1) Decisione di evidente esattezza. La chiarezza della norma e la logica in essa insita, non consente di ammettere come prova valida delle passività gli addebitamenti sul conto corrente bancario che non risultino originati da emissione di assegni. Sulla seconda parte della massima che limita l'abbandono delle contestazioni anteriori ai soli casi nei quali la prova è in concreto fornita in conformità della legge sopravvenuta v. Cass. 24 marzo 1975 n. 1109, in questa *Rassegna*, 1975, I, 591).

con conseguente annullamento delle relative iscrizioni a partitario e delle successive ingiunzioni fiscali, opposte o non opposte dai contribuenti.

Infine, nel suo quinto comma, la disposizione statuisce che, relativamente alle successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge e per le quali non sia stato ancora definito il debito d'imposta, gli eredi potranno documentare i debiti nascenti da saldi passivi di conti correnti bancari nei modi indicati dal primo comma dello stesso articolo unico.

La normativa dianzi indicata è stata correttamente interpretata dai giudici di merito nel senso ch'essa si riferisce ai saldi passivi originati dall'emissione di assegni, indipendentemente dal fatto che i conti correnti siano stati eventualmente utilizzati anche mediante altre forme di prelievo. Una diversa e più restrittiva interpretazione, invero, vanificherebbe in gran parte la portata pratica della legge, che d'altronde, contemplando i « debiti derivanti da saldo passivo di conto corrente bancario, originato da emissione di assegni », non distingue tra diverse specie o forme di conto corrente bancario, e peraltro appresta idonee forme intese a garantire che si tratta di saldi realmente originati da emissione di assegni. Ciò appare conforme alla *ratio* della legge, come posta in evidenza dalle sue disposizioni iniziali, dianzi indicate.

Ma significherebbe valicare i confini di tale *ratio* e contraddire alla sua logica il sostenere, come fanno i ricorrenti, che con la sanatoria di cui al citato quarto comma (relativamente alle successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge nelle quali sia stato già definito il debito d'imposta) la norma, per il sol fatto ch'essa ha usato l'espressione « debiti nascenti da saldi passivi di conti correnti bancari », abbia voluto prescindere dal requisito che si tratti pur sempre di saldi originati dall'emissione di assegni. Il quinto comma invero, (relativo alla sanatoria riguardante le successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge, ma nelle quali il debito d'imposta non sia stato ancora definito), pur usando la medesima espressione, dimostra chiaramente (come si desume dal contesto della disposizione) ch'essa va comunque riferita sempre a quella parte dei saldi che sia originata da emissione di assegni.

Se dunque neppure l'argomento letterale conforta la tesi dei ricorrenti, del pari non può dirsi esatta l'ulteriore deduzione, secondo cui l'interpretazione data dai giudici di merito si tradurrebbe in una ingiustificata parificazione della disciplina dettata, rispettivamente, dal IV e dal V comma.

L'interpretazione suddetta, invero, lascia intatta la differenziazione fra le corrispettive ipotesi di legge, che solo nella prima (IV comma)

impone di considerare rinunziata ogni contestazione sulla documentazione prodotta, ma deve intendersi — pur sempre nei confini e nell'ambito delle deduzioni consentite dalla legge stessa, che le vuole afferenti alle passività originate da emissione di assegni. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 luglio 1975, n. 2800 - *Pres.* Icardi - *Est.* Arienzo - *P. M.* Marinelli (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Lancia) c. Bosi.

**Imposta di registro - Conferimenti in società - Costituzione di patrimonio destinato allo scopo sociale - Distinzione tra conferimento a titolo di proprietà o a titolo di godimento - Irrilevanza.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A, art. 81).

*Agli effetti dell'imposta sui conferimenti in società quel che è rilevante è soltanto il fatto obiettivo dell'apporto di patrimonio destinato alla realizzazione dello scopo sociale, qualificato come atto economico-giuridico con configurazione propria; di conseguenza è irrilevante ai fini dell'imposta che il conferimento produca o meno il trasferimento della proprietà da uno ad altro soggetto (che non sarebbe possibile nel caso di società non aventi personalità giuridica) e quindi priva di effetti la distinzione tra conferimento in proprietà e conferimento in godimento (1).*

---

(1) Decisione di evidente esattezza. V., in senso conforme, Cass. 7 gennaio 1970 n. 23 (*Riv. Leg. Fisc.* 1970, 1060) nella quale si precisa anche che nel caso di conferimento a titolo di godimento ai soli fini della determinazione della base imponibile, deve tenersi conto del contenuto limitato dell'apporto, pur rimanendo invariabile il titolo della tassazione (imposta proporzionale dell'art. 1 della tariffa A) quale che sia la natura del conferimento.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 luglio 1975, n. 2902 - *Pres.* Rossi - *Est.* Carnevale - *P. M.* Trotta (conf.) Saccardo (avv. Levis) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salto).

**Imposta complementare sul reddito - Azionisti - Aumento del valore nominale delle azioni e distribuzione di azioni gratuite a seguito di passaggio a capitale delle riserve - Non costituisce percezione di utili - Non tassabilità.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 125, lett. d; l. 29 dicembre 1962, n. 1745, art. 1; c.c. art. 2442).

*Sotto il vigore della norma dell'art. 135 lett. d del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, l'aumento del valore nominale delle azioni e la distribuzione di azioni gratuite conseguenti all'aumento del capitale*

*sociale attuato mediante imputazione a capitale di riserve e fondi speciali iscritti in bilancio, non da luogo a percezioni di utili e quindi non è soggetto all'imposta complementare a carico dell'azionista. Solo a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge 29 dicembre 1962 n. 1745, è stata assoggettata ad imposta la parte dell'ammontare complessivo delle riserve e dei fondi speciali imputata a capitale che eccede il 25 % dell'ammontare complessivo dei dividendi attribuiti ai soci (1).*

(1) Sulla questione della tassabilità con l'imposta di registro della imputazione di riserve a capitale v. Cass. 26 marzo 1973 n. 833, in questa *Rassegna*, 1973, I, 1149 con nota di A. Rossi. Sulla questione dell'assoggettamento all'imposta complementare si deve prendere atto della statuizione ora intervenuta.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 settembre 1975, n. 3072 - Pres. Caporaso - Est. La Torre - P.M. Mililotti (conf.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Di Tarsia) c. Gasperini (avv. Tiberini).

**Imposte doganali - Responsabile di imposta - Spedizionario doganale - Operazione di contrabbando alla quale lo spedizionario sia estraneo - Sua responsabilità per l'obbligazione di imposta - Esclusione.**

(l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 17; d.P.R. 22 gennaio 1972, n. 43, artt. 40 e 41).

*Lo spedizionario doganale, al quale sia stata conferita la rappresentanza per fare dichiarazioni, compiere determinati atti o osservare speciali obblighi o norme, non risponde in via sussidiaria del pagamento dell'imposta nel caso che, senza il suo concorso, le merci introdotte nel recinto doganale siano contrabbandate (1).*

(1) La decisione sopra riportata dà una definizione troppo ristretta della responsabilità sussidiaria dello spedizionario. Sottolineando e interpretando restrittivamente le parole « per le operazioni da lui compiute », giunge ad affermare l'esclusione della responsabilità quando le operazioni oggetto dell'incarico di rappresentanza non sono state e non potevano essere compiute. Ma, prescindendo dalla situazione specifica che non emerge chiaramente, sembra evidente che in generale la responsabilità sussidiaria riferita alla investitura di un soggetto in una determinata posizione, riguarda non solo gli atti « compiuti » ma anche, o soprattutto, l'omissione degli atti che dovevano compiersi; e quindi per l'imposta di registro il notaio risponde non solo degli obblighi conseguenti alla effettuata richiesta registrazione ma soprattutto della omessa registrazione. Per le imposte doganali lo spedizionario incaricato, dopo l'introduzione delle merci nel recinto doganale, di compiere le operazioni dovute, risponde principalmente dell'omissione « dell'osservanza di speciali obblighi o norme ». Ciò non esclude che possa anche presentarsi una situazione di forza maggiore che possa giustificare l'omissione, ma ciò deve essere oggetto di una diversa indagine da eseguire in relazione ai particolari obblighi (di custodia e vigilanza) che gravano sullo spedizionario.



## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1° ottobre 1975, n. 3089 - Pres. Giannattasio - Est. Mazzacane - P. M. Martinelli (diff.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano) c. Zanoner (avv. Rosati).

**Imposta di ricchezza mobile - Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Costituzione in data anteriore all'entrata in vigore della legge 29 luglio 1957 n. 635 - Esclusione - Ampliamento o rinnovamento di azienda già esistente - Irrilevanza.**

(l. 29 luglio 1957, n. 635, art. 8; l. 13 giugno 1961, n. 526, art. un.).

*L'esenzione dalle imposte dirette sul reddito per le nuove imprese artigiane e le nuove piccole industrie da costituirsi nelle zone depresse dell'Italia settentrionale (art. 8 legge 29 luglio 1957 n. 635 modificato dall'art. unico della legge 13 giugno 1961 n. 526) presuppone la costituzione di dette imprese o industrie in data successiva all'entrata in vigore della legge, indipendentemente dalla data di inizio della attività rilevante soltanto ai fini della decorrenza del decennio di validità dell'esenzione. Essendo il requisito della « novità » essenziale, la esenzione è inapplicabile per le imprese e industrie già esistenti che dopo l'entrata in vigore della legge sono state ampliate, rinnovate o trasformate (1).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 ottobre 1975, n. 3114 - Pres. Mirabelli - Est. Milano - P. M. Pedace (conf.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Soc. Torcitura del Piave.

**Imposta di ricchezza mobile - Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Trasferimento di imprese e industrie esistenti nei territori agevolati - Si applica.**

(l. 29 luglio 1957, n. 635, art. 8; l. 13 giugno 1961, n. 526, art. un.).

*Risponde al requisito di « novità » necessario per l'esenzione dalle imposte dirette sul reddito per le nuove imprese artigiane e le nuove*

---

(1-3) La prima sentenza, con assai approfondita motivazione, che pone a raffronto le analoghe ma diverse norme di incentivazione per l'Italia meridionale e per le aree depresse dell'Italia settentrionale, porta ad ulteriori conseguenze la regola già affermata con le sent. 9 giugno 1971 n. 1712 e 21 giugno 1971 n. 1920 (in questa *Rassegna* 1971, I, 1151).

Meno rigorosa appare la motivazione della seconda sentenza diretta ad ampliare il concetto di costituzione di un nuovo organismo produttivo

*piccole industrie da costituirsi nelle zone depresse dell'Italia settentrionale (art. 8 legge 29 luglio 1957 n. 635, modificato dall'art. unico della legge 13 giugno 1961 n. 526) il trasferimento di imprese e aziende già esistenti nel territorio agevolato (2).*

### III

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 gennaio 1975, n. 166 - Pres. Maccarone - Est. Arienzo - P. M. Minetti (conf.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Marzano) c. Niederbrunner.

**Imposta di ricchezza mobile e altre imposte dirette - Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole industrie nell'Italia settentrionale - Imprese di autotrasporti - Compete.**

(l. 29 luglio 1957, n. 635, art. 8; l. 13 giugno 1961, n. 526, art. un.; l. 22 luglio 1966, n. 614, artt. 8 e 12).

*L'esenzione dalle imposte dirette sul reddito per le nuove imprese, artigiane e le nuove piccole industrie da costituirsi nelle zone depresse dell'Italia settentrionale, è applicabile alle imprese di autotrasporti per conto terzi aventi sede nelle zone agevolate, anche se svolgono la loro attività al di fuori (3).*

### I

(*Omissis*). — L'Amministrazione delle Finanze, con unico motivo, denuncia la violazione degli artt. 8 l. 29 luglio 1957 n. 635, e l. 25 luglio 1954 n. 860, in relazione agli artt. 360 n. 3 e 5 c.p.c. Sostiene che la Corte del merito ha erroneamente riconosciuto l'applicabilità, per l'impresa dello Zanoner, del beneficio fiscale previsto dall'art. 8 della l. 29 luglio 1957, n. 635. Assume, infatti, che nel caso di ampliamento

---

fino a comprendervi il trasferimento di un organismo esistente nella zona agevolata. Se questo è sicuramente lo scopo dichiarato delle agevolazioni per il Mezzogiorno, dirette a riequilibrare la distribuzione delle risorse, è dubbio che ciò valga per l'Italia settentrionale ove il trasferimento, che può essere di limitatissimo spazio, in aree depresse talvolta assai piccole può non dare il risultato voluto.

Ancor meno persuade l'ultima pronuncia. L'impresa di autotrasporti, che in vero non si comprende se sia qualificata come impresa artigiana o piccola industria, sarebbe ricompresa nell'agevolazione per il sol fatto che essa ha la sede legale nel territorio di una zona depressa. Non si è però considerato che per l'agevolazione in discussione il fattore territorio non può essere posto in relazione alla sede legale, perché né le

di una impresa artigiana si è in presenza della stessa azienda e non di quella impresa che per essere « nuova » deve sorgere e costituirsi successivamente alla entrata in vigore della menzionata legge. Aggiunge che l'ampliamento dell'attività non importa la « novità » della impresa artigiana, poiché la « novità » si determina, sotto l'aspetto formale e giuridico, con la cessazione di una azienda e la creazione di un'altra.

La censura è fondata.

Per l'art. 8 della l. 29 luglio 1957, n. 635 (modificata dalla l. 13 giugno 1961 n. 526) è concessa la esenzione da ogni tributo diretto del reddito a favore di « nuove imprese artigiane » e « nuove piccole industrie » (queste ultime con non oltre 100 operai », e, nei territori montani 500 operai) che vengono a costituirsi in determinati piccoli comuni delle località economicamente depresse del centro-nord (qualificate tali in base a provvedimento legislativo od a deliberazione amministrativa). La esenzione è concessa per dieci anni dalla data di inizio della attività, rilevabile con atto della competente Camera di Commercio, industria ed agricoltura.

Nella interpretazione della norma citata questa Corte ha precisato (sent. 1920/71; 1712/71) che la sua efficacia coincide con il momento stesso della sua entrata in vigore e non può farsi risalire ad un momento anteriore, con l'estensione del beneficio a nuclei produttivi che fossero già sorti. Ciò, infatti, è reso palese dall'intero contesto della norma ed in particolare dalle parole « nuove » la cui ripetizione, con riguardo alle imprese artigiane ed alle piccole industrie, rivela l'intento legislativo di considerare la situazione concreta al momento della entrata in vigore della legge. Il significato delle parole usate dal legislatore sta ad indicare che il carattere della novità, cui va connesso il beneficio fiscale, nella concorrenza di tutti gli altri requisiti voluti dalla legge, è stato posto con riferimento al sorgere delle dette imprese

---

imprese artigiane né le piccole industrie hanno una vera e propria sede legale essendo per esse rilevante la sola residenza anagrafica del titolare che può avere un valore solo formale.

Il fattore territoriale va quindi individuato non nella sede, ma nell'organismo produttivo che deve operare nel territorio agevolato. Per il Mezzogiorno, si è ammesso che l'agevolazione possa competere quando la sede legale si trovi fuori del territorio agevolato se in esso si svolga l'attività operativa (Cass. 21 maggio 1975 n. 2007 in questa *Rassegna*, 1975, I, 877); questa pronuncia non può essere condivisa, ma ancor meno può essere approvata l'affermazione contraria.

In questo quadro andava ben diversamente interpretata la norma specifica (art. unico della legge 13 giugno 1961 n. 526), che con finalità interpretative, dichiara ricompresi nella agevolazione le imprese alberghiere e quelle esercenti trasporti a mezzo funi; evidentemente in questo caso non è la sede legale che conta ma la localizzazione degli impianti

od industrie successivamente all'entrata in vigore della legge. Il contesto della norma conduce, inoltre, ad escludere che la legge faccia riferimento alla concreta attività produttiva e non alla costituzione giuridica dell'ente. Il presupposto della esenzione, infatti, identificato nella costituzione di nuove imprese produttive, è distinto dal termine iniziale di decorrenza della esenzione fiscale, che coincide appunto con l'inizio della loro attività. Pertanto il criterio di identificazione delle imprese, cui è concesso il beneficio, va ricercato nel carattere della « novità » dell'impresa, mentre l'inizio della attività è assunto come elemento per determinare la decorrenza del beneficio.

I criteri enunciati valgono a definire la « novità » delle imprese artigiane o delle piccole industrie anche in rapporto ad una impresa preesistente. Infatti poiché la novità deve insistere, prima che nell'esercizio della attività, nella stessa costituzione del soggetto, dell'ente, ne deriva che se una impresa artigiana o una piccola industria abbia esercitato una determinata attività in un determinato settore ed il titolare di essa abbia poi ampliato o sviluppato l'azienda nel medesimo settore, non ricorre il requisito della « novità » richiesto dalla norma citata: in definitiva, anche da un punto di vista obiettivo, l'impresa non diventa « nuova » sol perché essa viene rinnovata nelle attrezzature e nelle capacità produttive.

Nella specie la Corte del merito ha ravvisato il carattere della novità nella impresa artigiana di segheria dello Zanoner, pur essendo la stessa già esistente al momento di entrata in vigore della legge, per l'ampliamento e rinnovamento, della azienda avvenuto, con il trasferimento in altro immobile, con la dotazione di macchinari moderni e con la assunzione di altri operai; ed ha quindi affermato che debbono comprendersi tra le imprese nuove quelle che, pur derivando da imprese già esistenti, hanno caratteristiche idonee a distinguerle dalle prime per capacità produttiva e per possibilità di creare ulteriori fonti di lavoro.

---

fissi alberghieri e di trasporto a fune. Dedurre da questo che l'agevolazione abbraccia tutte le imprese di trasporto con ogni mezzo ed anche quelle che operano prevalentemente o esclusivamente fuori del territorio agevolato significa capovolgere l'evidente significato della norma.

Sulla questione oggetto dell'ultima sentenza l'Amministrazione ha comunque deliberato di allinearsi all'indirizzo della Corte di Cassazione, soprattutto in considerazione del fatto che ormai le pendenze sono in esaurimento; infatti, come mette anche in evidenza la motivazione della sentenza, la legge 22 luglio 1966 n. 614 espressamente dichiara (art. 8) l'esenzione spettante alle nuove imprese artigiane e alle nuove piccole ed anche medie imprese industriali aventi per oggetto produzione di beni (e non di servizi); solo per i territori montani (art. 12) l'esenzione si estende agli impianti di trasporto per mezzo di funi.

Il convincimento così espresso dalla Corte del merito non costituisce un apprezzamento di fatto insindacabile in sede di legittimità — come si sostiene dal resistente — ma un erroneo giudizio sul carattere di « novità » dell'impresa (cui è connesso il beneficio fiscale) in base ai criteri più sopra delineati. Tali criteri trovano conferma nei presupposti e negli scopi delle leggi per lo sviluppo economico delle zone depresse dell'Italia centro-settentrionale. È noto che i più remoti interventi legislativi intesi a favorire lo sviluppo economico delle zone depresse dell'Italia centro-settentrionale (l. 29 luglio 1957, n. 635, e successive modificazioni) si sono svolti parallelamente a quelli diretti a stimolare la industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare (l. 29 luglio 1957, n. 634 e successive modificazioni). Ma i due tipi di legislazione — a parte la generica affinità sul piano della valutazione politica sulla esigenza dell'aiuto finanziario dello Stato — si differenziano nettamente in ordine alle rispettive finalità economiche ed agli strumenti idonei a conseguirle, segnandone il divario anche quanto alle agevolazioni tributarie: l'una, con la esenzione da ogni tributo diretto sul reddito, a favore unicamente delle « nuove imprese artigiane » e delle « nuove piccole industrie » che vengono a restituirsi in determinati piccoli comuni delle località economicamente depresse del Centro-Nord; l'altra, con la esenzione totale o parziale della imposta di r.m. a favore degli stabilimenti industriali tecnicamente organizzati che sorgono e vengono potenziati (cioè ampliati, trasformati o riattivati) in qualsiasi zona del Sud, anche se economicamente non depressa, considerato che lo scopo è quello di industrializzarla. Il confronto fra i due tipi di legislazione — nella diversità di indirizzi cui essi adeguano — contribuisce a spiegare le differenze, quanto al trattamento fiscale, nella rispettiva disciplina normativa. Ed invero la legislazione per il Mezzogiorno, avendo come finalità dichiarata la industrializzazione delle zone di esso; comprende per le agevolazioni tributarie, non solo le nuove iniziative, piccole o grandi che siano, ma anche quelle dirette al miglioramento, alla trasformazione od all'incremento, di quelle esistenti. La legislazione per il Centro Nord, invece, non ha lo scopo di promuovere lo sviluppo della industrializzazione ma quello di stimolare il sorgere di iniziative nuove nell'ambito di una più generica finalità intesa a sollevare il tono di alcune zone economicamente depresse del Centro-nord: ed il beneficio tributario — esteso ad ogni specie di tributo diretto sul reddito e non solo alla imposta erariale di ricchezza mobile — è concesso non già allo stabilimento, ma alla impresa, che peraltro deve essere nuova senza possibilità, considerata la suindicata finalità della legge, di estendere il beneficio medesimo ai casi di trasformazione, ampliamento o miglioramento dell'azienda. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — Con l'unico motivo del ricorso l'Amministrazione finanziaria denuncia la violazione degli artt. 8 legge 29 luglio 1957 n. 635 e 14 disposizioni sulla legge in generale, e censura la sentenza per aver ritenuto, peraltro con motivazione contraddittoria ed insufficiente, l'applicabilità del beneficio dell'esenzione decennale dell'imposta di ricchezza mobile nei confronti della società Torcitura del Piave. Sostiene, in particolare, che il requisito della « novità » si riferisce chiaramente alla impresa in sé stessa e, cioè, come istituzione operante sul piano economico e nei suoi intrinseci elementi, e, non come affermato dai giudici di merito, al semplice suo insediamento nelle zone depresse di una impresa già altrove operante. Ciò, secondo la ricorrente, è avvalorato, oltre che dalla lettera della disposizione agevolativa, anche dal fatto che la disposizione stessa è rivolta all'incremento della ricchezza nazionale e non al semplice trasferimento di attività economiche da zona all'altra del territorio nazionale.

Tralasciando di considerare il dedotto vizio di motivazione, perché il motivo di annullamento di cui all'art. 360 n. 5 c.p.c. riguarda punti di fatto e non profili di diritto della causa, rilevasi come la riassunta censura, che riproduce pedissequamente la tesi prospettata nelle fasi di merito senza critica alcuna delle contrarie argomentazioni contenute nella denunciata sentenza, appaia destituita di fondamento.

In proposito è opportuno ricordare che, secondo l'art. 8 della citata legge n. 635 del 1957, le « nuove imprese artigiane e le nuove piccole industrie che vengono a costituirsi » in determinate località economicamente depresse dall'Italia settentrionale e centrale sono esenti, per dieci anni dalla data di inizio della loro attività, da ogni tributo diretto sul reddito.

Attenendosi, come è doveroso, al significato proprio delle parole usate ed alla connessione di esse, la norma in questione, ad avviso di questa Corte Suprema, si presta ad essere intesa nel senso più ampio in cui ormai da oltre un decennio la suole univocamente intendere la Commissione centrale delle imposte (C.C. 17 febbraio 1964 n. 64542, 10 marzo 1967 n. 89034, 22 maggio 1968 n. 97133, 26 aprile 1968 n. 96656, 11 novembre 1969 n. 9852, 10 aprile 1970 n. 3782, 2 dicembre 1971 n. 9812, 7 aprile 1971 n. 3284, e 1° giugno 1971 n. 5118), e così come è stata intesa dalla sentenza impugnata, dal momento che, per la zona economicamente depressa, è « nuova » tanto la piccola industria o la impresa artigiana frutto di un'autonoma iniziativa, quanto, quella che viene trasferita da altra località, e che in entrambi i casi ben si può parlare, secondo il linguaggio normale e

con riferimento alla zona di insediamento, di nuove imprese artigiane e di nuove piccole industrie che « vengono a costituirsi » in detta zona.

Se è vero, infatti che il termine « costituire », secondo il normale contenuto attribuitogli dalla terminologia giuridica, serve ad esprimere il concetto relativo alla creazione di società o di persone giuridiche in genere e che, quindi, l'espressione « vengono a costituirsi » si presterebbe ad avvalorare la interpretazione sostenuta dall'Amministrazione, risultando consona ad esprimere il concetto di creazione di nuovi organismi industriali o artigiani oggettivamente considerati, tuttavia, se si tiene presente che la legge ha compreso nella disciplina dettata da citato art. 8, non soltanto le imprese aventi natura sociale, ma anche le imprese individuali e, persino quelle artigiane aventi i requisiti di cui alla legge 25 luglio 1956 n. 860, è dato fondatamente ritenere che la espressione sopra menzionata sia stata, nella specie, usata in senso atecnico ed ampio, e, cioè, per indicare il fenomeno dell'attivazione nelle zone depresse di un organismo produttivo, sia esso o meno caratterizzato dal requisito della novità assoluta.

Né vale obiettare, come fatto dalla ricorrente, che la norma agevolativa, se così intesa, avrebbe reso superfluo l'uso dell'aggettivo « nuovo », mentre è criterio di ermenutica attribuire ad ogni parola usata dal legislatore una ragione di essere ad un senso pratico.

A vincere l'obiezione, appare del tutto persuasiva la considerazione, formulata dalla sentenza impugnata, secondo quell'aggettivo è stato aggiunto soltanto per evitare che organismi industriali o artigiani, eventualmente già esistenti nelle zone depresse alla data di entrata in vigore della legge, potessero, al fine di usufruire indebitamente della concessa agevolazione fiscale, modificare apparentemente la loro natura o consistenza in modo da fare apparire di aver iniziato la loro attività di impresa produttiva successivamente e, quindi, per ribadire che, rispetto alla zona considerata, quegli organismi, per fruire del beneficio fiscale, dovevano essere caratterizzate dal carattere di novità della fonte di lavoro, inteso in senso oggettivo, cioè come impianto artigianale o industriale che viene ad esistenza per la prima volta ed idoneo ad accrescere le fonti di lavoro della zona stessa.

D'altra parte la volontà del legislatore va desunta dall'interprete, oltre che dalle espressioni letterali, da un adeguato esame del fondamento e dello scopo della norma, senza di che l'interpretazione sarebbe imperfetta, e spesso in contrasto con lo spirito della legge, che va, appunto, ricavato dai motivi che la determinarono e dallo scopo da raggiungere.

E nella fattispecie, appare indubbio che la *ratio* della concessa agevolazione è ben più specifica di quella prospettata dalla ricorrente Amministrazione. Essa, invero, è ravvisabile, non già nell'esigenza di

incrementare la produzione e la ricchezza nazionale considerate in sé stesse (nel quel caso realmente il trattamento agevolativo potrebbe essere riconosciuto solo per le imprese nuove in senso assoluto), bensì in quella di determinare un aumento delle iniziative economiche in determinate zone del Paese, per rimediare i palesi squilibri territoriali, rompendo la tendenza al progressivo decadimento di quelle che, per un complesso di ragioni storico ambientali, ne erano rimaste prive. E se tale è stato lo scopo del legislatore non è possibile limitare, nel senso propugnato dall'Amministrazione finanziaria, la concessa agevolazione fiscale, ma si deve riconoscere che essa spetti anche alle imprese che si trasferiscono nelle zone depresse da altre località, incontrando tutta quella serie di costi e svantaggi, che può essere ovviamente affrontata solo in vista di un vantaggio futuro.

Va da ultimo rilevato che la ricorrente Amministrazione, a sostegno del suo contrario assunto, non può fare utile riferimento alla sentenza di questa Corte Suprema n. 1712 del 21 giugno 1971. Tale sentenza, invero, esaminava una questione ben diversa da quella oggetto della presente controversia e, cioè, se il carattere di « novità », cui va connesso il diritto alla agevolazione fiscale di cui trattasi, potesse essere riconosciuta ad una società che, già costituita al momento dell'entrata in vigore della legge, aveva iniziato la sua attività di impresa produttiva successivamente. E questa Corte ribadendo il principio già affermato nella precedente sentenza 9 giugno 1971 n. 1712, ha dato risposta negativa al quesito, rilevando che l'agevolazione fiscale non è invocabile da parte di un organismo produttivo esistente in epoca anteriore alla legge, ancorché non operante, posto che la costituzione di esso non può ritenersi determinato dal particolare regime tributario a quella epoca non ancora esistente. — (*Omissis*).

### III

(*Omissis*). — L'Amministrazione ricorrente deduce la violazione ed erronea interpretazione dell'art. 8 della legge 29 luglio 1957 n. 635, dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961 n. 625 e degli artt. 8 e 12 della legge 22 luglio 1966 n. 614 con riferimento all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ. e sostiene che l'esenzione fiscale di cui all'art. 8 della citata legge sia applicabile esclusivamente alle imprese industriali produttrici dei beni e non anche a quelle produttrici di servizi, escluse le imprese alberghiere e di trasporto a mezzo funi in ragione della loro struttura tipicamente industriale. Tale assunto, secondo la ricorrente, emergerebbe dal contenuto letterale della norma, dalle risultanze dei lavori preparatori, dell'articolo unico della



legge 1961 n. 526, dall'art. 8 della legge 1966 n. 614, dal rilievo che l'impresa di autotrasporti per conto terzi non può essere qualificata come impresa artigiana agli effetti tributari ed, infine, dal difetto, nella specie, del collegamento funzionale tra attività esercitata e territorio la cui concreta sussistenza è richiesta dalla norma di agevolazione.

La doglianza è infondata.

La sentenza impugnata, nel confermare quella di primo grado che aveva respinta la tesi della ricorrente, ha osservato che l'esenzione decennale di ogni tributo diretto sul reddito, previsto dall'art. 8 l. 29 luglio 1957 n. 635, ha lo scopo di favorire il sorgere di nuove imprese artigiane e di piccole industrie (per realizzare condizioni di minor disagio per le popolazioni delle aree depresse), senza distinzione tra attività imprenditoriali volte alla produzione di beni e quelle volte alla produzione di servizi ma con solo riguardo alle dimensioni delle nuove imprese di modeste organizzazioni di lavoro e di capitali e alla sede legale nell'ambito territoriale della zona depressa anche se l'impresa operi, come quella di autotrasporti, fuori di detta area.

Le conclusioni, cui sono pervenuti i giudici di merito con esauriente e corretta motivazione, sono aderenti al contenuto letterale logico della disposizione della quale si assume la violazione. Invero, l'art. 8 l. 1957 n. 635 non può interpretarsi nel senso dell'esclusione delle agevolazioni delle imprese artigiane produttive di servizi e rispondenti, per epoca di costituzione, dimensioni e sede, ai requisiti voluti dalla citata norma che concede il beneficio alle nuove « imprese artigiane » e alle « nuove piccole industrie » costituite nel territorio dei comuni aventi particolari caratteristiche di sviluppo demografico ed economico. Il tenore letterale della norma, che prevede le agevolazioni e le condizioni alle quali è subordinata, non consente la discriminazione, sostenuta dalla ricorrente, tra attività produttive di beni e di servizi che entrambe realizzano lo scopo dell'agevolazione di promuovere nelle località economicamente depresse iniziative, volte ad incrementare l'occupazione e a promuovere il benessere nei comuni con densità demografica limitata ad una popolazione inferiore ai diecimila abitanti. Né possono desumersi argomenti contrari dai lavori preparatori e dal preteso parallelismo con le disposizioni incentivanti attività produttive di beni dei territori del mezzogiorno, nonché dalla concezione ristretta del termine industria, come limitata all'attività di trasformazione della materia, atteso che l'interpretazione restrittiva della norma risulterebbe in contrasto con la lettera e la ratio della stessa, escludendo dal beneficio proprio quelle imprese che più agevolmente possono sorgere in comuni siti in zone economicamente depresse e che più sono utili per migliorarne le condizioni non solo economiche ma anche di sviluppo e di evoluzione dei servizi. Non è, inoltre, accetta-

bile l'assunto di limitare il contenuto del termine industria attribuendogli un significato in contrasto con la accezione comune e giuridica del termine stesso, nonché con la definizione datane dalla giurisprudenza, che intende per attività industriali non soltanto quelle tipicamente produttive di beni mediante la trasformazione, la modificazione o la manipolazione della materia prima, ma anche quelle che si esplicano nella prestazione dei servizi. Ed, infine, non può attribuirsi alcun valore decisivo alle risultanze dei lavori preparatori che non sono univoci nel senso assunto dalla ricorrente e non possono, nella loro genericità, fornire validi elementi contrari al contenuto della legge ricostruito attraverso il significato delle parole e la ratio che ha ispirato la norma.

La contraria interpretazione non può derivare dalla legge del 1961 n. 526 che, anzi, offre ulteriori elementi favorevoli alla tesi della resistente. La citata legge, con un articolo unico, nel sostituire gli ultimi due commi dell'art. 8 della legge n. 635 del 1957 e dettare i criteri per la identificazione delle località economicamente depresse, ha chiarito che l'esenzione decennale compete anche alle nuove imprese alberghiere e alle nuove imprese esercenti impianti di trasporti a mezzo funi comunque denominati. Tale disposizione, la cui natura interpretativa è stata riconosciuta da questa Corte (Cass. 7 settembre 1970 n. 1244), sta ad indicare che, già nella disciplina originaria, la agevolazione non era limitata alle imprese produttive di beni, ma si estendeva anche a quelle produttive di servizi quale è l'impresa di trasporti, cosicché dall'espressa menzione delle imprese esercenti trasporto a mezzo funi, diretta a chiarire la portata della precedente legge, si deduce che questa comprendeva anche le imprese produttrici di servizi e che non possono escludersi dalla sua portata le imprese di trasporto con altri mezzi.

A diversa conclusione non può indurre l'art. 8 della successiva legge del 1966 n. 614 che concede l'agevolazione decennale alle nuove imprese artigiane e alle nuove piccole e « medie » imprese industriali, con investimenti industriali in impianti fissi non superiori a due miliardi, aventi per oggetto la produzione di beni. A parte il rilievo che a tale disposizione non può attribuirsi, come pretende la ricorrente, contenuto interpretativo contrario al contenuto interpretativo della precedente legge del 1961, senza incorrere in contraddizione, la portata innovativa della legge emerge dalle disposizioni inerenti i criteri di identificazione delle imprese destinatarie dell'agevolazione ed, in particolare, della previsione anche delle « medie » imprese dell'ampliamento delle aziende già esistenti e dalle disposizioni speciali contenute nel capo secondo della legge per i territori montani, che, pur richiamando, per certi aspetti, la normativa generale enunciata nel

capo primo con riguardo alle zone depresse, non limitano i benefici alle sole imprese produttrici di beni, includendo anche, in deroga alla disposizione generale, le imprese esercenti impianti di trasporto a mezzo funi. La normativa, quindi, della legge del 1966 per il suo contenuto innovativo non può essere applicata ad imprese sorte prima della sua entrata in vigore.

Inconferente, poi, è l'assunto che le imprese di trasporto per conto terzi non abbiano carattere artigianale e che, comunque, le espressioni imprese artigiane e piccole industrie abbiano un significato sostanzialmente equivalente. Al contrario, ai fini dell'applicazione della norma agevolativa, la legge, come è reso palese dall'endiadi usata, ha posto sullo stesso piano delle piccole industrie le imprese artigiane senza esigere la sussistenza di particolari requisiti per individuare queste ultime. Infine, circa la mancanza del collegamento funzionale tra il territorio della zona depressa e l'attività di trasporto, che potrebbe svolgersi anche al di fuori di esso, non è consentito negare a siffatte imprese, qualunque sia il mezzo impiegato nello svolgimento dell'attività di trasporto, il collegamento, stabile e continuativo, con il territorio ove si trova la sede amministrativa dell'impresa che comporta l'impianto di uffici e di servizi ed il reperimento della mano d'opera, realizzando quell'incremento economico della zona depressa cui l'agevolazione fiscale è preordinata. La sede legale dell'impresa costituisce il centro di produzione del reddito derivante dall'attività imprenditoriale e aziendale e ad essa fanno capo i rapporti di indole giuridica ed economica. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 ottobre 1975, n. 3110 - Pres. Rossi - Est. Lipari - P. M. Serio (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Mazzella) c. Ferrante.**

**Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Prescrizione - Durata - Termine quinquennale - Si applica - Termine più breve per la prescrizione dell'imposta - Irrilevanza.**

(l. 26 gennaio 1961, n. 29; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 86; c.c. art. 2948).

*Gli interessi moratori sulle imposte indirette, pur costituendo debito collegato alla obbligazione tributaria, sono sempre soggetti alla prescrizione quinquennale dell'art. 2948 c.c., quale che sia la durata, più breve o più lunga, stabilita per la prescrizione della imposta cui accedono (1).*

(1) Malgrado qualche esitazione, la soluzione seguita nella sentenza sopra riportata, di evidente logicità e coerenza, è quella già in passato prevalente. (Cass. 29 ottobre 1973 n. 2805 in questa *Rassegna*, 1974, I,

(*Omissis*). — 1. - La questione sottoposta al Collegio consiste nello stabilire se il credito dell'amministrazione finanziaria per interessi moratori in tema di imposte indirette sugli affari, introdotti con la legge 26 gennaio 1961 n. 29, autenticamente interpretata dalla l. 28 marzo 1962 n. 147, si prescriva nel termine fissato per l'imposta considerata cui tali interessi accedono (che è di tre anni sia per l'imposta di registro che per quella di successione alla stregua delle leggi del 1923: art. 136 r.d. n. 3269, art. 86 r.d. n. 3270, mentre esula dalla presente controversia la problematica posta dalla nuova legislazione tributaria che fa capo all'istituto della decadenza), ovvero quello quinquennale in applicazione del generale principio fissato dall'art. 2948 comma quarto c.c.

La tesi della prescrizione triennale adottata dalla Commissione Centrale in tema di interessi accedenti ad imposta di successione, viene a ragione censurata dall'amministrazione con l'unico motivo del ricorso.

Atteso l'ambito della materia del contendere in questa sede, il Collegio, nel presupposto incontestato dell'applicabilità delle citate leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962 anche ai rapporti tributari sorti prima della loro entrata in vigore, ma non ancora esauriti, e senza che venga in considerazione l'entità degli interessi pretesi (in relazione alla offerta irrettrabile di maggior valore effettuata dai contribuenti

---

235; 5 gennaio 1972 n. 20, *ivi*, 1972, I, 281). La risoluzione, ormai definitiva, della questione non deve tuttavia ingenerare dubbio sulla efficacia sul corso della prescrizione degli interessi degli atti interruttivi intervenuti sul credito di imposta, sulla base della dichiarata autonomia delle obbligazioni.

Non esiste un necessitato collegamento delle soluzioni dei due problemi sì che la diversa durata del termine (che sussiste anche per la pena pecuniaria) non si risolve ineluttabilmente nella indifferenza della obbligazione di interessi allo svolgimento del rapporto di imposta.

Infatti la prescrizione per gli interessi non comincia a decorrere finché è controverso e non definitivamente esigibile il credito di imposta (sent. 5 dicembre 1972, n. 20, citata) e ciò risponde alla regola che non può prescrivere un credito che non può esser fatto valere. Ma anche dopo la liquidazione del credito di imposta, gli atti interruttivi ad esso inerenti sono efficaci anche sul credito di imposta (Cass. 13 luglio 1973 n. 2023, *ivi*, 1973, I, 960) ma non tanto per una identità di natura dei due crediti quanto perché gli interessi sono una obbligazione *ex lege* irrinunciabile che necessariamente accedono all'obbligazione di imposta sì che ogni volta che l'Amministrazione interrompe la prescrizione del rapporto di imposta, l'interruzione si produce su tutto quanto per quel titolo è dovuto e quindi non solo per la somma domandata, ma per tutta la materia tassabile, e per gli accessori che ne sono necessario complemento, quali soprattasse, pena pecuniaria e interessi, poco rilevando a questo fine che per la prescrizione (come per taluni altri aspetti) gli interessi, al pari della pena pecuniaria, siano soggetti ad un regime diverso dall'imposta.

in data 23 marzo 1957, che avrebbe consentito alla finanza di riscuotere immediatamente il tributo corrispondente al valore dichiarato, restando escluso che su tale maggior valore fossero dovuti, a far tempo dalla data della dichiarazione stessa, interessi moratori giusta l'indirizzo che si è venuto affermando: Cass. 29 ottobre 1973 n. 2804; 12 febbraio 1974 n. 404; 21 giugno 1974 n. 1831; 11 luglio 1974 n. 2056); deve limitarsi, dunque, a stabilire la durata del termine prescrizionale (triennale, ovvero quinquennale) agganciato ad una certa data di decorrenza degli interessi medesimi, esclusa qualsiasi controversia sull'ammontare dei medesimi in relazione al loro ambito temporale di applicazione.

2. - Va dato atto che sul punto è riscontrabile qualche oscillazione nella giurisprudenza di questa Suprema Corte, la quale pur ammettendo generalmente l'autonomia del credito per interessi rispetto a quello per il tributo cui accedono, (per escludere che le cause di sospensione ed interruzione della prescrizione relative al tributo si riflettono sul debito di interessi), non è stata sempre univoca nel riconoscere la durata quinquennale della prescrizione giusta la regola generale posta dal codice civile.

La soluzione della durata quinquennale è comunque quella seguita ogni qualvolta il problema è stato affrontato espressamente postulata di scorcio nella sentenza n. 20 del 5 gennaio 1972, essa non viene dimostrata *ex professo* neppure nella sentenza 28 marzo 1973 n. 831 (resa in una controversia in cui era stato accantonato dalle parti il tema della durata del termine, e si discuteva solo della idoneità dell'atto di dilazione intervenuto fra il contribuente e la finanza per il pagamento dell'imposta di successione ad interrompere la prescrizione oltre che per il capitale anche per gli interessi *ex lege* n. 26 del 1961) nella quale però si sottolinea l'autonomia del debito per interessi moratori, rispetto a quello per il tributo, e si specifica che la natura « in qualche modo analoga » di credito di imposta e di credito di interessi, non importa, tuttavia un indissolubile legame fra di essi. Sulla autonomia del credito di interessi si fonda pure la sentenza di questa Corte: 6 giugno 1974 n. 1658, che se ne avvale per determinare uno scorrimento nella data di decorrenza del termine prescrizionale, che considera *triennale* (senza che tale questione formasse oggetto di puntuale riflessione critica nella prospettiva circoscritta al tema della *decorrenza* e non già di *durata* del periodo prescrizionale).

La identità di natura fra debito per interessi di mora ed obbligazione tributaria, per trarne la conseguente estensione della causa di interruzione dall'uno all'altro, viceversa è stata affermata dalle sentenze 13 luglio 1973 n. 2023 e 9 marzo 1973 n. 645.

Nel senso della durata quinquennale si esprimono comunque decisamente le sentenze di questa Corte 14 luglio 1972 n. 2394 e 29 ottobre 1973 n. 2805, le cui conclusioni il Collegio intende far proprie, ribadendone ed integrandone, per quanto possa occorrere, le argomentazioni.

3. - Anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 29 del 1961, che ha dettato disposizioni di carattere generale in tema di interessi moratori per debiti di imposte indirette sui trasferimenti di ricchezza, la relativa disciplina non contemplava in modo specifico la corrispondenza degli interessi; di conseguenza doveva farsi ricorso alle ordinarie norme del codice civile, deducendola dall'inadempienza del debitore d'imposta. In tale situazione non era possibile dubitare dell'applicabilità della norma dell'art. 2948 n. 4 c.c. che detta una regola uniforme per la prescrizione del relativo diritto, fissando un periodo unico di cinque anni sia per l'ipotesi che il debito cui detti interessi accedono si prescrivano nel termine ordinario di dieci anni, sia per quelle di prescrizione abbreviata o presunta.

Le leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962, hanno introdotto una disciplina *ad hoc* per il ritardo imputabile al contribuente nella esazione da parte del fisco della giusta imposta dovuta sul trasferimento considerato; e si è stabilito che il contribuente medesimo deve corrispondere detti interessi dal momento in cui l'imposta è divenuta esigibile nel caso in cui un suo comportamento omissivo abbia impedito l'esatta determinazione del tributo.

La fattispecie così ricostruita crea un tipo di interessi moratori senza nulla disporre a proposito del relativo termine prescrizionale; ne consegue che accertato il diritto agli interessi alla stregua delle leggi suddette, nel silenzio delle medesime, deve farsi ricorso ai principi generali per fissare la durata della prescrizione.

La corrispondenza che si vorrebbe istituire fra termine di prescrizione dell'obbligazione tributaria principale e termine di prescrizione dei relativi interessi è solo falsamente suggestiva e non trova giustificazioni né nella pretesa identità di natura fra interessi moratori e debito tributario né nel carattere accessorio della obbligazione di interessi.

Anzitutto le prescrizioni più brevi di quella ordinaria decennale fissate in materia tributaria (così del resto come quelle più lunghe) in quanto di discostano dalle regole di diritto comune presentandosi con carattere di generalità in un settore dell'ordinamento, sono insuscettibili di interpretazione analogica, e tollerano soltanto l'interpretazione estensiva entro settore considerato, nel corso degli estremi all'uopo necessari.

L'introduzione di una prescrizione triennale per l'obbligazione tributaria si contrappone, quindi, alla prescrizione generale di diritto comune decennale, ma non comporta pari commisurazione per l'obbligazione degli interessi, perché l'ordinamento generale non detta il principio della corrispondenza biunivoca fra i due termini, ma anzi all'opposto, scandisce la netta distinzione fra i medesimi.

Né un principio di corrispondenza fra termine di prescrizione dell'obbligazione principale tributaria e termine di prescrizione dell'obbligazione di interessi moratori può individuarsi, nel silenzio delle norme positive, in via di interpretazione sistematica avendo riguardo al solo campo del diritto tributario.

E se pure si potessero superare queste obiezioni di carattere preeliminarmente il preteso procedimento estensivo non potrebbe avere ingresso perché non è esatto giuridicamente il punto di partenza su cui si pretende far leva.

Non è esatto, cioè, che il debito di interessi, pur avendo anch'esso carattere tributario, dato il suo riferimento ad un rapporto di imposta, sia assimilabile ed equiparabile *in toto* all'obbligazione principale, venendone — invece — a costituirne un completamento accessorio, caratterizzato da autonomia strutturale e funzionale.

Nelle citate sentenze n. 2394 del 1972 e 2805 del 1973 è stata, invero esaurientemente posta in luce la differenza, di natura fra l'imposta e l'accessoria obbligazione di interessi. Il tributo indiretto successorio trova il suo presupposto (per limitare il discorso a quello qui considerato) nel trasferimento di beni e diritti dipendente da una successione per causa di morte, è commisurato per scaglioni al valore imponibile dell'oggetto dell'avvenuto trasferimento, secondo aliquote risultanti dalla tariffa, e si presenta quindi come effetto di un comportamento del contribuente di piena e fedele osservanza delle norme in tema di denuncia con esatta indicazione dei valori imponibili. Invece l'obbligazione degli interessi moratori, che è meramente eventuale rispetto alla situazione integrante il presupposto del tributo, trova la sua causa giuridica in un comportamento omissivo, *contra legem* del contribuente, che ha impedito tempestiva esazione del tributo.

E trattandosi di obbligazione autonoma ed autonomamente regolata, rispetto alle imposte, alle sopratasse ed alla pena pecuniaria, non possono trovare applicazione al riguardo le norme specificamente dettate dalla legge di imposta per regolare la prescrizione del solo tributo.

L'accessorietà della obbligazione di interessi rispetto a quella principale, contrariamente a quel che sembra presupporre la Commissione Centrale, non comporta identità di disciplina giuridica.

Tale accessorietà, come è noto, si riferisce al solo momento genetico, mentre il credito di interessi già maturati costituisce una obbli-

gazione perfettamente autonoma rispetto a quella principale, e questa autonomia è verificabile nello stesso diritto positivo il quale prevede — in campo civilistico — una dissociazione nella durata del termine prescrizione fra obbligazione principale ed obbligazione accessoria di interessi.

Ne consegue che il credito principale e quello di interessi possono formare oggetto di separati atti di disposizione, che la prescrizione del credito principale non comporta automaticamente quella del credito agli interessi maturati, e che non deve essere fissato il medesimo termine prescrizione per la sorte e per gli interessi. Intesa l'accessorietà in senso limitatamente genetico, il collegamento fra interessi e sorte si riflette solo sulle vicende della nascita del debito di interessi e non spiega più alcuna giuridica rilevanza quando non si tratta di rifarsi a quel vincolo e di valorizzarlo ulteriormente.

Con il principio di accessorietà limitato al momento genetico è compatibile l'indipendenza delle vicende successive della fattispecie che non si riflettano su tale momento; ad esso può quindi utilmente farsi ricorso per postulare l'identità di misura temporale della durata della prescrizione per l'obbligazione principale e per quella accessoria.

Va dato, invece, fondamentale rilievo alla circostanza — già sottolineata — che il legislatore dettando la disciplina generale della prescrizione, ha positivamente disatteso il criterio del parallelismo, simmetrico contrapponendo ad una molteplicità di termini prescrizione per i singoli diritti considerati l'unicità di quello specificamente attinente alla obbligazione di interessi (corrispettivi, compensativi, moratori che siano).

Il legislatore, cioè, ha valutato volta a volta la consistenza del diritto da sottoporre a prescrizione, in deroga all'intervallo decennale proprio di quella ordinaria, considerando l'obbligazione di interessi come categoria a sé, cui si applica un termine prescrizione del tutto indipendente quanto a durata, ed unico, qualunque sia la natura del credito principale.

Già nel campo civilistico, può accadere che il termine prescrizione per interessi risulti più lungo di quello fissato dalla legge per l'obbligazione principale (cinque anni contrapposti a sei mesi, un anno, diciotto mesi, due anni).

Dal sistema generale delle prescrizioni si ricava, dunque, il principio dello sganciamento del termine prescrizione unico quinquennale degli interessi sia da quello ordinario fissato in dieci anni, sia da quelli delle prescrizioni brevi e presuntive.

Ciò significa che tendenzialmente la natura giuridica del credito non si riflette sulla durata del termine prescrizione dei relativi interessi.



La constatazione che in diritto positivo, nel campo civilistico, la prescrizione di un credito di interessi può essere più lunga di quella prevista per la sorte, ridimensiona l'argomento che si basa su tale divario in casi come quello di specie in cui l'obbligazione principale è sottoposta a termine più breve.

Del resto il criterio della simmetria, privo di ogni supporto normativo, portato alle sue estreme conseguenze proverebbe troppo, conducendo ad ipotizzare una prescrizione ventennale per gli interessi che accedono alla pretesa tributaria fondata su un atto non registrato. Il che è palesemente assurdo.

In conclusione per sostenere la tesi della prescrizione triennale non giova richiamare il principio della accessorietà che esaurisce i suoi effetti con riguardo alle sole vicende genetiche dell'obbligazione di interessi, e non si riflette su quelle ulteriori che eventualmente vi si ricollegano.

Né appare produttivo il richiamo alla natura tributaria dell'obbligazione principale che verrebbe a comunicarsi a quella di interessi.

Il carattere tributario dell'obbligazione non postula in alcun modo che il regime di prescrizione relativo si debba puntualmente applicare all'obbligazione (pur essa tributaria) di interessi. Si è visto, infatti, che come regola generale restano dissociati natura giuridica del diritto, sottoposto a prescrizione secondo diverse misure temporali ed unicità di durata dell'obbligazione di interessi a prescindere dalla natura giuridica del diritto cui accedono. E non è dato ravvisare specifiche ragioni derogatorie nel campo tributario.

Non gioverebbe invocare al riguardo la esigenza della sollecita liquidazione e riscossione dei tributi perché se è importante assicurare alla collettività i mezzi finanziari occorrenti per il funzionamento degli apparati statuali, stimolando gli uffici ad un lavoro accelerato in tempi brevi tali finalità si collocano sul piano di quelle valutazioni discrezionalmente operate anche in campo civilistico per differenziare i tempi prescrizionali rispetto al termine ordinario, e sono comunque, in astratto, compatibili con la concessione di uno spazio maggiore per il conseguimento di quelle prestazioni accessorie ed eventuali di interessi che, proprio come tali, meno incidono nell'economia del globale gettito del tributo.

Deve pertanto ribadirsi che gli interessi moratori sulle imposte indirette di successione pur costituendo debito collegato alla obbligazione tributaria, non sono equiparabili alla medesima per quanto attiene alla individuazione del termine prescrizionale che va fissato facendo capo alle caratteristiche tipiche del credito riguardante inte-

ressi, come tale assoggettato alla prescrizione quinquennale di cui allo art. 2948 n. 4 c.c. e non già a quella triennale ex art. 86 r.d. n. 3270 del 1923, che si applica esclusivamente rispetto all'imposta cui gli interessi accedono. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 ottobre 1975, n. 3185 - Pres. Rossi - Est. Virgilio - P. M. Gentile (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini) c. Banco di Sicilia (avv. Contaldi).

**Imposta di registro - Prezzi e corrispettivi - Indicazione unica riferita a più beni - Diversi regimi tributari - Scissione del corrispettivo unico - Ammissibilità - Supplemento di accertamento.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3369, art. 46).

*Il principio contenuto nell'art. 46 della legge di registro, che costituisce una deroga al principio più generale che ciascun bene deve essere soggetto a tassazione con la aliquota prevista in base alla sua intrinseca natura, non può essere applicato all'ipotesi di trasferimento di più beni con pattuizione di prezzo unitario per assoggettare tutti i beni alla aliquota più onerosa o per escludere un'agevolazione spettante ad alcuni soltanto dei beni globalmente trasferiti. Di conseguenza, anche se l'Amministrazione ha eseguito un unico accertamento globale, si deve procedere ad un supplemento di un accertamento, per determinare la quota-parte del valore riferibile all'immobile ammesso ai benefici utilizzando gli elementi già acquisiti senza modificare il valore complessivo precedentemente determinato (1).*

(*Omissis*). — Con unico motivo la ricorrente Amministrazione delle finanze denuncia violazione e falsa applicazione agli articoli 46, primo comma, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, 21, secondo com-

---

(1) La decisione desta molte perplessità. Può convenirsi sul punto che la *ratio* dell'art. 46 ha una caratterizzazione limitata ad una situazione che non è perfettamente identica a quella del trasferimento contestuale di più immobili soggetti a diverso regime; ma se per una esigenza considerata dalla norma necessaria, i mobili si considerano come immobili e sono soggetti al trattamento più gravoso per questi previsto, a maggior ragione la stessa regola dovrebbe valere per gli immobili soggetti a diverso regime.

È comunque inevitabile che quando l'atto registrato non offre la possibilità di scindere i valori, la tassazione si debba eseguire unitariamente applicando l'imposta normale anche per i beni che possono fruire della agevolazione; forse la ragione di ciò è soltanto pratica, ma essa è legata ad una insuperabile necessità. La sentenza in nota non considera che,

ma, del d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione (il tutto in relazione ai numeri 3 e 5 dell'art. 360 cod. proc. civ.), e censura la sentenza impugnata sotto questi profili; a) per non avere la Corte d'Appello considerato che il principio secondo il quale il negozio traslativo avente più oggetti è tassabile con le distinte aliquote ad essi corrispondenti è applicabile solo quando le parti abbiano indicato un prezzo distinto per i singoli beni, e non anche nell'ipotesi in cui abbiano attribuito un prezzo unico a tutti gli oggetti compresi nel negozio, non potendo — in tal caso — la finanza scindere il valore dei beni unitariamente stabilito dai contraenti; b) per non avere, comunque, considerato la Corte che la finanza ha legittimamente contrapposto alla indicazione di un prezzo unico relativo a tutti i beni un accertamento di valore egualmente unico, per cui — essendo ormai decorsi i termini per procedere ad accertamenti analitici — non vi è la pratica possibilità di stabilire quanta parte del prezzo unico suddetto deve essere attribuita all'immobile per il quale compete l'agevolazione tributaria di cui al d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322, e di accertare, conseguentemente, la parte di prezzo che si riferisce, invece, al trasferimento tassabile con imposta normale.

In definitiva la ricorrente sostiene che nella fattispecie deve trovare applicazione il primo comma dell'art. 46 della legge di registro del 1923, e che l'atto deve pertanto essere assoggettato per tutti gli immobili all'aliquota più onerosa e cioè alla normale imposta sui trasferimenti immobiliari, anche perché la Corte d'Appello ha omesso di

---

prima che possa configurarsi la possibilità di un supplemento di accertamento, si pone la necessità di registrare l'atto con l'applicazione della imposta *principale*, imposta che, ove i prezzi e corrispettivi siano congrui, può anche estinguere il rapporto senza dar luogo a successivi accertamenti. E poiché la formalità della registrazione (art. 3) deve essere eseguita a vista, previa percezione dell'imposta, al momento della presentazione e non può essere rifiutata o ritardata (né può il contribuente dopo la presentazione recedere dal proposito ritirando l'atto), è evidente che il solo modo possibile per registrare l'atto è l'applicare all'unico e indifferenziato prezzo o corrispettivo l'aliquota normale o comunque più grave. Non sarebbe di certo possibile sospendere la registrazione per accertare di ufficio la quota parte del valore riferibile al bene che può fruire dell'agevolazione. Una volta liquidata con criterio unitario l'imposta principale non può non liquidarsi con lo stesso criterio l'imposta complementare.

Molto problematico è poi il supplemento di accertamento che, fermo rimanendo il valore globale unico, legittimamente determinato « in contrapposto » al prezzo unico (Cass. 4 ottobre 1971 n. 2719 e 18 marzo 1972 n. 821, in questa *Rassegna*, 1972, I, 88 e 463), dovrebbe intervenire, anche dopo la scadenza del termine annuale, per determinare *di ufficio* la

indicare il sistema per attribuire — dopo la definizione del procedimento di valutazione globale dei beni — separati valori a ciascuno di essi.

Le censure sono prive di fondamento.

Questa Corte Suprema ha già avuto occasione di rilevare (v. in motivazione, SS.UU., 3 luglio 1957, n. 2599, e 27 luglio 1956, n. 2908) che il primo comma dell'art. 46 della legge di registro del 1923 costituisce una deroga rispetto al principio generale per cui, nel caso di trasferimento comprendente più beni, ciascuno deve essere soggetto alla relativa aliquota secondo la sua intrinseca natura, e che il criterio — di carattere particolare — della tassabilità con l'aliquota più onerosa (stabilito dalla citata norma per gli atti traslativi riguardanti beni mobili ed immobili) non può essere applicato oltre i casi espressamente considerati dalla norma stessa, avendo questa natura eccezionale, con conseguente impossibilità di interpretazione analogica.

Il principio risulta anche recentemente confermato, (da ultimo, Cass. 8 luglio 1974, n. 1980) con specifico riferimento alla materia delle agevolazioni tributarie, essendo stato ritenuto che nella ipotesi di vendita di un'area per prezzo unico, e di concordato sul valore venale egualmente avvenuto con metodo globale, devono essere tassate in maniera diversa la parte del bene avente i requisiti per fruire di benefici fiscali e la rimanente parte non soggetta al trattamento agevolato, e che in tal caso è consentita la scissione del valore globale denunciato e concordato.

Alla stregua dei richiamati principi non può ritenersi che la disposizione di cui al primo comma dell'art. 46 della legge di registro del 1923 stabilisca un criterio generale di tassazione, applicabile ogni

---

quota-parte del valore del bene che può fruire dell'agevolazione; questa non è una semplice operazione esecutiva che, utilizzando gli elementi già acquisiti, si concreta in un completamento, di secondaria importanza, del precedente atto. Trattasi invece di un vero e proprio nuovo accertamento, che deve avere tutti i requisiti di sostanza e di forma, e che apre la via al ricorso del contribuente che può non essere d'accordo sulla determinazione del valore della quota-parte agevolata e quindi, per differenza, di quella non agevolata. Dovrebbe cioè accadere che anche dopo la scadenza dell'anno, mentre il valore globale dei beni è diventato definitivo o è oggetto di controversia di valutazione, si esegue un nuovo accertamento che può dar luogo ad una seconda controversia di valutazione.

Nel caso ora in discussione non è concretamente possibile, almeno in sede di liquidazione di imposta principale, scindere i valori. Si deve allora ritenere che sia in forza della ragione obiettiva, di cui l'art. 46 rappresenta una delle manifestazioni, sia per il principio generalissimo dell'art. 8 che non ammette per la tassazione il ricorso ad elementi estrinseci all'atto, si debba necessariamente procedere ad una indistinta liquidazione dell'imposta sul corrispettivo unico.

C. BAFILE

qualvolta per i diversi oggetti compresi in un negozio di trasferimento (di qualunque natura essi siano) risulti pattuito un prezzo unitario.

Una tale conclusione non solo sarebbe inconciliabile con le affermazioni contenute nelle menzionate sentenze di questa Corte Suprema, ma contrasterebbe con la *lettera* della norma, che è chiaramente rivelatrice della volontà del legislatore del 1923 di stabilire uno speciale metodo di tassazione unicamente per gli atti traslativi, a titolo oneroso, di proprietà e di usufrutto o di altro diritto reale, quando si riferiscano « a beni mobili ed immobili ».

Per l'applicabilità della disposizione in esame occorre, quindi, il concorso di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie contemplata dalla disposizione stessa, non essendo sufficiente che per vari oggetti del negozio di trasferimento risulti pattuito un prezzo unitario e che la finanza abbia effettuato un accertamento di valore egualmente unico.

È certamente esatto che l'ufficio fiscale (Cass. SS.UU. 4 ottobre 1971, n. 2719) ha l'obbligo di indicare, nell'avviso di accertamento, il valore distintamente attribuito ad ognuno dei beni soltanto nell'ipotesi in cui anche l'atto contenga l'indicazione di un valore distinto, mentre alla denuncia di un valore complessivo può legittimamente essere contrapposto un accertamento di valore egualmente complessivo; ma ciò non implica che, di fronte ad una denuncia di valore globale, la finanza non possa procedere — quando sia necessario — all'accertamento analitico rispetto ai singoli beni compresi nell'atto soggetto a tassazione.

Né la circostanza che nella fattispecie in esame sia ormai esaurito il procedimento di determinazione del valore *globale* dei beni può costituire un valido motivo per negare i benefici fiscali a quella parte dei detti beni (e cioè all'intero edificio in Piazza De Ferrari n. 2) che la Commissione centrale delle imposte ha ritenuto ammissibile alle agevolazioni di cui al d.l.l. n. 322 del 1945.

Nessun ostacolo sussiste, infatti, perché la finanza (a causa della esigenza che deriva dalla definitiva statuizione sull'applicabilità dei predetti benefici ad alcuni degli immobili alienati con l'atto del 12 aprile 1946) proceda ad un supplemento di accertamento che — fermo restando il *limite* del valore globale già determinato per tutti i beni — si limiti a stabilire quale sia la *quota-parte* del valore globale medesimo riferibile al fabbricato ammesso a fruire dei benefici fiscali, utilizzando in questa indagine gli elementi che a suo tempo dovè necessariamente acquisire in ordine ai singoli beni, sia pure al fine di attribuire ad essi un valore globale.

Contenuta nei limiti indicati la menzionata procedura supplementare non mira, ovviamente, a porre nuovamente in discussione il valore

venale già complessivamente attribuito ai beni, ma tende unicamente a rendere possibile l'applicazione, ai diversi oggetti del negozio, delle aliquote cui essi devono essere assoggettati.

Queste considerazioni assorbono la censura che la ricorrente muove alla Corte di appello per non avere indicato il metodo da seguire allo scopo di attribuire ai diversi immobili, dopo la definizione del procedimento di valutazione globale, separati valori.

Non può comunque, non rilevarsi che la detta censura non ha consistenza, non essendo il giudice tenuto ad indicare alle parti il mezzo tecnico-giuridico per rendere possibile *in concreto* l'attuazione di una statuizione giurisdizionale.

Il ricorso va, pertanto, rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 ottobre 1975, n. 3276 - Pres. Pascasio - Est. Arienzo - P. M. Minetti (conf.) - Baldeschi (avv. Sambiagio) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Angelini Rota).

**Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Condono di cui al d.l. 5 novembre 1973 n. 660 convertito con la legge 19 dicembre 1973 n. 823 - Controversia concernente soltanto interessi e soprattasse - Inapplicabilità.**

(d.l. 5 novembre 1973, n. 660, convertito con legge 19 dicembre 1973, n. 823).

*Le norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (c.d. condono) di cui al d.l. 5 novembre 1973 n. 660 convertito con la legge 19 dicembre 1973 n. 823 presuppongono la pendenza di una controversia sulla applicazione del tributo e quindi non si applicano alle controversie concernenti soltanto gli interessi o le soprattasse (1).*

(*Omissis*). — Con i quattro motivi del ricorso, i contribuenti, sotto il profilo della violazione dell'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ. in relazione all'art. 65, 76, 75, r.d. 30 dicembre 1923 n. 3270; del d.l. 7 agosto 1936 n. 1639; e degli artt. 1184, 1185; 1372, 1375 cod. civ.

---

(1) Con la sent. 15 marzo 1975 n. 1015 (in questa *Rassegna* 1975, I, 579) fu affermata con ineccepibile motivazione l'inapplicabilità del condono alle controversie di soli interessi; ora, riaffermando gli stessi concetti, si esclude l'applicabilità del condono anche per le controversie riguardanti la sola soprattassa.

sostengono che: 1) l'Amministrazione Finanziaria, nonostante il ritardo nel pagamento di una rata dell'imposta di successione dilazionata, abbia il potere discrezionale di ovviare alla decadenza del contribuente dalla dilazione, con ogni conseguenza in ordine alla tempestività dei pagamenti così effettuati; 2) dal comportamento dell'Ufficio che non aveva fatto valere immediatamente la decadenza della dilazione, derivava il diritto dei contribuenti alla riduzione della soprattassa come se il pagamento dell'intera imposta fosse stato eseguito nel termine di sessanta giorni dalla decadenza (art. 75 cpv. 1; successioni); 3) la Corte non abbia applicato l'art. 76, comma primo, legge citata, che riduce la soprattassa alla metà allorché il pagamento delle somme dovute sia stato effettuato prima della notifica dell'ingiunzione; 4) gli interessi moratori sulle imposte scadute per effetto della decadenza dalla dilazione erano dovuti nella misura del 5% annuo e non del 3% semestrale.

In via preliminare deve esaminarsi il problema, sollevato dalla resistente che ne chiede soluzione negativa, se spetti ai contribuenti, che ne hanno fatto richiesta, la definizione della controversia in via amministrativa a' sensi del d.l. sul condono fiscale 5 novembre 1973 n. 660, convertito in legge il 19 dicembre 1973 n. 823.

Nella particolare disciplina dettata dal menzionato decreto n. 660 del 1973, per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria, non rientrano — come già ha ritenuto questo S.C. (Cass. 15 marzo 1975 n. 1015) — le controversie che riguardano, non l'applicazione del tributo, la natura o la configurazione di esso, ma solo aspetti collaterali derivanti dalla nascita del rapporto tributario, come avviene per le controversie che concernono gli interessi moratori previsti dalle note leggi 29 del 1961 e n. 147 del 1962 e le soprattasse per ritardato pagamento del tributo dilazionata a norma della legge sulle successioni.

Ciò emerge chiaramente dalla lettera stessa del provvedimento legislativo e, precisamente, quanto alla imposizione indiretta, dall'art. 6 del provvedimento stesso il cui primo comma subordina la possibilità di usufruire del condono alla circostanza di una controversia pendente riguardante « applicazione » del tributo, nonché del quarto comma dell'art. 10, il quale esonera il contribuente dal pagamento degli interessi moratori solamente « per le imposte dovute in applicazione delle disposizioni del presente decreto ».

D'altra parte è sufficiente considerare la *ratio* delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame, la quale, come risulta dai lavori preparatori, appare ispirata alla duplice esigenza di eliminare, da un lato, le numerosissime controversie tributarie pendenti prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria e di realizzare, dall'altro, una,

sia pure ridotta, entrata tributaria, acquisita con criteri di automaticità e rapidità, per trovare conferma dell'esattezza dell'enunciato principio. È facile, infatti, constatare che, ammettendo la possibilità che nel concetto di controversia tributaria pendente rientri, non soltanto l'ipotesi della lite concernente l'applicazione del tributo, ma anche la contestazione giudiziale relativa esclusivamente all'obbligo del pagamento degli interessi moratori, si realizzerebbe soltanto la prima delle suindicate finalità, ma non anche la seconda dal momento che nessun utile economico conseguirebbe l'erario dalla eliminazione delle predette controversie.

Le controversie, quindi, riguardanti esclusivamente gli interessi e le soprattasse non possono ritenersi comprese nel provvedimento di cui trattasi, dovendo il silenzio del legislatore, in ordine ad esse, essere interpretato come espressione di volontà negativa, e non essendo consentita l'interpretazione analogica per supplire ad eventuali omissioni in cui esso fosse incorso, trattandosi di materia disciplinata da norme eccezionali. Né potrebbe farsi ricorso alla interpretazione estensiva, pur consentita per le leggi eccezionali, sia perché la estensione del condono alle predette controversie non sarebbe conforme alla *ratio legis*, sia perché il debito di interessi, pur avendo anch'esso carattere tributario, non può assimilarsi all'obbligazione tributaria principale, né può considerarsi come un ampliamento o un'estensione di questa, perché ne differisce nella sostanza e nelle condizioni (Cass. 5 gennaio 1972 n. 20 e 29 ottobre 1973 n. 2805).

Quanto, poi, alla possibilità di una disparità di trattamento tra contribuenti (art. 3 Cost.), non può negarsi che il provvedimento legislativo in esame, col negare ai contribuenti che sollecitamente hanno pagato il tributo, controvertendo su aspetti accessori della tassazione, la possibilità di fruire del condono, viene a porre gli stessi in una situazione diversa rispetto a quelli che, al momento dell'entrata in vigore della legge, hanno omesso anche il pagamento dell'imposta, deve però riconoscersi che con ciò non si verifica una violazione del principio dell'eguaglianza nel senso ormai acquisito di corrispondenza tra disciplina normativa e situazioni di fatto identiche o similari, dal momento che la legge, escludendo il condono nel primo caso ed ammettendolo nel secondo, ha regolato situazioni che, al momento della sua entrata in vigore, si presentavano obiettivamente diverse. Trattasi, d'altra parte, non di una disparità di diritto, ma di una disparità di mero fatto, inevitabile in tutti i provvedimenti del genere, che prescindono da ragioni di equità e di giustizia sostanziale, essendo dettati da situazioni di necessità emergente e di eccezionalità, le quali senz'altro legittimano il comportamento inteso a superarle (cfr. Corte Cost. 15 dicembre 1967 n. 148 e 14 maggio 1969 n. 45). — (*Omissis*).



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 ottobre 1975, n. 3362 - Pres. Giannattasio - Est. Miele - P.M. Pedace (conf.) - Soc. Cartiere del Timavo c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari).

**Imposte e tasse in genere - Accertamento - Carattere dichiarativo - Competenza e giurisdizione - Momento della nascita dell'obbligazione tributaria - Avveramento del presupposto - Ufficio competente a liquidare il tributo.**

*Poiché l'obbligazione tributaria sorge, sia quanto all'esistenza sia quanto alla misura, nel momento in cui si verifica la situazione di fatto da cui la legge fa dipendere la nascita dell'imposta, sì che il successivo accertamento, diretto a determinare l'importo del tributo, ha carattere puramente dichiarativo, dopo l'avveramento del presupposto (nella specie passaggio di merci della linea doganale) deve considerarsi sorto il rapporto giuridico di imposta necessariamente legato ad un Ufficio competente ad accertare e liquidare il tributo; in relazione a questo rapporto ed al relativo Ufficio va determinata la competenza del Tribunale del luogo ove risiede l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato, anche se l'accertamento non è ancora avvenuto. Non può invece ammettersi che prima della liquidazione dell'imposta un'azione di accertamento negativo in linea puramente teorica (e come tale di dubbia ammissibilità) possa essere diretta contro l'Amministrazione Centrale innanzi al Tribunale di Roma sulla premessa che l'obbligazione tributaria non sia ancora sorta (1).*

(Omissis). — Con l'unico motivo la società ricorrente afferma che erroneamente il Tribunale ha dichiarata la sua incompetenza per territorio non avendo considerato che la fattispecie non può ritenersi regolata dall'art. 25 del c. proc. civ. non essendo ancora sorta alcuna obbli-

---

(1) Decisione esattissima di molto interesse. Sulla natura dichiarativa dell'accertamento, da più parti contestata, la giurisprudenza della Corte Suprema è sempre stata ben ferma (v. *Relazione Avv. Stato*, 1966-70, II, 454 e segg., e Cass. 6 ottobre 1972 n. 2863, in questa *Rassegna*, 1973, I, 910). L'obbligazione tributaria, che trae origine soltanto nella legge, sorge nel momento in cui si verifica la situazione di fatto considerata nella norma, completa di tutti i suoi elementi, quale che sia il modo e il tempo della dichiarazione, in forma vincolante, del suo contenuto. È pertanto incontestabile che all'avverarsi del presupposto non solo si costituisce il rapporto che crea doveri anche sanzionati (registrazione, denuncia, dichiarazione) ma nasce anche l'obbligazione di imposta i cui effetti, anche se successivamente accertati, decorrono da questo momento; di ciò danno la dimostrazione non solo i principi generali ma espresse norme come quelle degli artt. 15, 16 e 19 del r.d. 7 agosto 1936 n. 1639 che per le imposte indirette fissano come momento di riferimento per

gazione tributaria. Oggetto della domanda è l'accertamento che il precedente regime di deposito franco, di cui godrebbe la Cartiera, non era venuto meno per effetto del D.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133, per cui legittimata passivamente all'accertamento in questione è solo l'Amministrazione centrale cui spetta ogni attribuzione in tema di deposito franco secondo la legge 8 luglio 1904 n. 351. Inoltre la condotta di questa Amministrazione centrale avrebbe fatto sorgere la pretesa al risarcimento dei danni.

La censura non è fondata. Con la citazione introduttiva la società ha chiesto che si dichiari che il d.p.r. n. 1133 del 1969 (legge delegata attualmente abrogata e sostituita dalle norme del T.U. d.p.r. 23 gennaio 1973 n. 43) non ha soppresso il regime di deposito franco di cui essa godrebbe in forza del provvedimento del commissario di governo del cessato Territorio di Trieste ed inoltre la condanna dell'Amministrazione convenuta al risarcimento dei danni per l'eventuale applicazione nei suoi confronti del nuovo regime doganale disposto dal citato D.P.R. n. 1133 del 1969. Tali domande si riallacciano ad un rapporto giuridico d'imposta doganale già sussistente, in quanto essendo presupposto di tale rapporto la introduzione delle merci oltre la linea doganale (art. 36 del T.U. 23 gennaio 1973 n. 43) esso si è verificato poiché la merce importata dalla società, è stata posta nel regime di « daziato sospeso » e sono state pretese dalla Società ricorrente la prestazione di cauzione in relazione all'ammontare dei tributi eventualmente dovuti. Non ha rilievo, ai fini del sorgere della obbligazione tributaria, che l'accertamento del tributo dovuto non sia stato ancora effettuato e sia solo prospettato come possibile, giacché, come ha più volte affermato questa Corte suprema, l'obbligazione tributaria sorge, sia quanto all'esistenza sia quanto alla misura, nel momento in cui si verifica la situazione di fatto da cui la legge fa dipendere la nascita dell'imposta.

---

la determinazione del valore il giorno del trasferimento e ancor più l'art. 3 della legge 26 gennaio 1961 n. 29 che fa decorrere gli interessi (ormai pacificamente definiti come moratori) dal giorno in cui l'imposta sarebbe stata dovuta se fossero stati adempiuti tutti gli obblighi imposti e l'art. 184/bis del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645 che, analogamente, prevede una maggiorazione d'aliquota nei casi in cui l'imposta sia iscritta a ruolo con ritardo rispetto alla normale esigibilità riferita al tempo dell'avvenimento del presupposto.

Sul punto che la competenza per territorio va sempre determinata con riferimento all'ufficio tributario che ha liquidato (o deve liquidare) il tributo e mai considerando la domanda come diretta contro l'Amministrazione Centrale (v. Cass. 29 ottobre 1973, n. 2806, *Riv. leg. fisc.* 1974, 663).

L'accertamento, pertanto, non è causa della nascita dell'obbligazione tributaria ma è solo l'atto con cui si determina l'importo del tributo ed ha carattere puramente dichiarativo (cfr. cass. 10 agosto 1966 n. 2191). Presupposto del tributo doganale, come si è osservato, è il passaggio dalla linea doganale di merci soggette a diritti di confine (art. 4 della L. 25 settembre 1940 n. 1124; ora art. 36 del T.U. D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43), presupposto che si è verificato, secondo quanto riferisce la stessa società ricorrente, per essere state le merci, destinate allo stabilimento di S. Giovanni di Duino, sottoposte al regime di dazio sospeso con l'onere della prestazione di cauzione. Quindi la azione di accertamento negativo non è stata proposta in linea puramente teorica (nel qual caso poteva anche farsi questione del difetto di interesse a proporla, in quanto avrebbe avuto contenuto di semplice azione di iattanza) ma riguarda un rapporto giuridico d'imposta già sorto, essendosi verificato il presupposto della obbligazione doganale. Pertanto la competenza territoriale a giudicare è del giudice ove è sorto il rapporto giuridico d'imposta dal quale potrebbe derivare l'applicazione del tributo di cui si assume, in via preventiva, la illegittimità e cioè, appunto, del Tribunale di Trieste ove trovasi l'ufficio doganale che, in ipotesi, potrebbe procedere all'accertamento del tributo doganale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 ottobre 1975, n. 3409 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Miele - *P. M.* Serio (diff.) - *Soc.* Itafea (avv. Palandri) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi).

**Imposta di registro - Agevolazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno - Primo acquisto di terreni e fabbricati per l'attuazione di iniziative industriali - Certificazione di raggiungimento del fine - Termine per la presentazione - Rilascio di certificato negativo contenente indirettamente la attestazione - Necessità di tempestiva presentazione.**

(d.l. 14 dicembre 1967, n. 1998, art. 5).

*L'agevolazione dell'art. 5 del d.l. 14 dicembre 1967 n. 1998 è subordinata alla presentazione all'Ufficio nel termine perentorio di tre anni dalla certificazione della Camera di Commercio attestante il conseguimento del fine industriale; tuttavia la certificazione, per la quale non si richiedono forme particolari può risultare anche indirettamente da altro atto che necessariamente presupponga l'accertamento richiesto (ipotesi del certificato che negando il conseguimento del fine industriale perché è stato costruito un albergo, implicitamente ammette l'esistenza*

*di una costruzione destinata ad albergo); è però sempre necessario che una certificazione, sia pure indiretta, sia presentata all'Ufficio nel termine stabilito (1).*

---

(1) Decisione esatta. Sull'argomento ben diversamente si è pronunciata la S.C. con la sent. 20 maggio 1975 n. 1987 (in questa *Rassegna* 1975, I, 747) che ha ammesso l'impugnabilità innanzi all'A.G.O. della certificazione negata per ragioni di merito ed ha perfino ritenuto che il giudice di ufficio debba accertare quanto il contribuente non si è preoccupato di dimostrare.

Oggi, pur riconoscendo che la certificazione formalmente negativa possa valere a dimostrare il fatto, esattamente si afferma che essa va sempre presentata all'Ufficio nel termine e non può essere sostituita o integrata da prove fornite in sede contenziosa.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 ottobre 1975, n. 3426 - Pres. Rossi - Est. D'Orsi - P.M. Gentile (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Salto) c. Bonomi (avv. Sabatello).

**Imposte e tasse in genere - Azione in sede ordinaria - Precedente decisione di commissione - Termine semestrale - Sospensione feriale - Si applica.**

(l. 14 luglio 1965, n. 818, art. 1).

*Il termine di sei mesi per proporre l'azione in sede ordinaria dopo la decisione di una commissione è di natura processuale e quindi soggetto alla sospensione feriale (1).*

---

(1) Vengono confermate, ormai definitivamente, le pronunzie 12 luglio 1974, n. 2084 (in questa *Rassegna* 1974, I, 1249) e 23 ottobre 1974, n. 3053 (*Riv. Leg. fisc.*, 1975, 597).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 novembre 1975, n. 3966 - Pres. Rossi - Est. Longo - P.M. Serio (conf.) - Soc. Parco Ruffo c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Mazzella).

**Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Decadenza - Prescrizione - Rivendita dell'area senza indicazione di provenienza - Sospensione della prescrizione.**

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14 e 20; c.c. 3941, n. 8).

**Imposte e tasse in genere - Interessi - Decadenza da agevolazioni - Decorrenza dalla data di esigibilità dell'imposta principale.**

(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 1).

*Quando la decadenza dall'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949 n. 408 è determinata dalla rivendita, prima della costruzione, dell'area acquistata, e l'atto di rivendita non contiene alcun accenno al titolo di provenienza dell'immobile e quindi non fornisce all'Ufficio indicazioni idonee a rilevare la decadenza, si verifica una causa di sospensione della prescrizione a norma dell'art. 2941 n. 8 cod. civ. (1).*

*Nel caso di decadenza dai benefici fiscali (nella specie dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949 n. 408) gli interessi sulle imposte in misura ordinaria dovute dal contribuente ammesso ai benefici, decorrono dalla data di registrazione dell'atto inizialmente agevolato, o, se questa è anteriore, da quella di entrata in vigore della legge 26 gennaio 1961 n. 29 (2).*

(*Omissis*). — Con i primi due mezzi, che per la loro evidente connessione possono esaminarsi congiuntamente, si denuncia violazione ed erronea applicazione dell'art. 2 della legge 6 ottobre 1962, n. 1493, nonché degli artt. 6 e 7 del D.L. 11 dicembre 1967 n. 1150, convertito nella legge 7 febbraio 1968 n. 26.

Sostiene la Società ricorrente, con le censure in esame, non aver la Corte tenuto conto che alla data di notificazione dell'ingiunzione (7 aprile 1966) relativa all'imposta pretesa per la nuova alienazione del suolo a suo tempo acquistato con l'atto per notaro Spena, era già decorso il termine settennale di prescrizione previsto dall'art. 2 della legge n. 1493 del 1962, e pertanto il diritto dell'Amministrazione finanziaria era estinto.

---

(1-2) La prima massima è di grande interesse. La registrazione di un atto puro e semplice di vendita di un'area, che può essere richiesta presso un ufficio diverso da quello presso il quale fu registrato il precedente atto di acquisto, non mette di certo l'Ufficio nella condizione di constatare l'avvenuta decadenza; e se è vero che ai fini del decorso della prescrizione (art. 2935 c.c.) è rilevante la possibilità in senso giuridico e non la concreta possibilità di fatto, deve pur ammettersi che la possibilità meramente ipotetica, resa tale dal comportamento malizioso del contribuente, non può valere a mettere in movimento il decorso del termine.

Con la seconda massima si conferma il recente orientamento (Cass. 14 febbraio 1975 n. 565, in questa *Rassegna* 1975, I, 563) che ha corretto la precedente inaccettabile soluzione.

Né essa Società era tenuta alla denuncia necessaria ai fini del consolidamento dell'agevolazione, perché l'Amministrazione non le aveva mai notificato la formale richiesta prevista dall'ultimo comma della norma citata. Dall'insussistenza di siffatto obbligo di denuncia avrebbe dovuto dedursi, secondo la ricorrente, che ad essa Società non incombeva l'onere di indicare, nell'atto di rivendita, la provenienza dell'immobile; provenienza che, del resto, l'Amministrazione finanziaria poté ugualmente individuare.

Aggiunge la ricorrente che, dovendosi considerare estinto prima della data predetta il rapporto tributario, ne derivava che nella specie non potevano trovare applicazione le disposizioni del D.L. 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito nella legge 7 febbraio 1968, n. 26. Ed all'estinzione del diritto all'imposta principale conseguiva quella del diritto agli interessi, soprattasse ed accessori del debito.

Le doglianze non sono suscettibili di accoglimento.

A parte, invero, l'esattezza delle considerazioni della corte d'appello, accennate in narrativa, circa l'applicabilità della prescrizione settennale a sensi delle leggi n. 35 del 1960 e n. 1493 del 1962, va rilevato che le censure muovono dall'erroneo presupposto che il termine della prescrizione iniziasse a decorrere dall'originario atto di acquisto anziché dall'atto (di rivendita) comportante la decadenza dal beneficio fiscale.

In senso opposto si è già altre volte pronunciata questa S.C., affermando che l'azione dell'Amministrazione delle Finanze, intesa al pagamento dell'imposta ordinaria di registro in caso di incorsa decadenza dalle agevolazioni tributarie concesse nel settore dell'edilizia, mentre per gli atti successivi all'entrata in vigore della legge 2 febbraio 1960, n. 35, decorre dalla data della denuncia — cui le parti sono obbligate — dell'avvenuto verificarsi delle condizioni da cui dipende l'agevolazione, così come stabilito dalle leggi 11 dicembre 1967, n. 1150 e 7 febbraio 1968, n. 26, viceversa, prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 35 del 1960 e della legge 6 ottobre 1962, n. 1493, si prescriveva nel termine di tre anni decorrente non dalla data di registrazione dell'atto agevolato, bensì da quella dell'atto (nella specie, di rivendita) che importava la decadenza dalle agevolazioni già concesse (Cass. 15 marzo 1971, n. 725), salva, ove del caso, l'applicazione dell'art. 2941 n. 8, cod. civ. (Cass. 7. novembre 1970 n. 2271).

D'altronde, nella fattispecie in esame l'inizio del decorso del termine prescrittivo non poteva nemmeno esser determinato nella data di registrazione dell'atto di rivendita (5 aprile 1963).

La Corte d'appello, invero con apprezzamento di fatto insindacabile in questa sede, e del resto non ritualmente censurato dalla ricorrente, ha accertato che quell'atto non conteneva alcun accenno al titolo

di provenienza dell'immobile (e cioè dell'atto di acquisto dello stesso da parte della Società), e quindi non forniva all'Ufficio indicazioni idonee a rilevare la decadenza ed in conseguenza di agire per far valere il diritto alla percezione dell'imposta nella misura normale. Esattamente, pertanto, la corte di merito ha ritenuto sussistere nella specie la causa di sospensione della prescrizione, prevista dal n. 8 dell'art. 2941 cod. civ. Né il fatto che, nonostante il comportamento del contribuente, l'Amministrazione abbia comunque, a un dato momento, rilevato la decadenza e notificato l'ingiunzione di pagamento dell'imposta sarebbe stato sufficiente a ritenere che, *medio tempore*, la sospensione predetta non avesse operato.

Con il terzo mezzo, lamentando « omessa pronuncia sull'illegittimità della pretesa alla sopratassa », la ricorrente deduce che quest'ultima non avrebbe potuto considerarsi dovuta giacché, se riferita agli interessi moratori, essa avrebbe difettato di presupposto, e se riferita alla « tassa principale », essa sarebbe stata annullata dal tempestivo pagamento dell'imposta principale, avvenuto nel periodo di tempo compreso nel condono di cui alla legge 23 dicembre 1966, n. 1139.

La censura è infondata. La Corte ha invero pronunciato sul punto, dichiarando legittima l'ingiunzione per la sopratassa, necessaria conseguenza, quest'ultima (a sensi dell'art. 20 della citata legge n. 408 del 1949) della decadenza dall'agevolazione fiscale. Il condono, cui la ricorrente si riferisce, comprendeva bensì l'esonero dal pagamento della sopratassa, ma subordinava la concessione di tale esonero alla definizione del contestato; la mancata definizione nel termine di legge per non essere stati pagati gli interessi comportava di necessità l'inapplicabilità del condono.

Infondato è del pari il quarto mezzo con cui, denunziando « omessa pronuncia sulla domanda subordinata relativa alla decorrenza degli interessi », la ricorrente sostiene di aver dedotto che la decorrenza degli interessi moratori deve coincidere con la data dell'atto di vendita e non con quello di acquisto.

Il vizio di omessa pronuncia non sussiste. La Corte ha riconosciuto dovuti gl'interessi allorché ha ritenuto legittima l'ingiunzione notificata dall'amministrazione finanziaria, che ne intimava il pagamento. Manifesta è poi l'infondatezza dell'assunto ch'essi debbano decorrere dalla data della rivendita; trattasi di interessi di mora, che decorrono dal momento in cui è dovuto il tributo principale (Cass. 23 novembre 1971, n. 3396), val dire dall'atto di acquisto che avrebbe dovuto essere assoggettato alle normali imposte; ovvero, se tale atto è anteriore alle leggi che detti interessi ha istituiti, dalla data di entrata in vigore della legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 novembre 1975, n. 3967 - Pres. Mirabelli - Est. Boselli - P. M. Minetti (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano) c. Crenna.

**Imposte e tasse in genere - Pena pecuniaria - Prescrizione - Decorrenza - Imposta di successione - Denuncia infedele - Decorrenza del giorno della commessa violazione.**

(l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 17; r.d. 30 gennaio 1923, n. 3270, art. 43; c.c. art. 2935).

*La prescrizione della pena pecuniaria, che costituisce una obbligazione civile, comincia a decorrere dal giorno della commessa violazione a norma dell'art. 17 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 e non influisce sul corso di essa il procedimento di accertamento dell'imposta e il giudizio di valutazione innanzi alle Commissioni (1).*

(Omissis). — Con i due motivi del ricorso — che, per la loro connessione possono essere trattati congiuntamente — la Amministrazione Finanziaria denuncia violazione degli artt. 17 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, dell'art. 2935 cod. civ. e dell'art. 43 del d.l. 30 dicembre 1923 n. 3270, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ. ed assume che, stante la natura civilistica della obbligazione della pena pecuniaria per denuncia di successione infedele, la prescrizione quinquennale comincia a decorrere dal giorno dell'accertamento dell'avvenuta violazione, non da quello in cui la violazione medesima — intesa come fatto — è stata commessa, essendo quello (dell'accertamento) il momento in cui lo Stato può far valere il suo diritto.

I due motivi sono infondati.

---

(1) La decisione non può essere condivisa. Proprio per la ragione, ampiamente esposta nella motivazione, che non esiste una sostanziale differenza di contenuto tra l'art. 2935 c.c. e l'art. 17 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, si deve ritenere, in via generale, che la regola fissata in quest'ultima norma non deroga al principio, ancor più generale, che la prescrizione non può cominciare a decorrere prima che il diritto possa esser fatto valere. Se quindi di norma la prescrizione della pena pecuniaria decorre dal giorno della commessa violazione, ciò non esclude che questo momento possa essere ritardato quando dalla violazione non nasce immediatamente il credito dell'Amministrazione completo di ogni suo elemento e tale da poter essere fatto valere.

Nel caso di specie si discuteva, però, della pena pecuniaria prevista nell'art. 43 della legge sulle successioni (nel testo modificato con l'art. 12 della legge 12 giugno 1930, n. 742) nel caso che il valore definitivamente accertato, diminuito di un quarto, sia superiore al valore dichiarato. Ciò significa, evidentemente, che la presentazione della denuncia di successione non solo non pone l'Amministrazione nelle condizioni di



Il problema relativo al momento iniziale della prescrizione della pena pecuniaria dovuta allo Stato in dipendenza della violazione delle norme contenute nella legge sulle imposte di successione ed, in genere, in dipendenza della violazione di norme contenute nelle leggi finanziarie — problema che la Corte del merito ha esattamente ritenuto costuisse il « punto essenziale » della controversia — è stato risolto legislativamente dall'art. 17 della l. 7 gennaio 1929 n. 4, il quale dispone che « il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria si prescrive col decorso di cinque anni dal giorno della commessa violazione ».

E non sa vedersi, pertanto, per quale motivo — pur riconoscendo la natura civile di una tale obbligazione — debba farsi ricorso, per la soluzione di detto problema, alla disposizione dell'art. 2935 del codice civile vigente, in specie se si considera che la disposizione del citato art. 17 della legge n. 4 del 1929, per il suo carattere di norma speciale, prevale necessariamente sulla norma generale del citato art. 2935, ancorché introdotta nel nostro ordinamento in epoca successiva.

Coerente con tale lineare premessa, la giurisprudenza di questa Suprema Corte ha sempre affermato che l'obbligazione di pagamento della pena pecuniaria sorge con l'infrazione della norma fiscale ed al momento di questa e che i verbali di accertamento della infrazione medesima possono avere efficacia interruttiva (si noti, non impeditiva) della prescrizione in corso, sempreché dagli stessi possa desumersi in modo non equivoco la manifestazione di volontà della P.A. creditrice di ottenere l'adempimento del debito, anche se non ancora specificamente determinato (Cass., n. 2824 del 1971; Id., n. 1186 del 1969; Id., n. 34 del 1968).

---

far valere il suo diritto, ma costituisce un presupposto del tutto ipotetico per la futura nascita del diritto, perché fino a quando il valore non sarà definitivamente determinato (in via amministrativa con accertamento non opposto o concordato o in via contenziosa con decisione passata in giudicato) resta incerto non solo il quanto ma il se della pena pecuniaria. Non è quindi concepibile che il diritto alla pena pecuniaria si prescriva prima che si possa verificare se esso è mai venuto ad esistenza.

Ma va considerato un ulteriore profilo. L'avviso di accertamento di valore interrompe la prescrizione per tutti quei diritti discendenti dalla determinazione di una maggiore base imponibile e quindi non solo per l'imposta complementare, ma anche per le sopratasse, le pene pecunarie e gli interessi. Ciò per la duplice considerazione che tutti questi accessori, legati nell'*an* e nel *quantum* all'accertamento di un maggior valore non potrebbero essere azionati separatamente e prima della definizione della valutazione e che, costituendo essi un credito indisponibile della Amministrazione, sono necessariamente legati alla sorte del credito di

Vale, tuttavia, la pena di chiarire come la norma (speciale) dell'art. 17 della legge del 1929 e quella (generale) dell'art. 2935 del cod. civ. vigente non siano fra loro incompatibili.

Sono note le dispute che, sotto l'impero del codice civile abrogato, il quale non dettava una norma espressa in proposito, si facevano in dottrina circa il momento iniziale della prescrizione.

Dottrina e giurisprudenza prevalenti non tardarono, peraltro, ad adottare, come criterio risolutivo, quello tradizionale dell'*actio nata*, determinando — sulla base di una sostanziale identificazione fra la azione e la ragione (ossia il diritto) — come momento iniziale della prescrizione quello stesso in cui sorge la ragione.

Orbene, è a questo stesso criterio che hanno prestato sostanzialmente adesione tanto il legislatore fiscale, con la norma dell'art. 17 della legge n. 4 del 1929 (in materia di repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) quanto — più tardi — il codice civile del 1942, con la disposizione dell'art. 2935, sebbene nei due casi la formula adottata sia diversa a cagione della diversa ampiezza del rispettivo campo di applicazione.

Alla stregua del principio dell'*actio nata* — e così pure alla stregua dell'art. 2935 c.c. che quel principio ha codificato — si fa distinzione fra diritti che possono farsi valere appena costituiti e diritti che, in tanto consentono l'esercizio dell'azione, in quanto siano stati violati.

Orbene, se residuano ancora dubbi circa la precisa identificazione di questi ultimi diritti, non è dubbio invece che rientrino nella prima categoria i diritti di obbligazione in genere (ed, in specie) le obbligazioni di « dare », in base appunto alla considerazione che l'obbligazione, appena sorta, attribuisce al creditore il diritto a chiederne l'adempimento, anche se non sia determinata nel suo ammontare.

---

imposta, come se l'accertamento, contenga o no superflue formule di salvezza (sanzioni come per legge; oltre sanzioni ed interessi e simili), sia sempre (e necessariamente) diretto ad interrompere la prescrizione, oltre che per l'imposta, per tutti gli altri diritti accessori.

Ciò è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza per quanto concerne gli interessi la cui prescrizione non comincia a decorrere finché il credito d'imposta è controverso ed è comunque interrotta dagli atti con i quali l'Amministrazione coltiva il suo diritto al tributo (Cass. 5 gennaio 1972, n. 20, in questa *Rassegna*, 1972, I, 281; 13 luglio 1973, n. 2023, *ivi*, 1973, I, 960).

D'altra parte l'accertamento di valore contiene una generica dichiarazione destinata a costituire la base imponibile sulla quale saranno liquidati successivamente tutte le somme dovute per vario titolo; esso non contiene un invito a pagamento o costituzione in mora (nemmeno per l'imposta), ma evidentemente interrompe la prescrizione su tutti i rapporti che traggono ragione dalla determinazione della base imponibile.

Si chiarisce, pertanto, come la disposizione dell'art. 17 della più volte citata legge n. 4 del 1929, allorquando stabilisce che il diritto della Finanza ad esigere la pena pecuniaria (conseguente ad infrazioni delle leggi finanziarie) si prescrive col decorso di cinque anni dalla commessa violazione, non faccia che applicare al campo delle peculiari obbligazioni di cui si tratta, lo stesso principio al quale — come accennato — si è ispirato il legislatore del 1942 nel dettare l'art. 2935 del cod. civ., dato che l'obbligazione di cui si tratta sorge al momento della violazione delle norme tributarie e che — per quel che concerne in particolare la infrazione qui considerata — la stessa si consuma al momento della presentazione della infedele denuncia di successione.

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

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 dicembre 1975, n. 4098 - *Pres. Rossi - Est. Scanzano - P. M. Raja (conf.) - Soc. Rodeo Simmenthal (avv. Guadagni) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Corsini)*.

**Imposta di registro - Agevolazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno - Primo acquisto di terreni e fabbricati - Trasferimento di stabilimento industriale già attivato e in dissesto - Esclusione dell'agevolazione.**

(d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598. art. 2 e 5).

*Il fine dell'agevolazione dell'art. 5 del d.l. 14 dicembre 1948 n. 1598 è quello di incrementare la formazione del patrimonio industriale mediante la trasformazione di terreni o fabbricati a destinazione agricola o civile in stabilimenti industriali tecnicamente organizzati; conseguentemente l'agevolazione non può essere riconosciuta per l'acquisto di un opificio industriale già attivato anche se in dissesto a causa di fallimento e anche se a seguito del trasferimento viene modificato il tipo di produzione industriale (1).*

---

(1) Viene confermato il recente indirizzo restrittivo (Cass. 6 dicembre 1974 n. 4032, in questa *Rassegna*, 1975, I, 210) in materia di primo acquisto di terreni e fabbricati per l'impianto di stabilimenti industriali nel Mezzogiorno. Sono da sottolineare le precisazioni che alla base dell'agevolazione sta la trasformazione di un bene a destinazione agricola o civile in un impianto industriale e che anche la completa trasformazione di un impianto per una produzione diversa non realizza il fine dell'incremento del patrimonio industriale, perché l'attivazione di una nuova iniziativa comporta la soppressione dell'iniziativa precedente. Né risulta indirettamente confermata la regola che l'agevolazione può essere accordata una sola volta sul trasferimento di un bene determinato.

(*Omissis*). — Col secondo motivo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 5 e segg. D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947 n. 1598; 2 e 3 L. 19 dicembre 1948 n. 1482; 36 e 37 L. 29 luglio 1957 n. 634 riproponendo la tesi secondo cui l'acquisto dovrebbe godere dei benefici tributari previsti per l'industrializzazione del mezzogiorno. Sostiene in proposito:

a) che detti benefici spettano anche quando la riattivazione di uno stabilimento preesistente viene a realizzare una finalità industriale nuova, come nel caso è avvenuto attraverso l'installazione di impianti e macchinari necessari per la produzione di carne conservata (attività, questa, del tutto diversa da quella originaria dello stabilimento, ed ormai cessata);

b) che la riattivazione è espressamente prevista, a fini agevolativi, degli artt. 2 e 3 della legge n. 1482/48, e non solo per gli stabilimenti che erano inattivi prima dell'entrata in vigore del DLCP S n. 1598/47;

c) che il diritto alle agevolazioni invocate è reso chiaro anche dagli artt. 36 e 38 della legge n. 634/57 che accordano benefici tributari anche ad atti secondari quali la costituzione e gli aumenti di capitale di società che si propongano di rilevare stabilimenti industriali, per ampliarli, trasformarli e riattarli.

Connesso col motivo ora riassunto è il terzo, che è anzi logicamente preliminare nella parte in cui censura come scarsamente motivato l'accertamento di fatto che costituisce il presupposto della decisione impugnata.

Denunciando ancora violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e segg. DLCP S 14 dicembre 1947 n. 1598, la Rodeo Simmenthal ripropone la tesi subordinata secondo cui, tassandosi i beni mobili separatamente dagli immobili, il beneficio dell'imposta fissa di registro doveva essere riconosciuto spettante almeno per questi ultimi. Lamenta che la Corte del merito, osservando in contrario che l'acquisto ebbe ad oggetto un complesso indivisibile, abbia adottato una motivazione insufficiente ed erronea, per aver trascurato che la legge, in tema di riattivazione di stabilimenti preesistenti, prevede separatamente gli atti economici concernenti gli immobili, i materiali di costruzione e le macchine.

Anche queste censure sono prive di fondamento.

Nell'interpretazione dell'atto della cui registrazione si discute, già il primo giudice aveva ritenuto che l'acquisto ebbe ad oggetto uno stabilimento industriale preesistente e funzionante. Proponendo appello, la Rodeo Simmenthal, più che negare che il suo acquisto concernesse una azienda come complesso organizzato, sostenne che questa caratteristica era priva di rilevanza per il fatto che lo stabilimento era dive-

nuto inservibile a causa dell'inattività seguita al fallimento. La Corte di Napoli ha comunque esaminato la questione nel suo duplice aspetto, confermando, da un lato (con riferimento anche alle relazioni di stima) che il decreto del giudice delegato aveva ordinato il trasferimento dell'intero stabilimento industriale con tutte le attrezzature e macchinari di cui era dotato e che costituivano un tutt'uno per la loro combinazione strutturale collegata allo svolgimento di una specifica attività produttiva, e, dall'altro, che la momentanea sospensione di questa per effetto del fallimento non valeva a sopprimere la suindicata caratteristica e la idoneità del complesso ad assolvere la finalità industriale per la quale era stato costituito.

Con tali argomentazioni, sufficienti e pienamente aderenti ai principi relativi all'azienda, detta Corte ha ritenuto che la Rodeo Simmenthal acquistò uno stabilimento industriale già esistente in territorio agevolato e tuttora idoneo a consentire lo svolgimento di una attività produttiva. E questo accertamento conduce a disattendere ogni altro assunto della ricorrente.

L'agevolazione tributaria di cui si discute è quella prevista dall'art. 5 DLCPS 14 dicembre 1947 n. 1598 secondo cui il primo trasferimento di proprietà di terreni e di fabbricati occorrenti per l'attuazione delle iniziative industriali di cui all'art. 2 è soggetto a imposta di registro e di trascrizione in misura fissa. L'art. 2 dello stesso decreto, nel testo risultante dal coordinamento con la l. 29 dicembre 1948 n. 1482, fa riferimento al primo impianto di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati ed all'ampliamento, trasformazione, ricostruzione e riattivazione di stabilimenti già esistenti nei territori contemplati dall'art. 1.

Nell'interpretazione del predetto art. 5 questa Suprema Corte ha, più volte, affermato che i benefici da esso previsti non si applicano agli acquisti di stabilimenti già esistenti (cass. 1111/63, 1548/65, 1410/73).

L'orientamento va confermato, condividendo il Collegio le ragioni che lo presidiano.

Lo scopo dell'agevolazione è quello di favorire l'industrializzazione del Mezzogiorno, incentivando le iniziative che ne arricchiscono il patrimonio produttivo. Il risultato perseguito dal legislatore si realizza nel caso in cui terreni e fabbricati acquistati servano di base per la creazione di nuovi stabilimenti, o ricevano comunque una destinazione industriale che prima non avevano, per essere impiegati nell'ampliamento, riattivazione o ricostruzione di stabilimenti preesistenti. È necessario cioè che immobili aventi una destinazione agricola, o genericamente civile o sia pure commerciale, attuata col mero scambio di beni, diventino immobili industriali mediante la loro utilizzazione in attività

produttive di beni o servizi. Detto risultato invece non si realizza quando l'acquisto ha ad oggetto immobili che già costituiscono uno stabilimento organizzato e possiedono la destinazione industriale che il legislatore vuole favorire. È evidente infatti che la trasformazione che in tal caso l'acquirente voglia farne (come nella specie) per utilizzare i beni secondo le esigenze di una nuova impresa, dà bensì vita a questa nuova iniziativa industriale, ma nel contempo viene a sopprimere l'industria preesistente impoverendo il relativo settore produttivo.

Ad una siffatta iniziativa il legislatore non è insensibile: ma le agevolazioni apprestate in proposito sono di altro tipo e consistono, come la Corte di merito ha posto in evidenza, nelle esenzioni disposte agli artt. 2 e 3 del citato decreto 1598/47.

Deve quindi concludersi, anche con riferimento alle disposizioni dell'art. 5 l. 9 dicembre 1948 n. 1482, che in tema di riattivazione e di trasformazione di stabilimenti esistenti, i benefici tributari riguardano i materiali da costruzione e le macchine a tali fini impiegati, e si estendono agli acquisti immobiliari solo nel caso che ai relativi beni venga impressa una destinazione industriale che prima essi non avevano. Rimane così confutato anche la tesi subordinata, sostenuta col terzo motivo, dell'applicabilità delle agevolazioni di soli immobili.

Deve infine aggiungersi che non giovano alla tesi della ricorrente gli artt. 2 e 3 della l. 1482/48 (che riguardano rispettivamente l'estensione a certe operazioni del Banco di Napoli, di Sicilia e di Sardegna, del privilegio di cui all'art. 7 D.L. 1 novembre 1944 n. 367 e agevolazioni tributarie per operazioni di credito), né l'art. 36 della L. 29 luglio 1957 n. 634 (che prevede agevolazioni per atti costitutivi di società, ed ha quindi un ambito ben delimitato, non estensibile alla diversa materia che ne occupa senza violazione del divieto dell'analogia, che in questo campo è tassativo), né l'art. 37 della stessa legge, che agevola la costituzione di ipoteche contestuali agli acquisti immobiliari previsti dall'art. 5 D.L. 1598/47.

Il ricorso deve essere pertanto rigettato, con la conseguenze di legge. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

## GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (\*)

CORTE DI CASSAZIONE, sez. III, 26 agosto 1975, n. 3018 - Pres. Del-  
fini - Rel. Bacconi - P.M. Pedace (conf.) - Impresa De Luca (avv.  
Freno) c. Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Tarin) e I.A.C.P.  
di Reggio Calabria (avv. Calarco).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale di appalto per  
i lavori di competenza del Ministero dei lavori pubblici - Richiamo  
nei contratti con enti pubblici diversi dallo Stato - Efficacia nego-  
ziale - Modifiche del capitolato generale di appalto - Irrilevanza nella  
disciplina del rapporto.**

(d.m. 28 maggio 1895, artt. 42 e segg.; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 43 e 47).

*Nei rapporti di appalto con enti pubblici diversi dallo Stato, e cioè  
quando le norme del capitolato generale di appalto richiamate dalle parti  
contraenti hanno natura contrattuale, il rapporto rimane disciplinato,  
anche per quanto concerne le previsioni di carattere processuale, dalle  
norme del capitolato generale di appalto vigente alla data di conclusione  
del contratto (1).*

(Omissis). — Con il primo motivo, il ricorrente afferma di aver  
correttamente proposto la domanda davanti al giudice ordinario com-  
petente, avvalendosi della facoltà di scelta concessa alle parti dagli  
artt. 43 e 47 del nuovo capitolato generale d'appalto per le opere di  
competenza del Ministero dei Lavori pubblici, approvato con d.P.R. 16  
luglio 1962, n. 1063; e sostiene che il Tribunale avrebbe errato nell'af-  
fermare apoditticamente che le norme suddette non sono applicabili

---

(1) Sui principi affermati nella sentenza in rassegna (ed in base ai  
quali è stata esclusa, nella specie, la competenza del giudice ordinario  
relativamente a contratto di appalto stipulato con richiamo alle norme del  
capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1865) cfr., da  
ultimo, Cass., 21 maggio 1975, n. 2006, *retro*, I, 752, con nota di richiamo  
ai precedenti, ed in particolare App. Roma, 17 luglio 1975, *retro*, I, 930.  
con nota contraria di ALBISINNI, *Capitolato generale oo.pp. approvato con  
d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063. Estensione obbligatoria alle opere di com-  
petenza della Regione siciliana: applicabilità delle norme di procedura alle  
controversie arbitrali in corso.*

(\*) Le decisioni in materia di acque pubbliche sono massimate ed  
annotate dall'avv. PAOLO VITTORIA.

al contratto in questione (stipulato il 26 maggio 1961), dato che appaltante è un ente diverso dallo Stato, per il quale le disposizioni del capitolato generale hanno carattere pattizio e non normativo. La nuova disciplina dovrebbe, invece, trovare applicazione per tutti i contratti non ancora giunti alla fase contenziosa prima della sua entrata in vigore: tanto più che gli IACP sono tenuti per legge ad uniformare i propri capitolati a quello generale dall'appalto di opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Il motivo è infondato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il capitolato generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici ha natura e valore normativo (di regolamento di organizzazione) soltanto nei confronti delle amministrazioni dello Stato. Per gli altri enti, ancorché tenuti ad *uniformare* i propri capitolati a quello generale dello Stato, le previsioni del suddetto capitolato costituiscono clausole negoziali, operanti per volontà pattizia e non in quanto imposte autoritativamente nel quadro di un rapporto che implica, entro certi limiti, la subordinazione di un soggetto all'altro anche durante il suo svolgimento. Ne segue, che, una volta formatasi la volontà contrattuale secondo la disciplina dettata dal capitolato generale per i lavori di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, vigente nel momento in cui il contratto è stato concluso (nella specie quello del 28 maggio 1895), l'intero rapporto è retto e deve svolgersi secondo quella disciplina: e le eventuali modificazioni sopravvenute del capitolato suddetto, varranno bensì come prescrizioni alle quali l'ente deve uniformare il proprio capitolato ed i propri contratti, ma non possono alterare il regime pattizio dei contratti in corso. Ciò vale, ovviamente, sia per le previsioni di carattere sostanziale, sia per le previsioni di carattere processuale, come quella concernente la competenza del giudice ordinario in alternativa con la competenza del Collegio arbitrale. La natura processuale delle norme invocate dal De Luca, dunque, non può incidere sulla clausola, di diverso contenuto, inserita nel contratto di cui si discute.

Anche il secondo motivo (con cui il ricorrente sostiene che, ammessa la natura pattizia della clausola compromissoria, essa dovrebbe ritenersi priva di effetto perché non approvata specificamente per iscritto, a norma dell'art. 1341, comma 2°, cod. civ.) è infondato. La questione prospettata è, infatti, preclusa, perché già decisa da questa stessa Corte, tra le stesse parti ed in ordine al medesimo rapporto, con la sentenza n. 1343 del 1970, sopra richiamata.

Va perciò dichiarata la competenza del Collegio arbitrale, con condanna dell'istante al rimborso delle spese ad entrambi gli intimati. — (Omissis).



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 10 ottobre 1975, n. 3250 - Pres. Stile - Est. Guerrieri - P. M. Pedace (conf.) - Mastrandrea (avv. Messina) c. Ente acquedotti siciliani - E.A.S. (avv. Stato Fiumara).

**Acque pubbliche ed elettricità - Competenza e giurisdizione - Dei tribunali delle acque - Controversie per danni da opere eseguite dalla P.A. - Danni derivanti da comportamento colposo - Ricomprensione - Condizioni.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140, lett. e).

*A norma dell'art. 140 lett. e) t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775 sono da considerare controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione, quelle in cui il danno sia conseguenza di un comportamento colposo, attivo od omissivo, posto in essere nel corso di operazioni che, attinenti alla sua esecuzione o manutenzione, rientrano nel processo produttivo dell'opera pubblica, perché in tal caso la valutazione della colpa importa apprezzamenti tecnici sulla corretta e razionale esecuzione dell'opera stessa in relazione agli interessi pubblici connessi al regime delle acque (1).*

(Omissis). — Con l'unico motivo di ricorso il Mastrandrea denunciando violazione degli artt. 140 (lett. e) del T.U. n. 1775 del 1933 e artt. 822 e 824 del cod. civ., sostiene che la affermazione della Corte di Messina, concernente il carattere demaniale dell'acquedotto dell'E.A.S., non è sufficiente a sorreggere la decisione in merito alla competenza del giudice specializzato, perché non tutte le cause per risarcimento di danni collegati ad opere di derivazione o manutenzione di acque pubbliche rientrano nella previsione dell'art. 140 citato.

La Corte di Messina, che aveva preso in esame solo quell'aspetto della controversia (e tale punto della decisione non costituisce oggetto di censura) non avrebbe tenuto presente che sono invece riservate alla cognizione di tali tribunali quelle controversie in cui o si discuta della demanialità delle acque, ovvero nelle quali colui che agisce per ottenere il risarcimento dei danni in conseguenza di tale esecuzione o manutenzione di opere, non lamenti la commissione di un fatto illecito, bensì deduca soltanto un rapporto di causalità fra l'esecuzione delle opere ed i danni subiti.

Orbene, proseguiva il ricorrente, sia nella citazione che nei successivi scritti difensivi di primo grado era stata prospettata la tesi della

---

(1) Nello stesso senso, tra le più recenti decisioni della Corte di Cassazione, cfr., Sez. I, 22 giugno 1974 n. 1897 e Sez. II, 29 gennaio 1974 n. 240, in *Giust. civ. Rep.*, 1974, *acque pubb. e priv.*, 32 e 37.

colpa, e quindi il fatto illecito, della pubblica amministrazione per « cattiva installazione dell'acquedotto e omessa manutenzione ». Nella specie poi era risultato, in base alla consulenza tecnica esperita in primo grado, che l'acquedotto era stato costruito con erronei criteri tecnici e che era stata trascurata la manutenzione di esso. Concludeva pertanto chiedendo che fosse ritenuta la competenza del tribunale ordinario. Replicava l'E.A.S. che l'illecito dedotto dal Mastrandrea era attinente alla cattiva installazione e omessa manutenzione dell'opera idraulica, e pertanto, a prescindere dalla generale previsione di cui all'art. 2043 c.c., si collegava alla specifica previsione di cui alla lett. e) del citato art. 140.

Il ricorso non è fondato.

Premesso che in base alla citata norma appartengono alla competenza del Tribunale delle acque pubbliche le controversie per risarcimento di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla P.A. va rilevato che il Mastrandrea nel sostenere che sussisterebbe la competenza dei tribunali ordinari sempreché a fondamento della domanda di risarcimento venga dedotto un fatto illecito della pubblica amministrazione si avvale di una interpretazione schematica e sostanzialmente errata di talune massime di questa Supremo Collegio.

Infatti il ricorrente omette di considerare che il danno, conseguenza dell'eventuale illecito della P.A. deve essere « occasionato » dalla esecuzione della opera pubblica, il che deve intendersi nel senso che il comportamento colposo della P.A. deve inerire ad operazioni le quali, con l'esecuzione delle opere o la manutenzione di esse, siano solo genericamente, o indirettamente, o addirittura occasionalmente connesse (Cass. 29 gennaio 1974, n. 240).

La opposta tesi del ricorrente, che presuppone che in ogni caso in cui si deduca comunque un comportamento della pubblica amministrazione e quindi un suo fatto illecito, sarebbe da escludere la competenza del Tribunale delle acque pubbliche, ha il torto di eludere la norma di cui all'art. 140 lett. e) del citato t.u., posto che è difficilmente ipotizzabile un danno che dipenda obiettivamente dalla esecuzione o manutenzione dell'opera pubblica senza che sia configurabile un comportamento colposo della stessa (tranne le ipotesi di caso fortuito o forza maggiore in cui in ogni modo sarebbe da escludere ogni responsabilità della P.A.). Al contrario è ragionevole ritenere, invece, che l'ipotesi prevista dalla normativa in oggetto riguardi proprio i casi in cui il danno si presenti come la conseguenza di un comportamento colposo, attivo ed omissivo, posto in essere nel corso delle operazioni *lato sensu* attinenti alla esecuzione o manutenzione dell'opera concernente le acque pubbliche, vale a dire ad operazioni rientranti nel relativo processo produttivo: ciò perché in tal caso,

la valutazione della colpa importa apprezzamenti tecnici sulla corretta e razionale esecuzione dell'opera stessa in relazione agli interessi pubblici connessi al regime delle acque e quindi richiede indagini per le quali il giudice specializzato è particolarmente competente e attrezzato. In questo senso, dirimendo eventuali perplessità che potessero persistere in proposito, si è del resto già espressa la Suprema Corte con la già citata sentenza n. 240 del 1974.

Posta dunque la questione in questi termini, e poiché nella specie non vi è contestazione sul punto che la colpa della P.A. sia dedotta per cattiva installazione dell'acquedotto e omessa manutenzione, e non in relazione ad attività indirette o occasionali (punto questo che comunque, coinvolgendo apprezzamento di fatto, non potrebbe essere oggetto di esame in questa sede di legittimità) sono le stesse premesse e gli stessi argomenti del ricorrente che si ritorcono contro la tesi da lui sostenuta, sicché, così integrata la motivazione della sentenza della Corte di Messina, il ricorso deve, conseguentemente, essere rigettato.

Il ricorrente deve essere condannato, in favore dell'Ente Acquedotti Siciliani, al pagamento delle spese del procedimento di cassazione liquidate come in dispositivo. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 25 ottobre 1975, n. 3561 - Pres. Ferrati - Est. Sagnelli - P. M. Pedace (conf.) - Boccalari, Cavalari e S.p.az. Immobiliare Alluvione (avv. G. Stella Richter, Bianchi e Chiesa) c. Ministero delle finanze (avv. Stato Cavalli).**

**Acque pubbliche ed elettricità - Competenza e giurisdizione - Incrementi alluvionali - Incontestata estraneità all'alveo - Controversia sull'appartenenza - Tribunali delle acque - Competenza - Esclusione.**

(cod. civ., artt. 941 e 947; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140, lett. b).

*La causa, in cui, sul presupposto pacifico della loro estraneità all'alveo di un fiume, si controverte sulla appartenenza di terreni alluvionali ai proprietari confinanti o al patrimonio dello Stato, rientra nella competenza del giudice ordinario non specializzato e non in quella dei tribunali delle acque pubbliche (1).*

---

(1) Il principio affermato nella sentenza in rassegna è stato più volte enunciato dalla Corte di cassazione, da ultimo con la sentenza, Sez. I, 3 dicembre 1974 n. 3936, in *Foro it.*, 1975, I, 312 e *Giust. civ.*, 1975, I, 639.

Sulla nozione di alveo, cfr. la giurisprudenza richiamata in nota a Trib. sup. acque 7 marzo 1974 n. 4, in questa *Rassegna*, 1974, I, 737.

(*Omissis*). — Con l'unico motivo i ricorrenti sostengono che 1) è pacifico che gli incrementi fluviali non fanno più parte dell'alveo del fiume Po, tanto che la stessa Amministrazione nel 1963, nel delineare l'attuale tracciato dell'alveo (non in contestazione) li ha lasciati alle spalle della curva di navigazione n. 15; 2) lo stabilire se tali incrementi, non più demaniali, siano tuttavia beni patrimoniali della pubblica amministrazione o siano acceduti alle proprietà private confinanti, non involge indagini tecniche, che possano giustificare la competenza del giudice specializzato secondo la *ratio* della previsione dell'art. 140 citato. Il ricorso è fondato. Oggetto della controversia non è la delimitazione dell'alveo del fiume Po ed, in particolare, la ripartizione — in senso orizzontale — dei terreni tra demanio idrico e proprietà privata, ma, nella impostazione data alla *causa petendi* e al *petitum* nella loro valutazione univoca (*petitum* sostanziale), lo stabilire se i terreni alluvionali di cui è causa, che non fanno più parte dell'alveo, debbano essere considerati di origine naturale o artificiale e siano, quindi, di pertinenza degli attori oppure rientrino nel patrimonio dello Stato.

L'eventuale opportunità di accertare gli effetti derivati ai terreni alluvionali dalla costruzione della curva di navigazione n. 15 non sposta i termini della controversia nella impostazione ad essa data con l'atto di citazione, poiché la domanda proposta dagli attuali residenti parte dalla premessa indiscussa che i terreni in questione non fanno più parte dell'alveo del fiume Po. Il giudice non è chiamato ad accertare la configurazione dei terreni alluvionali nel confine verso l'alveo del fiume, ma se attualmente debbano essere considerati o meno di proprietà degli attori, ed ogni eventuale indagine tecnica sarà essenzialmente relativa alla causa del venir meno della pertinenza dei terreni all'alveo e, cioè, all'accertamento della loro derivazione da fatti naturali o dall'opera della Pubblica Amministrazione.

La questione della delimitazione dell'alveo non è stata invece, mai oggetto di contestazione, avendo gli attori fatto piena acquiescenza alle decisioni in merito della competente autorità amministrativa.

La sentenza n. 2640 del 1969 di questa Corte, contrariamente a quanto si afferma nella sentenza impugnata, è perfettamente aderente alla fattispecie. In essa si fa una netta distinzione tra fatto storico consistente nella passata appartenenza di un terreno all'alveo di un fiume e, pertanto, al demanio idrico e l'attualità della contestazione dei limiti e della estensione dell'alveo, escludendosi la competenza del giudizio specializzato nel secondo caso, nel quale la contestazione è inerente a terreni che, pur avendo fatto parte dell'alveo del fiume, sono attualmente esterni alla linea di « perimetrazione » del corso di acqua.

La fattispecie esaminata nella sentenza citata è sostanzialmente identica a quella oggetto della presente controversia, in cui non ricorre affatto la ipotesi prevista dall'art. 140 lett. b del t.u. del 1933, che, come questa Corte ha più volte affermato, concerne esclusivamente la delimitazione dell'alveo, ossia la determinazione della linea di confine tra demanio idrico, inteso come zona di terreno interessata al deflusso delle acque pubbliche, e la proprietà privata confinante (sent. 9 marzo 1973 n. 659; 10 dicembre 1970 n. 2627; 16 novembre 1970 n. 2423; 13 dicembre 1969 n. 3955).

In accoglimento dell'istanza di regolamento di competenza va, pertanto, dichiarata la competenza per materia del Tribunale di Brescia, con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI APPELLO DI PALERMO, 23 settembre 1975 - Pres. Scarpulla - Rel. Albanese - Fallimento Ruso e Cangemi (avv. Maniscalco Basile) c. Assessorato ai lavori pubblici della Regione siciliana (avv. Stato Mancuso).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolato speciale di appalto - Prezzi unitari - Indicazione in lettere ed in cifre - Discordanza - Prevalenza dell'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione.**

(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 72, secondo comma).

*Poiché il capitolato speciale predisposto dall'amministrazione appaltante, nel caso in cui l'offerta dei concorrenti alla gara per l'aggiudicazione sia formulata in base e con riferimento a tale capitolato, assume significato e rilievo di elemento dell'offerta, in ogni sua parte, tecnica ed economica, qualora vi sia discordanza tra il prezzo indicato in lettere e quello indicato in cifre trova applicazione, direttamente o quanto meno in via di interpretazione estensiva, il principio stabilito dall'art. 72, secondo comma, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, e deve quindi ritenersi valida l'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione (1).*

(1) Nella prima parte della sentenza, di cui appare superflua la pubblicazione, risultano riaffermati gli oramai consolidati principi sul carattere generale dell'istituto della riserva, sull'onere della tempestiva riserva per maggiori oneri che si assumano sostenuti in conseguenza della sospensione dei lavori o anche per fatti cosiddetti continuativi, e sulla decadenza dell'appaltatore da richieste riferibili a partite di lavori o a somministrazioni contabilizzate senza contestuale formulazione di riserve, con « definitiva non opponibilità all'amministrazione appaltante delle circostanze determinanti il maggior costo, che resta conseguentemente a carico dell'appaltatore senza possibilità di rivalsa ».

Da segnalare il principio riassunto nella massima sopra riprodotta, convincentemente motivato e coerente con il sistema, ed in particolare con

(*Omissis*). — Egualmente infondata, infine, è la pretesa (enunciata in L. 443.580.987) fondata sull'assunto secondo cui per i lavori di scavo di sbancamento era stato contrattualmente fissato il prezzo di L. 5.885 per metro cubo, e non quello di solo lire 585 in base al quale, invece, quei lavori furono contabilizzati e pagati.

Deduce in relazione l'appellante che nella copia in suo possesso, formata e rilasciata dall'amministrazione committente, del contratto di appalto stipulato per l'esecuzione della particolare opera pubblica il prezzo dell'anzidetta prestazione di lavori (di scavo di sbancamento) è, all'art. 40 dell'elenco dei prezzi contenuto nel capitolato speciale, indicato diversamente, in lettere e in cifre, in lire cinquemilaottocentottantacinque e in lire 585; e deduce ancora che con tale diversa indicazione di prezzo in lettere e cifre il capitolato speciale, predisposto dall'amministrazione appaltante, fu esibito agli imprenditori aspiranti a partecipare alla licitazione privata indetta per l'aggiudicazione dell'appalto. Sostiene, ciò premesso, l'appellante che l'indicazione del minore prezzo in cifre è effetto di mero errore di scritturazione, e che la aggiudicazione e la stipulazione dell'appalto debbono ritenersi avvenute sulla base del più elevato prezzo indicato in lettere, per concorrenti ragioni formali e sostanziali. Secondo l'appellante, infatti, in caso di difformità nello stesso atto, la indicazione in lettere prevale su quella in cifre, in forza di principio generale dell'ordinamento, espressamente codificato per la materia della cambiale e degli assegni ma applicabile ad ogni altra materia; e peraltro, nel caso, in concreto, il prezzo indicato in

---

l'esigenza di aver riguardo alla condizionante correlazione dell'offerta con gli estremi delle indicazioni alle quali tale offerta deve necessariamente riferirsi, e quindi anche alle clause del capitolato speciale di appalto ed al relativo elenco dei prezzi unitari.

La validità, anche sotto il profilo sostanziale, della soluzione adottata risulta del resto confermata, nell'ultima parte della motivazione, da ulteriori e molteplici argomentazioni desunte dai dati di progetto, dal computo metrico estimativo, dai vari atti forniti in visione ai partecipanti alla gara, dal raffronto con gli altri prezzi unitari previsti per analoghe e più onerose categorie di lavoro, e dallo stesso costo complessivo preventivato per l'esecuzione dei lavori appaltati, tutti elementi che concorrevano invero a dimostrare, anche nel merito, ed anche indipendentemente dall'affermata presunzione legale, che il prezzo voluto dalle parti contraenti era effettivamente quello indicato in cifre.

Considerato che tale prezzo era stato applicato, senza alcuna contestazione o riserva, a tutti i lavori contabilizzati fino al decimo stato di avanzamento (pari « alla quasi totalità dei lavori di scavo di sbancamento previsti in contratto ») va piuttosto osservato che la riserva in argomento iscritta alla firma dell'undicesimo stato di avanzamento, e che i giudici di appello hanno ritenuto di dover esaminare nel merito sia pur con limitato riferimento al quantitativo contabilizzato in tale stato di avanzamento, si

lettere, e questo soltanto, è, per la sua congruità (sia pure approssimata per eccesso), quello che effettivamente corrisponde alle previsioni e alla volontà dell'amministrazione appaltante, quello che fu da questa tenuto a calcolo nella progettazione dell'opera, e quello, infine, che costituisce il punto di incontro e il vero oggetto della volontà contrattuale, esclusa la stessa ipotizzabilità di una concorde considerazione del minore prezzo erroneamente indicato in cifre, di assoluta evidente insufficienza rispetto al costo effettivo notorio della particolare prestazione.

Simili deduzioni dell'appellante sono prive di fondamento, giuridico e di fatto, e vanno disattese. Il criterio di stipulazione del contratto di appalto mediante asta pubblica o licitazione privata, invero, comporta che ciascuno dei partecipanti alla gara per l'aggiudicazione assume, mediante la formulazione della propria offerta posizione e vesti di proponenti e che all'amministrazione appaltante, dell'offerta destinataria, spetti la veste di parte accettante. E certamente, nel caso in cui l'offerta sia formulata in base e con riferimento al capitolato speciale predisposto dall'amministrazione appaltante, questo capitolato assume significato e rilievo di elemento dell'offerta, in ogni sua parte, tecnica ed economica. Ciò posto, trova applicazione, direttamente o quanto meno in via di interpretazione estensiva, il principio sancito dall'art. 72 del regolamento sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827, secondo cui « quando in una offerta alla asta vi sia discordanza tra il prezzo indicato in lettere e quello indicato in cifre, è valida l'indicazione più

---

sarebbe dovuta riconoscere invece *a priori* inammissibile, per l'acquiescenza prestata dall'appaltatore al criterio di contabilizzazione in precedenza, e senza contestazioni, adottato.

In via di principio, invero, non può negarsi la rilevanza preclusiva che assume, in tali casi, l'acquiescenza dell'appaltatore al criterio di contabilizzazione (o di misurazione) adottato dal direttore dei lavori, anche perché risulta evidentemente privo di senso concreto e viziato, nella sostanza, il formalistico criterio di ammettere la riserva, in quanto in tali limiti tempestiva, per il solo residuo quantitativo (spesso di irrisoria portata) al quale la riserva sia *stricto jure* riferibile; e deve quindi ritenersi, proprio sulla base del principio secondo cui « si avranno come accertati i fatti registrati » senza riserve, che il difetto di tempestiva contestazione comporti la *consolidazione* del criterio applicato nella contabilizzazione o nella misurazione dei lavori, tale da precludere la possibilità di rimettere tale criterio in discussione anche relativamente a successive registrazioni contabili.

Da segnalare, infine, che criterio diverso da quello stabilito con l'art. 72, secondo comma, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 risulta ora contemplato, per il caso di licitazione mediante offerta di prezzi unitari, dall'art. 5, quarto comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 14, secondo cui come prezzo unitario offerto (da indicare in cifre ed in lettere) « vale in caso di discordanza il prezzo indicato in lettere ».

vantaggiosa per l'amministrazione » appaltante. Se, quindi, dovesse ritenersi, con l'appellante che, nell'appalto cui si ha riguardo, la partecipazione alla licitazione privata dell'imprenditore fallito, per cui sta in giudizio il curatore, e la sua offerta siano avvenute in base al capitolato speciale poi allegato in copia al contratto stipulato (e all'elenco dei prezzi che ne fa parte), ove è rilevabile la diversa indicazione in lettere e in cifre del prezzo dei lavori di scavo di sbancamento, dovrebbe necessariamente giudicarsi, prescindendo da qualsiasi indagine in ordine alla volontà effettiva dell'imprenditore anzidetto, che il contratto di appalto si è formato sulla base del prezzo minore indicato in cifre, perché in esso è ad evidenza riconoscibile l'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione appaltante, e per ciò l'offerta che deve ritenersi validamente accettata dall'amministrazione medesima. E, per la specialità della materia e la specificità della disciplina del caso, resa per un verso escluso il ricorso ai diversi criteri ai quali l'appellante fa riferimento (peraltro anch'essi specifici alla materia particolare della cambiale e dell'assegno, e per ciò incapaci di esprimere un principio generale dell'ordinamento valido in ogni caso e in ogni campo), e per altro verso non è consentita l'applicazione della subordinatamente invocata disciplina dell'errore nella formazione o nella enunciazione della volontà contrattuale (cui la prevalenza legislativamente riconosciuta per mera considerazione di carattere oggettivo, a una sola tra due dichiarazioni che intuitivamente, soltanto per errore, non coincidono, come invece dovrebbero, non lascia margine di operare. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 13 giugno 1975, n. 14 - Pres. Danzi - Rel. Moscone - Amministrazione delle finanze (avv. Stato Albisinni) c. E.N.E.L. (avv. Bartoluzzi e Conte).

**Acque pubbliche ed elettricità - Canoni - Decorrenza - Grandi derivazioni - Termine originario di ultimazione dei lavori - Sospensione del canone - Possibilità - Limiti.**

(t.u., 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 37, comma 2; r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, art. 17).

*Per le grandi derivazioni di acqua pubblica l'obbligo di pagamento del canone decorre improrogabilmente dalla scadenza del termine originariamente assegnato per la ultimazione dei lavori, ma ciò non esclude che pur dopo la scadenza del termine originario l'obbligo resti sospeso se l'Amministrazione concedente, nell'esercizio del potere*



*discrezionale di tutela dei pubblici interessi e non per ragioni riconducibili a fatto del concessionario, ordini di sospendere la realizzazione di opere indispensabili per l'uso dell'acqua (1).*

(*Omissis*). — È opportuno ricapitolare le seguenti circostanze, su cui ci si dovrà soffermare nell'esame dell'impugnazione e che risultano provate dai documenti prodotti o sono, comunque, pacifiche fra le parti:

a) con l'atto di concessione e col relativo disciplinare venne stabilito fra l'altro, che i lavori concernenti il secondo gruppo di centrali avrebbero dovuto essere ultimati entro il 12 novembre 1959 e che da questa data sarebbe decorso l'obbligo di corrispondere il canone annuale di L. 9.766.941,28, comprendente anche il canone di Lire 4.534.619,68, già dovuto con decorrenza dal 12 novembre 1957 per il primo gruppo di centrali;

b) dal 12 novembre 1959 al 29 maggio 1963 fu sempre pagato anticipatamente il suddetto canone di L. 9.766.941,28 finché, a partire dal 30 maggio del 1964, l'E.N.E.L. ricominciò a versare una somma corrispondente a quello che, fra il 12 novembre 1957 e il 12 novembre 1959, era stato il canone dovuto soltanto per il primo gruppo di centrali;

c) con decreto 29 maggio 1956 il Ministro per i lavori pubblici, su richiesta del concessionario motivata da un anticipo della realizzazione delle opere del primo gruppo e da altri suoi impegni, prorogò, relativamente al secondo gruppo di centrali, al 12 maggio 1958 la presentazione del progetto esecutivo, al 12 novembre 1958 l'inizio dei lavori e al 12 novembre 1961 la loro ultimazione;

d) con decreto 15 gennaio il medesimo ministro, su richiesta del concessionario motivata dalla necessità di più compiute indagini geoidrologiche per la progettazione della diga di Caprile, accordò un'ulteriore proroga dei termini suddetti, rispettivamente, al 12 maggio 1961, al 12 novembre 1961 e al 12 novembre 1964;

---

(1) La sentenza confermata, Trib. reg. Venezia 27 ottobre 1972 può leggersi in *Rass. giur. Enel*, 1972, 938.

Sulla decorrenza dell'obbligo di pagamento del canone dalla scadenza del termine originariamente assegnato per la ultimazione dei lavori, Cass., 12 giugno 1969 n. 2080, *Rass. giur. Enel*, 1969, 635; sulla irrilevanza a tal fine della concessione di proroghe, Trib. sup. acque, 1 dicembre 1959 n. 32, *Acque bonif. costruz.*, 1959, 592.

Trib. sup. acque 3 febbraio 1967 n. 2, *Cons. Stato*, 1967, II, 141 ha affermato che se la p.a. non trasferisce al concessionario il possesso materiale del bene oggetto della concessione non può pretendere di trattenere le somme riscosse *sine causa* a titolo di canone per la concessione.

e) l'Ufficio del Genio Civile di Belluno con fonogramma del 28 dicembre 1963, in considerazione degli studi e ricerche in corso sulla stabilità delle pendici del serbatoio di Caprile, dispose la sospensione di tutti i lavori inerenti allo sbarramento sul Cordevole; indi con lettera del 28 febbraio 1964 confermò la disposta sospensione, rimettendo all'E.N.E.L. di valutare l'opportunità o meno di sospendere anche i lavori d'altro genere, relativi alla costruzione dell'impianto;

f) con decreto 22 dicembre 1964 il Ministro dei lavori pubblici, su richiesta del concessionario motivata dalla disposta sospensione di tutti i lavori inerenti allo sbarramento del Cordevole, prorogò al 12 novembre 1967 il termine per l'ultimazione dei lavori relativi al secondo gruppo di centrali.

Ciò premesso, si rileva che col primo motivo l'Amministrazione appellante denuncia la violazione del secondo comma dell'art. 37 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, e dell'art. 17 r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, deducendo che il Tribunale Regionale di Venezia errò nel ritenere che l'ordine di sospensione dei lavori, emesso dal Genio Civile quando era scaduto da tempo il termine del 12 novembre 1959, originariamente fissato per l'ultimazione delle opere, potesse sospendere l'obbligo di corrispondere il canone, giacché l'improrogabile decorrenza di questo obbligo non era suscettibile di spostamento per effetto delle tre proroghe concesse per l'ultimazione delle opere e giacché, comunque, di tali proroghe la prima era stata accordata nell'esclusivo interesse del concessionario e le altre per la necessità di ovviare a difetti di progettazione imputabili al medesimo.

Tali censure non sono fondate.

È indubbio che, ai sensi del secondo comma dell'art. 37 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, il pagamento del canone per le grandi derivazioni decorre « improrogabilmente » dalla scadenza del termine « originariamente » assegnato per l'ultimazione dei lavori e che, ai sensi della lett. b) dell'art. 17 Reg. 14 agosto 1920, n. 1285, esso è dovuto quando anche il concessionario non faccia uso volontariamente della concessione, ovvero non possa farne uso per fatti o circostanze non riconducibili all'Amministrazione concedente. Né qui vi è discussione al riguardo, tanto è vero che l'E.N.E.L. non contesta di aver pagato debitamente il canone relativo alle centrali « Saviner II » e « Alleghe » per tutto il periodo dal 12 novembre 1959 al 28 dicembre 1963, nonostante che il termine del 12 novembre 1959, originariamente fissato per l'ultimazione dei lavori, fosse stato prorogato dapprima al 12 novembre 1961 e poi al 12 novembre 1964.

Ma nel presente giudizio si discute se l'obbligo del pagamento venga meno qualora l'impossibilità di far uso delle acque sia determinata da un fatto della stessa Amministrazione concedente: fatto che,

nella specie, viene indicato nell'ordine dell'Ufficio del Genio Civile di Belluno di sospendere *sine die* la realizzazione delle opere occorrenti per l'esercizio di tale uso. Ora, la possibilità della soluzione positiva non si può respingere a *priori*, perché in taluni casi lo stesso t.u. n. 1775 del 1933 ammette esplicitamente che fatti della concedente possano far venir meno o ridurre l'obbligo di corresponsione del canone (terzo comma dell'art. 48, in tema di modificazione delle acque per l'esecuzione di opere da parte dello Stato; sesto comma dell'art. 55, in tema di pronuncia di decadenza dalla concessione).

A un simile quesito il primo giudice ha dato risposta affermativa, ponendo come presupposto che il canone ha funzione di corrispettivo pecuniario del bene concesso e che, quindi, sono applicabili senz'altro i principi fondamentali vigenti in materia di rapporti giuridici a carattere sinallagmatico, e deducendone poi che, per la cessazione dell'obbligo di corrispondere il canone, è sufficiente un comportamento obbiettivo dell'Amministrazione concedente, che determini il mancato godimento dell'acqua assentita. La pronuncia è sostanzialmente esatta, sebbene non si possano condividere talune affermazioni troppo categoriche della sentenza impugnata.

Come si desume dal complesso delle norme dettate dagli artt. 35, 36, 37, 48 e 55 del t.u. n. 1775 del 1933 in materia di determinazione del canone e di obbligo del relativo pagamento, il canone rappresenta la prestazione dovuta per legge in correlazione al godimento dell'acqua pubblica assentita, onde il rapporto di concessione si qualifica come bilaterale oneroso e le rispettive obbligazioni delle parti hanno un certo carattere di corrispettività in senso ampio, pur mancando fra esse un rapporto riconducibile nell'ambito del sinallagma proprio dei contratti a prestazioni corrispettive del diritto privato. In base a questi principi, sulla cui fondatezza sarebbe superfluo dilungarsi, avendo questo Tribunale Superiore avuto ripetutamente occasione di affermarli (da ult. 16 giugno 1971, n. 14), in conformità, per di più, con una costante giurisprudenza della Corte di Cassazione (da ult. 25 maggio 1971, n. 1539), si deve escludere che, in controversie del genere di quella attuale, si possa fare indiscriminato ricorso a norme e principi che regolano i rapporti giuridici privatistici a carattere sinallagmatico. Tuttavia non sembra possibile porre in dubbio che, qualora l'Amministrazione concedente impedisca essa stessa di poter disporre dell'acqua assentita per ragioni non riconducibili in alcun modo al comportamento del concessionario, questi rimanga esonerato dall'obbligo della corresponsione del canone per tutta la durata dell'impedimento, in virtù di quella stretta correlazione fra disponibilità dell'acqua e canone, di cui sopra si è detto, e considerato al tempo stesso che anche nel campo delle concessioni-contratto è sicuramente applicabile, quanto

meno, il principio generale e fondamentale che ogni contratto va eseguito secondo buona fede. D'altra parte, anche nel caso dei rapporti giuridici privatistici a carattere sinallagmatico, un contraente non può valersi del diritto di sospendere o di rifiutare definitivamente l'esecuzione della propria prestazione per il puro e semplice fatto oggettivo dell'inadempimento della controprestazione, quando questo sia giustificato da un comportamento di lui.

Venendo alla specifica fattispecie in esame, il rifiuto dell'E.N.E.L. di continuare a corrispondere il canone appare legittimo, giacché da un lato la stessa Amministrazione concedente gli impose di sospendere *sine die* la realizzazione delle opere indispensabili per esercitare l'uso dell'acqua, e giacché, dall'altro, non risulta che una siffatta imposizione fosse giustificata da un qualsiasi comportamento dell'E.N.E.L. stesso, costituente inadempienza agli obblighi specificamente assunti e all'obbligo generale del *neminem laedere* e di non mettere in pericolo la pubblica incolumità.

Sotto il primo aspetto, non si regge in alcun modo la distinzione che, in sede di discussione orale, l'appellante ha preteso di poter fare tra il Servizio Dighe, al quale si riallaccia l'ordine di sospensione impartito dal Genio Civile di Belluno, gli altri organi dell'Amministrazione dei lavori pubblici, competenti in materia di rilascio e di attuazione della concessione, e l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, a cui spetta la riscossione dei canoni. Infatti, stante l'unicità della personalità giuridica dello Stato, è sicuramente sempre il medesimo soggetto quello che accordò la concessione, che dispose in data 28 dicembre 1963 di sospendere tutti i lavori per lo sbarramento del Cordevole e che agisce nel presente giudizio per ottenere il pagamento di canoni scaduti.

Sotto il secondo aspetto, non si può ovviamente contestare la legittimità del provvedimento con cui l'Amministrazione concedente, nell'ambito del suo potere discrezionale per la tutela dei pubblici interessi, ritenga di disporre la sospensione di tali lavori, essendo emersi a suo giudizio nuovi elementi circa la stabilità delle pendici del serbatoio di Caprile, per cui appariva necessario che l'attuazione del detto sbarramento fosse preceduta da ulteriori studi e ricerche. Resta però il fatto, per quanto concerne la questione dell'obbligo del canone, che, se il concessionario aveva ormai acquisito il diritto di procedere alla attuazione di tutte le opere occorrenti per lo sfruttamento dell'acqua, a seguito di tempestiva presentazione del relativo progetto e di regolare approvazione di esso, incombeva sull'attuale appellante l'onere di fornire la prova eventuale che la mancata considerazione anteriore di quegli elementi fosse dipesa, non già da un suo modo di valutare le cose, ma da errori di progettazione o da altre ragioni, di cui non

fosse stato possibile rendersi conto al momento dell'approvazione del progetto, per fatto addebitabile esclusivamente al concessionario. Ora, una prova di questo genere non è stata data e, anzi, nemmeno offerta o prospettata. Per contro, a quanto risulta dagli atti di causa, deve ritenersi che, prima della sospensione disposta il 28 dicembre 1963, il progetto esecutivo era stato approvato e quindi i lavori erano stati iniziati, e che, successivamente alla sospensione stessa, rimase fermo il medesimo progetto, senza che alcuna variante fosse richiesta dalla Amministrazione concedente o proposta dal concessionario. Infatti, mentre col d.m. 15 gennaio 1959 si dà atto della volontà del concessionario di procedere a più compiute indagini e all'uopo si prorogano i termini per la presentazione del progetto esecutivo e per l'inizio dei lavori (presupponente, questo inizio, l'approvazione del progetto), nel d.m. 22 dicembre 1964 si dà atto soltanto dell'intervenuta sospensione, nulla si dice circa modificazioni del progetto esecutivo precedente su richiesta dell'Amministrazione concedente o per iniziativa del concessionario, e ci si limita a prorogare il termine per l'ultimazione dei lavori. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 27 giugno 1975, n. 16 - Pres. Danzi - Rel. Salvatore - Azienda municipalizzata acquedotto di Palermo (avv. Fornario, Accardi, Mistretta e Seruseri) c. Prefetto di Palermo e altro (avv. Stao Albisinni).

**Acque pubbliche ed elettricità - Competenza e giurisdizione - Tribunale superiore delle acque e Consiglio di Stato - Provvedimenti in materia di acque pubbliche - Competenza del Tribunale superiore.**  
(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143).

*La giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche quale giudice degli interessi ricomprende tutte le controversie derivanti da provvedimenti in materia di utilizzazione di acque pubbliche da qualunque organo adottati (1).*

(*Omissis*). — I ricorsi, oggettivamente e soggettivamente connessi, vanno riuniti ai fini di una unica decisione.

---

(1) Cass., Sez. un., 7 dicembre 1974 n. 4089, richiamata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1975, I, 428: *ivi*, al punto 9 della nota *Requisizione e limitazioni temporanee dell'uso di acque pubbliche oggetto di concessione*, cfr. la giurisprudenza relativa alla questione cui ha riguardo la massima. Cfr., altresì, *infra*, Trib. sup. acque, 15 luglio 1975 n. 19 e la relativa annotazione.

Ciò premesso, ha carattere preliminare l'esame della eccezione di difetto di giurisdizione di questo Tribunale Superiore, adito in sede di legittimità, sollevata dall'Avvocatura Generale dello Stato sotto il profilo che la requisizione disposta dal Prefetto non inciderebbe su acque pubbliche.

Tale eccezione è destituita di fondamento e va, quindi, disattesa.

La giurisdizione di questo Tribunale Superiore, quale giudice degli interessi, ricomprende tutte le controversie derivanti da provvedimenti in materia di utilizzazione di acque che, a norma dell'art. 1 del testo unico n. 1775 del 1933, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse (cfr. Cass. SS.UU. 7 dicembre 1974 n. 4089), a nulla rilevando la natura dell'organo che abbia adottato i relativi provvedimenti (cfr. Trib. Sup. 17 maggio 1973 n. 19).

Ora la natura pubblica delle acque in ordine alle quali è intervenuto il provvedimento prefettizio di requisizione non può essere validamente contestata atteso che le stesse, con l'impugnato provvedimento, sono state destinate a soddisfare le esigenze, indiscutibilmente pubbliche, di approvvigionamento idrico dei Comuni di Casteldaccia, S. Flavia, Bagheria, Ficarazzi e Villabate.

Sussiste, pertanto, la giurisdizione di questo Tribunale Superiore sulla controversia introdotta con il ricorso proposto dall'azienda municipalizzata di Palermo avverso il decreto prefettizio del 29 gennaio 1971.

Tale ricorso, peraltro, si appalesa inammissibile per difetto di interesse processuale.

L'azienda ricorrente, prima del provvedimento surricordato, per l'approvvigionamento idrico della città di Palermo fruiva delle acque delle sorgenti di Scillato addotte tramite l'omonimo canale, nel quale nei periodi di magra, come la stessa ricorrente precisa, vi immetteva le acque del Pozzo Due Torri.

Con il provvedimento fatto oggetto del primo ricorso, nel disporsi la requisizione del pozzo Speciale, è stata autorizzata l'immissione nel canale Scillato dell'acqua del suddetto pozzo con contestuale sospensione dell'immissione nel canale anzidetto delle acque del pozzo Due Torri.

Ciò premesso, va rilevato, alla stregua delle affermazioni contenute al riguardo nel provvedimento impugnato e non contestate dall'azienda ricorrente, che l'acqua edotta dal Pozzo Due Torri ha una portata di l/s 35. Ora, poiché la portata da edursi dal pozzo Speciale, oggetto della requisizione è stata valutata in l/s 70 e poiché il provvedimento *de quo* ha disposto che l/s 35 dovranno essere restituiti all'azienda ricorrente, deve escludersi che la stessa nella nuova situazione, essendo rimasta inalterata anche la portata integrativa di cui sopra si è fatto cenno, possa contare su di un quantitativo di acque inferiore a quello sul quale, sempre ovviamente sul piano del mecca-

nismo formale all'uopo predisposto, poteva fare affidamento nella situazione precedente.

Dalla inammissibilità del primo ricorso per carenza di interesse sotto il profilo suesposto deriva l'inammissibilità anche del secondo ricorso, nel quale è stata fatta valere unicamente una prospettiva di illegittimità derivata, dal provvedimento di requisizione, del successivo atto di ripartizione dell'acqua requisita. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 15 luglio 1975, n. 19 - Pres. Danzi - Rel. Salvatore - Comune di Castellammare di Stabia e altro (avv. Abbamonte) c. Ministero dei lavori pubblici ed altri (avv. Stato Imponente).

**Acque pubbliche ed elettricità - Piano regolatore generale degli acquedotti - Ricorso giurisdizionale - Termine - Decorrenza.**

(l. 4 febbraio 1963, n. 129; l. 1 luglio 1966, n. 506; l. 9 agosto 1967, n. 734; d.P.R. 3 agosto 1968, art. 3; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 146).

*Il termine per la impugnazione del d.P.R. 3 agosto 1968, con cui venne approvato il piano regolatore generale degli acquedotti di cui alla legge 4 febbraio 1963, n. 129, ha iniziato a decorrere dalla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e nel bollettino ufficiale delle regioni, e ciò per essere il piano atto programmatico a carattere generale le cui previsioni sono rivolte ad una pluralità di soggetti non individuati né a priori singolarmente individuabili (1).*

---

(1) L'art. 3 del d.P.R. 3 agosto 1968 dispose che gli atti del piano regolatore generale degli acquedotti di ciascuna regione sarebbero stati depositati presso il competente provveditorato regionale alle opere pubbliche e lasciati in visione, a chiunque vi avesse interesse, per sessanta giorni consecutivi, decorrenti dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dello stesso decreto nella *Gazzetta ufficiale*.

Lo stesso art. 3 ed il successivo art. 4 disposero poi che gli atti sarebbero stati depositati presso le regioni a statuto speciale ed il decreto pubblicato anche nel bollettino ufficiale di quelle regioni.

Nel risolvere la questione di ricevibilità d'altro ricorso proposto contro il decreto di approvazione del piano, il Consiglio di Stato è giunto alla stessa conclusione del Tribunale superiore nel considerare il piano riconducibile nel novero degli atti che non richiedono notificazione ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione (art. 2 reg. proc. Cons. St.; art. 146 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775), ma in conformità della giurisprudenza formatasi in tema di impugnazione dei piani regolatori

(*Omissis*). — Il provvedimento impugnato, il piano regolatore generale degli acquedotti, tende essenzialmente, come si evince dalla relazione introduttiva, ad inquadrare con unitarietà di criteri e direttive l'insieme delle opere necessarie per la soluzione del problema dell'approvvigionamento idrico-potabile di tutto il territorio nazionale mediante l'utilizzazione delle risorse idriche più adeguate ai fini della razionalità tecnica e dell'economia di costruzione e di esercizio.

Trattasi in sostanza, di un atto programmatico, a carattere generale, sia nel senso che si rivolge ad una pluralità di soggetti, non individuati né individuabili *a priori* singolarmente, sia nel senso che la struttura delle prescrizioni nello stesso contenuto è generale, in quanto ha ad oggetto tutta una serie di fattispecie.

Coerentemente con tale misura l'art. 3 della legge 4 febbraio 1963 n. 129 prescrive per il decreto di approvazione dello stesso, come specifico mezzo di conoscibilità, la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e nel *Bollettino Ufficiale* delle Regioni.

Conseguentemente il termine per l'impugnativa del decreto di approvazione del piano decorreva dalla pubblicazione con le modalità normativamente prescritte di cui si è fatto sopra cenno, a nulla rilevando, alla stregua di principi ormai consolidati, la certezza successiva in ordine alla lesività dell'atto ovvero la conoscenza successiva dei

---

in materia edilizia (Cons. St., Sez. V, 16 ottobre 1970 n. 737, *Rass. Cons. Stato*, 1970, I, 1629; Cons. St., Sez. IV, 13 luglio 1971 n. 718, *ivi*, 1971, I, 1357; Cons. St., Sez. IV, 13 novembre 1973 n. 994, *ibidem*, 1973, I, 1564) ha affermato che il termine per l'impugnazione ha preso a decorrere solo con il decorso dell'ultimo giorno di deposito degli atti presso il provveditorato (Cons. St., Sez. IV, 17 dicembre 1974 n. 1042, *Rass. Cons. Stato*, 1974, I, 1610 e *Giust. civ.*, 1975, II, 210).

Il Consiglio di Stato ha perciò affermato che il termine per l'impugnazione del piano ha cominciato a decorrere il 12 maggio 1969, cioè due giorni dopo della data di presentazione del ricorso dichiarato in questa circostanza irricevibile dal Tribunale superiore, peraltro in base a rilievo di ufficio.

Nella stessa decisione il Consiglio di Stato ha affermato la propria competenza giurisdizionale a conoscere dei ricorsi proposti contro il piano e non contro provvedimenti concreti concernenti l'effettiva utilizzazione delle singole acque pubbliche, rientranti questi ultimi nella competenza giurisdizionale del Tribunale superiore ex art. 143 lett. a) del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Sul piano regolatore generale degli acquedotti cfr. COLUCCI, RAMPULLA, ROBECCI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1284 e 1317 ss., e Corte cost., 1 febbraio 1964 n. 4, in *Giur. cost.*, 1964, 33 con nota di D'ALBERGO, *In tema di piano economico, piano settoriale e « attuazione di piano »*.



vizi dell'atto stesso e, quindi, l'esistenza di subprocedimenti preordinati a tali fini che concernono non già la proponibilità del ricorso ma l'eventuale deducibilità successiva di motivi di censura.

Nella specie il provvedimento impugnato è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 febbraio 1969, mentre il ricorso risulta notificato il 10 maggio successivo, vale a dire oltre i termini di legge.

Il ricorso va, pertanto, dichiarato irricevibile. — (*Omissis*).

**TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE**, 18 luglio 1975, n. 20 - *Pres. Danzi - Rel. Quaranta - S.p.A. Cartiere Antonio Sterzi (avv. Ghia) c. Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Imponente), Consorzio dei comuni per l'acquedotto della Baraggia Vercellese (avv. Conte) e Soc. Cartiera Ponte Strona (avv. Marucchi).*

**Acque pubbliche ed elettricità - Diritto all'uso dell'acqua - Concessione - Scadenza - Rifiuto di rinnovazione - Illegittimità per contrasto col diritto d'uso - Esclusione.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 2, 24, 28 e 30).

**Atto amministrativo - Eccesso di potere - Travisamento dei fatti - Accertamento nel giudizio - Condizioni.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143).

**Acque pubbliche ed elettricità - Giudizio e procedimento - Tribunale superiore - Consulenza tecnica - Inammissibilità.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 196).

*Il riconoscimento del diritto all'uso dell'acqua previsto dagli articoli 2 lett. b e 3 del t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775 dà luogo ad una concessione pur essa soggetta alla disciplina della durata e della rinnovazione delle concessioni di acque pubbliche, con la conseguenza che il provvedimento che rigetta la domanda di rinnovazione non può considerarsi illegittimo per contrasto con le norme che disciplinano il riconoscimento (1).*

---

(1) La decisione si fonda sul principio che il diritto di utenza trae origine dalla concessione e le situazioni contemplate alle lettere a) e b) dell'art. 2 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 esauriscono la loro rilevanza nel dare diritto, ex art. 3 t.u., alla concessione, che è però assoggettata al comune regime della scadenza (art. 24 t.u.) ed è quindi suscettibile di rinnovazione secondo le regole ordinarie dettate dagli artt. 28 e 30 t.u.

Cass., 30 ottobre 1974 n. 3306, citata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1975, I, 250.

Nel senso che la situazione di interesse alla rinnovazione non è protetta come diritto soggettivo, cfr. Trib. sup. acque, 15 ottobre 1974

*L'eccesso di potere per travisamento dei fatti deve essere considerato insussistente se non si lamentino vizi dell'attività istruttoria o non si adducano prove od un principio di prova sulla non corrispondenza al reale dei fatti affermati nel provvedimento impugnato (2).*

*Nel giudizio avanti al Tribunale superiore delle acque pubbliche in sede di legittimità non è ammesso il ricorso a consulenze tecniche ma è solo possibile richiedere all'Amministrazione nuovi chiarimenti e documenti ovvero ordinare alla stessa di fare nuove verificazioni (3).*

(Omissis). — 1. I due ricorsi 3/1968 e 17/1969 possono essere riuniti, data la loro evidente connessione.

Essi sono entrambi infondati.

2. Il primo ricorso (n. 3/1968) è diretto all'impugnativa del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1089 del 26 luglio 1967, con il quale sono state respinte sia la domanda 28 gennaio 1947 della ricorrente Cartiera Sterzi, volta ad ottenere la rinnovazione delle utenze di cui al D.M. 31 maggio 1923 n. 4671, sia la successiva domanda presentata dalla stessa Cartiera in data 30 giugno 1965.

Con la prima censura la ricorrente deduce l'illegittimità del decreto impugnato per violazione dell'art. 2 lettera b) del T.U. 11 dicembre 1933 n. 1775, in quanto ella doveva ritenersi titolare di un

---

n. 17 e 16, in questa *Rassegna*, 1975, I, 769 e 599, ed *ivi* ulteriori richiami a decisioni in tema di rinnovazione.

(2) Sul l'eccesso di potere desunto da vizi dell'attività istruttoria, cfr., Trib. sup. acque, 27 maggio 1974 n. 9, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1297, decisione relativa ad un caso in cui le modalità seguite per l'acclaramento dei fatti sono state ritenute non idonee ad assicurare della conformità al reale dei dati assunti a presupposto di fatto del provvedimento.

Sulla regola dell'adeguatezza dell'attività istruttoria, cfr., Cons. St., Sez. VI, 6 maggio 1975 n. 144, in *Cons. Stato*, 1975, I, 631.

(3) L'istruzione davanti al Tribunale superiore in sede di legittimità è disciplinata dall'art. 196, comma primo, t.u. con disposizione di tenore identico a quella dell'art. 44, comma primo, t.u. sul Consiglio di Stato: ambedue le disposizioni non prevedono che possa ordinarsi una indagine tecnica rimettendone l'espletamento ad un consulente.

In tema di istruzione nei giudizi di legittimità va peraltro richiamata la affermazione contenuta in Trib. sup. acque, 7 giugno 1968 n. 14, in questa *Rassegna*, 1968, I, 653 ed *ivi* indicazioni sulla precedente giurisprudenza, secondo cui « nei giudizi di legittimità davanti al Tribunale Superiore delle acque pubbliche, la prova per interrogatorio e testi, pur non essendo del tutto preclusa come accade per i giudizi di legittimità davanti al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 44 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, e rigorosamente circoscritta alle circostanze di fatto che tendono a stabilire la legittimità del provvedimento ».

diritto di antica utenza sulle acque dei torrenti Sessera e Strona di Guardabosone, avendo esercitato le relative derivazioni per un periodo superiore ad un trentennio anteriore alla legge 10 agosto 1884 n. 2644.

A confutare siffatto assunto è sufficiente rilevare che in seguito alla presentazione dell'istanza di regolamento di giurisdizione proposto dalla stessa ricorrente, le Sezioni Unite della Suprema Corte (sentenza n. 3306 del 30 ottobre 1974), hanno dichiarato la giurisdizione di questo Tribunale Superiore sulla impugnativa *de qua*, affermando che la Società Cartiera Antonio Sterzi non può considerarsi titolare dell'antico diritto cui ella fa riferimento, giacché la relativa concessione risultante dal D.M. 31 maggio 1923 è scaduta e non è stata rinnovata.

Ha osservato così la Suprema Corte che è solo dalla concessione che trae origine il diritto di utenza, ancorché si tratti di rinnovo di antico diritto a suo tempo riconosciuto, per cui nel periodo intercorrente tra la scadenza di tale diritto e il rinnovo della concessione l'utente si trova in una situazione di fatto la quale non è idonea ad attribuirgli un diritto né verso l'Amministrazione, né verso chi abbia a sua volta ottenuto una concessione sulle medesime acque.

In relazione, pertanto, a quanto affermato dalle Sezioni Unite ai fini della decisione della questione di giurisdizione, deve ritenersi infondato il primo motivo di gravame che poggia appunto sul presupposto, dimostratosi inesistente, del diritto di antica utenza affermato dalla ricorrente sulle acque in questione.

Del pari infondato è il secondo motivo con il quale la Soc. Sterzi censura la motivazione del provvedimento impugnato sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti, in quanto talune affermazioni del provvedimento sarebbero inesatte e non veritiere. In particolare, non risponderebbe a verità la circostanza, affermata nel provvedimento, della mancata attuazione dell'opera di ampliamento della Roggia Molinara destinata a convogliare la maggiore portata concessa con il D.M. 31 maggio 1923 e quindi l'affermata inesistenza, ai fini della richiesta rinnovazione, della derivazione della maggiore portata.

Sotto altro aspetto, si deduce che non risponderebbe a verità che la derivazione del Sessera sarebbe da tempo inattiva e che le acque del torrente Strona di Guardabosone, sarebbero da tempo utilizzate esclusivamente a scopo industriale.

L'assunto della ricorrente deve essere disatteso.

Risulta, infatti, dalle premesse del provvedimento impugnato che nel corso dell'istruttoria sulla domanda di rinnovazione presentata dalla ricorrente, l'Ufficio del Genio Civile di Vercelli ha proceduto all'accertamento *in loco* dei fatti che sono stati posti a fondamento della determinazione amministrativa adottata con l'impugnato decreto.

E la stessa ricorrente non lamenta alcun presunto vizio dell'attività istruttoria in tal modo compiuta dall'Ufficio. Ella si limita ad affermare la non veridicità dei fatti senza addurre alcuna prova o alcun principio di prova delle sue asserzioni. Né, d'altra parte, l'accertamento di quanto affermato dalla ricorrente può derivare dall'espletamento della consulenza tecnica d'ufficio chiesta con le conclusioni, sia perché l'oggetto dell'accertamento *de quo* esula da una indagine peritale trattandosi di un fatto storico, sia perché a norma dell'art. 196 del T.U. n. 1775 del 1933 è possibile soltanto richiedere all'Amministrazione nuovi chiarimenti e documenti ovvero ordinare alla stessa di fare nuove verificazioni. E non sussistono nella specie, data la completezza dell'istruttoria svolta sulla domanda di rinnovazione, gli estremi per disporre ulteriori accertamenti istruttori in questa sede a norma della disposizione sopra citata.

Con il terzo motivo la ricorrente deduce che il provvedimento impugnato illegittimamente l'ha privata dell'acqua necessaria per la sopravvivenza della sua industria, determinando un'ingiustificata discriminazione nei confronti di altri complessi industriali di più recente installazione.

Lamenta, inoltre, la ricorrente la mancata ammissione ad istruttoria della sua domanda in concorrenza eccezionale con quella presentata il 12 marzo 1962 dal Consorzio dei Comuni per l'Acquedotto della Baraggia Vercellese, quando altre domande avrebbero beneficiato di tale ammissione ad istruttoria.

Anche tali censure sono destituite di fondamento.

È, infatti, da escludere che l'Amministrazione si sia determinata diversamente, in relazione di situazioni perfettamente identiche dal punto di vista soggettivo ed oggettivo, e sia incorsa, quindi, nel vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento. Né risponde al vero l'affermazione secondo la quale l'impugnato provvedimento avrebbe privato la ricorrente dell'acqua necessaria alla sua sopravvivenza, atteso che l'Amministrazione ha diffidato la Soc. Sterzi, con lo stesso decreto in questione, a presentare entro breve termine (2 mesi) domanda di concessione in via di sanatoria per l'abusiva utilizzazione a scopi industriali vari praticati sulla destra del torrente Strona di Guardabosone.

Quanto, poi, alla lamentata non ammissione ad istruttoria della domanda in concorrenza eccezionale con quella del Consorzio dei Comuni per l'acquedotto della Baraggia Vercellese, è sufficiente osservare che l'art. 10 del T.U. n. 1775 del 1933 conferisce all'Amministrazione un potere largamente discrezionale in relazione a speciali e prevalenti motivi di pubblico interesse. E tale potere non può essere sindacato in questa sede sotto il profilo del merito amministrativo.

3. Le considerazioni dianzi svolte sul primo ricorso valgono in larga parte anche ad escludere la fondatezza del secondo ricorso (numero 17/1969).

Questo è diretto all'annullamento del decreto del Ministro dei lavori pubblici 22 giugno 1968 n. 777 con il quale è stato concesso, in via di sanatoria, al Conte Ing. Giorgio Sisini di variare l'utenza sulla sinistra della Strona di Guardabosone per derivare moduli massimi di acque 1,75 e medi 1 per servizi industriali della Cartiera, con restituzione a valle della successiva presa destra del torrente Strona di Guardabosone praticata dalla ricorrente.

Assumendo che tale provvedimento determina un ulteriore impoverimento della portata d'acqua della emananda concessione in via di sanatoria di cui al D.M. 26 luglio 1967 n. 1089 (impugnato con il precedente ricorso n. 3/1968) la Soc. Cartiera Sterzi ha dedotto, con il primo motivo, che la concessione in favore del Sisini si pone in contrasto con il suo antico diritto di derivare acqua dal torrente Strona.

Per respingere tale assunto è sufficiente soltanto richiamare quanto questo Tribunale ha ritenuto in ordine al primo motivo del ricorso n. 3/1968, attesa la insussistenza, alla data del provvedimento *de quo*, di un antico diritto della ricorrente sulle acque in questione.

Anche in relazione al secondo motivo di gravame possono richiamarsi le considerazioni svolte sul secondo motivo del ricorso n. 3/1968, in quanto le affermazioni della ricorrente in ordine alla non veridicità di talune asserzioni contenute nell'impugnato provvedimento non risultano assistite da alcuna prova o principio di prova.

Con il terzo motivo, infine, la Soc. Sterzi deduce che l'Amministrazione sarebbe incorsa nel vizio di eccesso di potere sotto il profilo della ingiustizia grave e manifesta, in quanto l'impugnato provvedimento avrebbe impoverito ancor di più la derivazione di acqua a servizio della Cartiera Sterzi determinando una ingiusta discriminazione a favore della Cartiera del Conte Sisini sorta in epoca più recente.

Anche tale assunto non può essere condiviso.

Come ha esattamente rilevato la difesa della Società Bresi Cartiera Ponte Strona, avente causa dal Conte Sisini, il decreto ministeriale 22 giugno 1968 a favore del Sisini costituisce la rinnovazione di una antica utenza con sanatoria di variazione d'uso e con riduzione della portata. Attesa, quindi, la diversità delle posizioni della ricorrente e della Società controinteressata e considerato l'oggetto dell'impugnato provvedimento ministeriale, deve escludersi che possa essere rilevato il denunciato vizio di eccesso di potere sotto il profilo dell'ingiustizia manifesta. — (*Omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 11 aprile 1975, n. 7985 - Pres. Mossillo - Rel. Manca Bitti - P. M. Moscerini (conf.) - Ric. Donati.

**Reato - Acque pubbliche - Pesca - Art. 6 R.D. n. 1604 dell'8 ottobre 1931 - Riferimento alla sola ipotesi che l'ammissione avvenga a scopo di pesca - Erroneità.**

(art. 6, r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604).

**Reato - Pesca - Scarico di rifiuti di stabilimenti industriali in acque pubbliche - Reato di pericolo.**

(art. 6, r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604).

*La norma di cui all'art. 6 del R.D. 8 ottobre 1931 n. 1604 che pone il divieto di gettare o infondere nelle acque materie nocive ai pesci e agli altri animali acquatici non può essere riferita alla sola ipotesi in cui il getto, lo scarico o l'immissione di sostanze dannose avvenga a scopo di pesca e deve invece trovare applicazione in qualsiasi caso di versamento inquinante in acque pubbliche (1).*

*Il reato di immissione di materie nocive ai pesci e agli altri animali acquatici è reato di pericolo onde, una volta dimostrato che lo scarico altera il liquido recipiente, non si richiede la dimostrazione del concreto nocimento (2).*

(Omissis). — Il presente procedimento trae origine dalle indagini d'ufficio svolte dal Pretore di Milano per accertare lo stato d'inquinamento delle acque del torrente Minore.

In seguito al risultato delle analisi cliniche degli scarichi reflui dello stabilimento industriale di Aspiate della società S.I.O., l'attuale ricorrente Gianni Donati, veniva rinviato a giudizio, dinanzi al predetto Pretore, per rispondere: a) del reato di cui agli artt. 81 capov. cod. pen., 9 e 36 del r.d. n. 1604 dell'8 ottobre 1931, perché, nella sua qualità di consigliere delegato della suindicata società riservava i rifiuti liquidi dello stabilimento industriale di Ospiate nel torrente

---

(1-2) La prima massima è conforme alla *ratio legis* ed alla sua lettera, la seconda costituisce un'affermazione ormai costante della giurisprudenza della Cassazione: v. Cass. 5 aprile 1973 n. 734 ric. Abbruzzetti in questa *Rassegna* 1974, p. 504. V. Cass. 26 ottobre 1972 n. 2588 in *Cass. Pen. Mass. Annotato* 1973 p. 1597, n. 2188 e sentenze ivi richiamate.

Mirone (corso d'acqua pubblica) senza avere ottenuto il permesso del Presidente della Giunta Provinciale; b) del reato di cui agli artt. 6 e 33 del r.d. n. 1604 dell'8 ottobre 1931 e dell'art. 81 capov. cod. pen., perché, nella predetta qualità, riversava nel citato torrente gli scarichi reflui del summenzionato stabilimento, i quali contenevano sostanze atte a stordire, intorpidire e uccidere pesci e altri animali acquatici; c) del reato continuato di danneggiamento aggravato (artt. 81 capov. 635 n. 3 e 4 cod. pen.), del torrente Nirone, a causa dell'immissione nelle sue acque (di pubblica utilità e destinato all'irrigazione) degli scarichi tossici di cui ai precedenti capi; d) del reato previsto dall'art. 216 del r.d. n. 1265 del 27 luglio 1934, in relazione al d.m. 12 luglio 1912 e successive modificazioni e in relazione al d.m. 12 febbraio 1971, per aver attivato, sempre nella predetta qualità, il citato stabilimento della S.I.O., compreso nella prima e seconda categoria delle industrie insalubri, senza averne dato preventivo avviso al sindaco; e) infine, del reato previsto dell'art. 650 cod. pen., per non avere osservato le ordinanze del sindaco di Bollate, in data 1 febbraio 1971 e 6 dicembre dello stesso anno — legalmente emesse per motivi di igiene — che gli imponevano, nella sua qualità di responsabile della S.I.O., di depurare gli scarichi reflui del più volte citato stabilimento.

Il Pretore, ritenuto che dall'istruttoria dibattimentale era emessa la responsabilità penale dell'imputato in ordine a tutti i reati ascrittigli, lo condannava con sentenza pronunciata il 5 dicembre 1972 alla pena complessiva (condizionalmente sospesa) di quattro mesi e dieci giorni di reclusione e a lire 250.000 di ammenda, con le attenuanti generiche, concesse in considerazione dell'incensuratezza del Donati e della concreta volontà dimostrata di risolvere il problema della depurazione degli scarichi, tanto che il secondo prelievo delle acque, eseguito dal Nucleo antisofisticazioni (N.A.S.) dei carabinieri il 1° dicembre 1971, si era presentato con caratteristiche cliniche pressoché perfette.

L'imputato veniva inoltre condannato al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese e degli onorari in favore dell'Amministrazione dello Stato, costituita parte civile.

Giudicando sul gravame del Donati, che deduceva vari motivi a sostegno dell'appello, il Tribunale di Milano confermava la decisione di primo grado con la sentenza indicata in epigrafe, avverso la quale l'imputato ha proposto ricorso per cassazione.

Le censure del ricorrente, cui ha fatto seguito una memoria illustrativa intesa a chiarire le questioni tecniche prospettate col primo motivo, si articolano in numerosi mezzi di annullamento, relativi a vizi *in procedendo* e *in iudicando* della sentenza denunciata: le prime sono comuni a tutte le contestazioni relative al ritenuto inquinamento del torrente Nirone; le seconde riguardano i singoli addebiti contenuti

nei cinque capi d'imputazione; le ultime, infine, si riferiscono alla mancata concessione delle richieste circostanze attenuanti previste dall'art. 62, numeri 4 e 5 cod. pen. e alla mancata riduzione della pena al minimo edittale.

#### Motivi della decisione

Col primo gruppo di censure il ricorrente lamenta (denunciando la violazione dell'art. 475 n. 3 cod. proc. pen.) che il giudice d'appello non avrebbe congruamente e correttamente esaminato la relazione del perito tecnico d'ufficio, limitandosi ad aderire pressoché assiomaticamente alle conclusioni di questa, senza tenere in alcun conto le numerose critiche mosse sul piano logico e su quello scientifico a quella relazione del consulente di parte, soprattutto con riferimento al metodo d'indagine usato per la determinazione dell'acidità riscontrata nelle acque di scarico sottoposte ad analisi e, in sostanza, senza prendere in considerazione tutte le argomentazioni ampiamente illustrate con i motivi di gravame, e le stesse risultanze emerse nel caso del dibattimento di secondo grado.

In relazione al reato *sub a)* il Tribunale ha fondato il giudizio di responsabilità sulla circostanza che il Donati non aveva ottenuto dal Presidente della Giunta Provinciale l'autorizzazione per versare i rifiuti liquidi nelle acque pubbliche, osservando in proposito che il copioso carteggio non poteva in alcun modo sostituirsi al necessario permesso, e che il preteso errore dell'imputato, che riteneva di averlo ottenuto, essendo errore di diritto e non di fatto ex art. 47 cod. pen., non poteva comunque escludere la punibilità.

Sostiene in proposito il ricorrente (denunciando anche su questo punto il difetto di motivazione) che il Tribunale, prima di escludere l'errore di fatto, avrebbe dovuto adeguatamente dimostrare l'insussistenza dello stesso, disattendendo con congrua motivazione l'assunto difensivo e il valore probatorio della documentazione, dalla quale risultava che l'imputato aveva fatto tutto il possibile per osservare la legge, richiedendo tempestivamente il necessario permesso, non ottenuto soltanto per la prolungata inerzia dell'autorità; con la conseguenza che nella specie non sussisteva l'elemento psicologico del reato contravvenzionale ascrittogli.

In relazione alla lettera *b)* del capo d'imputazione il ricorrente sostiene:

1) che la *ratio* della norma contenuta nell'art. 6 del testo unico delle leggi sulla pesca non tutelerebbe indiscriminatamente — contrariamente a quanto ritenuto dai giudici del merito — la fauna acquatica anche da coloro che immettono nelle acque pubbliche scarichi



nocivi, limitandosi della disposizione a proteggere; pesci e gli altri animali acquatici, mentre la tutela della microvita e dell'ittioflora, essenziali al mantenimento dell'equilibrio ecologico dell'acqua, è prevista espressamente dalla legge n. 963 del 1965 (la cui violazione non è stata contestata all'imputato);

2) che se è vero che la norma contenuta nel citato art. 6 prevede un reato di pericolo, deve pur sempre trattarsi di un pericolo reale e non presunto — collegato all'effettiva presenza dell'ittiofauna — laddove nel torrente Nirone e nei suoi affluenti non esisteva più fauna ittica, con la conseguenza che nella specie ricorrerebbe l'ipotesi del reato impossibile, il Tribunale avrebbe apoditticamente ritenuto la « vitalità » del corso d'acqua, senza alcun accertamento tecnico al riguardo, benché fosse stato sollecitato in proposito, con la richiesta in rinnovazione del dibattimento;

3) che la ritenuta presenza del fattore Ph acido — comunque di pronta e immediata bonifica — veniva immediatamente neutralizzata sia per la diluizione nell'acqua dell'eccepiante, sia per la commistione con le molte acque di raffreddamento che venivano scaricate in luogo finitimo ai rifiuti liquidi dello stabilimento, sia per il contatto col letto del torrente, di natura basica; ne conseguirebbe, secondo il ricorrente, che la sostanza acida, contenuta negli scarichi in questione, non sarebbe materia atta a intorpidire, stordire o uccidere pesci o altri animali acquatici;

4) che, infine, non sussisterebbe l'elemento psicologico del contestato reato, dato che esso imputato non aveva voluto l'azione proibita, non sapeva e non voleva l'evento di pericolo, non voleva e non sapeva di gettare nelle acque del Nirone sostanze nocive ai pesci.

In relazione alla lettera c) del capo d'imputazione il ricorrente — premesso che in tema di danneggiamento l'oggetto della tutela penale nel delitto previsto dall'art. 635 cod. pen. è costituito dall'inviolabilità del patrimonio mobile e immobile nello stato in cui si trova — sostiene, sotto il profilo del difetto di motivazione anche con riferimento alla ritenuta sussistenza del dolo, che allorquando il danno cagionato dal soggetto attivo sia talmente esiguo da non poter integrare una modificazione strutturale e funzionale della cosa ovvero un deterioramento evidente e dimostrabile, non può realizzarsi l'ipotesi del danneggiamento.

Comunque, nella specie, mancherebbe, secondo il Donati, nonché la prova del danno, la prova stessa dell'idoneità del mezzo e della sua attitudine a determinare le acque del torrente.

Anche in relazione al capo d) dell'imputazione il ricorrente si duole della mancanza di motivazione sul giudizio di responsabilità in ordine al reato contestatogli, osservando in proposito che il Tribunale

non avrebbe tenuto conto del fatto (dimostrato dal carteggio in atti) che il sindaco di Bollata conosceva bene l'attività svolta dalla società S.I.O., e che comunque esso ricorrente versava nella ragionevole certezza soggettiva che l'avvertimento degli scarichi nel Torrente era stato regolarmente e tempestivamente dato al predetto sindaco.

Quanto al reato ex art. 650 cod. pen. (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità) il Donati, denunciando anche su questo punto la carenza di motivazione della sentenza impugnata, sostiene che il giudice d'appello non avrebbe esaminato le ordinanze del sindaco, non ne avrebbe apprezzato i limiti e il vero significato e con riferimento a detti provvedimenti, non avrebbe valutato il contegno dell'imputato, messo in evidenza anche dal carteggio con il Comune e dalla concreta volontà dimostrata di evitare l'inquinamento, delimitando l'ambito di produzione dello stabilimento e riducendola del 50%.

Passando a riassumere l'ultimo gruppo delle censure, il ricorrente lamenta, in via subordinata — come s'è già accennato —: a) la mancata concessione dell'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità (art. 62 n. 4 cod. pen.) osservando in proposito che il Tribunale l'aveva esclusa con l'apodittica affermazione dell'evidente gravità del danno; b) la mancata concessione dell'attenuante ex art. 62 n. 5 cod. pen. (fatto doloso della persona offesa); c) la mancata riduzione della pena al minimo edittale, senza tenere conto dei criteri fissati dall'art. 133 cod. pen.

Ciò premesso, rileva il Collegio che i reati indicati con le lettere a) e d) del capo d'imputazione, riportato integralmente in sede di svolgimento del processo, sono estinti per prescrizione, a norma degli artt. 157 e segg. del cod. pen.

Per il resto, la sentenza denunciata non merita le censure che le sono state rivolte dal ricorrente, diffusamente illustrate dalla difesa nel corso della discussione orale.

Non sussiste, infatti, la lamentata violazione dell'art. 475 n. 3 cod. proc. pen. (sotto nessuno dei profili segnalati con i motivi di ricorso) né i pluriuri *errores in iudicando* in ordine ai reati contestati ai punti b) c) ed e) del capo d'imputazione.

Il giudice d'appello — lungo dall'adeguarsi pressoché apoditticamente, come assume il ricorrente Donati, al giudizio di responsabilità formulato dal Pretore — ha invece ribadito con logiche e congrue argomentazioni e con puntuale riferimento ai motivi di gravame (dopo avere chiesto tutti gli opportuni chiarimenti al perito d'ufficio e al consulente tecnico di parte) l'esattezza del metodo adottato da detto perito per determinare la misura dell'acidità delle acque di scarico dello stabilimento, osservando al riguardo che la presenza del fattore PH acido nel campione degli scarichi reflui era tale da provocare

sicuramente non solo l'intorpidimento, lo stordimento o l'uccisione di pesci o altri animali acquatici, ma anche da turbare il complesso idrografico generale e l'evoluzione spontanea dell'habitat naturale.

Non ha pregio, pertanto (almeno in relazione a quest'ultima considerazione) il rilievo secondo il quale il citato torrente e i suoi affluenti non avevano più « vitalità » al momento dei commessi reati.

Né il ricorrente può invocare — ai fini di escludere la sussistenza dei reati ex artt. 6 e 33 del r.d. n. 1604 del 1931 e 635 cod. pen. — la presenza nello stabilimento di una idonea vasca di deacidificazione dei liquidi, giacché il prelievo del campione degli scarichi per la relativa analisi chimica con il piaccametro — (dalla quale veniva accertata la presenza di un PH acido) — è stata fatta immediatamente prima della immissione degli scarichi stessi nel Nirone, come ha opportunamente precisato il Pretore, alla motivazione della cui sentenza è consentito a questo Collegio fare riferimento, essendo stata la decisione confermata dal giudice di secondo grado.

Il Tribunale pertanto — contrariamente a quanto si afferma nel motivo di ricorso e a quanto è stato osservato in sede di discussione orale — non aveva alcun obbligo di occuparsi della vasca, e della sua efficienza e funzionalità accampate dall'imputato.

Per quanto in particolare riguarda il reato *sub b)* il Collegio non ignora le questioni insorte in dottrina e nella giurisprudenza sull'ambito di applicabilità del primo comma, seconda ipotesi dell'art. 6 del r.d. n. 1604 dell'8 ottobre 1931 (divieto di gettare o infondere nelle acque materie nocive ai pesci e agli altri animali acquatici).

Si è ritenuto da alcuni autori e in talune pronunzie che tale disposizione dovrebbe essere riferita alla sola ipotesi in cui il getto, lo scarico e l'infusione di sostanze dannose nelle acque pubbliche avvenga a scopo di pesca. Ma siffatta interpretazione restrittiva della norma non può essere accolta; essa infatti, considerando lecito l'inquinamento di acque pubbliche non determinato dal fine di pesca, priverebbe la disposizione di ogni significato pratico, e renderebbe inattuabile la *ratio* della legge, che è quella di garantire il patrimonio ittico. È invece chiaro ed evidente che la norma in questione deve trovare applicazione in qualsiasi caso di versamento inquinante in acque pubbliche, effettuato sia per scopi di pesca (prima parte del precetto) sia per altri fini, in tal senso non ostando né la *sedes materiae* che, come è noto, prevede pure all'art. 9 del citato regio decreto, gli scarichi industriali, né alcun argomento sintattico o letterale, in quanto il richiamato art. 6 ipotizza due distinte figure criminose, l'una con modalità esecutive prestabilite — (esercizio di pesca con dinamite, con materie esplosive, con corrente elettrica ecc.) — l'altra a forma libera (divieto di gettare materie nocive nelle acque pubbliche).

Trattandosi poi di reato a carattere formale o di pura condotta, di pericolo e non di danno, una volta dimostrato (come nella specie) che lo scarico alterava il liquido recipiente, creando una situazione (anche se non prolungata nel tempo) di pericolo per l'habitat acquatico, neppure si richiede quella dimostrazione del concreto nocimento (per esempio, con esame su organismi viventi) che secondo il ricorrente i giudici del merito avrebbero dovuto fornire a sostegno del giudizio di reità.

Né può infine sostenersi che nel torrente Nirone e nei suoi affluenti non esisteva più alcuna forma di vita animale, non solo perché l'art. 6 del Testo Unico sulla pesca tutela altresì i microorganismi (limnoplanton) costituenti il nutrimento dei pesci ma anche perché l'accampata insussistenza dei pesci nel Nirone è stata solo affermata e non rigorosamente dimostrata, e non escludeva comunque che vi fossero pesci o altri animali acquatici nei corsi d'acqua più a valle, dove confluiva il predetto torrente.

L'interpretazione della norma in questione nel senso ritenuto dal Collegio è stata già altre volte affermata da questa Suprema Corte Regolatrice, né ha fondamento sostenere, in favore della tesi contraria, che gli scarichi nocivi provenienti da attività industriali non rientrerebbero nella normativa di cui all'art. 6, in quanto trovano la loro disciplina nel successivo art. 9, che impone l'obbligo di ottenere l'autorizzazione amministrativa prima di procedere all'immissione.

A parte il fatto che detta autorizzazione è richiesta per tutti gli scarichi, anche per quelli non nocivi, c'è da osservare che, seguendo questa interpretazione resterebbe impunita la condotta di colui il quale, per scopi diversi dall'esercizio della pesca, versi in acque pubbliche sostanze dannose per il patrimonio ittico, o comunque per l'habitat acquatico, non derivanti da attività industriale, e quella dello stesso titolare di uno stabilimento industriale o di chiunque nell'esercizio di un'attività industriale scarichi tali sostanze pur avendo ottenuto la relativa autorizzazione del Presidente della Giunta Provinciale.

In conclusione, non avendo il ricorrente addotta, a sostegno della tesi che intende accreditare argomenti tali che già non abbiano formato oggetto di meditata considerazione, non c'è che da confermare l'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, ribadito anche con recenti pronunzie.

Anche in relazione al reato di danneggiamento la censura del Donati dev'essere dissatesa sia in base ai rilievi esposti esaminando i precedenti motivi, sia in base alle stesse esatte e motivate considerazioni svolte dal giudice d'appello, il quale — precisato che il delitto ex art. 635 cod. pen. si concreta nella coscienza e volontà, da parte dell'agente, di distruggere, disperdere, deteriorare o rendere inservi-

bile la cosa altrui, essendo irrilevante il movente e la finalità per cui il danneggiamento viene commesso — ha osservato che detto delitto può configurarsi anche quando l'azione sia posta in essere non per recare nocumento ma quale mezzo per conseguire uno scopo diverso.

Il Tribunale ha anche rilevato in proposito che si poteva essere certi che l'appellante non aveva la specifica volontà di originare le acque del torrente Nirone, era del pari indubbio che egli — nella sua qualità di chimico dirigente di una società industriale avente per oggetto l'esecuzione di sintesi organiche per la preparazione di prodotti farmaceutici ed intermedi organici, non poteva non essere consapevole della forte acidità degli scarichi e, nello interesse della sua attività industriale, ne accettava le conseguenze, idonee a cagionare un danno tutt'altro che esiguo, contrariamente a quanto si assume nel motivo di ricorso.

Quanto al reato di cui all'art. 650 cod. pen. le doglianze del ricorrente si traducono, in sostanza, in un puro sofisma, giacché le ordinanze del sindaco di Bollate (allegate agli atti processuali) con cui s'impondeva al Donati di depurare gli scarichi, non comportano dubbi interpretativi in ordine al loro significato, con la conseguenza che il Tribunale non era tenuto a dilungarsi in una diffusa motivazione per valutare il comportamento dell'imputato che non si era attenuto alle prescrizioni tassativamente impostegli.

Passando all'esame dell'ultimo gruppo di censure rileva il Collegio che la doglianza relativa alla mancata applicazione della attenuante ex art. 62 n. 5 cod. pen. è affatto generica, e pertanto inammissibile. Si può comunque osservare che il Tribunale ne ha esattamente e motivatamente escluso la sussistenza in quanto la pretesa inerzia della Pubblica Amministrazione non può certo essere ritenuta come un fatto doloso concorrente a determinare l'evento dell'inquinamento delle acque.

Il giudice d'appello ha altresì esattamente e motivatamente negato la concessione della attenuante ex art. 62 n. 4 cod. pen., per la cui applicazione, come è noto, non basta che il danno sia lieve, occorrendo invece che rivesta carattere di speciale tenuità, insussistente nel caso in esame per le considerazioni già svolte nel corso della presente motivazione.

Quanto alla violazione dell'art. 475 n. 3 cod. proc. pen. in relazione alla richiesta diminuzione della pena, basta fare richiamo — per disattendere la censura — alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la determinazione in concreto della misura della pena rientra nel potere discrezionale del giudice del merito, incensurabile in questa sede di legittimità quando il giudice stesso (come il Tribu-

nale ha fatto nel caso in esame, con formulazione concisa ma non generica) abbia adempiuto all'obbligo della motivazione.

E se è vero — come afferma il ricorrente — che il Tribunale, nel confermare la pena inflitta dal Pretore, dopo aver valutato gli elementi indicati nell'art. 133 cod. pen., ha accennato anche alla circostanza che le pene edittali per i reati ascritti all'imputato non erano proporzionate alla gravità del fenomeno attuale dell'inquinamento idrico — uscendo dalla mentalità in cui l'ordinamento giuridico colloca il giudice, e invadendo così il campo riservato al legislatore — non per questo la sentenza merita di essere annullata.

È noto, infatti, che le considerazioni superflue contenute nella motivazione della sentenza (come quella sopra riportata) ma non aventi alcun riflesso sul dispositivo, non viziano la sentenza stessa, e ciò anche se con esse il giudice sia incorso in errori di diritto, in quanto tali considerazioni non possono passare in cosa giudicata.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 20 giugno 1975, n. 1086 - Pres. Mosillo - Rel. Paci - P. M. Lopicirella (diff.) - Ric. Versaggi.**

**Procedimento penale - Notificazioni all'imputato irreperibile - Nomina di difensore d'ufficio residente sul posto - Imputato munito di difensore di fiducia residente in luogo diverso - Necessità.**

(c.p.p. art. 170, secondo comma).

*Il secondo comma dell'art. 170 c.p.p. impone la nomina di un difensore d'ufficio residente nel posto anche all'imputato che sia munito di un difensore di fiducia residente in luogo diverso da quello in cui si tratta il processo (1).*

(*Omissis*). — È stato ritenuto dai giudici di merito che l'attuale ricorrente aveva ottenuto di insegnare, come supplente, nelle scuole statali, presentando la copia notarile di un attestato di laurea di un suo cugino omonimo, previa alterazione della data di nascita risultante dal documento.

Deduce il ricorrente, in rito, la nullità del decreto di irreperibilità in base al quale erano state effettuate tutte le notifiche, compresa quella del decreto di citazione per il giudizio di appello, e quindi la nullità della sentenza impugnata; e, nel merito, il vizio di motivazione relativamente al giudizio di colpevolezza e, comunque, in ordine alla ritenuta inapplicabilità dell'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenutità.

(1) Nello stesso senso della decisione v., oltre alla sentenza citata in motivazione, Cass. 12 settembre 1972 ric. Bonassi in *Cass. pen. Mass. Annotato* 1973, p. 1313, m. 1775; 26 gennaio 1968 ric. Villa *ivi* 1969, p. 313, m. 444.

Si chiede, infine, l'applicazione delle norme sopravvenute, più favorevoli al reo (d.l. 11 aprile 1974, n. 99, conv. in l. 7 giugno 1974, n. 220).

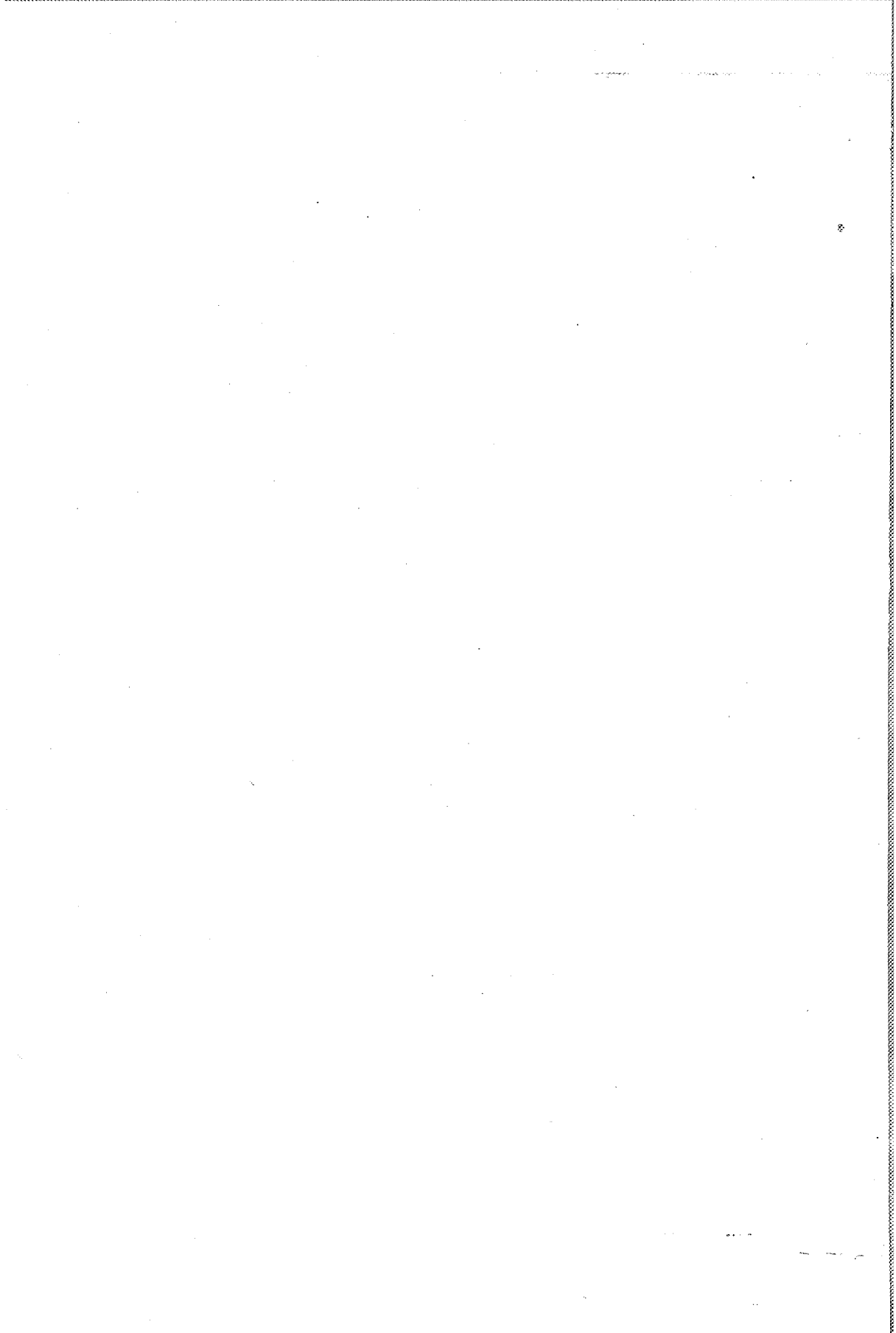
Osserva questa Corte, quanto al primo motivo, che per l'emissione del decreto di irreperibilità, a sensi dell'art. 170 c.p.p., è richiesto che il giudice abbia disposto le dovute ricerche particolarmente nel luogo di nascita o in quello dell'ultima dimora dell'imputato.

Ora risulta dagli atti processuali che le nuove indagini erano state eseguite (v. fol. 10 del fasc. della Corte d'Appello) proprio in quest'ultimo luogo (Latina, Via Adua, n. 8), indicato dalla legge alternativamente rispetto all'altro, e che era stata ordinata la notificazione con il rito degli irreperibili dopo che le nuove ricerche avevano dato esito negativo.

Nulla rileva quindi, per la legittimità delle notificazioni, che analoghe indagini non fossero state eseguite anche nel luogo di nascita (Formia) o che tali indagini, come si assume dal ricorrente, si siano limitate alla semplice rilevazione dei dati anagrafici di quel luogo, dai quali era risultato che il Versaggi era emigrato altrove.

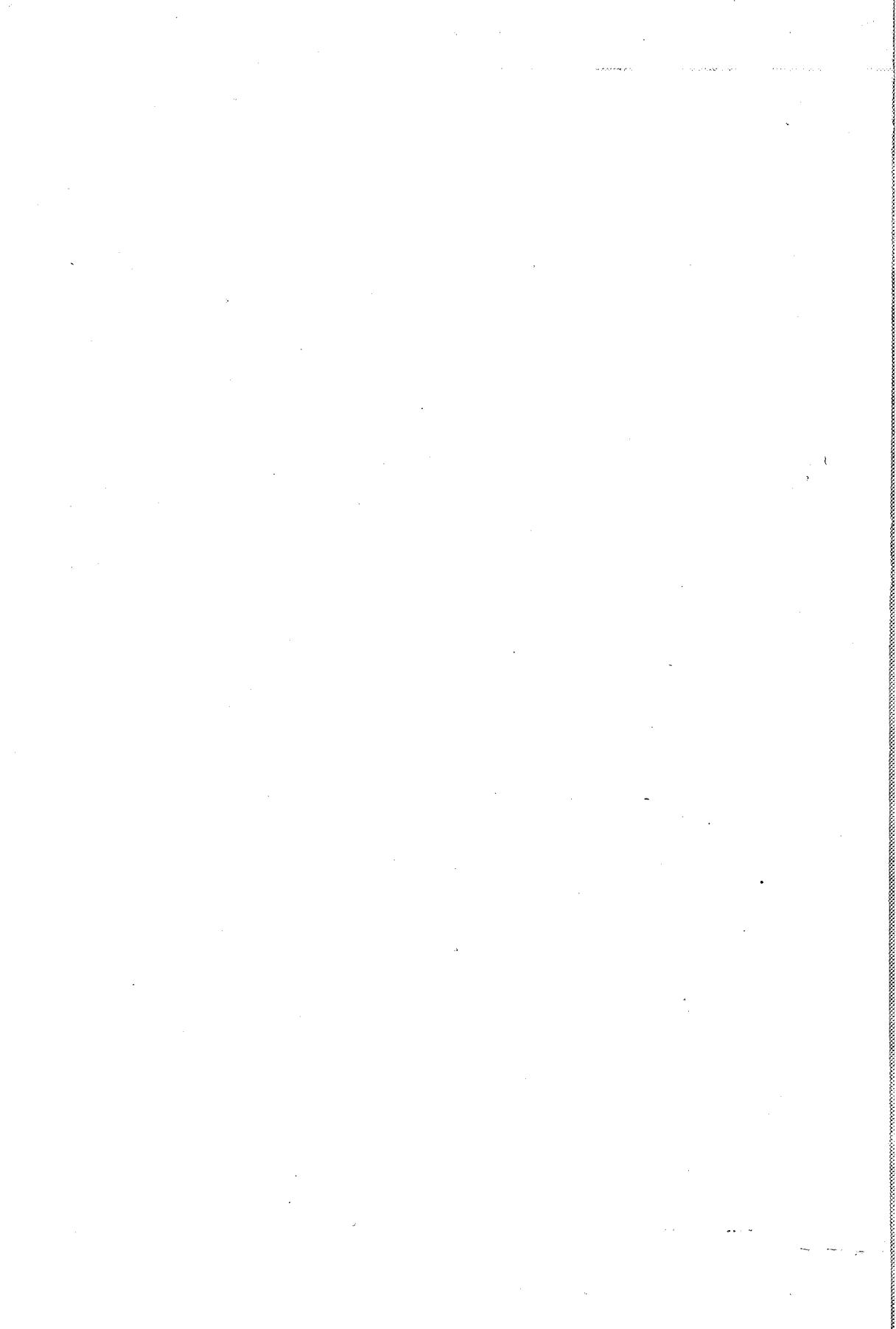
Piuttosto, come ha rilevato, in udienza, il difensore del ricorrente, il decreto del Presidente della Corte d'Appello di Roma innanzi alla quale si era svolto il procedimento di appello, in contumacia dell'imputato irreperibile, conteneva la nomina di un difensore di ufficio residente in luogo diverso (Latina) da quello in cui si doveva svolgere il processo (Roma) e quindi di un difensore non residente sul posto, come dispone l'art. 170 comma secondo c.p.p. Tale norma prescrive, infatti, che all'imputato, che già non abbia un difensore nel luogo in cui si procede, deve essere nominato un difensore di ufficio, ovviamente residente nello stesso luogo in cui si procede, essendo un tale difensore il più idoneo a curare gli interessi dell'imputato a differenza di colui, invece, che risiede altrove. Si tratta, quindi, di una norma che concerne l'assistenza e la rappresentanza dell'imputato, la cui violazione determina la nullità sia del decreto di irreperibilità che di tutti gli atti successivi, compresa la sentenza impugnata (art. 185 c.p.p.): tanto più che, come si è detto, e come risulta dal verbale di dibattimento, l'imputato era rimasto contumace e nessun difensore di fiducia era comparso per lui (v. a fol. 30 e segg.); tanto che gli fu nominato un difensore di ufficio diverso anche da quello nominatogli con il decreto di irreperibilità (v., nello stesso senso, anche Cass. sez. III, 30 ottobre 1972, n. 1617, ric. P.M. e Radici ed altri, in Mass. d.p. 1973, n. 123.820).

I precedenti rilievi sono assorbenti di ogni altro motivo di ricorso. — (*Omissis*).





PARTE SECONDA



# QUESTIONI

## OSSERVAZIONI SULLA « ESECUTIVITÀ » DELLE SENTENZE DEI T.A.R. E SULLA PROPONIBILITÀ IMMEDIATA DEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA NEI CONFRONTI DELLE STESSE

1. - È noto il contrasto giurisprudenziale che, da almeno sei anni (1), divide le Sezioni Unite della Cassazione, da un lato, ed il Consiglio di Stato, dall'altro, in ordine alla ammissibilità immediata del giudizio di ottemperanza, previsto dall'art. 27 n. 4 del t.u. 26 giugno 1924 n. 1054, anche nella ipotesi in cui la decisione del Supremo Organo di giustizia amministrativa sia già stata, o possa essere ancora, gravata di ricorso per difetto di giurisdizione innanzi alle Sezioni Unite.

Le prime hanno più volte enunciato il principio che il giudizio di ottemperanza è consentito bensì anche nei confronti delle decisioni del Consiglio di Stato — alle quali esso, propriamente, ossia nella formulazione letterale dell'art. 27 n. 4 non si riferiva, ma è stato successivamente applicato dalla giurisprudenza con interpretazione estensiva (2) —, ma ciò solo in quanto esse decisioni siano, così come è pacifico per le sentenze dell'A.G.O., passate in giudicato (3). Come per le sentenze emesse dal Giudice ordinario, così anche per le decisioni del Consiglio di Stato la Cassazione non ritiene quindi sufficiente, per la proponibilità del giudizio di ottemperanza, che le pronunce siano immediatamente esecutive, quali sono d'ordinario quelle emesse dal giudice civile d'appello e quali, rispettivamente, quelle che sono emesse dal Consiglio di Stato (in appello o in grado unico), ma esige, a quel fine, che le decisioni alle quali la P.A. è tenuta a dare ottemperanza abbiano acquistato quella definitiva irretrattabilità che consegue al passaggio in giudicato, secondo il concetto ben noto e tradizionale di tale istituto.

Il Consiglio di Stato, per contro, almeno a partire, come si è detto, da epoca recente, è andato in contrario avviso, avendo ritenuto, ormai più

(1) Fino al 1969, infatti, la giurisprudenza del C.d.S. era nel senso di ritenere proponibile il giudizio di ottemperanza solo nei confronti delle pronunce giurisdizionali passate in giudicato: cfr. sez. IV, 11 giugno 1954, n. 396, in *Foro amministrativo*, 1954, I, 1, 330; sez. VI, 25 ottobre 1955, n. 700, *ivi*, 1956, I, 3, 66; sez. V, 28 novembre 1959, n. 783, *ivi*, 1959, I, 1523; sez. VI, 25 luglio 1964, n. 563, *ivi*, 1964, I, 2, 915; sez. VI 12 marzo 1965, n. 171, *ivi*, 1965, I, 2, 403; sez. VI, 25 marzo 1966, n. 286, *ivi*, 1966, I, 2, 586; sez. IV, 28 settembre 1967, n. 437, *ivi*, 1967, I, 2, 1269; sez. V, 17 ottobre 1967, n. 1178, *ivi*, 1967, I, 2, 1216.

(2) Non in virtù di analogia, vietata qui dalla natura eccezionale della giurisdizione di merito cui il rimedio in esame, come tutti quelli previsti dall'art. 27 del t.u. Cons. Stato, appartiene: cfr. sul punto AZZARITI, in *Rass. Adv. Stato*, 1969, I, 1095 e segg. (in partic. 1098 e segg.) e giurispr. *ivi* richiamata, tra cui *Cass. SS. UU.*, 8 luglio 1953, n. 2157, in *Foro amministrativo*, 1953, II, I, 182, con nota di MRELE, nonché *Cass. SS. UU.*, 2 ottobre 1953, n. 3141, *ivi*, 1954, II, I, 32, la quale esclude l'ammissibilità del rimedio in relazione alle decisioni emesse su ricorso straordinario.

(3) Cfr. *Cass. SS. UU.*, 18 settembre 1970, n. 1563, in *Foro it.*, 1970, I, 2349; *Cass. SS. UU.*, 5 novembre 1973, n. 2863, in *Foro amministrativo*, 1974, I, 188; *Cass. SS. UU.*, 7 novembre 1973, n. 2897, in *Cons. Stato*, 1974, II, 125.

di una volta, che il ricorso ex art. 27 n. 4 sia ammissibile anche nei riguardi delle decisioni emesse dallo stesso Consiglio di Stato avverso le quali fosse stato proposto il ricorso per difetto di giurisdizione innanzi alle Sezioni Unite o quello per revocazione ex art. 395 n. 4 e 5 C.P.C. ovvero nei confronti delle quali fosse pendente il termine per proporre tali rimedi.

Questo indirizzo può dirsi ormai radicato a partire dalla decisione dell'Adunanza Plenaria del 21 marzo 1969 n. 10 (4). Con questa pronuncia, argomentando dalla constatata difformità dei due sistemi della giustizia civile e della giustizia amministrativa, l'A.P. ha in sostanza escluso, in via generale, l'applicabilità alle decisioni del Consiglio di Stato dei principi della cosa giudicata formale come disciplinata dal codice di procedura civile. Secondo tali principi non può chiedersi, di regola, la esecuzione forzata delle sentenze non passate formalmente in giudicato, in quanto cioè avverso le stesse risulti proposto appello o ricorso per cassazione o ricorso per revocazione ex art. 395 n. 4 e 5 C.P.C. (del quale ultimo istituto trattavasi, precisamente, nella specie decisa dall'A.P.) ovvero in quanto rispetto alle stesse non siano comunque ancora decorsi i termini per la proposizione dei detti gravami.

In altri termini, alla stregua della citata decisione n. 10/69 dell'A.P., dovrebbe distinguersi, nel termine « giudicato » quale ricorre nell'art. 27 n. 4, il significato proprio e tradizionale riferibile esclusivamente alle pronunce emesse dall'A.G.O., secondo il quale non si ha passaggio in giudicato se non quando siano stati esauriti o non possano essere più esperiti avverso la sentenza i rimedi menzionati nell'art. 324 C.P.C.; ed un significato tutt'affatto speciale, peculiare alle decisioni dell'organo giurisdizionale amministrativo, secondo il quale per « giudicato » dovrebbe intendersi semplicemente « ciò che è stato deciso ». Distinzione, questa, che ci appare non tanto originale, quanto, in tutta franchezza, del tutto sconcertante.

Senza diffonderci in critiche al riguardo, già da altri acutamente avanzate (5), è da notare qui che l'indirizzo giurisprudenziale aperto con la decisione n. 10/69 dell'A.P. è stato ulteriormente ribadito da decisioni più recenti dello stesso Consiglio di Stato (6) e persino di qualche Tribunale Amministrativo Regionale (7). Da ultimo, in concordanza con quanto ritenuto da gran parte della dottrina che si è occupata dello specifico argomento con riferimento alla nuova disciplina relativa ai T.A.R. (8), l'indirizzo stesso è stato espressamente esteso anche alle decisioni emesse da questi ultimi organi giurisdizionali, giungendosi all'affer-

(4) In *Foro amministrativo*, 1969, I, 2, 171.

(5) Cfr. AZZARITI, *loc. cit.*; adde: TAMIOZZO, in *Rass. Adv. Stato*, 1974, I, 1202 e segg.; e soprattutto CERINO-CANOVA, in *Giur. It.*, 1970, IV, 88 e segg.

(6) Cfr. sez. VI, 27 giugno 1969, n. 319, in *Cons. Stato*, 1969, I, 255; poi di nuovo A.P., 10 aprile 1970, n. 1; in *Foro amministrativo*, 1970, I, 2, 375; sez. IV, 14 aprile 1970, n. 265, *ivi*, 1970, I, 2, 389; sez. IV, 24 novembre 1970, n. 938, *ivi*, 1970, I, 2, 1194; sez. V, 22 dicembre 1970, n. 1248, *ivi*, 1970, I, 2, 1470; C.SI., 19 giugno 1971, n. 349, *ivi*, 1971, I, 2, 789; sez. V, 17 aprile 1973, n. 404, *ivi*, 1973, I, 2, 440; sez. IV, 15 maggio 1973, n. 564, in *Cons. Stato*, 1973, I, 697; sez. IV, 30 ottobre 1973, n. 938, *ivi*, 1973, I, 1306; sez. V, 15 marzo 1974, n. 245, *ivi*, 1974, I, 451; sez. V, 25 ottobre 1974, n. 430, *ivi*, 1974, I, 1233; C.SI., 24 febbraio 1975, n. 8, *ivi*, 1975, I, 194.

(7) Cfr. T.A.R. Piemonte, 9 maggio 1974, n. 17, in *Cons. Stato*, 1974, spec., 19.

(8) Cfr. VIRGA, I tribunali amministrativi regionali (1972), 84 nt. 66; nello stesso senso, ma del tutto immotivatamente, anche LUCIFREDI-CALANIELLO, I tribunali amministrativi regionali (1972), 247; e da ultimo PALEOLOGO, in *Foro amministrativo*, 1975, II, 440 e segg. *contra* SEPE-PES, Le nuove leggi di giustizia amministrativa (1973), 405, per cui deve escludersi che nell'art. 37 della legge n. 1034 del 1971 il termine

mazione che « in relazione all'art. 33, secondo e terzo comma della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, deve ritenersi ammissibile il ricorso per esecuzione delle sentenze del T.A.R. anche se esse siano state impugnate o siano ancora impugnabili in sede di gravame » (9).

2. - Il problema di cui intendiamo occuparci in questo scritto è appunto quello consistente nel verificare se siffatta estensione della immediata proponibilità del ricorso ex art. 27 n. 4 (ed ora ex art. 37, 3° e 4° comma della legge istitutiva dei T.A.R.) alle sentenze emesse in primo grado dai T.A.R. e gravate d'appello innanzi al Consiglio di Stato, o tuttora suscettibili di essere appellate, possa o meno ritenersi fondata.

A nostro avviso, anche indipendentemente da una soluzione in senso affermativo — per quale permangono tuttora serie perplessità sia sul piano teorico che da un punto di vista pratico — del problema relativo alla ammissibilità dell'immediato ricorso per ottemperanza rispetto alle decisioni emesse in unico grado (ed oggi, di regola, in grado di appello) dal Consiglio di Stato, deve comunque ritenersi assolutamente ingiustificata una estensione dell'indirizzo favorevole all'immediata proponibilità del detto ricorso anche rispetto alle decisioni dei T.A.R. non ancora passate formalmente in cosa giudicata.

3. - A tale estensione non può essere per certo di aiuto, come potrebbe sembrare a prima vista, il fatto che le decisioni dei T.A.R. siano dichiarate, dall'art. 33, 1° comma della legge n. 1034 del 1971, « esecutive » (10).

In proposito non sembra inopportuno rammentare come la stessa Suprema Corte, con le pronunce sopra ricordate, abbia chiaramente messo in evidenza che il processo che segue ad un ricorso diretto ad ottenere l'ottemperanza della pubblica Amministrazione alla decisione giurisdizionale non è un mero processo di « esecuzione ». Nella prima delle citate pronunce, in particolare (11), la Cassazione si è in primo luogo richiamata ai principi fondamentali in tema di esecuzione forzata nei confronti della pubblica Amministrazione; e tra di essi, innanzi tutto, a quello desumibile dall'art. 4, 2° comma, della legge abolitiva del contenzioso amministrativo (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E), che, dopo aver posto al giudice ordinario, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, il ben noto limite costituito dal divieto di revocare o modificare, cioè annullare, l'atto amministrativo, stabilisce che le autorità amministrative « si atterranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso ».

Con riferimento a tale norma, la Suprema Corte, con argomentazioni di esemplare chiarezza che meritano di essere riferite per esteso, ha in particolare rilevato quanto segue.

« Questa norma, in cui il cosiddetto giudizio di ottemperanza trova la sua prima giustificazione, nonché la determinazione del suo contenuto,

« giudicato » sia usato impropriamente; v. anche, da ultimo, le acute, ancorché fugaci, note di CANNADA-BARTOLI, in *Foro amministrativo*, 1975, II, 71.

(9) Così sez. V, 15 marzo 1974, n. 245, in *Cons. Stato*, 1974, I, 451; nello stesso senso, da ultimo, T.A.R. Sicilia, 23 maggio 1975, n. 120, in *I trib. amm. vi reg.*, 1975, I, 1744 (e *ivi*, III, 188 e segg. nota adesiva di TASSONE).

(10) Sulla dizione dell'art. 33 della legge istitutiva dei T.A.R. fa principalmente leva, infatti, la decisione sez. V, n. 245 del 1974, citata sopra, nonché VIRGA, *loc. cit.* e CAIANIELLO, *loc. cit.*

(11) Cass. SS. UU., 18 settembre 1970, n. 1563, in *Foro It.*, 1970, I, 2349.

dimostra che l'obbligo di conformarsi alla decisione non attiene alla esecuzione della sentenza o, quanto meno, non attiene meramente ad essa, bensì allo svolgimento di un'attività consequenziale a tale pronuncia e di natura prevalentemente pubblicistica.

« Invero, coordinando le due disposizioni contenute nella norma stessa, appare chiaro che l'obbligo di ottemperanza imposto alle autorità amministrative non riguarda tanto il comando giurisdizionale espresso nella decisione, che si impone per forza propria ai soggetti cui è rivolto, quanto la rimozione dell'atto illegittimo e lo svolgimento di ogni ulteriore attività conseguente, che non possono essere stati disposti dal giudice, per il divieto fattogli di revocare l'atto amministrativo.

« Ciò vale anche a spiegare perché il dovere di esercitare la suddetta attività divenga operante solo quando la pronuncia giurisdizionale abbia acquistato certezza, attraverso il passaggio in cosa giudicata. Fino a quel momento, perciò, attenersi alla decisione del giudice è per l'amministrazione soltanto una facoltà e non anche un obbligo. In conseguenza deve escludersi che nell'art. 4 legge del 1865, come nell'art. 27 n. 4 t.u. del 1924, il termine « giudicato » sia usato impropriamente per indicare una decisione esecutiva.

« Le ragioni sopra esposte sussistono poi, e sono pienamente valide, anche quando si tratti di applicare il rimedio dell'art. 27 n. 4 ai casi di inosservanza di decisioni dei giudici amministrativi ed in particolare del Consiglio di Stato.

« Vero è infatti che per questo organo giurisdizionale non opera il limite imposto ai giudici ordinari, consistente nel divieto di annullare l'atto amministrativo, ma è ugualmente certo che non sempre le disposizioni contenute nella decisione, ancorché questa abbia annullato l'atto illegittimo, valgono da sole a restaurare l'ordine giuridico leso né a soddisfare l'interesse del privato a detta restaurazione, come già innanzi si è detto e come dimostrerebbe, ove fosse necessario, lo stesso caso di cui ci si sta occupando, giacché l'annullamento di alcuni atti relativi alla predisposizione della gara non è bastato a soddisfare l'interesse di chi, come la Camst, trovandosi nelle condizioni richieste, ha fatto valere la pretesa di partecipare ad un'altra gara da disporre ed espletare conformemente a legge.

« Pertanto si può rendere necessaria, ai fini della predetta restaurazione, un'attività consequenziale dell'autorità amministrativa, nel caso in cui vi sia stata decisione del Consiglio di Stato come nel caso di decisione del giudice ordinario: proprio in tale ipotesi si giustifica ed è sperimentabile il ricorso previsto dall'art. 27 n. 4.

« Ciò dimostra che il processo che ne segue non può essere inteso come un mero processo di esecuzione, neppure quando in esso si fa valere la pretesa che l'amministrazione conformi la sua attività alla decisione del giudice amministrativo.

« Del resto, proprio per le decisioni del Consiglio di Stato, l'art. 88 reg. 17 agosto 1907 n. 602 stabilisce che l'esecuzione si fa in via amministrativa, eccetto che per la parte relativa alle spese. Ciò che può chiedersi al giudice deve quindi essere necessariamente cosa diversa, cioè l'espletamento dell'attività consequenziale alla pronuncia, perciò tale pretesa non può essere fatta valere in giudizio, ai sensi dell'art. 27 n. 4, ancorché si tratti di pronuncia di un giudice amministrativo, se non in presenza del requisito di certezza della pronuncia stessa, derivante dal passaggio in giudicato ».

Con riguardo, poi, al mutato avviso espresso sulla questione dall'A.P. del Consiglio di Stato con la rammentata decisione n. 10 del 1969, le Sezioni

Unite, nella stessa sentenza n. 1563 del 1970, hanno sottoposto a serrata critica il nuovo orientamento dell'Organo di giustizia amministrativa, affermando, tra l'altro, quanto segue.

« Come risulta dalla precedente esposizione, il Consiglio di Stato muove dunque, nell'espone le ragioni della sua decisione, dall'affermazione che, quando si ricorra ad esso per ottenere dall'amministrazione l'adempimento dell'obbligo di uniformarsi alle decisioni dei giudici amministrativi, si verta in tema di applicazione analogica dell'art. 27 n. 4. Il Consiglio di Stato nega quindi che i principi che regolano il giudicato nel codice di procedura civile siano applicabili alle decisioni dei giudici amministrativi, ed in particolare a quelle dello stesso Consiglio di Stato, ed infine espone ulteriori ragioni logico-giuridiche che escluderebbero la possibilità che l'esistenza di un giudicato amministrativo costituisca presupposto necessario per l'esperibilità del rimedio previsto dall'art. 27 n. 4 t.u. n. 1054 del 1924.

« Sul primo punto questa corte ha già manifestato innanzi di ritenere che l'esperibilità del rimedio di cui sopra, per ottenere osservanza delle decisioni dei giudici amministrativi, non costituisca applicazione analogica della norma, ma sia soltanto frutto di una interpretazione estensiva di essa.

« Null'altro ritiene di dover aggiungere a quanto già esposto, anche per la considerazione, pur essa già svolta, che, anche se si trattasse di applicazione analogica, in nessun caso potrebbe ritenersi consentito di mutare la struttura stessa dell'azione.

« Se questa non potesse essere inclusa nell'ambito del sistema proprio delle pronunce giurisdizionali amministrative, dovrebbe invero concludersi per l'inammissibilità del rimedio, non già ritenere lecito la creazione di altro rimedio sostanzialmente diverso, seppur simile a quello dato dalla legge.

« Ma il vero è che l'impossibilità di inquadrare il rimedio, quale esso risulta dalla norma che lo appresta e lo disciplina, ai casi in cui si tratti dell'obbligo di conformarsi alle decisioni dei giudici amministrativi in realtà non sussiste. Che avverso le suddette decisioni ed in particolare avverso la decisione del Consiglio di Stato non siano ammesse tutte le impugnazioni normalmente consentite contro le sentenze dei tribunali ordinari è un dato certo ma non punto risolutivo.

« Infatti è indubitabile, stante la possibilità di esperire contro di esse un sia pur limitato numero di impugnazioni, che anche per le decisioni dei giudici amministrativi manca ogni carattere di immutabilità fino a quando tali impugnazioni siano esperibili o, se siano state in realtà proposte, fino a quando esse non siano state definite.

« Solo se le impugnazioni siano precluse o siano state definite, la decisione vale perciò a chiudere il processo ed assume il carattere di immutabilità che costituisce l'essenza del giudicato, quale può desumersi proprio dal disposto dell'art. 324 cod. proc. civ., che non si pone dunque in contrasto, ma si armonizza con l'intero sistema del procedimento dinanzi ai giudici amministrativi ed in particolare del procedimento dinanzi al Consiglio di Stato. Questo poi è regolato bensì da norme particolari ma non per questo solo può escludersi l'applicazione di una qualsiasi norma del codice di procedura civile.

« Del resto si sa bene che neppure contro le sentenze dei giudici ordinari sono sempre consentiti tutti i tipi di impugnazione menzionati nell'art. 324; ciò non toglie però che la disciplina del giudicato, desumibile da tale norma, sia applicabile anche a quelle sentenze contro le quali sono consentite solo limitate impugnazioni, nel senso che il loro passaggio in

giudicato si verifichi solo con l'inutile decorso del termine per proporle o con la loro definizione.

« Quanto poi alla pretesa esigenza di fare ossequio immediato alle decisioni del Consiglio di Stato, in quanto immediatamente esecutive, l'argomento si appalesa di ben scarsa consistenza ove si consideri che vi sono numerose categorie di sentenze dei tribunali ordinari le quali hanno efficacia esecutiva senza costituire giudicato: basti pensare a tutte le sentenze di appello ed anche a quelle di primo grado, dichiarate provvisoriamente esecutive.

« Anche per tutte queste sentenze dovrebbe perciò consentirsi il rimedio del cosiddetto giudizio di ottemperanza, se esso dovesse trovare applicazione in dipendenza della forza esecutiva della pronuncia, ma questo è escluso dalla legge.

« D'altra parte far leva sull'efficacia esecutiva della sentenza, per imporre all'amministrazione di conformarsi all'ordine in essa contenuto, significa configurare il giudizio di ottemperanza come un giudizio meramente esecutivo, mentre ciò non appare esatto per le ragioni già esposte, in aggiunta ed a conferma delle quali può rilevarsi che i provvedimenti che è possibile emettere a conclusione del giudizio di ottemperanza non vanno in nessun caso oltre il limite di ordini rivolti all'amministrazione di espletare l'attività consequenziale alla precedente pronuncia, ciò significa che neppure in questo grado del processo ha luogo la diretta ed immediata tutela invocata dal privato, né per effetto degli atti di questo processo si verificano quelle caratteristiche modificazioni della sfera giuridica del soggetto passivo, che sono proprie del processo esecutivo.

« Infine, gli inconvenienti ai quali può dar luogo il differire al momento della formazione del giudicato amministrativo la possibilità di esperire il rimedio dell'art. 27 n. 4, non sono diversi da quelli che si verificano o si possono verificare differendo, come indubbiamente deve ritenersi differita, al momento del passaggio in giudicato delle sentenze dei tribunali ordinari, la possibilità di proporre al Consiglio di Stato il ricorso contro il rifiuto dell'amministrazione di conformarsi alla pronuncia del giudice.

« Gli inconvenienti, quali che essi siano, non possono comunque dispensare dal rispetto dei limiti posti dalla legge per l'esercizio dell'azione ».

Questi stessi concetti si trovano successivamente ribaditi, anche se in modo più sintetico, ma non per questo meno energico, nelle motivazioni delle due più recenti sentenze delle Sezioni Unite sopra ricordate (12).

Non vi è poi motivo alcuno per ritenere che tale orientamento giurisprudenziale, pur maturatosi con riguardo alle decisioni emesse dal Consiglio di Stato in grado unico, non sia oggi applicabile anche alle decisioni emesse dai T.A.R. in primo grado. Per le quali, come può apparire persino ovvio, ancor meno che per le pronunce emesse dal Consiglio di Stato in grado unico (ed oggi in grado di appello) può parlarsi di « giudicato » in senso proprio, dal quale soltanto può discendere a carico dell'Amministrazione un obbligo di conformare la propria ulteriore attività.

4. - D'altro canto, è appena il caso di rammentare che la giurisprudenza delle Sezioni Unite sopra riferita non rappresenta una assoluta novità. E ciò sia per i non certo remoti precedenti conformi dello stesso Consiglio

(12) Cass. SS. UU., 5 novembre 1973, n. 2863 e 7 novembre 1973, n. 2897 (rispett. in *Foro amministrativo*, 1974, I, 188 e in *Cons. Stato*, 1974, II, 125).



di Stato sulla questione (13), sia soprattutto perché, con le sopra riferite decisioni, la Suprema Corte non ha fatto altro, in sostanza, che far propria, autorevolmente rafforzandola, la distinzione, già da vari anni avvertita dalla dottrina, tra « esecuzione » e c.d. « ottemperanza » (14) ovvero tra « esecutività » e « obbligo di conformarsi » al giudicato.

Intendiamo riferirci qui, innanzi tutto, ai risultati raggiunti nel convegno di studiosi tenutosi a Napoli nell'aprile del 1960 sul tema dell'adempimento del giudicato amministrativo. Ed in primo luogo alla relazione ivi tenuta dal Sandulli (15), con la quale, dopo ampia illustrazione delle vicende storiche che condussero all'introduzione nel nostro ordinamento, con l'art. 4 n. 4 della legge 31 marzo 1889, n. 5992 (da cui direttamente deriva l'art. 27 n. 4 del t.u. n. 1054 del 1924), dell'obbligo di cui trattasi, si analizzano in profondo la consistenza, l'estensione e la natura di tale obbligo, ravvisandone in particolare il contenuto (16) non già nell'obbligo dell'Amministrazione di « dare esecuzione » a ciò che è disposto nella pronuncia giurisdizionale, bensì nell'obbligo di « porre in essere tutte le attività occorrenti perché — a parte e oltre l'esecuzione — lo stato di fatto determinato dall'amministrazione sia reso conforme, e cioè consono, allo stato di diritto definito dal giudice, eliminando ogni contrasto giuridico con esso » (17).

Come chiarisce ulteriormente il citato autore, tale obbligo « consiste cioè nella eliminazione delle situazioni di fatto (precedentemente poste in essere) in contrasto col (sopravvenuto) giudicato, nonché nella realizzazione delle situazioni di fatto necessarie per raggiungere una corrispondenza (qualsiasi possa essere) con lo stato di diritto affermato dal giudicato. Più precisamente consiste nel porre in essere tutti gli atti giuridici e tutte le operazioni occorrenti per la realizzazione del fine anzidetto. Si tratta di una attività la quale presuppone esaurita quella giurisdizionale, ed è istituzionalmente destinata a svolgersi al di fuori e al di là dei limiti in cui questa è in grado di operare. Una attività, la quale si esplica in un campo precluso a quella giurisdizionale, e può aver inizio soltanto dove l'altra cessa. Una attività, inoltre, che non presuppone necessariamente esaurita

(13) Cfr. sez. VI, 21 novembre 1950, n. 413, in *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1951, I, 855; cfr. altresì la giurisprudenza citata sub nt. 1, alla quale aggiungansi anche: C.SI., 17 giugno 1963 n. 166, in *Cons. Stato*, 1963, 1127 e C.SI., 27 agosto 1964 n. 319, *ivi*, 1964, 1585. A questo orientamento (che parte dal 1950) il C.d.S. era stato indotto anche per le vivaci critiche che la dottrina più autorevole (cfr. per tutti RANELLETTI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 76 e segg.) aveva mosso alla contraria, sia pure per implicito, decisione presa dalla sez. V con ord. 31 gennaio 1947 (in *Foro It.*, 1947, III, 166), la quale aveva affermato l'ammissibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti delle pronunce giurisdizionali esecutive, anche se non passate in giudicato; per maggiori dettagli vedasi AZZARITI, in *Rass. Adv. Stato*, 1969, I, 1100 segg.

(14) L'espressione, originariamente propria del gergo curiale, è divenuta ormai usuale in dottrina, per autorità soprattutto del GIANNINI M.S., *Contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza*, in *Atti del convegno sull'adempimento del giudicato amm.vo* (1962), 117 e segg.

(15) Cfr. SANDULLI, *Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amm.ve di conformarsi ai giudicati*, in *Atti, cit.*, 17 e segg.; concetti sostanzialmente riprodotti, in sintesi, nella successiva opera dello stesso autore: cfr. ancora SANDULLI, *Il giudizio davanti al C.d.S. e ai giudici subordinati* (1963), 167 e segg.; nonché SANDULLI, *Manuale di dir. amm.vo*, 12a ed. (1974), 959 e segg., in partic. 963 e segg.

(16) SANDULLI, *Consistenza ed estensione*, *cit.*, 44 e segg.; per la precedente dottrina orientata nei medesimi sensi vedi *ivi*, 44 nt. 38.

(17) SANDULLI, *op. cit.*, 46 e segg.

l'attività di esecuzione, ben potendo esplicitarsi in una sfera del tutto diversa da quella di quest'ultima » (18).

Ben chiaro era quindi, nel dibattito dottrinale negli anni che hanno preceduto la emanazione della legge istitutiva dei T.A.R., che altro è la « esecuzione » ed altro è lo « adempimento dell'obbligo di conformarsi » al giudicato da parte dell'Amministrazione (19).

5. - A questo punto, e tralasciando per brevità ogni ulteriore richiamo di dottrina (20), si pone però, necessariamente, un interrogativo. E precisamente quello consistente nell'accertare, o meglio definire, ciò che propriamente debba intendersi per « esecutività » delle sentenze dei T.A.R. ai sensi dell'art. 33, 1° comma, della legge n. 1034 del 1971; e, più in generale, per « esecutività » delle decisioni dei giudici amministrativi.

Quale sia stata l'intenzione del legislatore nel dichiarare che le sentenze dei T.A.R. sono « esecutive » non è certo facile stabilire sulla scorta dei lavori preparatori della legge ora citata (21). E tuttavia, posto che — come si è sopra visto — dottrina e giurisprudenza più autorevoli distinguono tra « esecuzione » e « ottemperanza » ovvero tra « esecutività » e « obbligo di conformarsi », è gioco forza, a nostro avviso, ricorrere ad una interpretazione restrittiva, o forse sarebbe meglio dire riduttiva, del dettato legislativo, se non si vuol correre il rischio di ravvisare in esso una espressione del tutto sfornita di significato concreto (22).

Nel far ciò occorre innanzi tutto distinguere tra *decisioni di annullamento* di atti amministrativi emesse dai T.A.R. (ossia le decisioni di natura costitutiva che sono senz'ombra di dubbio le più frequenti e comunque

(18) SANDULLI, *op. cit.*, 47 e seg.

(19) Vedasi ancora al riguardo, tra i relatori del ricordato convegno, BENVENUTI, Valore delle pronunce ex art. 27 n. 4 T.U. del C.d.S. e loro esecuzione, in *Atti, cit.*, 243 e segg., partic. 255.

(20) Per quella precedente al ricordato convegno vedasi soprattutto NIGRO, in *Rass. dir. pubbl.* 9 (1954), 228 e segg.

(21) Può essere forse interessante rilevare che il 1° comma dell'attuale art. 33 non esisteva nel testo approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera e fu aggiunto dal Senato in sede di discussione sui singoli articoli in assemblea (Seduta del 17 novembre 1971) in accoglimento di apposito emendamento proposto dal sen. MURMURA, peraltro senza particolare motivazione (cfr. resoconto stenografico della seduta, in *Atti Senato, V Legislatura, 28876 e segg.*); il testo, così modificato, ritornò alla Camera, ove il relatore (on. LUCIFREDI), nella seduta del 1 dicembre 1971 della 1ª Commissione permanente in sede legislativa, ebbe a rilevare, con riguardo all'art. 33, che: « è stato introdotto un comma iniziale che può forse ritenersi superfluo, ma certamente contribuisce alla chiarezza della normativa disposta » (cfr. *Atti Camera, V Legislatura, Discuss. 1ª Comm. in s.l.*, 368). Per quanto attiene alla nomogenesi, questo è tutto: l'unico dato che si può ricavare è che, secondo il relatore on. LUCIFREDI, il 1° comma riprodurrebbe, in sostanza, il contenuto del precetto contenuto nel 2° comma: « il ricorso in appello al Consiglio di Stato non sospende l'esecuzione della sentenza impugnata »; il che però non risolve il problema di stabilire che cosa debba propriamente intendersi per esecuzione della sentenza, se cioè nel termine « esecuzione » sia da ritenere ricompreso anche il « conformarsi » ad essa da parte della p.A. oppure no.

(22) Il che non pare ammissibile, dovendosi avere per certo che anche per la interpretazione delle leggi valga il generale canone ermeneutico, positivamente previsto dal vigente ordinamento per l'interpretazione dei contratti (cfr. art. 1367 cod. civ.), secondo cui, nel dubbio, ogni atto giuridico deve interpretarsi nel senso in cui possa avere un qualche effetto anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno (cenni sulla portata generale del principio in BERTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici* (1949), 151 e sul significato della norma civilistica, *ivi*, 310 e seg.).

quelle tipiche e peculiari al sistema della giustizia amministrativa) e *decisioni di condanna* emesse dai T.A.R. a carico dell'Amministrazione, quali sono ora previste, sia pure in determinate e circoscritte ipotesi (23), per il pagamento di somme di cui l'Amministrazione risulti debitrice, dall'art. 26, 3° comma, della legge n. 1034 del 1971.

Cominciando dalle prime, è da ritenere che per « esecutività », ai sensi dell'art. 33, 1° comma, citato, delle decisioni di annullamento di atti amministrativi emesse dai T.A.R., le quali siano tuttora suscettibili di appello o addirittura siano state già gravate di appello innanzi al Consiglio di Stato, non possa intendersi altro che la immediata operatività della pronuncia (costitutiva) di annullamento emessa dal giudice amministrativo nei confronti delle ulteriori conseguenze giuridiche che l'atto annullato sarebbe stato ancora, di per sé, idoneo a produrre, qualora fosse stato riconosciuto legittimo e perciò fatto salvo dall'organo giurisdizionale.

La norma in esame (art. 33, 1° comma) non può, in particolare, voler dire che, una volta resa pubblica col deposito la sentenza del T.A.R., sussista *eo ipso* un immediato obbligo giuridico per l'Amministrazione soccombente di prestare ottemperanza al comando giudiziale in essa contenuto mediante la messa in essere di una qualsiasi attività, giuridica o materiale, di carattere ulteriore e consequenziale; ossia una attività che sia diversa ed ulteriore rispetto a quella strettamente necessaria per la sospensione delle ulteriori conseguenze che l'atto originariamente impugnato fosse ancora, per avventura, idoneo a produrre nella realtà sia giuridica che materiale.

Per scendere al concreto, ossia per fare degli esempi, si immagini che un bando di concorso sia annullato da un T.A.R. per illegittima esclusione di taluna categoria di aspiranti; le « esecutività » di tale pronuncia di annullamento può importare unicamente che il suddetto atto amministrativo sia temporaneamente da considerare *tamquam non esset* e che non possa quindi spiegare ulteriori effetti, sì che l'Amministrazione sia tenuta a non indire le prove di concorso o, se queste siano state per avventura espletate, a non procedere alla formazione ed approvazione della graduatoria ovvero ancora, ove ricorra il caso, a non procedere alle nomine in servizio dei vincitori; ma non potrebbe certamente affermarsi che la predetta « esecutività » importi anche l'obbligo per l'Amministrazione di bandire *subito*, pur nelle more del giudizio di appello promosso avverso la decisione di annullamento del T.A.R., un nuovo concorso con inclusione della categoria di aspiranti prima pretermessa. Ed ancora: si immagini che uno scrutinio di promozione a scelta sia annullato dal T.A.R. per illogicità dei criteri di massima adottati; la « esecutività » di tale pronuncia di annullamento può importare unicamente che l'Amministrazione non possa, temporaneamente, procedere alla emanazione dei decreti di promo-

(23) Precisamente nei casi di controversie relative a « diritti attribuiti alla ... competenza esclusiva e di merito » dei T.A.R.: casi, per vero, non molto frequenti secondo la normativa vigente; per indicazioni al riguardo vedasi SANDULLI, Il giudizio, cit., 105 e segg., 136 e segg., 147 e segg. e ancora SANDULLI, Manuale, cit., 946 e segg.; ed ivi, 947, proposta di interpretazione lata della norma in questione (art. 26, 3° comma), nel senso cioè che essa attribuisca il potere di condannare l'Amministrazione al pagamento ogni volta che il T.A.R. abbia competenza in materia di diritti, tanto se la legge la indichi come competenza esclusiva, quanto se la indichi come competenza di merito (v. pure nello stesso senso NIGRO, in *Cons. Stato*, 1972, II, 152; e CAIANIELLO, *op. cit.*, 220 e seg.): il che, a nostro avviso, non può non indurre alle più ampie riserve e perplessità, stante la dizione letterale chiaramente in senso congiuntivo della norma in questione.

zione, ma non pure che essa sia tenuta *subito* a retrocedere gli impiegati eventualmente già promossi alla superiore qualifica e tanto meno a rinnovare *subito* lo scrutinio con l'adozione, in luogo dei precedenti, di nuovi criteri di massima immuni dai vizi riscontrati dall'organo giurisdizionale di primo grado. Ed ancora: si immagini che una gara per l'aggiudicazione di un appalto di servizi venga annullata da un T.A.R. per una qualche illegittimità del procedimento seguito; la « esecutività » di tale pronuncia di annullamento può importare unicamente che non si proceda, da parte dell'Amministrazione, alla formale stipula del contratto (nei casi in cui ne occorra una apposita) ovvero alla sua approvazione, registrazione, esecuzione, ecc. ecc.; ma non pure che l'Amministrazione sia tenuta ad indire *subito* un'altra gara. Ed ancora: si immagini che un'ordinanza di demolizione di edificio per violazione di norme urbanistiche o di vincolo paesistico sia annullata dal T.A.R. per un qualsiasi vizio formale o sostanziale; la « esecutività » di tale pronuncia di annullamento può importare unicamente che l'Amministrazione non proceda alla materiale esecuzione coattiva dell'ordine di demolizione, non pure che essa sia tenuta *subito*, qualora tale demolizione sia stata in tutto o in parte già eseguita, alla rimessione in pristino stato.

I casi potrebbero moltiplicarsi all'infinito, ma riteniamo che non occorra, perché quanto sin qui esemplificato appare già più che sufficiente ad evidenziare ciò che, a nostro avviso, deve propriamente intendersi per « esecutività » delle sentenze di T.A.R. E, soprattutto, come tale « esecutività » sia qualcosa di ben diverso e di ben più limitato rispetto all'« obbligo di conformarsi » ovvero « obbligo di ottemperanza » alla pronuncia giurisdizionale.

Tralasciando, per il momento, di porre l'accento sulle gravissime, e per ciò solo inaccettabili, conseguenze pratiche che deriverebbero dall'affermazione della sussistenza immediata, ossia per effetto della sola pronuncia di primo grado non passata in cosa giudicata, del suddetto obbligo, con il rischio più che evidente di spiegare tutta una complessa attività amministrativa destinata a cadere nel nulla in caso di riforma della sentenza da parte del Consiglio di Stato in grado di appello, quello che maggiormente ci preme sia chiaro in questa sede è che nel concetto di « esecutività » delle decisioni di annullamento di atti amministrativi emesse dai T.A.R. deve escludersi che possa essere ricompreso l'obbligo di ottemperanza, inteso, così come lo intendono la giurisprudenza e la dottrina sopra ricordate, come obbligo di porre in essere attività ulteriori e consequenziali alla pronuncia giurisdizionale di primo grado; e deve altresì escludersi, di conseguenza, la coercibilità di un siffatto obbligo con il rimedio di cui agli ultimi due comma dell'art. 37 della legge n. 1034 del 1971.

In altri termini, e guardando alla sostanza delle cose, ciò significa, a nostro avviso, che alla « esecutività » delle sentenze di annullamento dei T.A.R. non può attribuirsi una portata molto diversa da quella di una *sospensione* della efficacia dell'atto amministrativo impugnato (sospensione, peraltro, essa stessa « sospensibile », o forse meglio « revocabile », con lo strumento previsto dai successivi comma dello stesso art. 33 della legge n. 1034 del 1971, nei casi in cui tale esecutività, di per se stessa, sia per arrecare un danno grave e irreparabile all'Amministrazione: si pensi, nel primo degli esempi fatti sopra, all'ipotesi di una necessità assoluta per l'Amministrazione di coprire i posti messi a concorso e quindi di nominare i vincitori, malgrado l'intervenuto annullamento del bando di concorso da parte del T.A.R., avverso la cui decisione sia stato dall'Amministrazione proposto appello); sospensione valevole sino a quando la decisione di primo

grado non sia passata in cosa giudicata, a seconda dei casi, o per il decorso inutile del termine di impugnativa o per il rigetto della stessa da parte del Consiglio di Stato.

Appare per contro impossibile intendere, nella «esecutività», l'obbligo immediato (nel senso, cioè, che esso sussista per il solo effetto della pronuncia non ancora passata in giudicato nei modi anzidetti) di porre in essere attività ulteriore e conseguenziale alla pronuncia ancora appellabile o addirittura già appellata innanzi al Consiglio di Stato. Per conseguenza — trattandosi in fondo della stessa cosa, vista però dall'angolo visuale dell'*actio* anziché da quello del «diritto» soggettivo (24) — non può neppure ammettersi la proponibilità immediata del giudizio di ottemperanza al «giudicato» rispetto ad una decisione del giudice amministrativo di primo grado ancora suscettibile di essere appellata ovvero addirittura già appellata innanzi al Consiglio di Stato.

6. - Venendo ora a prendere in esame, assai brevemente, le *decisioni di condanna* (25), è da rilevare che solo per questo tipo, assai meno frequente, di pronuce che possono essere emesse dagli organi di giurisdizione amministrativa (26) appare forse possibile istituire un parallelo con le sentenze di condanna dei giudici ordinari provvisoriamente (o forse meglio: immediatamente) esecutive o per loro natura (27) o per disposto di legge (28).

In questo parallelo, però, «esecutività» immediata vuol dire, a nostro avviso, semplicemente possibilità per la parte vittoriosa in primo grado di procedere alla *esecuzione forzata* in via *ordinaria* delle sentenze medesime, come disciplinata dal libro terzo del codice di procedura civile, sia pure con tutte le riserve e le limitazioni che al riguardo valgono quando

(24) È appena il caso di notare, con riguardo alla posizione giuridica attiva tutelabile con il rimedio di cui all'art. 27 n. 4 del T.U. n. 1054 del 1924 (ed oggi art. 37 della legge n. 1034 del 1971) che non di diritto soggettivo perfetto trattasi, bensì di interesse legittimo (cfr. SANDULLI, Consistenza ed estensione, in Atti, cit., 59 e segg.; SANDULLI, Il giudizio, cit., 170; SANDULLI, Manuale, cit. 960; *contra*, però, nel senso della sussistenza di un vero e proprio diritto soggettivo all'osservanza del giudicato, da ultimo: A.P., 9 marzo 1973 n. 1, in *Foro amm.vo*, 1973, I, 2, 203); ciò non esclude, a nostro avviso, che la correlata posizione passiva dell'Amm.ne sia qualificabile come «obbligo» e non come mero «dovere» (in questo secondo senso, invece, CANNADA-BARTOLI, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 86 (1949), 253 e seg.): in quest'ultima questione, di natura prevalentemente teorica (e che in taluni autori appare impostata su una non esatta concezione della categoria del dovere giuridico) non è qui il luogo di addentrarci.

(25) Anche riguardo alle decisioni di natura *dichiarativa* — quali sono in primo luogo quelle di *rigetto* del ricorso — può porsi a nostro avviso, il problema della esecutività come concetto diverso da quello dell'«obbligo di conformarsi» (cfr. SANDULLI, Il giudizio, cit., 417): la questione, però, salvo forse nei casi in cui vi sia stata sospensione, in via cautelare, della esecutività dell'atto originariamente impugnato, presenta un interesse più teorico che pratico.

(26) Cfr. art. 26, 3° comma, della legge n. 1034 del 1971; potere da estendere ora anche al C.d.S. in sede di appello (non però in grado unico) in base al disposto dell'ultimo comma dell'art. 28 della stessa legge (cfr. in tal senso SANDULLI, Manuale, cit., 932; SANTANIELLO, I tribunali amm.vi regionali (1974), 79; SEPE-PES, *op. cit.*, 345).

(27) Sentenze del giudice di appello: cfr. art. 373, 1° comma, c.p.c.

(28) Sentenze di primo grado provvisoriamente esecutive: cfr. art. 282 c.p.c.; nonché art. 431 c.p.c. (nuovo testo introdotto con la legge 11 agosto 1973, n. 533), norma che non ha mancato di sollevare dubbi di costituzionalità, sui quali v. da ultimo MONTESANO, in *Giur. It.*, 1974, IV, 33 e segg.; e, più in generale, TARZIA, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, 467 e segg.

la parte nei cui confronti si procede esecutivamente sia una pubblica Amministrazione (29).

L'ammissibilità, in via di principio, della esecuzione forzata in via ordinaria per ciò che attiene alle pronunce di condanna (o al capo di pronuncia in cui sia contenuta una condanna) dell'Amministrazione risulta, del resto, positivamente prevista dallo stesso art. 88 del Regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato approvato con R.D. 17 agosto 1907 n. 642 (30), ove è precisamente stabilito che « la esecuzione delle decisioni si fa in via amministrativa, eccetto che per la parte relativa alle spese ».

Il disposto di tale norma, laddove essa prevede appunto che la esecuzione delle decisioni degli organi giurisdizionali amministrativi si fa « in via amministrativa », il che vuol dire in primo luogo escludere la possibilità di esecuzione forzata in via ordinaria, rappresenta anzi un'ulteriore conferma che per le decisioni (costitutive) di annullamento di atti amministrativi — le uniche che fossero cognite al legislatore del 1907 — non può neppure in astratto ipotizzarsi una « esecuzione forzata » in senso proprio, bensì unicamente una conformazione o adeguamento alle stesse dell'ulteriore operato dell'Amministrazione, nel che propriamente consiste l'« obbligo di ottemperanza » (31).

Col riferimento all'eccezione relativa al capo delle spese, invece, appare possibile ravvisare l'esistenza di un principio generale in base al quale la possibilità di esecuzione forzata in via ordinaria potrebbe aversi con riguardo a tutte le decisioni di condanna emesse a carico dell'Amministrazione, anche diverse da quelle alle spese del giudizio (32). Purché, però, si tratti di condanna vera e propria, ossia di pronuncia contenente un esplicito comando giuridico particolare di *dare* (ovvero di *facere* o di *non facere*, nei casi, parvero difficilmente immaginabili, in cui anche pronunce di tal fatta siano possibili) emesso a carico di una pubblica Amministrazione.

Appare di conseguenza possibile, per tornare all'argomento, intendere, anche sotto questo profilo, l'« esecutività » immediata delle decisioni dei T.A.R., di cui all'art. 33, 1° comma, della legge istitutiva, siccome relativa alle pronunce di condanna nel senso testè chiarito; e quindi prospettare una interpretazione parimenti possibile, ancorché apparentemente riduttiva o restrittiva, della norma stessa, idonea comunque ad attribuirle un concreto ed effettivo significato.

(29) Per le sentenze di condanna al pagamento di somme a carico dello Stato, vedasi, infatti, l'art. 277 del Reg. cont. gen. Stato, secondo cui « la liquidazione delle spese deve essere appoggiata a titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dei creditori »: ove nella espressione, di indubbio sapore arcaizzante, « diritto acquisito » non può intendersi altro che un diritto (in ipotesi: di credito nascente da sentenza di condanna) scaturente da una decisione divenuta irrevocabile.

(30) Norma applicabile al giudizio innanzi ai T.A.R. ai sensi dell'art. 19, 1° comma, della legge istitutiva; lo stesso prevedeva l'art. 61 del Reg. di proc. innanzi alla G.P.A. in s.g. approvato con R.D. 17 agosto 1907 n. 643.

(31) Per uno spunto in tal senso v. TAMIOZZO, in *Rass. Avv. Stato*, 1974, I, 1205; e prima ancora SANDULLI, Consistenza ed estensione, in *Atti, cit.*, 45 ed ivi nt. 39.

(32) Cfr. da ultimo, sia pur con riferimento a sentenza di condanna emessa dall'A.G.O. a carico dell'Amm.ne, A.P., 9 marzo 1973 n. 1 (in *Foro amm.vo*, 1973, I, 2, 203), con cui è stato ritenuto ammissibile il ricorso ex art. 27 n. 4 per la esecuzione di sentenze recanti condanna al pagamento di somme in alternativa con la esecuzione forzata ordinaria, confermandosi così l'indirizzo del C.SI. 18 maggio 1972 n. 337 (in *Foro amm.vo*, 1972, I, 2, 708), per altro non del tutto pacificamente accolto in dottrina (vedasi per talune perplessità GESSA, in *Cons. Stato*, 1971, II, 1139 e segg., partic. 1141; in senso favorevole al nuovo indirizzo SEPE-PES, *op. cit.*, 409 e segg.).

7. - Del resto, la proposta interpretazione restrittiva o riduttiva del termine « esecutive », riferito alle sentenze dei T.A.R. dall'art. 33, 1° comma, della legge istitutiva, appare confermata, in entrambi gli aspetti sopra illustrati, da considerazioni di carattere più generale, relative sia ai principi generali dell'attività amministrativa sia a quelli del vigente ordinamento processuale generale, delle quali è necessario fare un rapido accenno.

A) Innanzi tutto, va qui ricordato uno dei caratteri propri ed essenziali dell'attività amministrativa di diritto pubblico, la quale, per sua natura, non può essere « condizionata » (33). La pubblica Amministrazione, cioè, non può agire, con rilevanza pubblica esterna, se non in modo definitivo, vale a dire non precario né soggetto a condizione. Si tratta qui di un modo di essere connaturato ad ogni manifestazione esterna dei pubblici poteri sia nella sfera legislativa che in quella amministrativa e giurisdizionale, ma che assume una particolare rilevanza proprio nell'ambito dell'attività amministrativa anche, se non soprattutto, per effetto della statuizione costituzionale (art. 97, 1° comma), secondo la quale la legge che disciplina l'attività dei pubblici uffici deve assicurare il loro « buon andamento ».

Orbene, non è chi non veda come, se fosse da accogliere la tesi secondo cui non sarebbe necessario il giudicato, ma basterebbe la sola pronuncia di primo grado « esecutiva » a determinare *eo ipso* l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi, una grave lesione verrebbe inferta, non soltanto al cennato principio costituzionale, ma altresì al predetto carattere di « definitività » o « non condizionabilità » proprio dell'attività amministrativa di diritto pubblico. Infatti l'attività ulteriore e consequenziale, che l'Amministrazione sarebbe obbligata, in ipotesi, a svolgere immediatamente, dovrebbe di necessità configurarsi come attività sottoposta a condizione risolutiva, essendo essa destinata a risolversi nel nulla in caso di riforma della sentenza di primo grado da parte del giudice dell'appello. Con quale vantaggio per i singoli interessati e per la collettività dei cittadini in generale non è certo dato scorgere, laddove, al contrario, più che manifesti si rivelano gli inconvenienti che deriverebbero dall'affermazione di un siffatto obbligo immediato di procedere.

Anche dal punto di vista qui esaminato, si rivela dunque esatto e in ogni caso pienamente consono al sistema il principio secondo il quale l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi alla pronuncia giurisdizionale può sorgere soltanto *col* e *dal* giudicato, onde evitare che la pubblica Amministrazione sia costretta a svolgere la propria attività, volta al conseguimento dei fini di pubblico interesse, quando ancora tale pubblico interesse

(33) Com'è noto, è controversa, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, la possibilità stessa di apporre condizioni o altri elementi accidentali agli atti amm.vi; possibilità che va comunque esclusa riguardo agli atti a contenuto vincolato (cfr. ALESSI, *Dir. amm.vo ital.*, 3ª ed. (1960), 332 e 336 e segg.; SANDULLI, *Manuale*, cit., 479; e più ampiamente LUCIFREDI, *L'atto amm.vo nei suoi elementi accidentali*, 273 e segg., 286 e segg.). È peraltro appena il caso di avvertire che la « non condizionabilità » o « non precarietà » di cui è parola nel testo concerne un profilo essenzialmente diverso da quello della possibilità o meno di apporre condizioni (sospensive o risolutive) o termini (iniziali o finali) agli atti amm.vi: infatti, ad esempio, un atto amm.vo sottoposto a termine (iniziale o finale) è, ciò non di meno, pur sempre un atto, per sua stessa natura, ad efficacia « assoluta » e « definitiva » (ed è ben per ciò che la revoca dell'atto amministrativo non può mai avere effetto retroattivo); analogamente, le leggi transitorie o temporanee, valevoli cioè per un certo periodo di tempo, non sono, per questo, leggi meno « incondizionate » e « definitive » di quelle che tale carattere di temporaneità non hanno.

o i modi per perseguirlo legittimamente non siano stati definitivamente accertati (34); evitare, cioè, che la pubblica Amministrazione debba porre in essere atti amministrativi conseguenziali che non sono definitivi, ma precari, provvisori e condizionati all'esito delle previste o addirittura già esperite impugnative giurisdizionali.

B) In secondo luogo va qui richiamato anche uno dei fondamentali principi del vigente *ordinamento processuale generale*. E cioè da ricordare che, secondo la dottrina processual-civilistica più autorevole e di gran lunga prevalente, l'esecuzione forzata (o azione esecutiva) è un potere che nasce unicamente dalla *sentenza di condanna*, intesa appunto come preparatoria all'esecuzione forzata ed a questa funzionalmente collegata (35).

Le sentenze costitutive per contro — e le decisioni di annullamento di atti amministrativi emesse dagli organi della giustizia amministrativa sono, com'è noto, di tal fatta — non producono azione esecutiva e non è quindi dato, rispetto alle stesse, parlare di esecuzione forzata (36). Tali sentenze invero, com'è stato autorevolmente chiarito dalla dottrina (37), contengono in sé « atto di accertamento e atto di esecuzione » (38). In altri termini, nell'ipotesi di azione costitutiva, la decisione, la quale presuppone l'avvenuto accertamento della sussistenza delle condizioni giuridiche richieste perché possa operarsi un mutamento dell'ordine giuridico, è sufficiente di per sé a realizzare la tutela giurisdizionale del diritto ossia « per operare quel mutamento giuridico che la legge riconnette al verificarsi delle condizioni accertate » (39).

Né di minor peso appare poi — per venire più da presso a fattispecie in certo senso analoga a quella dell'art. 33, 1° comma, della legge istitutiva dei T.A.R. — la constatazione che, sempre nel vigente ordinamento processuale civile, la *esecutività c.d. provvisoria* (meglio sarebbe forse dire: immediata) delle sentenze di primo grado (art. 282 cod. proc. civ.) non soltanto rappresenta, rispetto al sistema, una possibilità di carattere eccezionale e non già normale, ma essa stessa concerne, anche qui secondo la dottrina prevalente (40), unicamente le *sentenze di condanna*, le sole cioè che siano suscettibili di esecuzione forzata disciplinata dal libro terzo del codice di procedura civile.

Si ha qui, pertanto, una ulteriore conferma che la « esecutività » di cui è parola nell'art. 33 della legge n. 1034 del 1971 può riferirsi bensì alle sentenze di condanna emesse dai T.A.R. (quali sono ora previste, come si è visto, dall'art. 26, 3° comma, della citata legge istitutiva), se ed in quanto suscettibili di esecuzione forzata nelle vie ordinarie (41); ma non pure può estendersi alle sentenze (costitutive) di annullamento emesse dai T.A.R., per

(34) Cfr. AZZARITI, in *Rass. Avv. Stato*, 1969, I, 1107.

(35) Fondamentale, al riguardo, CHIOVENDA, *Istituzioni*, vol. I (1937), 168 e 286 e segg.; cfr. anche ANDRIOLI, *Commento al cod. proc. civ.*, vol. II, 3ª ed. (1956), 274, soprattutto con riferimento alla provvisoria esecutività delle sentenze dei giudici ordinari.

(36) Cfr. sez. V, ord. 22 settembre 1959 n. 179, in *Cons. Stato*, 1959, I, 1435.

(37) V. per tutti CALAMANDREI, *Ist. dir. proc. civ.* (1941), 62 e segg., partic. 64 e segg.

(38) Così SATTÀ, *Commentario al cod. proc. civ.*, vol. III (1965), 28.

(39) Cfr. CALAMANDREI, *op. cit.*, 65.

(40) Cfr. ANDRIOLI, *op. cit.*, 274.

(41) Ma per le spese dello Stato valgono al riguardo, come già detto, i limiti derivanti dall'art. 277 Reg. cont. gen. Stato (*supra* nt. 29); sono poi da rammentare



le quali, come per qualunque decisione a carattere costitutivo, non può esservi affatto questione di esecuzione forzata, ma soltanto di ottemperanza, vale a dire di adeguamento dell'attività amministrativa ulteriore e conseguenziale a quanto disposto nella pronuncia stessa.

8. - La giurisprudenza della Suprema Corte sopra ricordata, la dottrina dianzi richiamata e le considerazioni di carattere più generale testé svolte non esauriscono, ancora, il nostro discorso. Vi è infatti qualcosa di più e di nuovo e, quel che più conta, di più specificamente attinente alla materia in esame e al tema della inammissibilità del giudizio di ottemperanza *immediato* rispetto alle *decisioni* giurisdizionali amministrative *di primo grado* non ancora passate formalmente in cosa giudicata.

Si tratta di un argomento, a quel che consta, del tutto nuovo che, a nostro avviso, può trarsi proprio dalla esegesi testuale degli ultimi due commi dell'art. 37 della legge n. 1034 del 1971.

Secondo le disposizioni di cui al 3° e 4° comma dell'articolo citato, le quali attribuiscono e regolano la competenza funzionale (42) relativa ai giudizi di ottemperanza alle decisioni degli organi della giustizia amministrativa, è stabilito infatti che: a) « quando i ricorsi sono diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato degli organi di giustizia amministrativa, la competenza è del Consiglio di Stato o del Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente secondo l'organo che ha emesso la decisione, della cui esecuzione si tratta » (art. 37, pen. comma); b) « la competenza è peraltro del Tribunale Amministrativo Regionale anche quando si tratti di decisione del Tribunale Amministrativo Regionale confermata dal Consiglio di Stato in sede di appello » (art. 37, ultimo comma).

Orbene, sulla base del combinato e complessivo disposto delle due norme, possono darsi, con riguardo all'obbligo di ottemperanza alle decisioni dei giudici amministrativi di primo, secondo o unico grado, unicamente le seguenti ipotesi:

a) decisione emessa dal Consiglio di Stato *in grado unico* (casi della competenza residua « a stralcio » o « ad esaurimento » ovvero altri, per vero rarissimi e in qualche caso assai controversi (43) casi di residua competenza

i limiti generali relativi alla pignorabilità dei beni pubblici demaniali o indisponibili, per cui vedasi, per tutti, SANDULLI, Manuale, cit. 555 e 559.

(42) Così ANDREANI, La competenza per territorio dei T.A.R. (1974), 79 e segg.; e pure CAIANIELLO, *op. cit.*, 248; per materia, secondo NIGRO, in *Cons. Stato*, 1972, II, 154; v. pure SEPE-PES, *op. cit.*, 375 e 396.

(43) Uno di questi — e il più importante — riguarda proprio la competenza del C.d.S. per il giudizio di ottemperanza nei casi previsti dal 2° comma (giudicati dell'A.G.O.) nonché dal combinato disposto del 3° e 4° comma (giudicati propri, non meramente confermativi) dell'art. 37 in esame (cfr. SANDULLI, I Tribunali amm.vi regionali (1972), 82 e seg.; e ancora SANDULLI, Manuale, cit., 924). Altro caso — rarissimo — sarebbe (sempre secondo SANDULLI, Manuale, cit., 945) quello della competenza del C.d.S. a conoscere delle controversie in materia di sospensione degli amministratori degli Enti locali ai sensi dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1966 n. 1147. Altro caso ancora (secondo VIRGA, *op. cit.*, 89 nt. 2) quello — pur esso di rarissima applicazione — del procedimento speciale di cui all'art. 33, 2° comma, T.U. Cons. Stato. Venuta meno, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 40, 1° comma, della legge n. 1034 del 1971 (C. Cost.le, 12 marzo 1975 n. 61, in *Foro It.*,

del Consiglio di Stato in grado unico): il relativo giudizio di ottemperanza compete senz'altro allo stesso Consiglio di Stato (44);

b) decisione emessa dal Consiglio di Stato *in grado di appello non confermativa* — non rileva se in tutto o in parte — della decisione emessa in primo grado dal T.A.R.: il relativo giudizio di ottemperanza compete anche qui senz'altro allo stesso Consiglio di Stato (45).

c) decisione emessa dal Consiglio di Stato *in grado di appello confermativa* — e deve necessariamente intendersi, in assenza di diversa lettera della norma, *integralmente* confermativa, ossia di rigetto integrale dell'appello proposto (46) — della decisione emessa in primo grado dal T.A.R.: il relativo giudizio di ottemperanza compete qui al T.A.R. (47), ma per l'appunto *solo ed in quanto* — e deve di necessità aggiungersi: *solo a partire dal momento in cui*, dato che sino a tale momento è del tutto impossibile affermare se una tal conferma sia o meno intervenuta — vi sia stata una conferma della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato in sede di appello;

d) decisione emessa dal T.A.R. *in primo grado*, ma ancora *suscettibile di appello o già appellata*: il relativo giudizio di ottemperanza non è ancora *proponibile* (48); vi è cioè, a nostro avviso, una vera e propria *carenza, sia pure temporanea, di giurisdizione*, proprio perché ancora non si sa, ed è impossibile saperlo, se la competenza di natura funzionale appartenga ad esso stesso T.A.R. (nella ipotesi di conferma integrale della decisione in grado di appello) ovvero al Consiglio di Stato (nell'ipotesi inversa di riforma, sia pur solo parziale, della decisione in sede di appello);

1975, I, 785) è la residua (ancorchè di attribuzione dubbia in dottrina: cfr. SANDULLI, Manuale, cit. 925 nt. 235 contro VIRGA, op. cit., 103 nt. 5) competenza in grado unico del C.d.S. per le controversie sugli atti degli organi centrali dello Stato o di Enti ultraregionali con efficacia locale limitata alla Sicilia, che non erano passati alla competenza del T.A.R. Sicilia ai sensi della norma ora citata. Transitoria è infine — e cioè sino alla emanazione della nuova legge prevista dall'art. 1, 4° comma, della legge n. 1034 del 1971 — la competenza in grado unico del C.d.S. sulle materie che sarebbero di spettanza della sezione staccata di Bolzano del T.A.R. Trentino-Alto Adige (cfr. sez. V, ord. 4 maggio 1973 n. 150, in *Giur. It.*, 1973, 3, I, 305, con nota contraria di SANDULLI); sulla residua giurisdizione in unico grado del C.d.S. v. da ultimo JARICCI, in *Riv. amm.va.*, 1975, I, 526 e segg.

(44) Ex art. 37, 3° comma, legge istitutiva.

(45) Ex art. 37, 4° comma (a contrario), legge istitutiva.

(46) Così, esattamente, SANDULLI, Manuale, cit., 962. Qualche dubbio potrebbe insorgere relativamente a una riforma soltanto *in punto spese* di giudizio (che, peraltro, rappresenta un capo autonomo di *condanna*): in tale ipotesi saremmo dell'avviso di ritenere assorbente la pronuncia principale confermativa dell'annullamento già pronunciato in primo grado dal T.A.R., con la conseguenza che la competenza per il giudizio di ottemperanza sarebbe dello stesso T.A.R., ancorchè il C.d.S. in sede di appello si sia pronunciato diversamente in punto di spese (punto che, secondo noi, non potrebbe comunque costituire oggetto di un giudizio di ottemperanza, ma, se mai, solo di esecuzione forzata nelle vie ordinarie).

(47) Ex art. 37, 4° comma, legge istitutiva.

(48) Non sfuggirà certamente all'attenzione di chi legge come l'ipotesi in considerazione (sub d)) non rientri nè nella previsione del 3° comma, nè in quella del 4° comma, nè in quella risultante dal combinato disposto di entrambi gli ultimi comma dell'art. 37 legge istitutiva: in altri termini, *manca* qui, propriamente, *la norma astratta attributiva del diritto di azione* (improponibilità assoluta della domanda) e del correlativo *potere di cognizione* in capo a qualsiasi organo giurisdizionale (vuoi del complesso amministrativo vuoi al di fuori di questo).

e) decisione emessa dal T.A.R. *in primo grado, non più suscettibile di appello* (e quindi passata formalmente in cosa giudicata): il relativo giudizio di ottemperanza è ora proponibile e compete allo stesso T.A.R. (49).

Poiché all'infuori delle cinque ipotesi qui sopra elencate non sussiste, sul piano logico-giuridico, alcuna altra possibilità (50), è agevole concludere che, in base alla stessa esegesi testuale dell'art. 37 della legge istitutiva dei T.A.R., si può pervenire alla dimostrazione che è logicamente — osemremmo quasi dire matematicamente — impossibile ritenere la immediata proponibilità del ricorso diretto ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi alla decisione del giudice amministrativo, nel caso (che coincide esattamente con quello da noi sopra prospettato sub d) che tale ottemperanza riguardi una decisione emessa in primo grado dal T.A.R., ma che sia stata già gravata di appello o sia tuttora suscettibile di esserlo.

Invero, in sintesi, posto che l'ultimo comma dell'articolo in esame attribuisce al T.A.R. la competenza per il giudizio di ottemperanza alle decisioni emesse dallo stesso T.A.R. solo alla condizione che le stesse siano state confermate dal Consiglio di Stato in sede di appello, la logica giuridica — e prima ancora quella comune — non consente in alcun modo di sfuggire alla conclusione che, quando tale appello sia ancora possibile — ed *a fortiori* quando esso sia ancora pendente — non sussiste, ancora, alcuna competenza né del T.A.R. né del Consiglio di Stato in proposito. Ed anzi di più, non essendovi, a quel che ne consta, alcun altro giudice — sia pur *pro tempore* — competente nell'ordinamento vigente, è gioco-forza ritenere che *non sussista*, ancora, *alcuna giurisdizione*, né del T.A.R. né del Consiglio di Stato, in merito al suddetto giudizio di ottemperanza.

È quindi solo allorché l'appello non sia più possibile (ipotesi da noi sopra prospettata sub e]) ovvero esso sia stato esperito, ma si sia concluso con una decisione di integrale rigetto (ipotesi da noi sopra prospettata sub c]) che compete — ma ciò soltanto a partire dal momento in cui dette circostanze si siano realizzate — al T.A.R., ed è pertanto proponibile innanzi ad esso, il giudizio di ottemperanza secondo le previsioni, rispettivamente, del comma 3° e del comma 4° dell'art. 37 della legge n. 1034 del 1971.

(49) Ex art. 37, 3° comma, legge istitutiva. Che si tratti dello stesso T.A.R. che ha emesso la decisione da « ottemperarsi » sembra anche a noi pacifico, malgrado la dizione, non certo esemplare per chiarezza, usata in proposito (« tribunale amministrativo regionale *territorialmente competente secondo l'organo che ha emesso la decisione*, della cui esecuzione si tratta ») e che non ha mancato di suscitare perplessità (sulle quali vedasi ANDREANI, *op. cit.*, 80 e segg., il quale è per la tesi della stretta corrispondenza tra organo che ha emesso la decisione e organo che giudica in sede di ottemperanza, seguito da VIRGA, *op. cit.*, 83; SANDULLI, Manuale, cit., 969; SEPE-PES, *op. cit.*, 397; CAIANIELLO, *op. cit.*, 247).

(50) Vi sarebbero, ancora, in teoria, le decisioni del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Sicilia (in grado unico e in grado di appello) e i relativi giudizi di ottemperanza, di cui il legislatore, nella fretta, si è completamente dimenticato; ma ciò non può significare altro, a nostro avviso, che per tali decisioni rimangono ferme le regole preesistenti (cfr. art. 40, 2° comma, della legge n. 1034 del 1971) e che quindi il relativo giudizio di ottemperanza compete allo stesso C.G.A. Sicilia (così pure SANDULLI, Manuale, cit., 962; nonché SANDULLI, I tribunali amm.vi regionali, cit., 83; erroneo SEPE-PES, *op. cit.*, 397, ove si attribuisce tale competenza al C.d.S.); la presenza di tali decisioni del C.G.A. Sicilia, essendo esse in tutto assimilate o assimilabili a quelle del C.d.S. — e quindi rientranti, a seconda dei casi, nelle ipotesi sub a), sub b) o sub c) di cui al testo — non è in grado, comunque, di spostare sostanzialmente i termini della questione.

Il dato testuale di questa legge, mediante la esegesi che si è sopra effettuata dell'art. 37, 3° e 4° comma, consente quindi di superare ogni sia pur residuo dubbio in ordine alla fondatezza della tesi che, sia pur temporaneamente, il T.A.R. difetti di giurisdizione in merito al giudizio di ottemperanza alle decisioni da esso emesse, ma non ancora passate in cosa giudicata. Il meccanismo stesso dell'art. 37 di detta legge non consente infatti, seppure fosse vero che l'art. 27 n. 4 del t. u. n. 1054 del 1924 lo consentisse, di ritenere che il termine « giudicato » possa essere assunto, quanto meno in riferimento alle decisioni dei T.A.R., in un senso diverso da quello storicamente proprio dell'istituto della cosa giudicata (sia formale che sostanziale) (51).

9. - Non ci sembra poi inopportuno aggiungere alcune osservazioni o perplessità di ordine prevalentemente pratico, ma non soltanto pratico, che l'accettazione del punto di vista qui combattuto, quello cioè favorevole alla immediata proponibilità del giudizio di ottemperanza alle decisioni di annullamento emesse dai T.A.R. e non ancora passate in giudicato, inevitabilmente suscita.

A) Sul piano delle implicazioni di ordine pratico è sufficiente qui un breve accenno, essendo la cosa di per sé intuitiva, ai deleteri effetti sull'ordinato svolgimento dell'attività amministrativa che deriverebbero dall'ammettere che la pubblica Amministrazione, qualora la « esecutività » delle decisioni dei T.A.R. dovesse intendersi nel senso più ampio e cioè comprensivo dell'obbligo di immediata ottemperanza, sia tenuta a porre immediatamente in essere ogni attività ulteriore e consequenziale alla pronuncia di primo grado, idonea ad adeguare la situazione di fatto alla situazione di diritto; e ciò pur con il rischio, tutt'altro che teorico, di compiere in tal modo attività del tutto vane e non di rado produttive di conseguenze dannose irreparabili, qualora la decisione di primo grado venga successivamente riformata in grado di appello.

Non è chi non veda quanto sia poco consigliabile gravare di siffatto « obbligo » di porre in essere attività, destinate a risolversi nel nulla in caso di riforma della decisione « da ottemperarsi », organismi amministrativi, come quelli oggi esistenti, già oberati da compiti immani e sempre più crescenti e per di più ridotti nelle condizioni di efficienza operativa tutt'altro che ottimali, a tutti ben note. Né varrebbe, in contrario, addurre l'inconveniente, o per dir meglio il pericolo, che, aderendosi alla tesi da noi qui sostenuta, si potrebbe dar modo all'Amministrazione che volesse procrastinare maliziosamente la totale soddisfazione o reintegrazione del legittimo interesse e persino del diritto « civile o politico » del cittadino, che il T.A.R. abbia riconosciuto leso, di attuare, mediante la proposizione di appelli pretestuosi e defatigatori, tale suo pravo disegno, confidando all'uopo nelle lungaggini procedurali e nella crisi della nostra giustizia, anche amministrativa (52). E ciò perché, a parte il ben noto detto scolastico per cui « adducere inconveniens non est solvere argumentum » (soprattutto vero quando l'inconveniente è di natura pratica e l'argomento no),

(51) Il che, del resto, trova conferma nel disposto dell'art. 90, 2° comma, del Reg. di proc. del C.d.S. approvato con R.D. 17 agosto 1907 n. 642 (norma applicabile anche innanzi ai T.A.R. per effetto dell'art. 19, 1° comma, legge istitutiva), ove è stabilito che i ricorsi per ottenere che l'Amm.ne si conformi al giudicato « possono essere proposti finché duri l'azione di giudicato » (cfr. AZZARITI, in *Rass. Avv. Stato*, 1969, I, 1100).

(52) Questo motivo pratico è uno di quelli cui si richiama, tra le altre, la dec. n. 10 del 1969 dell'A.P. (v. *Foro amm.vo*, 1969, I, 2, 173).

l'esperienza concreta ha sinora dimostrato, con la rapidità davvero esemplare con la quale il Consiglio di Stato ha fissato per la discussione e già deciso la maggior parte degli appelli — peraltro non numerosi — innanzi ad esso proposti avverso decisioni dei T.A.R., che l'Amministrazione che fosse animata da intenti puramente defatigatori sbaglierebbe senz'altro, e di molto, i propri maliziosi calcoli.

B) Sempre sul piano pratico — ma non solo su tale piano — si presentano, a nostro avviso, ulteriori perplessità, derivanti dal fatto che, qualora dovesse ammettersi la immediata proponibilità del giudizio di ottemperanza rispetto alle decisioni dei T.A.R. non ancora passate formalmente in cosa giudicata, verrebbero ad insorgere, nella pratica, problemi assai gravi — e pressoché insolubili allo stato dell'attuale normativa in materia — di coordinamento tra eventuale giudizio di appello, promosso ex art. 28, 2° comma, della legge n. 1034 del 1971, e giudizio di ottemperanza, promosso ex art. 37, 3° comma, della stessa legge. Il primo pendente, di norma, come *giudizio di mera legittimità* (in sostanza quale prosecuzione di quello di primo grado svoltosi innanzi al T.A.R.), innanzi al Consiglio di Stato; il secondo pendente, come *giudizio esteso* anche *al merito*, innanzi all'organo giurisdizionale di primo grado cioè, normalmente (53), innanzi allo stesso T.A.R. che ha emesso la decisione della cui « esecuzione » si tratta.

Il coordinamento tra i due giudizi — che sono, com'è noto, entrambi giudizi di cognizione (54) — non regolato in alcun modo dal legislatore, non potrebbe trovare altra possibilità di soluzione se non, forse, nel generale istituto processuale della sospensione, se ed in quanto esso possa essere ritenuto applicabile ai rapporti tra processi pendenti tra organi della giustizia amministrativa di diversa competenza funzionale. Ma, anche in tale prospettiva, non appare pensabile altra soluzione che quella della necessaria sospensione — per pregiudizialità — del giudizio di ottemperanza (in ipotesi pendente innanzi al T.A.R.) in attesa della decisione sull'appello (in ipotesi pendente innanzi al Consiglio di Stato): non già la soluzione inversa che sarebbe, all'evidenza, priva di senso comune. Col che, però, si tornerebbe, in pratica, alla tesi da noi qui propugnata, quella cioè della improponibilità, almeno temporanea, di un giudizio di ottemperanza in pendenza dell'appello avverso la decisione « da ottemperare ». Altrimenti, non resterebbe che pren-

(53) V. *supra* nt. 49; comunque, anche a non voler accedere alla tesi degli autori ivi citati e a voler ritenere che la competenza spetti al complesso dei T.A.R., ripartendosi poi specificamente al loro interno secondo i criteri generali di competenza (territoriale) della legge istitutiva (sopratt. art. 3, 2° e 3° comma), le ipotesi di non coincidenza tra T.A.R. che ha emesso la decisione da « ottemperarsi » e T.A.R. competente per il giudizio di ottemperanza sembrano, già in astratto, di rarissima ricorrenza.

(54) Che tale sia anche il giudizio ex art. 27 n. 4 T.U. Cons. Stato (e ora ex art. 37 legge istitutiva dei T.A.R.) è pressoché pacifico nella dottrina; cfr. NIGRO, in *Rass. dir. pubbl.* 9 (1954), 228 e segg., partic. 277 e segg.; MONTESANO, in *Foro amm.vo*, 1963, I, 248 e seg.; SANDULLI, *Il giudizio*, cit., 169 e segg.; SANDULLI, *Manuale*, cit., 963 e seg.; e soprattutto fondamentale per la configurazione dell'azione ex art. 27 n. 4 come vera e propria *actio iudicati* (cognitoria) CANNADA-BARTOLI, in *Riv. It. Sc. Giur.* 86 (1949), 251 e segg., partic. 291 e segg.. Il GIANNINI M.S. (v. soprattutto Contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza, in *Atti*, cit., 117 e segg., partic. 141 nt. 14) ritiene invece che tale giudizio, per evoluzione storica interna, operatosi principalmente tramite la giurisprudenza, si sia trasformato da giudizio di cognizione in giudizio di esecuzione (sia pure in senso lato e non coincidente, neppure per questo autore, con la esecuzione forzata ordinaria).

dere atto di una grave anomalia del vigente ordinamento processuale amministrativo.

10. - A conclusione, nonché a riprova ulteriore della fondatezza e legittimità delle tesi sin qui esposte, non ci sembra infine fuor di luogo richiamare l'attenzione sui gravi problemi e sui più che giustificati dubbi che potrebbero insorgere in ordine alla stessa conformità delle norme della legge istitutiva dei T.A.R. dianzi prese in esame (artt. 33, 1° comma, e 37, 3° e 4° comma) ai principi della vigente Carta costituzionale, qualora si ritenesse di accedere alla tesi della proponibilità immediata del giudizio di ottemperanza rispetto alle decisioni di annullamento emesse dai T.A.R. e non ancora passate in giudicato.

A) Al riguardo va preso qui in attenta considerazione, in primo luogo, lo stesso art. 113, ultimo comma, della Costituzione. Orbene, se alla sentenza di annullamento emessa dal T.A.R. si dovesse attribuire una *efficacia costitutiva* di natura *definitiva*, o come se definitiva, come sembrerebbe ineluttabile alla stregua della tesi qui combattuta, non è chi non veda come siffatta efficacia assai difficilmente potrebbe conciliarsi con il disposto della citata norma della Costituzione (55), nella quale per « *organi di giurisdizione* » ai quali compete il potere di annullamento degli atti della pubblica Amministrazione debbono intendersi — come razionalmente si impone, trattandosi qui di una manifestazione tra le più evidenti del più generale principio costituzionale della separazione dei poteri dello Stato e come è dimostrato, esegeticamente, dal confronto con la identica dizione usata dal costituente nel 1° comma dello stesso articolo 113 — i *complessi giurisdizionali* globalmente intesi, tra i quali si ripartisce il compito della tutela dei diritti e degli interessi legittimi, e *non già i singoli organi* di ciascun complesso o addirittura gli *organi di primo grado* di un determinato complesso giurisdizionale (56).

Questa osservazione si ricollega e in certo senso completa quanto già prima si è avuto occasione di rilevare (57) circa la impossibilità concettuale, oltre che pratica, di una attività amministrativa « *condizionata* » o « *precaria* » o « *provvisoria* ». La pubblica Amministrazione, invero, nel perse-

(55) Art. 113, ult. comma, Cost.: « *la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa* ».

(56) Pare comunque da escludere che l'ultimo comma dell'art. 113 Cost. stabilisca in ogni caso, e quindi anche con riguardo alle sentenze dei T.A.R., una *garanzia costituzionale* circa la natura di *annullamento pieno e definitivo* degli atti amm.vi da parte dell'organo giurisdizionale: la norma costituzionale, infatti, riserva alla legge ordinaria di determinare i « *casi* » e soprattutto gli « *effetti* » di tale annullamento, e tali effetti ben possono essere, a seconda degli organi e dei casi, appunto effetti soltanto limitati o semipieni (per spunti in tal senso v. anche C. Cost.le, 7 luglio 1962 n. 87, in *Giur. cost.*, 1962, 933 e segg. ed ivi, 935 e segg., nota adesiva, sul punto in questione, di Scoca F.G.; v. anche, incidentalmente, C. Cost.le, 16 giugno 1964 n. 47, *ivi*, 1964, 586 e segg.). Sulla reale portata della disposizione dell'art. 113, ult. comma, Cost., anche con riferimento ai lavori preparatori, v. LESSONA, La funzione giurisdizionale, in *Comm. sist. Cost. Ital.* a cura di Calamandrei e Levi (1950), vol. II, 199 e segg., partic. 219 e seg., secondo cui la intenzione dei costituenti fu soprattutto quella di far cadere il divieto di annullamento degli atti amm.vi posto dalla legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E al giudice ordinario, dando la possibilità alla legge ordinaria di consentirgli di annullare gli atti amm.vi, nei casi e con gli effetti che essa stessa avrebbe determinato.

(57) V. *supra* § 7, sub A.

guire i propri fini istituzionali, non può agire se non in base a comandi e direttive *assistiti dal carattere della certezza giuridica*; e allorché appunto tali comandi provengano, vuoi direttamente vuoi per il tramite di un conseguenziale obbligo di conformarsi, dall'Organo giurisdizionale, essi non possono avere detto carattere di certezza, se non quando siano definitivi o per loro natura o per l'inutile decorso dei termini di impugnativa (58).

Tornando all'art. 113, ultimo comma, della costituzione, ci sembra che soltanto se si adotta la interpretazione restrittiva o riduttiva del termine « esecutive », di cui all'art. 33 della legge istitutiva dei T.A.R. da noi qui difesa (nel senso cioè che siffatta « esecutività » o si riferisce alle sole sentenze di condanna ovvero, quand'anche sia riferita alle sentenze costitutive di annullamento, non ha una portata maggiore di una sospensione d'efficacia dell'atto impugnato e serve solo a paralizzarne *medio tempore* gli ulteriori effetti e non già a creare obblighi immediati di conformarsi), non può sorgere alcun problema circa la legittimità costituzionale di tale norma della legge n. 1034 del 1971. E così è pure, a ben vedere, per l'art. 37, ultimo comma, nella interpretazione da noi sopra suggerita (59).

B) Ancor più evidente appare, in secondo luogo, il contrasto della tesi qui combattuta con il disposto dell'art. 125, 2° comma, della Costituzione, nel quale si stabilisce che: « nella Regione sono istituiti *organi* di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica ».

Si è volutamente sottolineato l'inciso « organi... di primo grado », perché da esso traspare evidentissimo che carattere peculiare del nuovo sistema di giustizia amministrativa, come ideato dal legislatore costituente e quale attuato dalla legge n. 1034 del 1971, è appunto quello del *doppio grado di giurisdizione amministrativa*; vale a dire del duplice sindacato di legittimità sugli atti della pubblica Amministrazione da parte, dapprima, di un organo avente sede « nella Regione » e, successivamente, in grado di appello, da parte di un organo superiore avente competenza territoriale generale (Consiglio di Stato).

Si vuol poi sottolineare ulteriormente come la espressione « di primo grado » postuli, di necessità, che il « secondo grado » debba disporre degli stessi poteri, quanto al sindacato di legittimità, che sono attribuiti al primo. Il costituente, cioè, non avrebbe potuto certo usare la espressione « di primo grado », qualora avesse voluto intendere altrimenti, ossia configurare il « secondo grado » come grado di mera impugnativa e non di vero e proprio gravame (60), con poteri cioè in certo senso analoghi a quelli del giudice di cassazione rispetto ai giudici del merito, anziché con i poteri propri del giudice di appello rispetto a quello di primo grado (come in realtà è, e non può non essere, anche alla stregua della normativa oggi in vigore: cfr. artt. 28, 4° comma (61) e 35, 3° comma (62), della legge n. 1034 del 1971) (63).

(58) In tal senso già RANELLETTI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 78 e seg., il quale vi aggiunse anche l'ipotesi della rinuncia-acquiescenza (espressa o tacita).

(59) V. *supra* § 8.

(60) Per la diversità dei due concetti cfr. SANTANIELLO, *op. cit.*, 73 e segg.

(61) « In ogni caso, il Consiglio di Stato in sede di appello esercita gli stessi poteri giurisdizionali di cognizione e di decisione del giudice di primo grado ».

(62) « In ogni altro caso » — diverso cioè dal rinvio al T.A.R. — « il Consiglio di Stato decide sulla controversia ».

(63) Cfr. VIRGA, *op. cit.*, 90 e seg.; ESPOSITO, in *La giustizia amm.va*, a cura di GIANNINI M.S. (1972), 175 e seg.; FAZZALARI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1898 e

Invece, proprio una tal conclusione, di assai più che dubbia legittimità costituzionale alla luce della norma in esame (art. 125, 2° comma, Cost.), dovrebbe ineluttabilmente imporsi, qualora si dovesse attribuire alle sentenze di annullamento dei T.A.R. una immediata e definitiva efficacia costitutiva o una assai simile a questa. Il compito affidato al *Consiglio di Stato* quale giudice dell'appello sarebbe, allora, non già quello di un giudice « di secondo grado », bensì quello, o quanto meno uno assai simile a quello, del *giudice di cassazione* rispetto alla sentenza del giudice d'appello esecutiva per sua natura (64).

E non sarebbe poi questa l'unica anomalia. Infatti, qualora si dovesse ammettere che l'atto amministrativo originariamente impugnato innanzi al T.A.R. sia stato da questo, con la decisione di annullamento, posto immediatamente e definitivamente nel nulla, l'eventuale riforma della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato avrebbe, addirittura, l'effetto di « ricreare » *ex novo* l'atto amministrativo originario; e ciò in virtù della *vis executiva* propria di una siffatta pronuncia costitutiva emessa dal giudice dell'appello e comunque propria delle decisioni del Consiglio di Stato in base ai principi generali. Il che è però chiaramente assurdo; e comporterebbe comunque un tale sconvolgimento del vigente sistema di giustizia amministrativa, nonché dello stesso principio di separazione tra attività di amministrazione attiva e attività di giurisdizione, da non potersi razionalmente ammettere che un disegno innovativo di tale portata sia stato perseguito ed attuato dal legislatore ordinario con la emanazione delle citate norme della legge istitutiva dei T.A.R. (65).

C) Vengono, infine, in considerazione, sempre ove si voglia seguire la tesi qui combattuta, gli artt. 3 e 24, 1° e 2° comma (e si potrebbe aggiungere anche 97, 1° comma) della Costituzione.

Il discorso, al riguardo, può essere assai breve. La « esecutività » immediata delle sentenze di annullamento dei T.A.R. intesa nel senso più ampio, ossia come creativa di un obbligo immediato per la pubblica Amministrazione di porre in essere attività ulteriore e conseguenziale alla pronuncia di primo grado, per conformarvisi, e ciò pur nelle more del termine per appellare o del già pendente appello, finirebbe fatalmente col rendere del

segg., partic. 1900 e segg. Gravame appellatorio *attenuato* viene definito l'appello al C.d.S. dal SANDULLI, Manuale, cit., 1010 (vero e proprio carattere appellatorio invece, in SANDULLI, I Tribunali amm.vi regionali, cit., 79) per la compresenza di alcuni caratteri propri del giudizio di cassazione; per una natura ibrida v. anche NIGRO, in *Cons. Stato*, 1972, II, 144; CAVALLO, voce Tribunali Amministrativi Regionali, in NN. Dig., vol. XIX (1973), 749 e seg.; SEPE-PES, op. cit., 338 e seg.; come ricorso-impugnativa e ricorso-gravame, a seconda dei casi e delle finalità del ricorso, configura il nuovo appello SANTANIELLO, op. cit., 74 e seg. Il carattere di giudizio di mera revisione o di cassazione, quale era per lo più ritenuto l'appello al C.d.S. contro le decisioni delle G.P.A. (cfr. per tutti POTOTSCHNIG, voce Appello (dir. amm.vo), in *Enc. Dir.*, vol. II (1958), 781 e segg.), è, a nostro avviso, completamente inaccettabile con riguardo alla disciplina dell'appello avverso le decisioni dei T.A.R. anche e soprattutto per effetto dell'art. 125, 2° comma, Cost. (cui si richiama anche POTOTSCHNIG, loc. cit., 784 e segg.); da ultimo, nello stesso senso, v. LUBRANO, in *Riv. amm.va*, 1975, I, 1 e segg., partic. 3 e segg.

(64) Cfr. art. 373, 1° comma, c.p.c. (ancorché qui trattisi di esecutività soltanto provvisoria).

(65) Nessun indizio, benché minimo, in tal senso può ricavarsi dall'esame dei lavori preparatori (Relazioni e discussioni parlamentari) della legge istitutiva dei T.A.R.



tutto apparente ed illusorio, a danno dell'Amministrazione risultata soccombente in primo grado, lo stesso principio del doppio grado di giurisdizione amministrativa che, come si è testé visto, è stato attuato dal legislatore con la legge n. 1034 del 1971.

Invero, nel più dei casi, potrebbe benissimo accadere che l'Amministrazione, pur avendo pienamente ragione sul piano giuridico, ancorché per errore del giudice di primo grado ciò sia stato misconosciuto, sia indotta comunque a non far uso del diritto di appello, perché tale rimedio potrebbe rivelarsi del tutto inutile ovvero addirittura dannoso, per essa e per gli interessi degli amministrati, di fronte alle conseguenze che si verificherebbero qualora essa Amministrazione dovesse — come dovrebbe secondo la tesi qui combattuta — prestare frattanto immediata ottemperanza alla sentenza di primo grado e successivamente, una volta vinto l'appello, rimettere di nuovo tutto il già fatto nel nulla per ripristinare — e per giunta *ex tunc* — la situazione originaria, quella cioè anteriore al ricorso giurisdizionale innanzi al T.A.R. Le complicazioni che potrebbero nascere da un siffatto — tutt'altro che teorico — intrecciarsi di pronunce e di relative « ottemperanze » non abbisognano certamente di alcun ulteriore commento.

Non si saprebbe poi bene quale sorte sarebbe da riservare, in una siffatta situazione in cui l'Amministrazione abbia prescelto per motivi di opportunità, solo da essa apprezzabili, la via della ottemperanza alla decisione di primo grado, al diritto di difesa (sotto specie di diritto di gravarsi d'appello) di spettanza di eventuali controinteressati (66). E se, come sembrerebbe tutto sommato doversi ammettere, si riconosca ai detti controinteressati il diritto di appellare pur quando l'Amministrazione abbia, dal canto suo, immediatamente ottemperato alla decisione di primo grado, non è chi non veda come di pressoché impossibile soluzione si presenti, allo stato, il problema delle interferenze che si verrebbero a creare con l'attività amministrativa nel frattempo svolta nonché degli effetti che una decisione di appello favorevole ai controinteressati determinerebbe riguardo a tale attività (67).

Sono tutti interrogativi ai quali non potrebbe trovarsi, in alcun modo, una sicura e soddisfacente risposta ponendosi dal punto di vista qui combattuto e che, per contro, non hanno neppure ragione di essere, ove si acceda invece alla tesi, secondo la quale una ottemperanza alle pronunce dei giudici amministrativi — così come a quelle dei giudici ordinari — non può

(66) Si pensi agli esempi fatti sopra (§ 5) dell'annullamento dello scrutinio di promozione a scelta o della gara per l'aggiudicazione di un appalto di servizi, in entrambi i quali è indubbia la presenza di controinteressati: dovrebbe, in siffatti casi, ammettersi, quanto meno, che il giudizio di ottemperanza, se immediatamente proponibile, si svolga anche in contraddittorio con costoro (ma ciò sarebbe conforme alla natura originaria e propria del giudizio di ottemperanza?).

(67) Si è già proposto, in pratica, il caso di Amm.ne che hanno dato ottemperanza spontanea alla decisione di primo grado non ancora passata in giudicato e successivamente appellata dai controinteressati: sarà interessante vedere come il C.d.S. uscirà fuori da siffatti pasticci procedurali; e soprattutto come, in caso di riforma della sentenza del T.A.R., sarà possibile ottenere che l'Amm.ne si conformi alla decisione di riforma emessa dal C.d.S. (sta, forse, per profilarsi all'orizzonte la figura di un obbligo di ottemperanza di « 2° grado » o, se si vuole, di una « superottemperanza »? Si noti poi che, a rigore, avendovi fatto tacita acquiescenza l'Amm.ne, la sentenza del T.A.R. dovrebbe ritenersi passata in giudicato nei confronti della stessa Amm.ne, con la conseguenza che nel giudizio di appello promosso dai controinteressati quest'ultima, a nostro avviso, non sarebbe parte neppure in senso formale).

nascere se non dalla definitiva certezza giuridica, quale è prodotta soltanto dal giudicato.

Appare, comunque, innegabile come l'accettazione della tesi qui combattuta finirebbe, il più delle volte, col creare all'Amministrazione drammatici problemi di scelta tra esercizio del diritto di difesa in giudizio (sotto specie di diritto di appellarsi) e conformità della propria azione ai principi di buona amministrazione (art. 97, 1° comma, Cost.); e coll'indurre l'Amministrazione, in base a considerazioni di opportunità, a dover rinunciare al diritto di difesa sopra detto, anche ad essa costituzionalmente garantito dall'art. 24 della Costituzione (68); nonché col porre essa Amministrazione in una situazione di evidente sostanziale disparità rispetto ai privati (siano questi i ricorrenti ovvero i controinteressati), con possibilità di lesione, pertanto, anche dell'art. 3 della vigente Costituzione.

PAOLO COSENTINO

(68) Primo e soprattutto secondo comma: « la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ».

# LEGISLAZIONE

---

## I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**D.l. 20 febbraio 1968, n. 59, art. 13, secondo comma.**

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.l. 20 febbraio 1968, n. 59, art. 13, terzo comma**, limitatamente alla parte in cui ha reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione di regolamenti (CEE) 13 giugno 1967, n. 120, e 21 agosto 1967, n. 473.

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.l. 19 dicembre 1969, n. 947, art. 16, primo comma.**

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.l. 19 dicembre 1969, n. 947, art. 16, secondo comma**, limitatamente alla parte in cui ha reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione di regolamenti (CEE) 13 giugno 1967, n. 120, e 21 agosto 1967, n. 473.

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**Codice civile, artt. 314/4, 314/8 e 314/11** (artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 234, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**codice di procedura civile, artt. 659 e 665** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Sentenza 17 dicembre 1975, n. 238, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**codice penale, art. 707** (artt. 25, secondo comma, 3, primo comma, anche in relazione all'art. 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 236, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**codice penale, art. 720** (artt. 3, 14, 17, 18 e 41 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 237, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.l. 2 febbraio 1948, n. 23** (artt. 2 e 6 della Costituzione).

Sentenza 17 dicembre 1975, n. 239, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 91, secondo comma** (artt. 24 e 25 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1975, n. 235, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, artt. 14, 20, 27 e 28** (artt. 1, 3 e 39, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 17 dicembre 1975, n. 241, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50, art. 9, terzo comma** (artt. 2, 4, 25, 56 e 63 dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige).

Sentenza 17 dicembre 1975, n. 240, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 751** (artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Sciacca, ordinanza 26 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice civile, art. 1886** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Rieti, ordinanza 29 settembre 1975, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**codice civile, art. 1916** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 dicembre 1974, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice civile, art. 2096, terzo comma, prima parte** (art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 30 maggio 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**codice civile, art. 2948, n. 4** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanze 9, 28 e 30 giugno 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**codice di procedura civile, art. 140** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanze 26 maggio 1975 (*G. U.* 26 novembre 1975, n. 313) e 20 giugno 1975 (*G. U.* 19 novembre 1975, n. 306).

**codice di procedura civile, artt. 414 e 416, secondo e terzo comma, 418, primo comma, 420, primo e quinto comma, 421, secondo comma e 420, sesto comma, 423, secondo comma e 431, primo e ultimo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).**

Pretore di Roma, ordinanza 21 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice di procedura civile, art. 416 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).**

Pretore di Finizzano, ordinanza 27 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice di procedura civile, art. 629 (art. 3, primo comma, della Costituzione).**

Tribunale di Civitavecchia, ordinanza 23 maggio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice penale, artt. 2, terzo comma, 163 e 164 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Alatri, ordinanza 14 giugno 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**codice penale, artt. 89 e 169 (artt. 3 e 27 della Costituzione).**

Pretore di Genova, ordinanza 25 settembre 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**codice di procedura penale, art. 88 (artt. 3 e 24 della Costituzione).**

Giudice istruttore del tribunale di Venezia, ordinanza 2 agosto 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice di procedura penale, art. 171 (artt. 3 e 24 della Costituzione).**

Pretore di Roma, ordinanza 30 maggio 1975, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**codice di procedura penale, art. 304-*quater* (art. 24, secondo comma, della Costituzione).**

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 10 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice di procedura penale, art. 428, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).**

Tribunale di Varese, ordinanza 23 maggio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**codice di procedura penale, art. 618, primo e secondo comma** (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 14 luglio 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**r.d. 11 luglio 1907, n. 560, art. 92** (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 15 gennaio 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20** (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, terza sezione penale, ordinanza 7 marzo 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 60** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 6 agosto 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17** (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 29, 101 e 102 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 3 luglio 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, art. 18 del modello unico di statuto di cui all'allegato B** (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Biella, ordinanza 18 gennaio 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, art. 10, secondo e terzo comma** (artt. 3, 24 e 36 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Napoli, ordinanza 3 luglio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A, artt. 26, quinto e sesto comma, e 27, quarto comma** (artt. 3, 35 e 36 della Costituzione).

Sezione distaccata di corte d'appello di Salerno, ordinanze 28 gennaio 1975 (quattro), *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 18, terzo comma** (artt. 3, 17, 21 e 27 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 25 novembre 1974, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, artt. 5 e 6** (artt. 24, secondo comma, 3, primo comma, 4 e 41 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 29 settembre 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**legge 17 luglio 1942, n. 907** (art. 23 della Costituzione).

Corte di appello di Venezia, ordinanze 20 febbraio, 3 marzo, 24 aprile, 5 maggio, 17 e 31 maggio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti** (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Corte di cassazione, terza sezione penale, ordinanza 7 marzo 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

Corte di appello di Bari, ordinanze 14 e 21 aprile, e 2 e 3 maggio 1975, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

Tribunale di Bologna, ordinanze 6 e 30 maggio 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

Tribunale di Roma, ordinanza 26 agosto 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

Tribunale di Ferrara, ordinanza 30 settembre 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

Tribunale di Rovigo, ordinanze 6 e 23 ottobre 1975, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332 e 24 dicembre 1975, n. 339.

Tribunale di Casale Monferrato, ordinanza 16 ottobre 1975, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti, e 64 e seguenti** (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Varese, ordinanza 24 giugno 1974, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 65, 66 e seguenti** (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Corte di cassazione, terza sezione penale, ordinanza 20 giugno 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**d.l.C.p.S. 1° aprile 1947, n. 273, art. 1, lettera a** (artt. 44 e 3 della Costituzione).

Tribunale di Brescia, ordinanza 26 maggio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 9 maggio 1950, n. 203, art. 65** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 9 gennaio 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**d.l.P. reg. siciliana 29 ottobre 1955, n. 6, artt. 250 e 253** (art. 103, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, ordinanze 7 giugno 1974 (*G.U.* 17 dicembre 1975, n. 332) e 25 marzo 1975 (*G.U.* 3 dicembre 1975, n. 320).

**legge 21 luglio 1956, n. 904, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Salerno, ordinanza 10 giugno 1975, *G.U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 7, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza 5 dicembre 1973, *G.U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**legge 23 ottobre 1960, n. 1369, art. 8** (artt. 3, 4 e 35, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 giugno 1975, *G.U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192, artt. 2, primo comma, e 3** (artt. 3, 4, 35, primo comma, e 76 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 giugno 1975, *G.U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, decimo ed undicesimo comma** (artt. 3, 24, 42 e 43 della Costituzione).

Pretore di Empoli, ordinanza 22 luglio 1975, *G.U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**t.u. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, primo comma, n. 1** (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Aosta, ordinanza 23 giugno 1975, *G.U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**t.u. 30 giugno 1965, n. 1124, n. 38, tabella allegato 4** (artt. 3, 38, primo e secondo comma, e 35, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 25 settembre 1975, *G.U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**d.l. 27 giugno 1967, n. 460, art. 3, primo comma** (artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Brescia, ordinanza 21 maggio 1975, *G.U.* 3 dicembre 1975, n. 320.



**d.l. 20 febbraio 1968, n. 59, artt. 9 e 10** (artt. 10, primo comma, e 11 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 26 giugno 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 16** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, ordinanza 26 febbraio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, artt. 1, terzo comma, e 4, lettera c** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 3 ottobre 1975, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 20** (artt. 102, 113 e 24 della Costituzione).

Pretore di Patilia Policastro, ordinanza 17 dicembre 1973, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 6** (artt. 2, 3, 13 e 41, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 26 maggio 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, terzo comma** (artt. 76, 39, secondo comma, 39, primo comma, 18, primo comma, 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 27 febbraio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.l. 19 giugno 1970, n. 370, art. 8** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sesta sezione, ordinanza 24 maggio 1974, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte di appello di Bologna, ordinanze 2 maggio 1975 (*G. U.* 26 novembre 1975, n. 313), 6 giugno 1975 e 2 luglio 1975 (*G. U.* 5 novembre 1975, n. 293).

**d.F.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 1** (artt. 3, 36, 76 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, ordinanza 26 febbraio 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58, quarto comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Cremona, ordinanza 14 giugno 1975, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636** (artt. 24, 102, 108, secondo comma, e VI disp. trans. della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 19 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6** (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Macerata, ordinanza 4 giugno 1975, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 17** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Carrara, ordinanza 4 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1, 183 e 195** (artt. 3 e 10 della Costituzione).

Pretore di Ragusa, ordinanza 10 luglio 1973, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.l. 24 luglio 1973 n. 427, artt. 1, 2 e 10** (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Canicatti, ordinanza 16 ottobre 1974, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 4** (artt. 3, 53, 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Foggia, ordinanza 30 luglio 1975, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 4, primo comma, lettera a** (artt. 53, 29 e 27 della Costituzione).

Pretore di Carrara, ordinanza 12 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 1** (artt. 3, 53, 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Foggia, ordinanza 30 luglio 1975, *G. U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 1** (artt. 53, 29 e 27 della Costituzione).

Pretore di Carrara, ordinanza 12 giugno 1975, *G.U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 81, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione pensioni civili, ordinanza 15 novembre 1974, *G.U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**legge 14 febbraio 1974, n. 62, art. 2, quindicesimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Larino, ordinanza 24 settembre 1975, *G.U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**d.l. 20 aprile 1974, n. 104** (artt. 111, secondo comma, 102, primo comma e 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 30 settembre 1975, *G.U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

**d.l. 2 maggio 1974, n. 115, art. 7** (artt. 3 e 113, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 28 gennaio 1975, *G.U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, artt. 19, 21 e 55** (artt. 3 e 117 della Costituzione).

Pretore di Pontremoli, ordinanze 21 febbraio 1975 (*G.U.* 19 novembre 1975, n. 306) e 24 giugno 1975 (*G.U.* 26 novembre 1975, n. 313).

**legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 55** (artt. 25, secondo comma, e 117 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanze 30 giugno 1975 e 14 luglio 1975, *G.U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 261, art. 6, secondo e terzo comma** (artt. 4 e 13 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 21 maggio 1975, *G.U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 1, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 18 giugno 1975, *G.U.* 5 novembre 1975, n. 293.

**legge provinciale di Trento 7 ottobre 1974, n. 27, art. 2, primo comma** (artt. 5 e 9, n. 3, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Pretore di Rovereto, ordinanza 15 settembre 1975, *G. U.* 26 novembre 1975, n. 313.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, art. 1** (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 12 marzo 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 20 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

Corte di appello di Trento, ordinanza 2 luglio 1975, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

**d.l. 10 gennaio 1975, n. 2, artt. 1, 2 e 3** (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 12 marzo 1975, *G. U.* 3 dicembre 1975, n. 320.

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 20 giugno 1975, *G. U.* 19 novembre 1975, n. 306.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1, 2, 3 e 45** (artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 16 agosto 1975, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 36, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Parma, ordinanza 1° ottobre 1975, *G. U.* 24 dicembre 1975, n. 339.

**legge 22 maggio 1975, n. 152, artt. 27, 28 e 29** (artt. 3, 25, 107 cpv., secondo comma, e 112 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 13 ottobre 1975, *G. U.* 17 dicembre 1975, n. 332.

# CONSULTAZIONI

---

## COMPETENZA E GIURISDIZIONE

*Giurisdizione civile - Straniero - Ingresso nel territorio nazionale.*

Se lo straniero, in possesso dei documenti richiesti dall'ordinamento italiano per l'ingresso in Italia, abbia — per tale ordinamento — un diritto soggettivo perfetto ad entrare nel territorio nazionale (n. 31).

## CONTABILITÀ DELLO STATO

*Amministrazione dello Stato - Danni prodotti ad altra Amm.ne o ad Azienda autonoma - Imputazione spesa.*

Se la spesa occorsa per la rimessa in efficienza di una strada statale danneggiata da un automezzo di proprietà di una Amministrazione dello Stato debba restare a carico dell'ANAS ovvero debba essere imputata al bilancio dell'Amministrazione proprietaria dell'automezzo (n. 301).

## FALSO

*Falso - Impiegato dello Stato - Falsità ideologica in tabella di missione - (Cod. pen. artt. 479 e 480).*

Se integri gli estremi del delitto di falso ideologico in atto pubblico la falsità commessa dall'impiegato dello Stato nella compilazione della tabella per l'indennità di missione (n. 4).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Falso - Impiegato dello Stato - Falsità ideologica in tabella di missione - (Cod. pen. artt. 479 e 480).*

Se integri gli estremi del delitto di falso ideologico in atto pubblico la falsità commessa dall'impiegato dello Stato nella compilazione della tabella per l'indennità di missione (n. 780).

## IMPOSTA SUL PATRIMONIO

*Imposta straordinaria sul patrimonio - Privilegio - Estinzione - (t.u. 9 maggio 1950 n. 203, art. 65; cod. civ. art. 2880).*

Se il privilegio speciale immobiliare previsto dalla legge a garanzia del credito dell'imposta straordinaria sul patrimonio si estingua per l'inutile decorso di venti anni dalla data (27 marzo 1947) di riferimento dell'imposta e se detto privilegio si estingua, qualora gli immobili siano stati acquistati da terzi, decorsi venti anni dalla data di trascrizione del titolo d'acquisto (n. 15).

## IMPOSTE DIRETTE

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Durata - (t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, artt. 17 e 243; l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 16, 60; cod. pen. art. 157).*

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Decorrenza - (t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 17, 243; l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 21; cod. pen. art. 158).*

Se il reato di omessa denuncia dei redditi si prescrive nei termini fissati dall'art. 157 cod. pen. (18 mesi o tre anni, a seconda che il reato sia punibile con la sola pena dell'ammenda ovvero anche con la pena dell'arresto) o nel termine unico di tre anni di cui all'art. 16 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (19).

Se il corso della prescrizione del reato di omessa denuncia dei redditi cominci dal giorno della scadenza del termine entro cui si sarebbe dovuta effettuare la denuncia ovvero dal giorno in cui l'accertamento tributario sia divenuto definitivo (n. 19).

## PRESCRIZIONE N. 87

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Durata - (t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 17 e 243; l. 7 gennaio 1929, n. 4, Art. 16, 60; cod. pen. art. 157).*

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Decorrenza - (T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 17, 243; L. 7 gennaio 1929, n. 4 - art. 21; cod. pen. art. 158).*

Se il reato di omessa denuncia dei redditi si prescrive nei termini fissati dall'art. 157 cod. pen. (18 mesi o tre anni, a seconda che il reato sia punibile con la sola pena dell'ammenda ovvero anche con la pena dell'arresto) o nel termine unico di tre anni di cui all'art. 16 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (n. 87).

Se il corso della prescrizione del reato di omessa denuncia dei redditi cominci dal giorno della scadenza del termine entro cui si sarebbe dovuta effettuare la denuncia ovvero dal giorno in cui l'accertamento tributario sia divenuto definitivo (n. 87).

## PUBBLICO UFFICIALE

*Falso - Impiegato dello Stato - Falsità ideologica in tabella di missione - (Cod. pen. artt. 479 e 480).*

Se integri gli estremi del delitto di falso ideologico in atto pubblico la falsità commessa dall'impiegato dello Stato nella compilazione della tabella per l'indennità di missione (n. 8).

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Durata - (T.U. 29 gennaio 1958 n. 645, artt. 17 e 243; L. 7 gennaio 1929, n. 4, Art. 16, 60; cod. pen. art. 157).*

*Reati finanziari - Omessa denuncia dei redditi - Prescrizione - Decorrenza - (T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 17, 243; L. 7 gennaio 1929, n. 4 - art. 21; cod. pen. art. 158).*

Se il reato di omessa denuncia dei redditi si prescrive nei termini fissati dall'art. 157 cod. pen. (18 mesi o tre anni, a seconda che il reato sia punibile con la sola pena dell'ammenda ovvero anche con la pena dell'arresto) o nel termine unico di tre anni di cui all'art. 16 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (n. 14).

Se il corso della prescrizione del reato di omessa denuncia dei redditi cominci dal giorno della scadenza del termine entro cui si sarebbe dovuta effettuare la denuncia ovvero dal giorno in cui l'accertamento tributario sia divenuto definitivo (n. 14).

## REGIONI

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nella G.U. della Repubblica.*

Se gli atti amministrativi già di competenza statale, per i quali fosse prevista la pubblicazione per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, debbano essere ancora pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, anche dopo il trasferimento della competenza in materia alle Regioni a statuto ordinario (n. 217).

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione del B.U. della Regione.*

Se per gli atti amministrativi già di competenza statale, ora trasferita alle Regioni a statuto ordinario, debba effettuarsi la pubblicazione per estratto anche nel Bollettino Ufficiale della Regione, allorché lo Statuto regionale ovvero leggi ordinarie regionali prevedano tale forma di pubblicazione degli atti amministrativi regionali (n. 217).

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione tanto nella G.U. della Repubblica quanto nel B.U. della Regione - Impugnativa - Decorrenza del termine - (D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, artt. 2 e 5 R.D. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 1 e 2).*

Se per gli atti amministrativi da pubblicarsi obbligatoriamente tanto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica che nel Bollettino Ufficiale della Regione, il termine per la impugnativa decorra, per i soggetti non contemplati direttamente dall'atto, dalla data della pubblicazione, sia essa quella della Gazzetta Ufficiale ovvero quella del Bollettino Ufficiale (n. 217).

## RESPONSABILITÀ CIVILE

*Giurisdizione civile - Straniero - Ingresso nel territorio nazionale.*

Se lo straniero, in possesso dei documenti richiesti dall'ordinamento italiano per l'ingresso in Italia, abbia — per tale ordinamento — un diritto soggettivo perfetto ad entrare nel territorio nazionale (n. 273).

## RICORSI AMMINISTRATIVI

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nella G.U. della Repubblica.*

Se gli atti amministrativi già di competenza statale, per i quali fosse prevista la pubblicazione per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, debbano essere ancora pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, anche dopo il trasferimento della competenza in materia alle Regioni a statuto ordinario (n. 23).

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione nel B.U. della Regione.*

Se per gli atti amministrativi già di competenza statale, era trasferita alle Regioni a statuto ordinario, debba effettuarsi la pubblicazione per estratto anche nel Bollettino Ufficiale della Regione, allorché lo Statuto regionale ovvero leggi ordinarie regionali prevedano tale forma di pubblicazione degli atti amministrativi regionali (n. 23).

*Atti amministrativi già di competenza statale - Pubblicazione tanto nella G.U. della Repubblica quanto nel B.U. della Regione - Impugnativa - Decorrenza del termine - (D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, artt. 2 e 5 R.D. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 1 e 2).*

Se per gli atti amministrativi da pubblicarsi obbligatoriamente tanto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica che nel Bollettino Ufficiale della Regione, il termine per la impugnativa decorra, per i soggetti non contemplati direttamente dall'atto, dalla data della pubblicazione, sia essa quella della Gazzetta Ufficiale ovvero quella del Bollettino Ufficiale (n. 23).