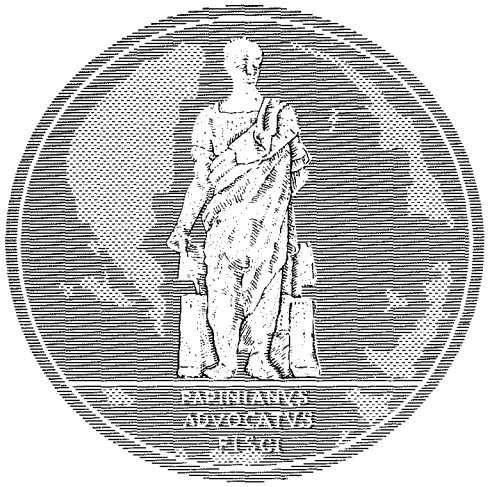
ANNO XLV – N. 1

Sped. abbon. postale - Gruppo IV (70 %)
GENNAIO – MARZO 1993

AVV. CINGOLO



RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1993

Progetto grafico dell'architetto CAROLINA VACCARO.

ANNO XLV - N. 1 GENNAIO - MARZO 1993

RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE DI SERVIZIO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1993

ABBONAMENTI ANNO 1993

ANNO	L. **52.000**
UN NUMERO SEPARATO	» **13.500**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
Direzione Marketing e Commerciale

Piazza G. Verdi, 10 – 00100 Roma
c/c postale n. 387001

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

(5219084) Roma, 1993 – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Parte seconda: QUESTIONI – RASSEGNA DI DOTTRINA RASSEGNA DI LEGISLAZIONE – INDICE BIBLIOGRAFICO CONSULTAZIONI

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

TRIBUTI IN GENERE

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

PARTE SECONDA

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE:

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 29 dicembre 1992, n. 486 - *Pres.* Casavola - *Red.* Baldassarre - Regione Liguria (avv. Zanchini), Regione Toscana (avv. Predieri), Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Favara).

Regioni (a statuto ordinario) - Potere statale di indirizzo e coordinamento su materie di competenza regionale - Previsione legislativa - Necessità - Fattispecie in tema di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

(d.P.R. 14 febbraio 1992, atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica).

Non spetta allo Stato adottare un atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni in mancanza di una apposita previsione in una norma di legge ordinaria pertanto deve essere annullato l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica adottato con il d.P.R. 14 febbraio 1992 (1).

(*omissis*) Con distinti ricorsi le regioni a statuto ordinario Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Presidente della Repub-

---

(1) Come già affermato nella sentenza 25 febbraio 1988 n. 217, in *Giur. cost.*, 1988, 833 con nota di F. FERRARI, *« Diritto alla casa » e interesse nazionale,* la Corte ribadisce che la materia dell'edilizia residenziale pubblica — trasferita alle regioni dagli artt. 88 e 93 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dall'art. 4 legge 5 agosto 1978, n. 457 — ha un oggetto ampio che ricomprende la disciplina non solo dell'assegnazione ma anche della cessione degli alloggi considerato che per partecipare alla cessione occorre essere assegnatari dell'alloggio e che la cessione stessa è finalizzata anche al reinvestimento dei ricavi per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico.

Sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni si veda da ultimo Corte Cost., 29 luglio 1992, n. 384, in *Giur. cost.*, 1992, 3098, nel senso che occorre una « idonea base legislativa » per salvaguardare il principio di legalità sostanziale, cioè che siano preventivamente emanate disposizioni legislative statali contenenti principi e criteri normativi idonei a vincolare e dirigere la scelta del governo.

blica 14 febbraio 1992, dal titolo « Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i piani di cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ».

Numerosi sono i profili per i quali le ricorrenti prospettano la violazione delle attribuzioni ad esse garantite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. Tutte le indicate regioni lamentano, innanzitutto, la lesione delle competenze loro trasferite dagli artt. 88 e 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dall'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457, per il fatto che l'atto impugnato conterrebbe disposizioni di indirizzo e coordinamento in materia di edilizia residenziale pubblica senza che il relativo potere sia previsto e disciplinato da previe norme di legge, come invece richiede il corretto esercizio di tale funzione secondo la costante giurisprudenza di questa Corte.

Accanto a siffatta censura di carattere generale, le ricorrenti prospettano profili di lesione delle proprie competenze di natura più particolare. Segnatamente, la regione Liguria, oltre a lamentare la lesione delle proprie attribuzioni in materia di ordinamento degli enti amministrativi da essa dipendenti, si duole del fatto che lo Stato, nell'adottare il decreto impugnato, non abbia richiesto il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400. La regione Toscana, poi, prospetta l'ulteriore violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Infine, la regione Emilia-Romagna lamenta tanto la lesione del principio di leale cooperazione, quanto l'illegittima invasione delle proprie competenze in materia di disciplina degli enti strumentali dell'amministrazione regionale.

Poiché i ricorsi concernono il medesimo atto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

I ricorsi delle sopraindicate regioni vanno accolti, dal momento che l'atto impugnato lede le attribuzioni costituzionalmente assegnate alle ricorrenti in materia di edilizia residenziale pubblica, trattandosi di un atto di indirizzo e coordinamento che, nel suo complesso, non rispetta il principio di legalità posto a tutela dell'integrità delle competenze regionali.

È appena il caso di osservare, in via preliminare, che, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura generale dello Stato, nessun rilievo può accordarsi, ai fini della ammissibilità dei conflitti, al fatto che in tutti i ricorsi manchi una formale richiesta relativamente alla spettanza del potere contestato. In primo luogo, infatti, occorre sottolineare che l'art. 39, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, considera come elementi essenziali del ricorso per conflitto di attribuzione soltanto l'indicazione delle attribuzioni costituzionali ritenute lese e quella del modo in cui è sorto il conflitto, oltre alla specificazione dell'atto che il ricorrente reputa come invasivo della sfera delle competenze costituzionali invocate. In secondo luogo, non va trascurato che nel caso in esame le regioni ricorrenti fanno valere, non già un'invasione delle proprie attri-

buzioni, bensì l'illegittimo esercizio di un potere, quale la funzione governativa di indirizzo e coordinamento, indiscutibilmente spettante, a giudizio delle stesse ricorrenti, allo Stato.

Quanto al merito dei conflitti di attribuzione sollevati, nessun dubbio può sussistere, contrariamente a quel che opina l'Avvocatura dello Stato, in relazione al fatto che le competenze contestate abbiano ad oggetto la materia della edilizia residenziale pubblica, trasferita alle regioni dagli artt. 88 e 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dall'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Premesso che tale materia, come ha già avuto modo di affermare questa Corte (v. sent. n. 217 del 1988), ha un ampio oggetto, ricomprendente la predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista degli alloggi a favore dei lavoratori e delle famiglie meno abbienti, non si può negare che la cessione degli alloggi, oggetto di disciplina dell'atto impugnato, costituisca parte integrante dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, assegnazione che è sicuramente iscritta nell'ambito della materia in considerazione (v. sentt. nn. 493 del 1970, 16 del 1972, 727 e 1115 del 1988). La cessione degli alloggi, infatti, è indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi, posto che la qualifica di assegnatario rappresenta una condizione necessaria per poter partecipare alla cessione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Più in generale, comunque, ai fini della dimostrazione dell'inerenza della cessione degli alloggi alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, non va trascurato il rilievo che la predetta cessione è finalizzata, fra l'altro, al reinvestimento dei ricavi sia in direzione della acquisizione delle aree edificabili e della costruzione di edifici per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico, sia in direzione di urbanizzazioni socialmente rilevanti per il medesimo patrimonio (v. art. 28, comma 6, lettere *b* e *c*, della legge 30 dicembre 1991, n. 412). Né, del resto, può negarsi valore al fatto che la cessione degli alloggi, la quale deve essere effettuata secondo piani approvati dalla regione, rientra fra i compiti degli istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati o ridisciplinati dalle leggi regionali, istituti che vanno ricompresi tra gli enti operanti all'esclusivo servizio di funzioni attribuite alle regioni (tanto che è nel potere di queste ultime adottare provvedimenti relativi a una loro eventuale soppressione: v. art. 93, secondo comma, e 13 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Posto, dunque, che la materia disciplinata rientra fra quelle trasferite alla competenza delle regioni, l'atto di indirizzo e coordinamento oggetto di impugnazione, per essere conforme ai parametri di legittimità costituzionale precisati da questa Corte con una giurisprudenza da tempo costante (v., ad esempio, sentt. nn. 150 del 1982, 338 del 1988, 139 del 1990, 37 e 359 del 1991, 30 e 384 del 1992), deve avere un apposito supporto nella legislazione statale, diretto a prevedere l'esercizio del

potere stesso così come il contenuto sostanziale dell'atto da adottare, attraverso la predisposizione di principi e di criteri idonei a vincolare e ad orientare la discrezionalità governativa. Ma, poiché nell'art. 28 della legge n. 412 del 1991 o in qualsiasi altra disposizione di legge non si riscontra il minimo cenno a un eventuale atto di indirizzo e coordinamento del Governo in materia, il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1992 oggetto di impugnazione costituisce un esercizio illegittimo della funzione in considerazione, avente l'effetto di menomare una competenza regionale costituzionalmente garantita. Il predetto atto, pertanto, va consequenzialmente annullato.

Resta assorbito l'esame degli ulteriori profili di asserita lesione delle proprie attribuzioni sollevati dalle ricorrenti. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 19 gennaio 1993, n. 6 - *Pres.* Borzellino - *Red.* Cheli - Provincia di Bolzano (avv. Riz e Panunzio), Provincia di Trento (avv. Onida), Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Braguglia).

Poste e radiotelecomunicazioni - Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva - Localizzazione degli impianti - Previa intesa con le province autonome di Trento e Bolzano - Necessità.

Non spetta allo Stato approvare il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva di cui al d.P.R. 20 gennaio 1992 senza aver promosso, ai fini della localizzazione degli impianti, l'intesa con le province autonome di Bolzano e Trento ai sensi dell'art. 3, comma 14, della legge 6 agosto 1990, n. 223; ciò anche se si tratta del primo piano di assegnazione (1).

---

(1) Con la sentenza 24 gennaio 1991 n. 21 (in *Giur. cost.*, 1991, I, 126) la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 14, legge 6 agosto 1990 n. 223 nella parte in cui non prevede l'intesa tra lo Stato e le province autonome sulla localizzazione degli impianti. In tale pronuncia, da un lato, si sottolinea la necessità di riconoscere « una partecipazione di maggior peso » alle autonomie locali, dall'altro, si precisa che l'intesa non può però essere concepita in senso « forte », cioè che il suo mancato raggiungimento sia di ostacolo alla conclusione del procedimento, essendo invece sufficiente che « la fase attinente al contratto con le autonomie si articoli ..., attraverso una trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali (invio dello schema di piano da parte del Ministro, parere o equipollente silenzioso, ovvero proposta da parte delle province) e così si presti ad una più agevole espressione delle

(*omissis*) Le province di Bolzano e di Trento sollevano conflitto di attribuzione nei confronti del d.P.R. 20 gennaio 1992 (approvazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva) al fine di sentir dichiarare che non spetta allo Stato approvare il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva senza aver promosso la previa intesa con ciascuna delle due Province in ordine alla localizzazione degli impianti nell'ambito del territorio provinciale: e questo in relazione all'art. 3, comma 14, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), così come modificato a seguito della sentenza di questa Corte n. 21 del 1991. Conseguentemente le ricorrenti chiedono l'annullamento del piano approvato con il d.P.R. 20 gennaio 1992 per la parte relativa alla localizzazione degli impianti nei territori di loro spettanza.

I ricorsi sono fondati.

Va innanzitutto ricordato che questa Corte, con la sent. n. 21 del 1991, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14, della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui prevedeva il parere anziché «l'intesa, nei sensi espressi in motivazione, fra lo Stato e le province autonome di Bolzano e di Trento» relativamente alla localizzazione degli impianti di cui al settimo comma dello stesso art. 3.

Tale pronuncia ha richiamato l'esigenza di riconoscere alle Province autonome — in quanto titolari, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale, di competenze esclusive nel governo del territorio e nella tutela del paesaggio — «una partecipazione di maggior peso» rispetto al semplice parere relativo alla localizzazione degli impianti (di cui all'originaria formulazione dell'art. 3, comma 14) e, di conseguenza, ha indicato come ne-

---

esigenze dell'autonomia e ad una più informata e sensibile valutazione di essa da parte del Ministro».

Nella sentenza che si annota la Corte fa applicazione di quanto affermato nella suddetta pronuncia rilevando che nella fattispecie l'amministrazione statale dopo aver sottoposto il piano alle province avrebbe dovuto promuovere contatti ulteriori e controdedurre motivatamente alle proposte alternative dalle stesse avanzate. Il fatto poi che si tratti del primo piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze — per il quale l'art. 34 legge n. 223 del 1990 detta disposizioni transitorie in cui non vi è cenno all'intesa con le autonomie locali — non vuol dire, ritiene la Corte, che lo Stato possa prescindere dall'intesa perché trova comunque applicazione il procedimento ordinario di cui all'art. 3 nella parte in cui impone come necessario l'intervento delle regioni e delle province autonome.

Per una fattispecie analoga, relativa all'intesa tra Stato e Regione sulla classificazione delle strade, si veda Cost. 5 maggio 1988 n. 514, con nota di A. Costanzo, *Equivalenza tra parere ed intesa nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 2446.

In dottrina si veda inoltre M. Marpillero, *L'intesa fra Stato e Regioni nella formulazione del piano regolatore*, in *Le Regioni*, 1986, 543; A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Dir. soc.*, 1983, 437.

cessaria l'intesa tra Stato e province in ordine a tale localizzazione. Intesa che — ha precisato la stessa sentenza — « di fronte ai preminenti interessi alla sollecita approvazione e realizzazione del piano ed allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze... non può essere concepita in senso "forte", e cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento e quindi al soddisfacimento degli interessi aznidetti », ma che, in ogni caso, richiede che « la fase attinente al contatto con le autonomie si articoli, per quel che concerne lo specifico punto della localizzazione degli impianti, attraverso una trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali (invio dello schema di piano da parte del Ministro, parere o equipollente silenzioso, ovvero proposta da parte delle province), e così si presti ad una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e ad una più informata e sensibile valutazione di esse da parte del Ministro ».

Nelle due fattispecie che formano il presupposto dei ricorsi in esame, tale procedimento — diretto a perseguire l'intesa o, quanto meno, a constatare, attraverso una trattativa, l'impossibilità di raggiungerla — per quanto avviato, non si è, di fatto, compiuto, in conseguenza del comportamento che gli organi del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni hanno tenuto nel corso dei contatti intrapresi con le ricorrenti ai fini della redazione del piano.

Per quanto concerne la Provincia di Bolzano risulta, infatti, dagli atti di causa che, dopo la riunione tenutasi il 18 ottobre 1991 tra i rappresentanti dell'amministrazione statale ed i rappresentanti della Provincia — riunione nel corso della quale i rappresentanti provinciali avevano avuto modo di formulare varie proposte, motivate e documentate, di modifica della bozza di piano predisposta dall'amministrazione statale — il Ministero non ha promosso contatti ulteriori con la Provincia né ha controdedotto motivatamente alle proposte alternative dalla stessa avanzate, limitandosi a sottoporre ad approvazione, senza alcuna variazione, il piano secondo la bozza originaria.

Analoga situazione si è verificata nei confronti della Provincia di Trento che, dopo la trasmissione dello schema di piano da parte del Ministero delle poste, ha inviato allo stesso Ministero (con lettera in data 18 dicembre 1991) il parere espresso dalla Giunta provinciale con delibera n. 17283 del 13 dicembre 1991, dove si proponevano numerose varianti allo schema ministeriale e dove si precisava che lo stesso parere doveva intendersi destinato, per quanto concerne la localizzazione degli impianti, « al raggiungimento dell'intesa con lo Stato, intesa necessaria ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 1991 ». Ma, anche in questo caso, non sopravveniva alcun riscontro da parte dello Stato ed il piano veniva successivamente approvato senza variazioni rispetto allo

schema inizialmente trasmesso e senza alcuna motivazione in ordine alla mancata considerazione delle proposte formulate dalla Provincia.

In ambedue i casi, pertanto, il procedimento richiesto al fine di conseguire l'intesa — secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 14, della legge n. 223 del 1990, così come modificato dalla sentenza costituzionale n. 21 del 1991 — non è stato completato: con una conseguente lesione della sfera di autonomia spettante alle province autonome ai sensi dell'art. 8, nn. 5 e 6, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

L'Avvocatura dello Stato — pur senza disconoscere che nei due casi in esame non è stata realizzata l'intesa tra Stato e province autonome di cui all'art. 3, comma 14, della legge n. 223 del 1990 — considera erroneo il richiamo al procedimento regolato da tale disposizione, dal momento che il procedimento di approvazione del primo piano di assegnazione della radiofrequenza — quale è quello in contestazione — risulterebbe regolato in via esclusiva dalla disciplina transitoria posta dall'art. 34, primo comma, della legge n. 223 del 1990, dove non si prevede alcuna presenza delle regioni e delle province autonome. Sempre ad avviso dell'Avvocatura, la mancata previsione, nel procedimento di cui all'art. 34, primo comma, di un'intesa con le Province autonome in ordine alla localizzazione degli impianti troverebbe giustificazione sia nel fatto che il primo piano di assegnazione delle radiofrequenze sarebbe tenuto a ricalcare, senza margini di diversa scelta, la localizzazione degli impianti censiti ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10); sia nel fatto che, per il primo piano, risulta previsto nella disciplina transitoria di cui all'art. 34 soltanto il parere di un'apposita commissione nominata dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

Tale prospettazione difensiva non può essere accolta. Innanzitutto perché, anche per quanto concerne il primo piano di assegnazione, le scelte relative alla localizzazione degli impianti — pur dovendo considerare quelli già esistenti e censiti come « elementi » per la definizione dello stesso piano — non possono considerarsi vincolate, ma rispondenti a criteri di discrezionalità, essendo in ogni caso consentito all'amministrazione statale di apportare variazioni rispetto allo stato preesistente risultante dal censimento; in secondo luogo perché il parere dell'apposita commissione di cui all'art. 34, investendo valutazioni connesse a interessi attinenti al settore delle telecomunicazioni, non può ritenersi idoneo a surrogare l'intesa con le province autonome, la cui necessità va, invece, giustificata con riferimento alla protezione di interessi diversi, di natura urbanistica e paesaggistica.

L'intesa con le province autonome in ordine alla localizzazione degli impianti va, dunque, perseguita — nei termini indicati nella sentenza n. 21 del 1991 — anche in sede di approvazione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze, dal momento che non sussistono motivi

idonei a giustificare, in questa ipotesi, una compressione della sfera delle competenze esclusive provinciali ed una deroga al procedimento ordinario di cui all'art. 3, nella parte in cui impone come necessario l'intervento nel procedimento dei soggetti di autonomia. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 19 gennaio 1993, n. 9 - *Pres.* Casavola - *Red.* Granata - Colla Carlo (avv. Corrado Sforza Fogliani) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Favara).

Tributi - Contenzioso tributario - Art. 1 D.P.R. 636 del 1972 e D.M. 20 gennaio 1990 - Revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane - Censurabilità davanti al giudice tributario - Questione infondata di costituzionalità.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, in riferimento agli artt. 3 e 113 Cost., nella parte in cui non prevede che i possessori di immobili urbani possano ricorrere alle commissioni tributarie, anche in caso di mutamento della rendita (di ogni singola unità) per effetto di revisione delle tariffe d'estimo. (1)

(*omissis*) A seguito della revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane, disposta con d.m. 20 gennaio 1990 ed attuata con successivo decreto del 27 settembre 1991, in un giudizio promosso da

---

(1) Per quanto riguarda la giurisprudenza delle commissioni tributarie, citata nella decisione in esame, che ha affermato la sindacabilità *incidenter tantùm* dei decreti ministeriali di revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane davanti al giudice tributario ai sensi dell'art. 16, comma quarto, del d.P.R. n. 636 del 1972 (nel testo sostituito dall'art. 7 d.P.R. n. 739 del 1981), cfr. Comm. Trib. Centrale, sez. XXIV, 18 maggio 1982, n. 5026, in *Boll. Trib.*, 1983, 1115; Comm. trib. I grado, Venezia, sez. 11, 11 marzo 1992, n. 134; Comm. trib. I grado Venezia, 18 luglio 1992, in *Boll. Trib.*, 1992, p. 1454.

La giurisprudenza amministrativa in materia, come ricordato nella sentenza in esame, ha poi affermato che « con l'art. 16, comma 4, del d.P.R. 636 del 1972, il legislatore ha, con ogni evidenza, inteso frazionare in due parti la tutela giurisdizionale accordata al soggetto passivo del tributo nei confronti degli atti generali di imposizione, attribuendo alla commissione tributaria il potere di disapplicarli e al giudice amministrativo il potere di annullarli con effetto *erga omnes* »: cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 29 gennaio 1987, n. 147, in *I T.A.R.*, 1987, p. 470; T.A.R. Lazio, sez. II, 6 maggio 1992, n. 1184, in *I T.A.R.*, 1992, p. 1802 ss. Peraltro, in tal modo — valorizzandosi il *petitum* — è prospettato non un « frazionamento » ma una duplicazione della tutela giurisdizionale; laddove occorre invece tener fermo l'ormai ultracinquantennale riparto tra le giurisdizioni sulla base della *causa petendi.*

Nell'ultima parte della sentenza in rassegna v'è un cenno a « pressoché pacifica dottrina e giurisprudenza ». Senonché, la Corte di cassazione non ha

un contribuente per far dichiarare, previa disapplicazione dei riferiti atti generali, nulla o comunque inefficace la maggior rendita per l'effetto così attribuita ad immobili di sua proprietà, la Commissione tributaria di Piacenza adita ha negato di avere potestà decisoria in materia.

E ciò — come in narrativa detto — con riguardo al quadro delle competenze del giudice tributario in tema di controversie catastali, come definito nell'ultimo comma dell'art. 1 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (sulla revisione del contenzioso tributario), con limitato riferimento, secondo la lettura del giudice *a quo*, per gli immobili urbani a destinazione (abitativo-commerciale) ordinaria (categ. A, B, C) alle sole vertenze concernenti la « consistenza » ed il « classamento » (l'attribuzione, cioè, ad ogni unità, accertata nel suo possessore e nella sua consistenza, della rispettiva categoria e classe) e, per gli immobili a destinazione speciale (categ. D) o particolare (categ. E), alle vertenze sulla « attribuzione di rendita » (quale per essi prevista mediante stima diretta).

In tale prospettiva però — sempre secondo l'autorità rimettente — ne deriverebbe, nei confronti dei proprietari di immobili del primo tipo, un vuoto di tutela avverso i provvedimenti di revisione delle tariffe di estimo, non rientranti nel novero di quelli impugnabili ancorchè « di fatto indirettamente modificativi del classamento ».

Da ciò appunto la sollevata questione di costituzionalità del citato art. 1 d.P.R. 636/1972, in *parte qua*, in riferimento oltreché all'art. 113 anche all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del trattamento ingiustificatamente deteriore che si assume riservato ai titolari degli immobili in questione rispetto ai proprietari degli immobili di categ. D-E che pos-

---

mai avuto modo di pronunciarsi in argomento; e la dottrina non ha ancora approfondito il significato dell'art. 16 terzo comma del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, come sostituito dal d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739. Su questo terzo comma chiarissima invece la relazione ministeriale alla novella del 1981, che è di segno opposto a quanto reputato dal T.A.R. Lazio nelle menzionate sentenze. Si confida pertanto che l'ultima parte della sentenza sia considerata — come è — solo un *obiter dictum*.

Merita di essere segnalato che, aderendo ad un orientamento espresso anche dalla Avvocatura dello Stato, la Corte ha riconosciuto la possibilità di accedere alla giurisdizione tributaria per ogni questione attinente alla determinazione delle rendite fondiarie comunque determinate; e ciò anche prescindendo dal sussistere di un atto formale ed individuale di attribuzione della rendita e con interpretazione integrativa dell'art. 16 comma primo del predetto d.P.R. n. 636 del 1972 (come novellato nel 1981) e delle corrispondenti disposizioni relative al nuovo processo tributario.

Sull'argomento, in dottrina, si veda G. FERRAÙ, in *Corriere Trib.*, 1992, p. 3026; G. PARMEGGIANI, *Ancora problemi sulla revisione degli estimi catastali*, in *Corriere Trib.*, 1992, p. 3219.

La disciplina attualmente in vigore in tema di estimi dei fabbricati è contenuta nell'art. 2 d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito nella legge 24 marzo 1993, n. 75.

sono viceversa adire le Commissioni tributarie avverso l'attribuzione diretta di rendita, come per essi prevista.

Osserva la Corte che la premessa esegetica da cui muove il giudice *a quo* — e che sia l'Avvocatura dello Stato sia la difesa della parte costituita viceversa contestano eccependo sotto tale profilo l'infondatezza della impugnativa) — è effettivamente controversa in dottrina e nella giurisprudenza fino ad oggi nota del giudice tributario.

Ciò perché — mentre, nella sequenza ordinaria della operazione della formazione del catasto urbano, la « determinazione della tariffa » (per le « categorie » e « classi » di immobili previamente individuate attraverso la « qualificazione » e la « classificazione » delle unità tipo per ogni zona censuaria) conclude la fase delle operazioni generali, destinate ad avere una ricaduta sulla posizione dei singoli proprietari in esito alle susseguenti operazioni individuali ed ai connessi provvedimenti di « consistenza » e « classamento », dichiarati espressamente impugnabili dal citato art. 1 d.P.R. 636/72 — nell'ipotesi invece di revisione degli estimi, in mancanza di una esplicita indicazione normativa al riguardo, si è posto il dubbio se i correlativi atti generali, contenenti i prospetti delle nuove tariffe, siano o non censurabili innanzi al giudice tributario.

Per la soluzione affermativa si è pronunziata gran parte della giurisprudenza delle Commissioni in considerazione della attribuzione di rendita in concreto derivante dalla adozione delle nuove tariffe, sia pur con diverse motivazioni. Talune decisioni, infatti, argomentano dalla locuzione normativa « attribuzione della rendita » di cui all'ultima parte dell'art. 2, primo comma, dello stesso d.P.R. 636, (peraltro concernente, secondo una opinione recepita dallo stesso giudice *a quo*, la diversa ipotesi della stima diretta e singolare prevista per gli immobili D ed E); talaltre, invece, si basano sulla considerazione che l'emanazione delle nuove tariffe si risolve « di fatto » in una modifica del « classamento » (donde appunto, la impugnabilità davanti alla Commissione tributaria): tutte, comunque pervenendo — per l'una o per l'altra ragione — ad affermare la sindacabilità *incidenter tantum* dei decreti ministeriali davanti al giudice tributario ai sensi dell'art. 16, comma quarto, del d.P.R. 636/72 (nel testo sostituito dall'art. 7 d.P.R. 739/1981).

Peraltro, anche le decisioni giurisprudenziali che, discostandosi dal ricordato indirizzo, concludono per la inammissibilità dei ricorsi del contribuente, a tale soluzione pervengono in considerazione della non ravvisabilità allo stato di un provvedimento riconducibile ad uno di quelli tipicamente richiesti dalla legge come « veicolo di accesso » al giudizio tributario, oltre che per carenza attuale dell'interesse a ricorrere, con ciò evidentemente non escludendo, ma anzi implicitamente ammettendo, la possibilità della tutela nel momento della successiva concretizzazione del rapporto tributario ancorato alla rendita catastale derivante dalla applicazione dei nuovi estimi.

Ma tali essendo sul punto le opzioni interpretative alternativamente formulate, è chiaro allora che ciò che, con riguardo ai provvedimenti di revisione degli estimi, viene in discussione è non già l'*an* ma solo il *quomodo* dell'accesso alla tutela giurisdizionale avanti le commissioni tributarie.

E tanto basta per escludere la violazione dei parametri costituzionali invocati dalla commissione di Piacenza; non dovendosi sciogliere anticipatamente in questa sede un nodo interpretativo che non è funzionale alla decisione della questione di costituzionalità.

Per di più la stessa commissione rimettente sembra non avere considerato che secondo pressocché pacifica dottrina e giurisprudenza il proprietario degli immobili di categoria A, B, C è legittimato ad impugnare i provvedimenti generali di revisione degli estimi per vizi di legittimità, davanti al giudice amministrativo. Il che dà ulteriore conferma della infondatezza della questione. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 19 gennaio 1993, n. 10 - *Pres.* Casavola - *Red.* Baldassarre - Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato di Tarsia di Belmonte).

Procedimento penale - Decreto di citazione a giudizio - Imputato straniero - Ignoranza della lingua italiana - Mancata previsione dell'obbligo di traduzione nella lingua da lui compresa - Violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost. - Infondatezza della questione.

Procedimento penale - Avviso di cui all'art. 456 secondo comma c.p.p. - Imputato straniero - Ignoranza della lingua italiana - Mancata previsione dell'obbligo di traduzione nella lingua da lui compresa - Violazione dell'art. 24 Cost. - Infondatezza della questione.

È infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 555, terzo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba essere notificato all'imputato straniero, che non conosce la lingua italiana, tradotto nella lingua da lui compresa (1).

È infondata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 456, secondo comma, e 458, primo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui

---

(1-2) Dopo aver richiamato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici (che riconoscono ad ogni accusato il diritto di essere informato dell'accusa nella lingua di sua conoscenza) la Corte sottolinea che il collegamento tra tali norme internazionali e l'art. 143

non prevede che l'avviso contenuto nel decreto di giudizio immediato comprensivo dell'indicazione del termine entro cui richiedere il giudizio abbreviato, debba essere tradotto nella lingua conosciuta dall'imputato straniero che ignori la lingua italiana (2).

(*omissis*) Il pretore di Torino, sezione distaccata di Moncalieri, nel corso di un giudizio penale nel quale un imputato straniero aveva dichiarato in udienza, attraverso l'interprete nominato dal giudice all'inizio del dibattimento, di aver ignorato fino ad allora il contenuto dell'imputazione mossagli a causa della sua assoluta non conoscenza della lingua italiana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione — nei confronti dell'art. 555, terzo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba esser notificato all'imputato straniero, che non conosce la lingua italiana, anche nella traduzione nella lingua a lui nota.

Il tribunale di Milano, nel corso dell'udienza di un giudizio immediato instaurato, a carico di un imputato straniero che non conosceva la lingua italiana, dopo che il Giudice per le indagini preliminari aveva rigettato la richiesta di giudizio abbreviato perché intempestivamente prodotta e dopo che lo stesso Tribunale di Milano aveva respinto l'istanza di rimessione in termini presentata dal difensore dell'imputato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nei confronti del combinato disposto formato dall'art. 456, secondo comma, cod. proc. pen. e dall'art. 458, primo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che l'avviso contemplato dall'art. 456, secondo comma, cod. proc. pen., contenente l'indicazione del termine entro cui richiedere il giudizio abbreviato, debba essere tradotto nella lingua conosciuta dall'imputato straniero che ignora la lingua italiana. In via subordinata, lo stesso giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale, sempre in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 458, primo comma cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che il termine di decadenza di sette giorni, prescritto per la richiesta del giudizio abbreviato, decorra dalla data della notificazione del decreto di citazione all'imputato anziché, per l'imputato straniero che non conosce la lingua italiana, dalla data della notifica dell'avviso al difensore, quando questa si perfezioni successivamente.

---

cod. proc. pen. — che sancisce il diritto dell'indagato all'assistenza gratuita di un interprete — consente di interpretare il suddetto articolo nel senso che si debba procedere, anche d'ufficio, alla nomina dell'interprete o del traduttore per consentire allo straniero di comprendere il contenuto sia del decreto di citazione a giudizio che dell'avviso relativo alla facoltà di richiedere il giudizio abbreviato.

Sebbene la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Torino e quella proposta in via principale dal tribunale di Milano abbiano ad oggetto disposizioni diverse e sebbene i parametri invocati nell'uno e nell'altro caso siano solo parzialmente coincidenti, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza in considerazione del fatto che in ambedue le ipotesi i giudici *a quibus* chiedono pronunzie additive aventi un contenuto analogo. Più precisamente, tali giudici, affinché siano salvaguardati i principi costituzionali invocati e, in particolare, il diritto di difesa, prospettano l'esigenza che nell'ordinamento processuale penale sia introdotta una norma diretta a prescrivere che all'imputato straniero che ignora la lingua italiana siano notificati, anche nella traduzione nella lingua a lui nota, atti del processo penale, dai quali dipendono la conoscenza tempestiva e dettagliata dell'imputazione (decreto di citazione a giudizio dinnanzi al pretore) ovvero l'esercizio di significativi diritti garantiti all'imputato dalle norme di procedura penale (avviso, contenuto nel decreto di citazione a giudizio immediato, concernente la facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato entro sette giorni dalla notifica del decreto stesso).

Ambedue le questioni sono non fondate nei sensi indicati in motivazione.

Premesso che l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato, va respinta dal momento che, una volta che il giudice rimettente abbia non irragionevolmente individuato la norma applicabile alla controversia pendente di fronte a se stesso, esula dai poteri intestati a questa Corte in sede di riesame della rilevanza sostituirsi al giudice *a quo* attraverso l'indicazione di norme diverse che, secondo il suo avviso, sarebbero risolutive del caso dedotto o, comunque, influenti sulla decisione dello stesso (v., ad esempio, sentt. nn. 89 del 1984 e 189 del 1986, nonché ord. n. 125 del 1987), occorre osservare che i giudici *a quibus* richiedono a questa Corte addizioni normative il cui contenuto sostanziale è già presente nell'ordinamento vigente.

Il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici *a quibus* consiste nella convinzione che la regola predisposta dall'art. 143, primo comma, cod. proc. pen., relativa al diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, sia rigorosamente circoscritta agli atti orali e possa, quindi, essere estesa alla notificazione di atti scritti soltanto in riferimento ai casi espressamente previsti come eccezioni a quella regola: vale a dire, la richiesta del cittadino italiano appartenente a una minoranza linguistica riconosciuta di avere la traduzione nella madrelingua degli atti del procedimento a lui indirizzati (art. 109, secondo comma, cod. proc. pen.) e l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio nel territorio dello Stato rivolto all'imputato straniero, invito che deve essere redatto nella lingua dell'accusato quando dagli atti risulti che quest'ultimo non conosce la lingua italiana (art. 169, terzo comma, cod.

proc. pen.). Tuttavia, a una considerazione complessiva dell'ordinamento normativo, il presupposto interpretativo appena ricordato non può essere condiviso.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, stabilisce all'art. 6, terzo comma, lettera *a*), che «ogni accusato ha diritto (...) a essere informato, nel più breve spazio di tempo, nella lingua che egli comprende e in maniera dettagliata, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta». Una disposizione del tutto identica è, altresì, contenuta nell'art. 14, terzo comma, lettera *a*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, patto che è stato firmato il 19 dicembre 1966 a New York ed è stato reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881. Le norme internazionali appena ricordate sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione (v. sentt. nn. 188 del 1980, 153 del 1987 e 323 del 1989) e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, esser considerate abrogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale, non tanto perché queste ultime sono vincolate alla direttiva contenuta nell'art. 2 della legge delega del 16 febbraio 1987, n. 81 («il codice di procedura penale deve [...] adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale»), quanto, piuttosto, perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria.

Grazie al collegamento delle norme ora richiamate con l'art. 143 cod. proc. pen., che ad esse assicura la garanzia dell'effettività e dell'applicabilità in concreto, il diritto dell'imputato ad essere immediatamente e dettagliatamente informato nella lingua da lui conosciuta della natura e dei motivi dell'imputazione contestatagli dev'esser considerato un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile (v. analogamente sent. n. 62 del 1992). E, poiché si tratta di un diritto la cui garanzia, ancorché esplicitata da atti aventi il rango della legge ordinaria, esprime un contenuto di valore implicito nel riconoscimento costituzionale, a favore di ogni uomo (cittadino o straniero), del diritto inviolabile alla difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), ne consegue che, in ragione della natura di quest'ultimo quale principio fondamentale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, il giudice è sottoposto al vincolo interpretativo di conferire alle norme, che contengono le garanzie dei diritti di difesa in ordine alla esatta comprensione dell'accusa, un significato espansivo, diretto a render concreto ed effettivo, nei limiti del possibile, il sopra indicato diritto dell'imputato.

Nel disciplinare con una norma di carattere generale il diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, l'art. 143

cod. proc. pen. ha prodotto nel sistema processuale penale una significativa innovazione rispetto alla disciplina dello stesso processo contenuta nel codice precedente. Infatti, mentre in quest'ultimo l'art. 326 regolava la figura dell'interprete in modo tale da collocarla senza residui nella categoria degli ausiliari del giudice — tanto che individuava la funzione caratterizzante di questo istituto nell'esigenza di assicurare l'intellegibilità obiettiva di tutti gli atti del processo, attraverso l'omogeneità della lingua adoperata e senza distinguere, fra le dichiarazioni o le deposizioni, quelle provenienti dall'imputato, — l'art. 143 del nuovo codice, invece, pur mantenendo all'interprete le funzioni tipiche del collaboratore dell'autorità giudiziaria (secondo comma), marca nettamente la differenza con la precedente disciplina assegnando primariamente allo stesso una connotazione e un ruolo propri di istituti preordinati alla tutela della difesa, tanto da configurare il ricorso all'interprete come oggetto di un preciso diritto dell'imputato e da qualificare la relativa funzione in termini di « assistenza » (primo comma).

Tale innovazione, che sottolinea il valore del diritto alla difesa come strumento di reale partecipazione dell'imputato al processo attraverso l'effettiva comprensione dei distinti atti e dei singoli momenti di svolgimento dello stesso, pone il nuovo sistema processuale penale in sintonia con i principi contenuti nelle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia di diritti della persona (v., oltre agli articoli di dette convenzioni sopra indicati, l'art. 3, terzo comma, lettera *a*) e l'art. 14, terzo comma, lettera *f*, del Patto internazionale dei diritti civili e politici, di cui l'art. 143, primo comma, cod. proc. pen. costituisce una riproduzione pressoché letterale). È da siffatto rapporto con i suddetti principi alimentato dal necessario collegamento con i valori costituzionali attinenti ai diritti della difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), che deriva, nei termini precedentemente precisati, una particolare forza espansiva dell'art. 143, primo comma, cod. proc. pen., che il giudice penale, in sede di interpretazione, non può ignorare.

In conseguenza di queste considerazioni risulta evidente che non può essere condiviso il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici a *quibus*, vale a dire l'assunto che l'art. 143, primo comma, cod. proc. pen. vada configurato come norma di stretta interpretazione, che tollera come uniche eccezioni alla regola dell'utilizzazione dell'interprete per gli atti orali soltanto quelle espressamente previste nello stesso codice di procedura penale (v. artt. 109, secondo comma, e 169, terzo comma cod. proc. pen.). Al contrario, trattandosi di una norma che assicura una garanzia essenziale al godimento di un diritto fondamentale di difesa, riconosciuto altresì dalla comunità internazionale come principio derivante da un trattato multilaterale (essendosi verificata la condizione — sottoscrizione di almeno trentacinque membri della comunità mondiale — cui l'art. 49 del Patto di New York subordinava l'entrata in vigore

del Patto stesso), l'art. 143, primo comma, cod. proc. pen. va interpretato come una clausola generale, di ampia applicazione, destinata ad espandersi e a specificarsi, nell'ambito dei fini normativamente riconosciuti, di fronte al verificarsi delle varie esigenze concrete che lo richiedano, quali il tipo di atto cui la persona sottoposta al procedimento deve partecipare ovvero il genere di ausilio di cui la stessa abbisogna.

Del resto, la ricordata configurazione del diritto all'assistenza di un interprete è, per un verso, permessa dalle stesse disposizioni stabilite dall'art. 143, primo comma, cod. proc. pen., e, per altro verso, non è ostacolata, né, tantomeno, contraddetta dalle altre disposizioni del codice che prescrivono specificamente la traduzione di atti del processo nella lingua nota all'imputato.

Sotto il primo profilo, infatti, occorre osservare che l'art. 143, primo comma, cod. proc. pen., definisce significativamente il contenuto dell'attività dell'interprete in dipendenza della finalità generale di garantire all'imputato che non intende o non parla la lingua italiana di « comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa ». Questa ampia finalizzazione induce a ritenere che l'art. 143 sia suscettibile di un'applicazione estensibile a tutte le ipotesi in cui l'imputato, ove non potesse giovarsi dell'ausilio dell'interprete, sarebbe pregiudicato nel suo diritto di partecipare effettivamente allo svolgimento del processo penale. Inoltre, il fatto che la disciplina dell'istituto in questione sia contenuta nel titolo dedicato alla « traduzione degli atti » e il fatto che il processo penale, a differenza di quello civile, non distingue la figura del traduttore da quella dell'interprete, inducono a ritenere che, in via generale, il diritto all'interprete possa essere fatto valere e possa essere fruito, stando al tenore letterale dello stesso art. 143 cod. proc. pen., ogni volta che l'imputato abbia bisogno della traduzione nella lingua da lui conosciuta in ordine a tutti gli atti a lui indirizzati, sia scritti che orali.

Sotto il profilo del rapporto con le altre disposizioni del codice di procedura penale che prescrivono la traduzione di atti processuali nella lingua compresa dall'imputato, occorre sottolineare che il significato normativo da attribuire all'art. 143 cod. proc. pen è più ampio e non coincidente sia rispetto a quello proprio dell'art. 109, secondo comma, cod. proc. pen., sia rispetto a quello dell'art. 169, terzo comma, cod. proc. pen. Infatti, mentre la garanzia apprestata dall'art. 143 cod. proc. pen. ha carattere generale e si estende a qualsiasi persona, di qualunque nazionalità, che, essendo sottoposta a procedimento penale nel territorio dello Stato, risulta essere non in grado di comprendere la lingua italiana, al contrario le garanzie offerte dagli altri articoli sopra indicati prescindono dal presupposto della effettiva comprensione della lingua propria degli atti processuali.

Più in particolare, l'art. 109, secondo comma, cod. proc. pen. attribuisce al cittadino italiano appartenente a una minoranza linguistica riconosciuta il diritto di richiedere la traduzione nella madrelingua degli atti a lui indirizzati, a prescindere dal fatto che egli parli o comprenda la lingua italiana: quella ora indicata è, infatti, una garanzia che, come ha affermato questa Corte (v. sent. n. 62 del 1992), non è finalizzata « alla adeguata comprensione degli aspetti processuali », né implica, più in generale, una « coincidenza o sovrapposizione con la tutela comportata dal riconoscimento dei diritti della difesa », ma è, in ogni caso, « la conseguenza di una speciale protezione costituzionale accordata al patrimonio culturale di un particolare gruppo etnico ». Diversamente, l'art. 169, terzo comma, cod. proc. pen., che prescrive l'obbligo di notificare all'estero, tradotto nella lingua dell'imputato straniero, l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio nel territorio dello Stato, impone la redazione dell'atto in una lingua diversa da quella ufficiale in presenza del mero ricorrere della nazionalità straniera dell'imputato, salvo che dagli atti del processo non risulti la conoscenza da parte dell'imputato stesso della lingua italiana.

Le considerazioni fin qui svolte — e, in particolare, quelle relative al principio della effettiva partecipazione dell'imputato allo sviluppo della sequenza procedimentale, partecipazione che è imposta all'accertamento della fondatezza dell'accusa e che trova il proprio presupposto indefettibile nella piena comprensione degli atti processuali che quella sequenza compongono, — inducono a concludere che la mancanza di un espresso obbligo di traduzione nella lingua nota all'imputato straniero sia del decreto di citazione a giudizio davanti al pretore (art. 555 cod. proc. pen.), sia dell'avviso, contenuto nel decreto di giudizio immediato, concernente la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato (artt. 456, secondo comma, e 458, primo comma, cod. proc. pen.), non può impedire la piena espansione della garanzia assicurata dall'art. 143, primo comma cod. proc. pen., in conformità ai diritti dell'imputato riconosciuti dalle convenzioni internazionali ratificate in Italia e dall'art. 24 secondo comma, della Costituzione.

In altri termini, interpretato alla luce dei principi appena ricordati, l'art. 143, primo comma, cod. proc. pen., impone che si proceda alla nomina dell'interprete o del traduttore immediatamente al verificarsi della circostanza della mancata conoscenza della lingua italiana da parte della persona nei cui confronti si procede, tanto se tale circostanza sia evidenziata dallo stesso interessato, quanto se, in difetto di ciò, sia accertata dall'autorità procedente. Quest'ultima evenienza, anzi, va riferita anche alla fase delle indagini preliminari, sia per effetto dell'estensione all'indagato di tutte le garanzie assicurate all'imputato (art. 61 cod. proc. pen.), sia per effetto del riferimento esplicito, contenuto nello stesso

art. 143, terzo comma, cod. proc. pen., alla nomina dell'interprete in relazione alle attività processuali del giudice così come alle attività del pubblico ministero o dell'ufficiale di polizia giudiziaria. Pertanto, il diritto a farsi assistere gratuitamente da un interprete comporta, ad una corretta interpretazione dell'art. 143 cod. proc. pen., che l'attività di assistenza svolta da quest'ultimo a favore dell'indagato ricomprenda, fra l'altro, la traduzione, in tutti i suoi elementi costitutivi — incluso l'avviso relativo alla facoltà di richiedere il giudizio abbreviato — del decreto di citazione a giudizio, sia se emesso dal giudice per le indagini preliminari (nel procedimento innanzi al tribunale), sia se adottato dal Pubblico ministero (nel rito pretorile).

Questa conclusione, oltre a essere indotta da un preciso collegamento ermeneutico con i principi costituzionali stabiliti dall'art. 24 e con i diritti dell'imputato garantiti dalle sopra menzionate convenzioni internazionali sui diritti della persona, costituisce uno svolgimento coerente della stessa funzione che l'art. 143 cod. proc. pen. assegna all'interprete. Questi, infatti, proprio perché assiste l'imputato (o l'indagato) al fine di fargli comprendere l'esatto significato dell'accusa formulata contro di lui e di fargli seguire il compimento degli atti cui partecipa, non può non estendere la sua opera di collaborazione anche all'atto con il quale l'imputato è messo a conoscenza della natura e dei motivi dell'imputazione, oltreché delle facoltà riconosciutegli al fine di contrapporsi all'accusa, quale è essenzialmente il decreto di citazione a giudizio, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi.

L'interpretazione nei termini appena riferiti del diritto all'assistenza gratuita di un interprete, basato sull'art. 143 cod. proc. pen., fa venir meno i dubbi di legittimità costituzionale manifestati dal pretore di Torino e dal tribunale di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe e risponde ai limiti di rilevanza propri delle questioni sottoposte a questa Corte dai giudici *a quibus*. Sotto quest'ultimo profilo, va precisato, infatti, che in ambedue i casi la non conoscenza della lingua italiana da parte dell'imputato straniero è stata accertata sin dalle indagini preliminari, al momento dei rispettivi arresti e delle relative udienze di convalida. Sicché è di evidente rilevanza una pronunzia comportante l'attuazione del diritto dell'imputato a vedersi notificato, tradotto nella lingua a lui nota, il decreto di citazione a giudizio innanzi al pretore, in un caso, e il decreto di citazione a giudizio immediato innanzi al tribunale competente, nell'altro caso.

In conseguenza della decisione resa, perde ogni ragion d'essere la questione di legittimità costituzionale avverso l'art. 458, primo comma, cod. proc. pen., sollevata in via subordinata dal Tribunale di Milano con la seconda delle ordinanze indicate in epigrafe. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 10 febbraio 1993, n. 40 - *Pres.* Casavola - *Red.* Guizzi - Marini (avv. Palese) e Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Stipo).

Trasporti - Trasporto di merci a mezzo delle Ferrovie dello Stato - Azione di responsabilità nei confronti del vettore - Improponibilità per omessa presentazione del preventivo reclamo di cui all'art. 58 d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 - Illegittimità costituzionale.

L'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 (revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato) è illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione davanti agli organi della giurisdizione ordinaria anche in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa (1).

(*omissis*) Il pretore di Lecce sottopone all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, nella parte in cui preclude l'azione giudiziaria contro l'ente Ferrovie dello Stato ove prima non venga presentato il reclamo in via amministrativa e l'ente non provveda nel termine di novanta giorni.

La questione è fondata.

L'art. 58 del d.P.R. n. 197 del 1961 subordina il promovimento delle azioni basate « sulle condizioni e tariffe » del trasporto ferroviario delle merci al previo reclamo in via amministrativa seguito da risposta o dall'inutile decorso del termine di novanta giorni. In qualche modo esso riproduce lo schema disegnato dal primo comma dell'art. 443 del codice di procedura civile, con la differenza, però, che « la definizione di queste controversie implica un complesso di accertamenti tecnici per i quali gli enti previdenziali dispongono di un'apposita organizzazione e di personale specializzato, onde appare opportuno, nell'interesse dello stesso assicurato, che la fase giudiziaria sia preceduta da un esame della con-

(1) Questa decisione segue le orme di Corte Cost., 18 gennaio 1991, n. 15, in *Foro it.*, 1991, I, 363, che ha dichiarato l'illegittimità, per violazione degli artt. 3, 24, 113 Cost., dell'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nella parte in cui non prevedeva l'esperibilità dell'azione giudiziaria nei confronti dell'Amministrazione postale in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa.

Nella fattispecie in particolare la privatizzazione dell'ente Ferrovie dello Stato, osserva la Corte, rende ingiustificato il privilegio di una condizione di procedibilità; pertanto, secondo il modello tratteggiato con la sentenza Corte Cost., 11 dicembre 1989, n. 530, va rimessa all'interessato la scelta tra il preventivo esperimento del reclamo i via amministrativa e l'immediato ricorso all'azione giudiziaria.

troversia in sede amministrativa » (sentenza n. 15 del 1991). Mentre in altro tipo di controversie, come quella in esame, la giurisdizione ordinaria si presenta ben più attrezzata e funzionale, dovendosi accertare (analogamente a quanto accade nell'Amministrazione postale) fatti di inadempimento, cioé disservizi, con la conseguente responsabilità per danni. Per « questo tipo di accertamenti il giudice dispone di strumenti e conoscenze adeguati, mentre l'esperienza attesta la scarsa funzionalità, come mezzo di prevenzione delle liti, della condizione di accesso alla giurisdizione prescritta dalla norma impugnata » (sentenza n. 15 del 1991).

Si tratta, insomma, di una condizione di proponibilità che menoma fortemente il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Ma si tratta anche di un privilegio ingiustificato, come tale lesivo del principio di uguaglianza stabilito con l'art. 3 della Costituzione.

Il rapporto che si instaura con il contratto di trasporto ferroviario delle merci è tipicamente privatistico.

Con l'entrata in vigore della legge di riforma delle Ferrovie dello Stato (17 maggio 1985, n. 210) e, successivamente, con la delibera del CIPE in data 12 agosto 1992 (adottata sulla base dell'art. 1 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito senza modificazioni nella legge 29 gennaio 1992, n. 35) con la quale l'ente Ferrovie dello Stato è stato trasformato in società per azioni, tale caratteristica si è definitivamente chiarita in seguito alla diversa configurazione del soggetto gestore del servizio pubblico. Le Ferrovie sono infatti passate dall'originario modulo della Pubblica Amministrazione a quello dell'Ente, prima, e della società per azioni, poi, caratterizzato dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale in regime di diritto privato.

L'adeguamento della norma impugnata ai principi costituzionali, secondo quanto ampiamente motivato nella sentenza n. 15 del 1991, non può non seguire il modello già tratteggiato con la sentenza n. 530 del 1989, rimettendo all'interessato la scelta tra il preventivo esperimento del reclamo in via amministrativa (fatta salva, nel contempo, la successiva attivazione dell'impugnativa innanzi al magistrato) oppure l'immediato ricorso all'azione giudiziaria. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 10 febbraio 1993, n. 41 - *Pres.* Casavola - *Red.* Vassalli - Presidente del Consiglio dei Ministri.

Procedimento penale - Giudice delle indagini preliminari - Imputato persona non imputabile - Sentenza di non luogo a procedere - Illegittimità costituzionale.

È illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, l'art. 425 cod. proc. pen. nella parte in cui stabilisce che il giudice delle

indagini preliminari pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che l'imputato è persona non imputabile (1).

(*omissis*) La questione che forma oggetto del presente giudizio si incentra su uno dei possibili epiloghi che, alla stregua delle diverse formule con le quali il giudice è chiamato a pronunciare la sentenza di non luogo a procedere, definiscono quella particolare fase del nuovo processo che è rappresentata dalla udienza preliminare. Viene qui in discorso, infatti, il potere-dovere del giudice di definire il processo con una sentenza che, non senza significato sul piano sistematico, è definita « di non luogo a procedere », nella specifica ipotesi in cui, allo stato degli elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari o della stessa udienza preliminare, risulti evidente che il soggetto nei confronti del quale il pubblico ministero ha formulato la richiesta di rinvio a giudizio è persona non imputabile.

Una succinta disamina della giurisprudenza costituzionale dalla quale ha tratto spunto il quesito proposto dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Reggio Emilia, costituisce l'ineludibile premessa per svelare la fondatezza del dubbio di costituzionalità che questa Corte ha ritenuto di prospettare in merito all'art. 425 del codice di procedura penale.

Nella già richiamata sentenza n. 233 del 1984, infatti, si rammenta come l'applicazione di misure di sicurezza con la sentenza istruttoria di proscioglimento fosse stata già contestata in passato con riferimento alla salvaguardia del diritto di difesa, sul presupposto che, « avendo il giudice istruttore il solo compito di acquisire le prove, e non anche quello di valutarle definitivamente e di accertare così l'esistenza del reato, tale fondamentale diritto verrebbe ad essere compromesso e la misura di si-

(1) Investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 426 lett. *c*) codice di procedura penale, nella parte in cui — in caso di sentenza di non luogo a procedere per infermità psichica — preclude al g.i.p. di tener conto delle circostanze attenuantti e di effettuare il giudizio di comparazione ex art. 69 cod. pen. ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, la Corte ha ritenuto pregiudiziale la verifica della legittimità costituzionale in parte qua dell'art. 425 cod. proc. pen. ed ha pertanto sollevato davanti a sè la relativa questione di costituzionalità di tale norma in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 Cost.

La Corte si rifà alla sent. 30 luglio 1984, n. 233, in *Giur. cost.*, 1984, 1644 (con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 384, n. 2 del cod. proc. pen. abrogato) e dopo aver sottolineato che il giudice dell'udienza preliminare è chiamato ad emettere un giudizio di « non evidenza » dell'innocenza dell'imputato, giunge alla conclusione che l'art. 425 del nuovo codice penale finisce per condurre alla applicazione, se del caso, di misure di sicurezza sulla base di un accertamento di responsabilità fondato solo « sull'etereo presupposto della non evidente infondatezza dell'addebito ».

curezza verrebbe ad essere applicata in base ad elementi di prova che, se relativi ad un soggetto imputabile, sarebbero idonei solo a giustificare il rinvio a giudizio ». La replica offerta dalla Corte nella sentenza n. 127 del 1979 è, per ciò che qui interessa, quanto mai appropriata, essendosi ivi precisato che « la sentenza di proscioglimento istruttorio, al pari di quella pronunciata in dibattimento, contiene un'espressa pronuncia sul fondamento dell'accusa; che la difesa è garantita nella fase istruttoria mediante il deposito degli atti e la facoltà dei difensori di presentare istanze e memorie, quindi anche di chiedere l'espletamento di altri mezzi di prova e la rinnovazione di quelli già espletati; che infine, il G.I. non può « ignorare le istanze della difesa, sulle quali è obbligato a provvedere con ordinanza o con sentenza al fine di garantire ogni ulteriore rimedio giuridico ».

Evocata, dunque, nella stessa sentenza n. 233 del 1984, « l'ampiezza del giudizio demandato al giudice istruttore — come al giudice del dibattimento — », la Corte, richiamando quanto già affermato nella sentenza n. 139 del 1982, non ha mancato di puntualizzare come in tale giudizio occorresse svolgere un positivo accertamento della « riferibilità di un fatto di reato ad un soggetto che al momento della commissione era incapace di intendere o di volere per infermità psichica ». Facendo così leva sulla natura e sulla portata della deliberazione riservata al giudice istruttore, e nel prendere atto di come la giurisprudenza fosse ormai consolidata nell'ammettere che al giudice del dibattimento fosse consentito di operare il giudizio di comparazione tra le circostanze ai fini della applicazione o della determinazione della durata minima della misura di sicurezza a norma dell'art. 222 del codice penale, la Corte pervenne allora alla conclusione di ritenere che « un criterio diverso e più restrittivo nella fase istruttoria » fosse al tempo stesso lesivo « delle garanzie costituzionali di uguaglianza e di inviolabilità " in ogni stato e grado del procedimento " del diritto di difesa ».

Gli appena accennati precedenti di questa Corte, rivelano come principii e affermazioni coerentemente iscritti nel sistema delineato dal codice previgente rinvengano una ben diversa chiave di lettura ove calati nello scenario, per certi versi antagonistico, tracciato dal nuovo codice di rito. Alla scomparsa del giudice istruttore e della corrispondente fase, infatti, si contrappone una articolata sequenza di « segmenti » processuali (le indagini e l'udienza preliminare), fra loro profondamente diversi per finalità, tipologia di atti e soggetti che li governano, e, ciò che più conta, in sé privi di quella funzione tipica di acquisizione probatoria che invece contraddistingueva, secondo gli ampi confini tracciati dall'art. 299 del codice abrogato, le attribuzioni dell'istruttore nella fase antecedente il giudizio e sulla cui falsariga venivano dunque a misurarsi anche i diritti e i poteri processuali delle parti.

Il postulato della ampiezza delibativa riservata al giudice istruttore — chiamato ad accertare non solo la riferibilità di un fatto di reato ad un soggetto incapace di intendere o di volere, ma anche ad utilizzare tutti gli elementi di prova raccolti « per trarne le conseguenze sul piano della valutazione della gravità del fatto del non imputabile », così da rendere effettiva e non meramente teorica la pienezza del diritto di difesa (v. sent. n. 233 del 1984) — finisce dunque per rinvenire, nel quadro del nuovo sistema processuale, ostacoli insormontabili, al punto da risultarne minato alla radice il fondamento stesso. Se da un lato, infatti, la finalità delle indagini è esclusivamente quella di consentire al pubblico ministero di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326), neppure l'udienza preliminare è sede di acquisizione probatoria destinata « all'accertamento della verità », volgendosi l'intervento del giudice ad apprezzare il fondamento dell'accusa non in termini di positiva verifica della colpevolezza dell'imputato, ma nella ben diversa prospettiva di scongiurare la celebrazione di un dibattimento superfluo. Verifica, dunque, che opera su di un piano squisitamente processuale, essendo il giudice chiamato a decidere non sul pieno merito della regiudicanda, ma sulla ammissibilità o meno della domanda di giudizio rivolta dal pubblico ministero. Posto che « non esistono, dunque, prove nell'udienza preliminare né significativo accertamento dei fatti, che si profileranno soltanto al dibattimento » (v. sent. 431 del 1990), ben si spiega non solo e non tanto la specifica denominazione di « non luogo a procedere » che qualifica — rendendone evidente la peculiarità — la sentenza che definisce l'udienza preliminare, ma, soprattutto, la regola di giudizio che sottende l'adozione di quella pronuncia. Attuando, infatti, una precisa scelta operata dal legislatore delegante, evidentemente mossa dall'intento di rimarcare la centralità del dibattimento come sede fisiologicamente destinata all'esercizio del diritto alla prova, l'art. 425 del nuovo codice chiama il giudice dell'udienza preliminare a valutare il merito della imputazione con esclusivo riferimento ad un parametro di « non evidenza » che il fatto non sussista, l'imputato non lo abbia commesso o che il fatto non costituisca reato. Le conseguenze che allora possono trarsi ai fini che qui rilevano, sono a questo punto chiare: il sistema delineato dall'art. 425 del codice di procedura penale finisce infatti per imporre al giudice la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, applicando, se del caso, le misure di sicurezza, all'esito e sulla base di un accertamento di responsabilità che si fonda solo sull'etereo presupposto della non evidente infondatezza dell'addebito, risultando in tal modo palesemente sviliti i principî e le affermazioni che hanno sostenuto la giurisprudenza costituzionale che si è innanzi richiamata.

La norma va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, in quanto la persona non imputabile viene ad essere per ciò solo

privata del dibattimento e della conseguente possibilità di esercitare appieno il diritto alla prova sul merito della regiudicanda, con correlativa irragionevole compressione del diritto di difesa che non può certo ritenersi bilanciata da contrapposte esigenze di economia processuale.

Né a sanare l'indicato contrasto può invocarsi la possibilità che l'art. 419, quinto comma, del codice di rito riconosce all'imputato di « rinunciare all'udienza preliminare e richiedere il giudizio immediato », giacché, a tacer d'altro, sarebbe davvero singolare un sistema che, per consentire all'imputato di esercitare il fondamentale diritto di difesa in ogni stato e grado del processo, gli imponesse la rinuncia — che non a caso il codice costruisce come « atto personalissimo » — ad una fase del processo destinata proprio a consentire l'esercizio di quel diritto.

La questione che la Corte ha ritenuto di sollevare davanti a sé è fondata anche con riferimento alla dedotta violazione del principio di uguaglianza.

Se da un lato, infatti, permane attuale il rilievo secondo il quale deve ritenersi « priva di ogni fondamento razionale una previsione normativa che riconnetta un diverso trattamento... alla circostanza, meramente casuale, che la sussistenza dell'incapacità di intendere o di volere per infermità psichica al momento del fatto emerga già nella fase istruttoria, ovvero sia accertata solo nella fase dibattimentale » (v. sent. n. 233 del 1984), va qui posta in risalto la circostanza che il sistema delineato dall'art. 425 del codice di procedura penale genera una ingiustificata disparità di trattamento tra quanti versano nella identica situazione di non imputabilità, dal momento che per costoro la possibilità di fruire dell'epilogo dibattimentale e delle conseguenti garanzie viene fatta dipendere esclusivamente dal modulo processuale adottato. Mentre, infatti, nei confronti del non imputabile a carico del quale si celebra l'udienza preliminare si determina una preclusione all'esercizio dei propri diritti in dibattimento, essendo il giudice chiamato a pronunciare sentenza di non luogo a procedere con la corrispondente formula, una analoga preclusione non si realizza, invece, in tutte le altre ipotesi in cui manca, come nel giudizio direttissimo e nel procedimento davanti al pretore, la fase dell'udienza preliminare, il cui svolgimento, per di più, è condizionato dall'esistenza di una richiesta che si raccorda alle scelte sul rito che l'ordinamento riserva al pubblico ministero.

Parimenti fondato deve da ultimo ritenersi il dubbio che la previsione di cui qui si tratta sia in contrasto anche con l'art. 76 della Costituzione, per essere la stessa non conforme ai principî e criteri direttivi al riguardo stabiliti nel numero 52), sesto periodo, dell'art. 2 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81.

Al di là, infatti, del dato formale rappresentato dalla mancata previsione del difetto di imputabilità tra le cause che legittimano la sen-

tenza di non luogo a procedere, secondo la rassegna operata nella indicata direttiva della legge-delega, militano più ampie considerazioni di ordine sistematico per suffragare l'assunto che ad un simile silenzio debba riconoscersi il valore di volontà contraria alla scelta operata dal legislatore delegato. Se, infatti, l'udienza preliminare è sede nella quale il merito è accertato soltanto entro i circoscritti confini della non evidente infondatezza dell'accusa, così da impedire che l'imputato giunga al cospetto del giudice dibattimentale già gravato da una pronuncia che ne ha positivamente delibato la responsabilità e che si fonda su elementi di prova che l'organo del dibattimento neppure conosce, è da ritenere che il legislatore delegante abbia voluto riservare proprio a quest'ultimo organo la delibazione del difetto di imputabilità, postulando la stessa il necessario accertamento di responsabilità in ordine al fatto-reato che può compiutamente svolgersi solo in sede dibattimentale.

D'altra parte, un sicuro indice che questa e non altra fosse la scelta operata dal legislatore delegante, può agevolmente desumersi dall'art. 3 della stessa legge n. 81 del 1987, là dove, nel conferire delega al Governo a disciplinare il processo penale a carico di imputati minorenni, espressamente stabilisce, nella lettera *l*), la « previsione che il giudice nella udienza preliminare possa prosciogliere anche per la non imputabilità, ai sensi dell'art. 98 del codice penale », così ponendo in evidenza come alla eccezionalità di tale previsione, dettata dall'esigenza di salvaguardare le peculiarità insiste nella condizione minorile, faccia riscontro, nel procedimento a carico di imputati maggiorenni, l'opposta disciplina.

Da questi ultimi rilievi ed in considerazione delle specifiche connotazioni che caratterizzano il processo penale minorile, consegue che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 425 del codice di rito non è produttiva di effetti quanto all'art. 32 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nella parte in cui tale previsione, strutturalmente autonoma, opera un richiamo ai « casi previsti dall'art. 425 del codice di procedura penale ». (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 11 marzo 1993, n. 76 - *Pres.* Casavola - *Red.* Guizzi - Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Bruni N.).

Procedimento penale - Competenza per materia - Sentenza dichiarativa di incompetenza - Trasmissione degli atti al giudice competente anziché al pubblico ministero - Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 24 Cost.

(Cost., art. 24; cod. proc. pen., art. 23, primo comma).

Procedimento penale - Competenza per territorio - Sentenza dichiarativa di incompetenza - Trasmissione degli atti al giudice competente anziché al pubblico ministero - Violazione degli artt. 102, primo comma e 112 Cost. - Questione infondata di costituzionalità.

(Cost., art. 102, primo comma, 112; cod. proc. pen., art. 23).

È illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 23 primo comma, cod. proc. pen. nella parte in cui dispone che, quando il giudice del dibattimento dichiara con sentenza la propria incompetenza per materia, ordina la trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo (1).

È infondata la questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 112 Cost. e in relazione agli artt. 1 e 50, primo comma, cod. proc. pen. — dell'art. 23, primo comma, cod. proc. pen. nella parte in cui dispone che il giudice del dibattimento di primo grado, quando dichiara la propria incompetenza per territorio, ordina la trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo (2).

(*omissis*) Le dodici ordinanze sopra analizzate sottopongono all'attenzione della Corte questioni di costituzionalità dell'art. 23, primo comma, del codice di procedura penale:

a) nella parte in cui prevede che il giudice del dibattimento, quando dichiara la propria incompetenza per materia, ordini la trasmissione

---

(1-2) La trasmissione degli atti direttamente al giudice ritenuto competente anziché al pubblico ministero rappresenta una novità rispetto a quanto era previsto dall'art. 35 del codice previgente e viene considerata espressione di un principio di economia processuale con cui si vuole evitare la « regressione » del processo, per ragioni di competenza, dalla fase dibattimentale a quella precedente (MACCHIA, in *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, a cura di Amodio e Dominioni, Milano, 1989, I, p. 133). Ma sul nuovo meccanismo previsto dall'art. 23, primo comma, la dottrina ha subito evidenziato alcune difficoltà interpretative (SETTE, *Incompetenza dichiarata dal giudice del dibattimento di primo grado: problemi interpretativi ed applicativi*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1992, p. 203; CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 1991, p. 152).

La Corte, sotto la spinta di ben dodici ordinanze di rimessione, ha ritenuto che il nuovo sistema viola il diritto di difesa perché la declaratoria di incompetenza per materia introduce un elemento di novità nel giudizio dal quale sorge il diritto dell'imputato a veder retrocedere il processo fino alla fase predibattimentale in modo da poter esercitare tutte le opzioni difensive che la legge gli riconosce tra cui il diritto di chiedere il rito abbreviato anche se non richiesto o non concesso dal p.m. presso il giudice ritenutosi incompetente. Questo problema non si pone invece nel caso di incompetenza territoriale la quale non introduce alcuna novità nella contestazione dell'accusa, così come non può ritenersi, osserva la Corte, che vi sia una confusione di ruoli tra organo requirente e organo giudicante.

degli atti al giudice ritenuto competente anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo (ordinanze del pretore di Isernia e dei tribunali di Udine, Roma e Potenza, Avezzano e Torino) e, in un caso (ordinanza del Tribunale di Varese), anziché al relativo giudice per le indagini preliminari, variamente motivando con riferimento agli art. 3, 24, 25 e 112 della Costituzione;

b) nella parte in cui prevede che il giudice del dibattimento del primo grado, quando dichiara la propria incompetenza per territorio, ordini la trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo (tre ordinanze del pretore di Messina, sezione distaccata di Francavilla di Sicilia), sempre motivando con riferimento agli artt. 102 e 112 della Costituzione.

La questione sub *a*) è fondata, là dove si duole che gli atti non siano trasmessi al pubblico ministero presso il giudice ritenuto competente per materia in sede di applicazione dell'art. 23, primo comma, codice di procedura penale.

Il discorso non può non prendere le mosse dalla indiscutibile premessa che la soluzione ivi delineata quale seguito della declaratoria di incompetenza per materia da parte del giudice del dibattimento priva l'imputato della possibilità di richiedere il giudizio abbreviato in ordine alla situazione profondamente diversa insorta per effetto di un errore in precedenza da altri commesso nella individuazione della competenza per materia e solo ora riscontrato dal giudice investito del dibattimento. E ciò tanto nel caso in cui gli atti vengano trasmessi dal pretore al tribunale, quanto nel caso inverso, entrambi variamente riscontrabili nelle vicende oggetto dei procedimenti *a quibus*, ma non senza la possibilità di ampliare la visuale anche ai casi di incompetenza ravvisata da o verso la Corte di assise.

La declaratoria d'incompetenza rivela, di per sé, l'avvenuta violazione delle norme penali e processuali su cui si basa la ripartizione della competenza per materia: una violazione che — o dovuta ad una erronea applicazione delle disposizioni preposte al riparto della stessa o dovuta a una erronea qualificazione giuridica del fatto — riguarda non soltanto l'individuazione dell'organo chiamato in concreto a esercitare la giurisdizione, ma anche la sostanza stessa dell'azione penale. Quale che sia, dunque, la « fonte » di siffatta valutazione, risulta lesivo del diritto di difesa il precludere all'imputato, in una situazione così modificata, la possibilità di richiedere rispetto ad essa l'instaurazione di un rito che comporta notevoli benefici (soprattutto in termini sanzionatori) qual è il giudizio abbreviato. Un rito che, certo, l'imputato non aveva ritenuto di attivare o che gli era stato impedito di ottenere dal mancato consenso del pubblico ministero ovvero dal rigetto del giudice per le indagini preliminari, ma ciò sulla base di un errore (v. an-

che l'art. 21, primo comma, codice di procedura penale) attribuibile al pubblico ministero.

È indubitabile, infatti, che le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale vengono a dipendere anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero, con particolare riguardo ai profili legati alla competenza per materia, quali l'esatta individuazione del correlativo giudice, con importanti riflessi sulle metodologie processuali corrispondenti alle diverse competenze per materia. Analogamente, la valutazione da parte del pubblico ministero o del giudice delle indagini preliminari circa la definibilità del processo allo stato degli atti potrebbe concludersi, in relazione alla nuova situazione processuale, diversamente da quanto ritenuto relativamente alla situazione originaria nel senso di non dar corso alla richiesta di giudizio abbreviato allora presentata dall'imputato.

Va aggiunto che la variazione presa in esame dalle ordinanze di rinvio a giudizio non riguarda una evenienza per così dire fisiologica del procedimento, come quella della contestazione di un reato concorrente o di una circostanza aggravante emergente dal dibattimento ai sensi dell'art. 517 codice di procedura penale, in ordine alla quale questa Corte ha considerato non illegittima la preclusione dei riti speciali (sent. n. 593 del 1990 e ordd. nn. 213 del 1992, 515, 116 e 11 del 1991), ma, in quanto derivante da un errore, pone riparo a una « patologia » processuale che, proprio perché tale, non può risolversi in un pregiudizio per l'imputato di essa non responsabile.

L'art. 23, primo comma, codice di procedura penale va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che, a seguito della dichiarazione di incompetenza per materia, gli atti siano trasmessi al giudice ritenuto competente, anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo.

Restano pertanto assorbiti gli ulteriori parametri invocati dai giudici *a quibus*.

La questione sub *b*), sollevata dal Pretore di Messina, sezione distaccata di Francavilla di Sicilia con riguardo alla declaratoria di incompetenza territoriale, non è, invece, fondata.

Nella situazione presa in considerazione dal pretore remittente — non riscontrandosi una novità di contestazione dell'accusa tale da ledere il diritto di difesa dell'imputato in ordine alla scelta del rito, come implicitamente riconosce lo stesso giudice *a quo*, con il non eccepire la violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione — non vi è lesione dei due parametri invocati (artt. 102, primo comma, e 112 della Costituzione, in relazione agli artt. 1 e 50, primo comma, codice di procedura penale). Infatti, nonostante la intervenuta dichiarazione d'incompetenza per territorio, l'azione penale a carico dell'imputato, data l'identità del fatto e del titolo di reato contestato, risulta esercitata

da un ufficio del pubblico ministero equiordinato, senza partecipazione di alcun organo giudicante alla formulazione dell'accusa, con conseguente pieno rispetto dei ruoli, quali gli artt. 102, primo comma, e 112 della Costituzione contribuiscono a delineare, trovando puntuale rispondenza negli artt. 1 e 50, primo comma, codice di procedura penale. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 29 marzo 1993, n. 121 - *Pres.* Casavola - *Red.* Spagnoli - Presidente del Consiglio dei Ministri (n. c.) c. Chiabbaro Rita (avv. Cochetti).

Pubblica amministrazione - Assunzioni - Personale non statale - Prestazioni saltuarie - Lavoro subordinato - Configurabilità - Esclusione del trattamento previdenziale, di quiescenza e fine rapporto - Illegittimità.

(Cost., artt. 1 e 36; legge 23 giugno 1961, n. 520, art. 11).

L'art. 11 legge 23 giugno 1961, n. 520, contrasta con l'art. 36 Cost. nella parte in cui esclude il diritto al trattamento previdenziale, di quiescenza e fine rapporto, anche allorquando applicabile ad incarichi aventi ad oggetto prestazioni di lavoro subordinato.

(*omissis*) Con ordinanza del 3 dicembre 1991 (pervenuta il 16 luglio 1992 ed iscritta al r.o. con il n. 422), il Consiglio di Stato, Sezione IV, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 23 giugno 1961, n. 520 (recante « disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo informazioni e proprietà intellettuale »).

La legge suddetta prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del turismo e dello spettacolo possono avvalersi dell'opera di persone estranee all'Amministrazione dello Stato, particolarmente esperte nelle materie di competenza dei servizi delle informazioni e della proprietà letteraria, artistica e scientifica nonché dei servizi del turismo e dello spettacolo. Tale personale si distingue in personale a contratto a termine rinnovabile e personale a prestazione saltuaria. Riguardo a quest'ultimo, l'impugnato art. 11 stabilisce che esso « non ha diritto ad alcun trattamento di previdenza e di quiescenza, nè ad indennità di licenziamento ».

(*omissis*) Il Consiglio di Stato, davanti al quale la controversia era approdata dopo una lunga e complessa vicenda processuale, ha rilevato che il rapporto tra la ricorrente e l'Amministrazione traeva la propria fonte e la propria qualificazione in una serie di atti organizzativi — e pertanto di carattere autoritativo — che avevano univocamente de-

finito il rapporto stesso come « prestazione saltuaria » ai sensi dell'art. 10 della legge 23 giugno 1961, n. 520.

La legge suddetta prevede, all'art. 1, che la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero per il turismo e lo spettacolo, per le esigenze dell'attività specializzata relativa ai servizi delle informazioni e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, nonché di quella relativa ai servizi del turismo e dello spettacolo, possano avvalersi dell'opera di persone estranee all'Amministrazione dello Stato particolarmente esperte nelle materie di competenza dei servizi stessi. Tale personale viene distinto in due categorie: la prima è quella del « personale a contratto a termine rinnovabile » ed il relativo rapporto di lavoro è disciplinato dagli articoli da 2 a 9 della medesima legge. La seconda categoria è rappresentata dal « personale a prestazione saltuaria » ed il relativo rapporto di lavoro è disciplinato dagli articoli da 10 a 12. Più precisamente, l'art. 10 prevede che il personale a prestazione saltuaria sia utilizzato per esigenze particolari e temporanee dei servizi e demanda a successivi decreti interministeriali la determinazione dei criteri concernenti le prestazioni e i relativi compensi. L'art. 11 stabilisce che il personale suddetto non ha diritto ad alcun trattamento di previdenza e di quiescenza, né ad indennità di licenziamento. Per l'art. 12, infine, « le prestazioni rese in applicazione della presente legge non fanno sorgere, in ogni caso, rapporto di pubblico impiego ».

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza già indicata in epigrafe, chiede a questa Corte di esaminare la legittimità costituzionale del citato art. 11, che dispone l'esclusione, per il personale a prestazione saltuaria, del diritto al trattamento di previdenza e di quiescenza e all'indennità di licenziamento. Tale norma, secondo il giudice *a quo*, appare contrastare con gli articoli 1 e 36 della Costituzione, dovendosi considerare che la pensione e l'indennità di fine rapporto hanno natura di retribuzione differita, sì che la loro esclusione lede il diritto costituzionalmente garantito del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare al lavoratore stesso e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La questione prospettata dal Consiglio di Stato presuppone che la sopra descritta normativa relativa al « personale a prestazione saltuaria » sia ritenuta applicabile (anche) rispetto a rapporti di lavoro che presentino i caratteri oggettivi propri del lavoro subordinato. Qualora, infatti, la normativa stessa fosse riferibile esclusivamente a rapporti di lavoro autonomo, il richiamo alla garanzia costituzionale del diritto ad una retribuzione adeguata e comunque sufficiente non avrebbe ragion d'essere nel caso di conformità del rapporto concreto alla fattispecie legale, mentre, nel caso di un rapporto che abbia assunto in via di mero fatto — ed in contrasto con l'atto che lo ha costituito — le modalità

di svolgimento concreto proprie del rapporto di lavoro subordinato, si avrebbe invalidità del rapporto, ma il diritto del dipendente di mero fatto alle prestazioni retributive e previdenziali sarebbe salvaguardato dall'art. 2126 cod. civ. (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 29 febbraio 1992 nn. 1 e 2 e 5 marzo 1992 nn. 5 e 6). Non vi sono motivi per disattendere in questa sede l'interpretazione che il Consiglio di Stato ha dato in ordine all'ambito di applicazione della normativa riguardante il « personale a prestazione saltuaria ». Può osservarsi, al riguardo, che la sussumibilità in tale categoria anche di rapporti di lavoro subordinato appare consentita dalla assoluta genericità della definizione normativa della fattispecie, mentre non può essere considerata di ostacolo la sola menzione del carattere saltuario della prestazione, non essendo tale carattere di per sè incompatibile con la configurabilità del rapporto come rapporto di lavoro subordinato allorquando tra una prestazione e l'altra permanga il vincolo di disponibilità per il lavoratore e vi sia comunque l'inserimento di quest'ultimo nell'organizzazione del datore di lavoro (Cass., 8 gennaio 1987, n. 51; 1° settembre 1986, n. 5363; 1° marzo 1984, n. 1457 e numerose altre).

Né è di ostacolo la norma contenuta nell'art. 12, secondo cui « Le prestazioni rese in applicazione della medesima legge non fanno sorgere, in ogni caso, rapporto di pubblico impiego ». Con tale formula, infatti, il legislatore ha inteso escludere non già la natura subordinata dei rapporti di lavoro in questione, ma solo l'applicabilità ai medesimi delle particolari norme sostanziali che disciplinano il rapporto di pubblico impiego: ciò è reso evidente, del resto, dal fatto che la norma si riferisce anche ai contratti a termine rinnovabili, per i quali la qualificazione come rapporti di lavoro subordinato non può essere messa in discussione. Ed è da precisare che non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato.

Gli stessi decreti interministeriali 2 luglio 1962 e 12 dicembre 1966 con i quali sono stati stabiliti i « criteri concernenti le prestazioni saltuarie del personale utilizzato per esigenze particolari e temporanee dei servizi, di cui all'art. 10 della legge 520 del 1961 » non arrecano specificazioni rilevanti per escludere che nella categoria dei rapporti a presta zione saltuaria possano essere compresi anche rapporti di lavoro subordinato. Vi è anzi da rilevare che vi si prevede che l'osservanza dell'orario di ufficio non è richiesta *in via normale*: il che lascia spazio ad ipotesi in cui l'osservanza di tale orario sia invece richiesta. Non rilevante è invece la formulazione, contenuta in tali decreti, secondo

cui le prestazioni del personale in questione non fanno sorgere rapporto di impiego, né pubblico né privato: non rientra infatti nei poteri della pubblica Amministrazione, essendo invece prerogativa del legislatore, nel rispetto dei limiti già detti, stabilire la qualificazione giuridica dei rapporti.

L'interpretazione presupposta dal Consiglio di Stato trova poi indiretta conferma nella legge 20 dicembre 1965, n. 1435, che, per la categoria di personale in oggetto, previde che coloro che prestavano la loro opera da almeno un anno potessero, a domanda, essere assunti con contratto a termine rinnovabile, con ciò evidenziando la consapevolezza da parte del legislatore della possibile omogeneità delle due categorie di personale previste dalla legge n. 520 del 1961. Dalla documentazione che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha fornito a questa Corte risulta, del resto, che rapporti instaurati ai sensi dell'art. 10 della legge n. 520 del 1961 si riferivano anche a personale adibito a prestare « servizio continuativo e a pieno tempo » presso l'Amministrazione.

Tanto premesso in ordine all'ambito di applicazione della disciplina in esame, la questione di legittimità costituzionale formulata dal Consiglio di Stato è fondata, ma solo per quanto attiene all'applicabilità del denunziato art. 11 ad incarichi destinati a dar luogo a rapporti che presentino i caratteri oggettivi propri del lavoro subordinato. Per tal genere di rapporti, infatti, l'esclusione del diritto al trattamento di previdenza e di quiescenza e all'indennità di licenziamento costituisce palesemente una violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione. Tale violazione non è invece configurabile con riferimento ad incarichi di lavoro autonomo, dato che il diritto al trattamento di fine rapporto e al trattamento previdenziale è garantito dall'art. 36 solamente per il lavoratore subordinato. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 29 marzo 1993, n. 122 - *Pres.* Casavola - *Red.* Pescatore - Saracino c. Presidente Consiglio Ministri (avv. Stato Ferri).

Bellezze Naturali - Protezione - Vincolo paesistico ed ambientale - Opere eseguite in zona vincolata - Sanzioni - Rinvio all'art. 20 legge 27 febbraio 1985 n. 47 - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 13, 25, 27; legge 27 febbraio 1985, n. 47, art. 20; legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-*sexies*).

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies *della legge 8 agosto 1985, n. 431, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, laddove detta disposizione, nel prevedere le sanzioni conse-*

guenti alla propria violazione, richiama, l'art. 20 della legge 27 febbraio 1985, n. 47. (1)

(*omissis*) Viene posta in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo 1-*sexies* della legge 8 agosto 1985, n. 431, nella parte in cui dispone che per la violazione delle disposizioni di cui alla stessa norma si applichino anche le sanzioni previste dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985. Tale ultima norma contempla infatti tre diversi trattamenti punitivi. L'individuazione della sanzione da applicarsi sarebbe dunque rimessa alla decisione del giudice, con violazione del principio di legalità della pena e con possibili disparità irragionevoli di trattamento.

Risulterebbero di conseguenza violati gli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione. (*omissis*)

La questione va dichiarata infondata. Con richiamo all'art. 25 della Costituzione, questa Corte ha affermato (sentenze nn. 282 del 1990; 26 del 1966) la necessità che « sia soltanto la legge (od un atto equiparato) dello Stato a stabilire con quale sanzione debba essere repressa la trasgressione dei precetti che vuole sanzionati penalmente ».

Sebbene sia auspicabile che la determinazione del precetto e della sanzione risulti nel modo più chiaro e inequivoco da norme di non disagevole lettura, non da ogni incertezza o difetto di rigore formale può peraltro desumersi la violazione del principio di legalità. Infatti, anche in materia di comminatoria penale, quando si presentino « siffatte evenienze è compito dell'interprete attuare il procedimento ordinario di interpretazione » (sentenza n. 79 del 1982).

Ciò che conta è che nel dettato normativo, pur attraverso un'analisi ermeneutica che può risultare di minore o maggiore difficoltà, siano rinvenibili elementi sufficienti per l'individuazione del precetto e della sanzione.

Per stare alla questione oggetto del giudizio, non può certamente essere il giudice a determinare per sua scelta una sanzione che dalla legge non sia indicata; né può l'ordinamento ammettere una condizione di incertezza circa le conseguenze penali dell'illecito.

Ben diversa è peraltro la situazione che si presenta quanto all'articolo 1-*sexies* impugnato. La Corte di cassazione, con una giurisprudenza ormai consolidata e che lo stesso giudice *a quo* definisce tale, ha individuato come conseguenza sanzionatoria delle alterazioni ambientali, at-

---

(1) Chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies* della L. 8 agosto 1985 n. 431, la Corte conferma l'orientamento già espresso con l'ordinanza 27 novembre 1991 n. 431 (in *Foro it.*, 1992, I, 298) e con la sentenza 24 febbraio 1992 n. 67 (in *Foro it.*, 1992, I, 2061), nel senso

tuate in violazione dell'art. 1-*sexies* impugnato, quanto previsto dalla lett. *c*) dell'art. 20 della legge n. 47 del 1985. L'affermazione si fonda sul rilievo che l'art. 1-*sexies* sottopone alcune categorie di beni a vincolo paesaggistico e che la lettera *c*) dell'art. 20 richiamato commina la pena ivi prevista per gli interventi attuati in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza di concessione nelle zone sottoposte « a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale ».

Non sta alla Corte valutare l'esattezza degli enunciati della giurisprudenza di legittimità; due rilievi appartengono peraltro al giudizio di conformità della legge al dettato costituzionale.

Il primo è che l'operazione ermeneutica eseguita dalla Corte di cassazione si pone all'interno di un « procedimento ordinario di interpretazione ». I risultati dell'operazione sono dunque pienamente e correttamente riferibili alla volontà del legislatore.

Il secondo rilievo è che la costante enunciazione di coerenti statuizioni da parte della stessa Corte di cassazione fuga ogni preoccupazione di incertezza circa le conseguenze penali della violazione della norma impugnata.

Le considerazioni ora svolte valgono a dichiarare la questione infondata anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il carattere univoco della giurisprudenza elimina infatti il pericolo che la supposta incertezza interpretativa determini disparità di trattamento di casi analoghi.

Quanto poi alla congruità intrinseca della sanzione, che colpirebbe violazioni diverse l'una dall'altra, questa Corte (sentenza n. 67 del 1992) ha già dichiarato la questione infondata; né vi sono motivi per discostarsi da tale decisione. Conviene soltanto ribadire che la statuizione si fonda sui poteri attribuiti a questa Corte, cui spetta non già valutare nel merito le scelte fatte dal legislatore per la disciplina della repressione penale, ma considerare le medesime sotto il profilo della ragionevolezza.

Orbene, l'accentuata severità di trattamento, che può aversi in taluni casi per effetto del carattere non differenziato della disciplina, trova giustificazione nella entità sociale dei beni protetti e nel carattere generale, immediato e interinale della tutela che la legge ha inteso apprestare, di fronte alla urgente necessità di comprimere comportamenti tali da produrre all'integrità ambientale danni gravi e talvolta irreparabili.

---

della legittimità della norma, nonostante la previsione di un'identica sanzione penale per condotte di diversa gravità, ciò giustificandosi in relazione alla rilevanza sociale del *bene-ambiente*, ed all'esigenza di preservarlo da danni irreparabili.

CORTE COSTITUZIONALE, 29 marzo 1993, n. 123 - *Pres.* Casavola - *Red.* Cheli - Del Commoda c. Presidenza Consiglio dei Ministri (avv. Stato Di Tarsia).

Giudizio penale - Procedimento pretorile - Persona offesa dal reato - Opposizione - Procedura camerale - Esclusione - Violazione dell'art. 3 della Costituzione - Insussistenza.

(Cost., art. 3; d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 156, comma 2, disp. att. cod. proc. pen.).

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 156, comma 2 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 in riferimento all'art. 3 della Costituzione, laddove non prevede che in caso di opposizione alla richiesta di archiviazione presentata al G.I.P. dal Pubblico Ministero, da parte della persona offesa dal reato, le parti siano convocate in camera di consiglio. (1)

(*omissis*) Il giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Perugia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 156, secondo comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) nella parte in cui non prevede che, nel procedimento pretorile — a differenza di quanto accade nel procedimento innanzi al tribunale — il giudice per le indagini preliminari, in caso di opposizione della persona offesa dal reato alla richiesta di archiviazione, provveda ai sensi del combinato disposto artt. 410, terzo comma, e 409, secondo, terzo, quarto e quinto comma cod. proc. pen., convocando le parti in camera di consiglio con il procedimento di cui all'art. 127 dello stesso codice.

La questione di costituzionalità viene sollevata con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per ingiustificata disparità di trattamento: *a*) tra le diverse parti del procedimento pretorile e, in particolare, tra la persona offesa dal reato e la persona sottoposta alle indagini, dal momento che, in assenza della procedura camerale, soltanto alla prima e non alla seconda sarebbe consentito l'« accesso » al giudice mediante l'atto di opposizione all'archiviazione; *b*) tra le persone indagate nell'ambito di un procedimento pretorile e quelle perseguite per reati compresi nella competenza del Tribunale.

La questione è infondata in relazione ad ambedue i profili prospettati.

---

(1) La sentenza conferma l'orientamento interpretativo già espresso nella precedente sentenza n. 94 del 1992, per il quale le esigenze di « massima semplificazione » sottostanti alla istituzione del rito pretorile nell'attuale configurazione del cod. proc. pen., giustificano l'assenza della procedura camerale ex art. 127 cod. proc. pen.

Come viene ricordato dalla stessa ordinanza di rinvio, questa Corte, con la sentenza n. 94 del 1992, ha già dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei confronti dell'art. 156, secondo comma, del decreto legislativo n. 271 del 1989 « nella parte in cui non prevede, nel procedimento pretorile, in caso di opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione, l'audizione delle parti in camera di consiglio ».

Tale pronuncia ha trovato il suo fondamento nella considerazione che il procedimento pretorile soggiace alla direttiva della « massima semplificazione » (art. 2 n. 103 legge 16 febbraio 1987, n. 81) con la conseguenza che « non può dirsi privo di giustificazione — e quindi fonte di disparità di trattamento tale da violare l'art. 3 Cost. — che il legislatore abbia ritenuto di attuare (tale direttiva) evitando l'appesantimento che l'adozione della complessa procedura camerale indubbiamente comporta ».

Ora, se è vero — come rileva il giudice *a quo* — che nell'ordinanza di rinvio che ha dato luogo a tale pronuncia la questione di costituzionalità era stata prospettata in relazione al diverso profilo della disparità di trattamento tra le parti offese nel procedimento pretorile e nel procedimento innanzi al Tribunale, è anche vero che questo non può condurre ad affermare che la *ratio decidendi* espressa nella sentenza n. 94 del 1992 non possa valere anche rispetto ai profili in esame.

Per quanto concerne, infatti, il primo profilo, relativo all'asserita disparità di trattamento tra le parti nell'ambito del procedimento pretorile, basti solo considerare che è pur sempre il principio di « massima semplificazione » di cui alla direttiva n. 103 della legge di delegazione che consente di giustificare, insieme con l'esclusione dell'udienza preliminare, anche l'assenza del rito camerale nell'ipotesi di opposizione all'archiviazione: ipotesi che il legislatore, in attuazione di tale principio, ha ritenuto di poter regolare prevedendo per questa fase del procedimento la sola contrapposizione tra due atti formali quali la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero e l'opposizione a tale richiesta avanzata dalla parte interessata alla prosecuzione delle indagini. Tale soluzione, per quanto non obbligata, non viene certo a superare — nel quadro del procedimento semplificato previsto per i reati di competenza pretorile — le soglie della ragionevolezza, ove si consideri il suo riferimento alle indagini preliminari e ad una fase della procedura in cui il pubblico ministero, mediante la richiesta di archiviazione, ha già espresso il proprio convincimento in ordine alla infondatezza della notizia del reato.

Ma anche per quanto concerne il secondo profilo, relativo alla disparità di trattamento della persona indagata nell'ambito del rito pretorile rispetto a quella sottoposta al rito operante innanzi al Tribunale, non può non valere il richiamo al principio di « massima semplificazione » già operato nella sentenza n. 94 del 1992, dal momento che tale principio viene a ispirare il processo davanti al pretore nel suo complesso, indi-

pendentemente dalla considerazione della diversità di posizione che, nell'ambito di tale processo, risulta conferita alle singole parti. E questo tanto più ove si consideri che la direttiva espressa al n. 1 della stessa legge di delegazione fissa già il principio della « massima semplificazione » del processo con la conseguenza che i « criteri di massima semplificazione » richiesti dalla direttiva n. 103 non possono che tradursi in una ulteriore semplificazione degli istituti e dei meccanismi semplificati previsti in via generale per il procedimento concernente i reati di competenza del tribunale. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 29 marzo 1993, n. 124 - *Pres.* Casavola - *Rel.* Cheli - Presidente Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Salimei) c. Regione Puglia.

Regioni - Materie di competenza regionale - Orientamento e formazione professionale - Accordi con Stati esteri per attività di formazione professionale - Competenza regionale - Non sussiste.
(Cost., artt. 5, 117, 118).

Non spetta alle regioni il potere di stipulare accordi con Stati esteri relativamente alle materie dell'orientamento, formazione professionale e mercato del lavoro, avendo detti accordi attinenza alla sfera delle competenze statali in materia di rapporti internazionali.

(*omissis*) Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della « dichiarazione di intenti » stipulata a Tirana l'11 luglio 1992 tra l'Assessore al lavoro, emigrazione e formazione professionale della regione Puglia ed i Ministri del lavoro e dell'educazione del Governo albanese, dal momento che tale atto sarebbe venuto a violare il potere spettante allo Stato in ordine alla determinazione della politica estera ed alla stipulazione di accordi con Stati esteri. Più in particolare, l'atto in questione viene impugnato in quanto lesivo della sfera di attribuzioni statali: *a*) per essere stato sottoscritto dai rappresentanti della Regione Puglia senza la preventiva intesa (o assenso) del Governo; *b*) per avere superato i limiti propri degli « atti di mero rilievo internazionale », in quanto stipulato non con un ente omologo della Regione, ma direttamente con gli organi governativi dello Stato albanese; *c*) per avere investito materie estranee alle competenze regionali e, comunque, non delimitate all'ambito locale; *d*) per avere previsto la costituzione di un organo permanente misto di carattere internazionale. Il ricorso è fondato. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla natura della « Dichiarazione di intenti » di cui è causa nonché alla riconducibilità delle materie in essa trattate alla

sfera delle attribuzioni regionali, resta il fatto che l'atto in questione è stato sottoscritto dai rappresentanti della regione Puglia senza avere acquisito preventivamente l'intesa (o l'assenso) da parte del Governo: intesa che il Governo ha successivamente negato per l'assoluta mancanza di elementi informativi in ordine alla natura della missione e per l'intempestività della richiesta, avanzata dalla regione solo alla vigilia della partenza della propria delegazione.

L'assenza di una tempestiva e completa informazione da parte della Regione al Governo al fine di ottenerne l'intesa (o l'assenso) risulta di per sé motivo sufficiente a giustificare — anche alla luce degli indirizzi ripetutamente espressi in materia di questa Corte (v. sentt. n. 472 del 1992, n. 739 del 1988, n. 179 del 1987) — la lesione della sfera di attribuzioni statali e l'accoglimento del ricorso. (*omissis*)

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, VI sezione, 14 gennaio 1993, nella causa C-190/91 - *Pres.* Murray - *Avv. Gen.* Van Gerven. - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nella causa Antonio Lante (avv. Viscardini Donà) c. Regione Veneto - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Fiumara) e Commissione delle C.E. (ag. De March, Santaolalla e Caruchetti).

Comunità europee - Politica agricola comune - Riconversione agraria - Aiuto alla ristrutturazione.

(Reg. CEE del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, e succ. mod.; reg. CEE della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115).

*L'art. 1-*ter, *n. 3, lett.* a), *del regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094, che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione, deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri, all'atto di determinare le condizioni della concessione dell'aiuto destinato all'estensivizzazione della produzione della carne bovina, di escludere determinate categorie di imprese, come gli allevamenti zootecnici intensivi, dalla fruizione dell'aiuto medesimo* (1).

---

(1) Le ragioni che avevano indotto il Governo italiano a prospettare la soluzione contraria derivavano dal timore che concedendo gli aiuti anche agli allevamenti senza terra, potesse non essere raggiunto lo scopo della normativa comunitaria. L'estensivizzazione considerata mira a ridurre le produzioni eccedentarie, fra le quali la carne occupa un ruolo di grande importanza. Nel settore della carne la riduzione può avvenire utilizzando il metodo quantitativo, basato sul concetto che eliminando una parte di un allevamento e continuando ad adottare le stesse tecniche di produzione, la quantità di carne prodotta dal resto della mandria si riduce proporzionalmente, il che non accade necessariamente negli allevamenti senza terra, cioè i centri di ingrasso o allevamenti zootecnici intensivi, i quali sono in grado di ridurre la produzione solo acquistando ed ingrassando un numero minore di capi, con effetti solo eventuali sulla riduzione di produzione negli allevamenti a monte. Per ridurre effettivamente la quantità di carne prodotta era sembrato fondamentale estensivizzare i settori a monte, cioè gli allevamenti veri e propri, e non quelli a valle, anche per evitare il rischio di un doppio pagamento, agli uni e agli altri, per la medesima riduzione.

La Corte ha adottato un'interpretazione più larga, fondata sulla constatazione che, « benché esistano altre possibilità, economiche e giuridiche, per con-

(*omissis*) 1. Con ordinanza 3 maggio 1991, pervenuta alla Corte il 25 luglio seguente, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (*G. U.* L. 93, pag. 1), modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 15 giugno 1987, n. 1760 (*G. U.* L. 167, pag. 1), entrambi modificati con regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094 (*G. U.* L. 106, pag. 28), nonché con regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità di applicazione del regime d'aiuto all'estensivizzazione della produzione (*G. U.* L. 361, pag. 13).

2. Le questioni sono sorte in occasione di un ricorso proposto dal sig. A. Lante contro un provvedimento dell'Istituto regionale per l'Agricoltura di Verona 19 settembre 1990, con il quale è stata respinta la domanda di aiuto per l'estensivizzazione della produzione presentata dal sig. Lante ai sensi dei citati regolamenti.

3. Poiché il sig. Lante possiede un allevamento intensivo di bovini da macello, la regione Veneto ha respinto la sua domanda in quanto l'aiuto non poteva essere versato ad un allevamento intensivo in cui il bestiame è alimentato con foraggi ottenuti per meno di un quarto dal fondo agricolo.

4. Ritenendo che l'interpretazione dei citati regolamenti fosse necessaria per risolvere la controversia, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) se il n. 3, lett. *a*), dell'art. 1-*ter* del regolamento (CEE) numero 1094/88 vada interpretato nel senso di consentire agli Stati membri — all'atto di determinare le condizioni della concessione dell'aiuto destinato all'estensivizzazione della produzione, secondo le modalità proprie del rispettivo diritto pubblico interno — di escludere determinate categorie di imprese, quali ad esempio gli allevamenti zootecnici cosiddetti

---

seguire la riduzione degli eccedenti di carne », il legislatore comunitario ha scelto il metodo della estensivizzazione della produzione, delimitando esso stesso la cerchia dei destinatari dell'aiuto e limitando la competenza degli Stati membri all'attuazione pratica del regime di aiuti, per quanto riguarda l'adeguamento alle situazioni locali e più in particolare le modalità concrete di riduzione della produzione.

In una situazione di obiettiva difficoltà interpretativa, con il rischio del pagamento indebito di aiuti paventato dalle autorità nazionali per le conseguenze in ordine all'imputazione della spesa al bilancio comunitario, la pronuncia chiarificatrice della Corte risulta più che opportuna.

"intensivi" (cioè non effettuati in connessione con un fondo agricolo), dalla fruizione dell'aiuto medesimo, nel presupposto che tale tipo di aiuto sia rivolto esclusivamente alle aziende agricole.

Se tale interpretazione sia ammissibile tenuto conto degli obiettivi generali della politica delle strutture agrarie perseguiti dal regolamento (CEE) n. 797/85 (e successive modificazioni e integrazioni) nonché degli attuali indirizzi della politica agraria comune, così come risultanti dalla normativa comunitaria, tenuto altresì conto che dall'ordinamento comunitario non è possibile ricavare una definizione generale ed uniforme di azienda agricola (sentenza della Corte 28 febbraio 1978, causa 85/77), e considerato infine che l'art. 2 e l'allegato I del regolamento (CEE) della Commissione n. 4115/88 stabiliscono che per il prodotto "carni bovine" sia concesso l'aiuto di cui si tratta;

2) ove al precedente quesito dovesse rispondersi positivamente, si chiede altresì alla Corte se l'art. 10, n. 3, secondo trattino, del regolamento (CEE) n. 4115/88, laddove prevede che le superfici foraggere restino destinate all'alimentazione degli animali dell'azienda, possa essere interpretato nel senso che gli allevamenti nei quali il bestiame sia allevato con unità foraggere ottenute per meno di un quarto dal fondo non possano beneficiare dell'aiuto all'estensivizzazione della produzione, le cui modalità di applicazione sono state stabilite dal medesimo regolamento n. 4115/88 ».

5. Per una più ampia illustrazione degli antefatti e del contesto normativo della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6. Occorre sottolineare anzitutto che la controversia *a quo* riguarda il modo in cui le autorità nazionali di cui è causa applicano la normativa comunitaria volta a ridurre gli eccedenti di produzione nel settore delle carni bovine.

7. Con le questioni pregiudiziali il giudice del rinvio chiede in sostanza che sia accertato se l'art. 1-*ter*, n. 3, lett. *a*), del regolamento (CEE) n. 1094/88 vada interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro, all'atto di determinare le condizioni della concessione dell'aiuto destinato all'estensivizzazione della produzione di carni bovine, di escludere talune categorie di imprese, come gli allevamenti zootecnici intensivi, dalla fruizione dell'aiuto medesimo.

8. Occorre ricordare in proposito che, con regolamento n. 797/85, modificato da ultimo con il citato regolamento n. 1094/88, il Consiglio

ha imposto agli Stati membri l'obbligo di istituire un regime di aiuti allo scopo di promuovere l'estensivizzazione della produzione in taluni settori caratterizzati da eccedenti, in particolare nel settore della carne bovina, precisando che l'estensivizzazione consiste nella riduzione pari almeno al 20 % per un periodo minimo di cinque anni della produzione del prodotto considerato, senza che aumentino le capacità di altre produzioni eccedentarie.

9. A norma dell'art. 1-*ter*, n. 3 del citato regolamento n. 1094/88, gli Stati membri determinano le condizioni della concessione dell'aiuto, in particolare le modalità di riduzione della produzione, l'importo dell'aiuto, il periodo di riferimento, secondo la produzione interessata, per il calcolo della riduzione, nonché l'impegno che il beneficiario deve sottoscrivere soprattutto in previsione di un controllo volto ad accertare che la produzione è effettivamente diminuita.

10. Col citato regolamento n. 4115/88, la Commissione ha stabilito le modalità d'applicazione del regime d'aiuto all'estensivizzazione della produzione. L'art. 10, n. 3, di questo regolamento prevede che, in caso di estensivizzazione dell'allevamento, il produttore si impegna a che le capacità di produzione rese libere in seguito all'estensivizzazione non siano utilizzate né dall'imprenditore, né da terzi per incrementare produzioni elencate nell'allegato I nonché la produzione suinicola o avicola e che le superfici foraggere restino destinate all'alimentazione degli animali dell'azienda.

11. Per quel che riguarda i potenziali destinatari dell'aiuto di cui trattasi, occorre osservare che i regolamenti di cui è causa non contengono nessuna disposizione specifica per i diversi tipi di produzione.

12. Occorre pertanto stabilire se gli Stati membri, per determinare le condizioni della concessione dell'aiuto, e in particolare le modalità di riduzione della produzione, abbiano la facoltà di escludere dall'ambito di applicazione del regime di aiuti gli allevatori di bovini che non dispongono di una sufficiente produzione di foraggi per alimentare il bestiame.

13. Si deve osservare in proposito che le disposizioni comunitarie di cui è causa limitano la competenza degli Stati membri alle questioni tecniche e non consentono loro di determinare la cerchia dei destinatari. Detta competenza riguarda infatti solo l'attuazione pratica del regime di aiuti, cioè l'adeguamento alle situazioni locali e più in particolare le modalità concrete di riduzione della produzione.

14. Il fatto che gli Stati membri non possono limitare la cerchia dei destinatari è confermato dall'art. 4, n. 3, del citato regolamento

n. 4115/88, a norma del quale la Commissione può autorizzare gli Stati membri a fissare condizioni specifiche per la concessione dell'aiuto nelle zone in cui le produzioni o i sistemi di produzione sono già estensivi. Questa disposizione conferisce agli Stati membri una competenza normativa specifica nel caso in cui l'estensivizzazione sia già stata realizzata in talune zone, cosicché gli Stati membri non possono, salvo questo caso particolare, limitare la concessione dell'aiuto fondandosi su altri criteri.

15. Benché esistano altre possibilità, economiche o giuridiche, per conseguire la riduzione degli eccedenti di carne, a tal fine il legislatore comunitario ha però unicamente scelto l'estensivizzazione della produzione di carne. Ne risulta che il potere degli Stati membri di limitare la cerchia dei destinatari dell'aiuto sarebbe incompatibile con questa scelta del legislatore comunitario nel caso di specie.

16. Va aggiunto che se gli Stati membri disponessero del potere discrezionale di definire le categorie dei destinatari dell'aiuto, potrebbero risultarne ingiustificate discriminazioni fra i produttori nei diversi Stati membri, in violazione dell'art. 40, n. 3, del Trattato.

17. Le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto vanno pertanto risolte dichiarando che l'art. 1-*ter* n. 3, lett. *a*), del regolamento n. 1094/88 deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri, all'atto di determinare le condizioni della concessione dell'aiuto destinato all'estensivizzazione della produzione della carne bovina, di escludere determinate categorie di imprese, come gli allevamenti zootecnici intensivi, dalla fruizione dell'aiuto medesimo. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, Sed. plen., 19 gennaio 1993, nella causa C-101/91 - *Pres.* f. f. Kakouris - *Avv. Gen.* Gulmann - Commissione delle C.E. (ag. Calleja y Crespo e Gussetti) c. Rep. italiana (avv. Stato Ferri).

Comunità europee - Aiuti di Stato - Esenzione IVA per lavori di ricostruzione zone terremotate - Limitazione temporale - Inadempimento - Mancata esecuzione di sentenza della Corte che accerta l'inadempimento.

(direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, n. 77/388/CEE, art. 2; trattato CEE, art. 92; legge 10 febbraio 1989, n. 48; d.l. 27 aprile 1990, n. 90, conv. in legge 26 giugno 1990, n. 165, art. 3).

La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del Trattato CEE, non avendo adottato i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza della Corte 21 febbraio 1989,

nella causa 203/87, Commissione c. Italia; l'inadempimento riguarda non soltanto l'omessa adozione di determinati provvedimenti diretti a dare esecuzione alla sentenza suddetta (che aveva dichiarato la trasgressione da parte dell'Italia delle disposizioni della direttiva 77/388/CEE, a causa della proroga per il periodo 1° gennaio 1984 - 31 dicembre 1988 dell'esenzione IVA per talune operazioni effettuate in favore delle vittime del terremoto in Campania e in Basilicata) ma addirittura l'adozione di misure specifiche intese a protrarre ulteriomente (fino al 31 dicembre 1992) il regime di esenzione fiscale dichiarato contrario al diritto comunitario dalla sentenza stessa (1).

(*omissis*) 1. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 27 marzo 1991, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo omesso di adottare i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza 21 febbraio 1989, COMMISSIONE/ /ITALIA (causa 203/87, *Racc.* pag. 371), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del Trattato.

2. In deroga all'art. 2 della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari. Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (*G. U.* L. 145, pag. 1), il Consiglio, con decisione 3 novembre 1981, 81/890/CEE (*G. U.* L. 322, pag. 40), ha autorizzato la Repubblica italiana, fino al 31 dicembre 1981, ad esentare talune operazioni dall'imposta sul valore aggiunto, con rimborso delle imposte versate a monte, nell'ambito degli aiuti a favore delle vittime dei terremoti nell'Italia meridionale.

3. Il Consiglio ha successivamente prorogato la detta autorizzazione fino al 31 dicembre 1983. Con l'adozione di decreti legge annuali nonché

---

(1) Le difese del Governo italiano, fortemente limitate dalla precedente sentenza della Corte, avevano sottolineato l'esigenza, ravvisata dal legislatore italiano nel disporre in più riprese la proroga dell'esenzione al di là dei termini entro i quali essa era stata autorizzata dagli organi comunitari, di non creare disparità di trattamento fra i soggetti danneggiati dagli eventi sismici. La ricostruzione delle aree terremotate non era ancora completa e il ritardo, nel suo complesso, non era addebitabile ai destinatari dei benefici. Se fosse cessata l'applicazione della esenzione a ricostruzione non ancora ultimata, una parte della popolazione interessata sarebbe risultata oggettivamente discriminata rispetto a quella che aveva già potuto operare usufruendo dell'agevolazione. Si trattava quindi di ragioni di ordine sociale che, almeno sul piano dell'ordinamento interno, avevano una rilevanza giuridica in quanto ricollegate al principio costituzionale di uguaglianza. E si era invocato il disposto dell'art. 92, n. 2, lett. *b*), del trattato CEE, secondo cui sono compatibili con il mercato comune gli interventi statali

della legge 21 gennaio 1988, n. 12, la Repubblica italiana ha tuttavia mantenuto in vigore l'esenzione in parola fino al 31 dicembre 1988.

4. Investita del ricorso diretto a far accertare l'inadempimento, la Corte, con la succitata sentenza nella causa 203/87, ha dichiarato che la Repubblica italiana, avendo concesso per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1984 ed il 31 dicembre 1988 un'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto, con rimborso delle imposte versate a monte, per talune operazioni effettuate in favore delle vittime del terremoto in Campania e in Basilicata, aveva trasgredito le disposizioni dell'art. 2 della summenzionata sesta direttiva.

5. Le autorità italiane hanno, ciononostante, varie volte prorogato il controverso regime di esenzione, prima fino al 31 dicembre 1989, in seguito fino al 31 dicembre 1992.

6. Sin dal 30 maggio 1989 la Commissione ha richiamato l'attenzione della Repubblica italiana sulla mancata esecuzione della sentenza pronunciata nella causa 203/87, in ciò ravvisando una violazione dell'art. 171 del Trattato.

7. Avendo constatato che il governo italiano non le aveva comunicato di aver adottato le norme necessarie per rendere la disciplina italiana conforme al diritto comunitario, la Commissione, con lettera di diffida 4 dicembre 1989, ha intimato alla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, di presentarle le sue osservazioni in merito alla tesi sostenuta dalla Commissione stessa.

8. Con lettera 7 giugno 1990, la Repubblica italiana ha confermato alla Commissione il mantenimento del controverso regime di esenzione,

---

destinati a porre rimedio ai danni arrecati da calamità naturali, fra i quali ben avrebbe dovuto essere ricompresa la misura dell'esenzione IVA concessa per le opere di ricostruzione delle zone colpite dal terremoto.

La Corte, nel disattendere le tesi difensive italiane, ha colto l'occasione per riaffermare in via di principio: — che l'interesse connesso ad una applicazione immediata ed uniforme del diritto comunitario esige che l'esecuzione di una sentenza della Corte che dichiara l'inadempimento da parte di uno Stato membro ai suoi obblighi sia immediatamente iniziata e si concluda entro termini il più possibile brevi; — che la declaratoria dell'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi comunitari ad esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, per un verso, il divieto assoluto di applicare il regime nazionale dichiarato incompatibile e, per l'altro, l'obbligo di adottare tutte le disposizioni intese ad agevolare la piena efficacia del diritto comunitario (la sentenza della Corte, citata in motivazione, 22 giugno 1989, nella causa 103/88, COSTANZO, è pubblicata in *questa Rassegna*, 1989, I, 119).

adducendo taluni argomenti, i quali non hanno determinato la Commissione a mutare la propria posizione.

9. Il 2 luglio 1990 la Commissione ha quindi notificato alla Repubblica italiana il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato, dichiarando in esso che la medesima era venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del Trattato ed intimandole di adottare i provvedimenti necessari entro un mese dalla notifica del parere motivato.

10. Non avendo la Repubblica italiana ottemperato al detto parere motivato, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

11. Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

12. La Commissione assume che, oltre al fatto che il termine assegnato alla Repubblica italiana per ottemperare alla citata sentenza nella causa 203/87 è stato largamente superato, lo Stato membro interessato ha per giunta adottato misure specifiche dirette a protrarre l'infrazione nel tempo, anziché eliminarla conformemente alla sentenza. Un simile operare sarebbe in contrasto con l'art. 171 del Trattato ed integrerebbe nel contempo una grave violazione del dovere generale di cooperazione imposto a questo Stato membro dall'art. 5 del Trattato.

13. Il governo italiano riconosce che il regime di esenzione fiscale in vigore fino al 31 dicembre 1992 è lo stesso sul quale si è pronunciata la Corte di giustizia nella causa 203/87. Tuttavia, il dispositivo della sentenza avrebbe circoscritto gli effetti di quest'ultima all'applicazione del controverso regime di esenzione durante il periodo 1° gennaio 1984 - 31 dicembre 1988. Ne conseguirebbe che l'applicazione del regime *de quo* nel corso di un periodo di tempo successivo non potrebbe essere considerata alla stregua di una violazione dell'obbligo di dar esecuzione alla suddetta sentenza ai sensi dell'art. 171.

14. L'argomento della Repubblica italiana non può essere accolto. Il dispositivo della sentenza nella causa 203/87 va infatti interpretato alla luce della motivazione, la quale ne costituisce il necessario supporto. Orbene, il punto 10 della motivazione della sentenza in parola non ha affatto circoscritto nel tempo l'inadempimento accertato, ma ha, al contrario, chiaramente precisato che la Repubblica italiana aveva violato l'art. 2 della direttiva succitata, prorogando, senza esservi autorizzata dal Consiglio, il regime di esenzione fiscale di cui trattasi oltre la

data di scadenza della deroga transitoria, fissata dal Consiglio per il 31 dicembre 1983.

15. Il mantenimento in vigore dell'esenzione fiscale *de qua* oltre la data del 31 dicembre 1988 integra pertanto una estensione dell'iniziale trasgressione dell'art. 2 della citata direttiva, commessa dalla Repubblica italiana a far data dal 1° gennaio 1984, e che la Corte ha già accertato nella sentenza pronunciata nella causa 203/87.

16. Il governo italiano obietta, in secondo luogo, che il controverso regime di esenzione, concesso per i lavori di ricostruzione delle zone sinistrate, non può costituire violazione del diritto comunitario, in quanto rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. *b*), del Trattato, articolo che dichiara compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali, ai quali sarebbe riconducibile il regime di esenzione di cui trattasi.

17. La Commissione ribatte che un simile argomento costituisce un inammissibile tentativo di riaprire una discussione già conclusa dalla sentenza pronunciata nella causa 203/87, che ha efficacia di giudicato e che non ha preso in considerazione questo argomento che la Repubblica italiana aveva tardivamente formulato.

18. È sufficiente rilevare, al riguardo, come il dibattito processuale nella presente causa sia stato effettivamente limitato dalla sentenza pronunciata nella causa 203/87 e come il presente ricorso non possa essere utilizzato per rimettere in discussione una sentenza definitiva.

19. Gli argomenti addotti dal governo italiano vanno pertanto respinti.

20. Va inoltre richiamata una costante giurisprudenza (v. segnatamente sentenza 30 gennaio 1992, COMMISSIONE/GRECIA, punto 6 della motivazione, C-328/90, *Racc.* pag. I-425), secondo la quale, anche se l'articolo 171 del Trattato non precisa il termine entro il quale deve essere data esecuzione ad una sentenza che dichiara l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, dei suoi obblighi, l'interesse connesso ad una applicazione immediata ed uniforme del diritto comunitario esige che tale esecuzione sia immediatamente iniziata e si concluda entro termini il più possibile brevi.

21. In base a tali considerazioni occorre constatare che non avendo adottato i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla citata sentenza nella causa 203/87 la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del Trattato.

22. La Corte rileva, del resto, che l'inadempimento di cui trattasi riguarda non soltanto l'omessa adozione di determinati provvedimenti diretti a dare esecuzione ad una sentenza della Corte, ma addirittura la adozione di misure specifiche intese a protrarre un regime di esenzione fiscale dichiarato contrario al diritto comunitario da una sentenza della Corte avente autorità di cosa giudicata.

22. Siffatto comportamento costituisce, come giustamente osserva la Commissione, una violazione patente ed inammissibile dell'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 5, secondo comma, del Trattato di astenersi da qualsiasi misura idonea a compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato e conseguentemente mina le fondamenta stesse dell'ordinamento giuridico comunitario.

24. Deve infine ricordarsi che, in ogni caso, la declaratoria dell'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi comunitari ad esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, per un verso, il divieto assoluto di applicare il regime di esenzione fiscale dichiarato incompatibile e, per l'altro, l'obbligo di adottare tutte le disposizioni intese ad agevolare la piena efficacia del diritto comunitario (sentenze 13 luglio 1972, COMMISSIONE/ITALIA, punto 7 della motivazione, causa 48/71, *Racc.* pag. 529, e 22 giugno 1989, FRATELLI COSTANZO, punto 33 nella motivazione, causa 103/88, *Racc.* pag. 1839). (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 settembre 1992, n. 10314 - *Pres.* Falcone - *Rel.* Olla - *P.M.* Bonaiuto (conf.). - Montefibre s.p.a. (avv. Salvucci) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Tallarida).

Contratti (in generale) - Cessione di credito - Mandato irrevocabile all'incasso - Differenze - Art. 1 legge 44/1978 - Configurazione di un mandato irrevocabile all'incasso.

La cessione di credito ed il mandato irrevocabile all'incasso conferito anche nell'interesse del mandatario sono figure ontologicamente diverse: la prima produce l'immediato trasferimento della posizione attiva del rapporto obbligatorio ad un altro soggetto che si sostituisce all'originario creditore e diviene, quindi, l'unico legittimato a pretendere la prestazione del debitore ceduto; di contro, il mandato in rem propriam *conferisce al mandatario solo la legittimazione alla riscossione del credito del quale resta titolare il mandante, perciò non è idoneo a realizzare direttamente agli effetti solutori propri della cessione del credito. L'art. 1 legge n. 44/1978 prevede che l'impresa finanziaria conferisca a favore della banca mutuante un mandato irrevocabile ad incassare i propri crediti verso le amministrazioni e non già una cessione di detti crediti* (1).

---

(1) La sentenza in esame distingue tra cessione di credito e mandato irrevocabile all'incasso, conformemente alla differenziazione fatta da Cass., 22 settembre 1990, n. 9650, *Giur. it.*, 1991, I, 1, p. 410 ss. e in *Giurisp. Comm.*, 1992, II, p. 391 ss. con nota di CENSONI. I due istituti, sebbene utilizzati per raggiungere le medesime finalità solutorie o di garanzia (impropria), sono figure diverse e fra loro incompatibili, secondo quanto indicato in massima. In precedenza, invece, si era affermato (Cass., 25 luglio 1987, in *Mass. Giur. it.*, 1987) che l'attribuzione di un mandato *in rem propriam* all'incasso di crediti nei confronti di un terzo — con il conferimento della facoltà di utilizzare le somme incassate per l'estinzione totale o parziale di un debito verso il mandatario anche attraverso la compensazione delle rispettive ragioni creditorie — produce effetti sostanzialmente analoghi alla cessione di crediti e pertanto ha, oltre uno scopo di garanzia, soprattutto una funzione solutoria diretta, risolvendosi nella precostituzione di un mezzo sicuro di pagamento per il mandatario in ordine ai finanziamenti da effettuare.

La questione della distinzione tra cessione di credito e mandato irrevocabile all'incasso è stata in particolare affrontata con riferimento alle

(*omissis*) La sentenza impugnata ha accertato, in fatto, che nel 1978 la s.p.a. Montefibre ottenne da un gruppo di istituti di credito nel cui nome e conto agiva la Banca Commerciale Italiana, un finanziamento — garantito dal Tesoro dello Stato — alle condizioni tutte previste dal d.l. 29 dicembre 1977, n. 947, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 44 (o, più brevemente, legge n. 44/1978) avente ad oggetto Interventi a favore di imprese in difficoltà per consentire la continuazione della loro attività produttiva.

Per quel che qui interessa questo provvedimento legislativo, nei primi tre comma del suo art. 1 aveva autorizzato il Tesoro dello Stato a « concedere... garanzie su finanziamenti a favore di imprese private » di specifici settori industriali che, « direttamente o tramite società controllate, o appartenenti al medesimo gruppo, vantino crediti, anche non ancora scaduti purché maturino entro il 31 dicembre 1978, nei confronti di amministrazione ed enti pubblici »; e che non avessero integralmente corrisposto le retribuzioni spettanti ai propri dipendenti, od avessero sospeso i pagamenti ad imprese appaltatrici impegnate in lavori di investimenti o di manutenzioni per suo conto.

Nei successivi quinto e sesto comma, inoltre, aveva dettato il regime giuridico dell'obbligazione fideiussoria incentrato sui seguenti precetti:

— le garanzie « assisteranno finanziamenti di durata non superiore a dodici mesi » accordati da istituti di credito ricompresi nell'ambito di specifiche categorie;

— « limitatamente ai finanziamenti ottenuti, le imprese rilasceranno (alle banche finanziatrici) mandato irrevocabile all'incasso per i crediti » da esse vantati nei confronti delle amministrazioni ed enti pubblici;

— « sui finanziamenti... la garanzia dello Stato è accordata per il rimborso del capitale, il pagamento degli interessi ed ogni altro onere e spese »;

---

procedure fallimentari: sul punto, oltre a Cass., 22 settembre 1990, n. 9650 cit., v., tra le altre, Cass., 18 novembre 1989, n. 4892, in *Fallimento*, 1989, 402; Cass., 19 novembre 1987, n. 8505, *ivi*, 1988, 303; Cass., 19 novembre 1979, in *Giur. It.*, 1980, I, 1, 136, con nota di RAGUSA MAGGIORE, *Mandato irrevocabile, cessione dei crediti nel fallimento e nell'amministrazione controllata.*

La fattispecie analizzata dalla sentenza annotata si riferisce all'art. 1 del d.l. 29 dicembre 1977, n. 947 (convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 1978, n. 44) il quale autorizza il Ministero del Tesoro a prestare garanzie su finanziamenti a favore di imprese private nel settore industriale che vantino crediti nei confronti della P.A. ed abbiano non integralmente corrisposto le retribuzioni ai propri dipendenti o sospeso i pagamenti alle imprese appaltatrici: secondo la sentenza in esame, deve ritenersi che tale disposizione configuri a favore della banca mutuante non una cessione del credito delle imprese finanziate verso la P.A. ma una mandato irrevocabile all'incasso, che tale resta anche in caso di non prevista necessità della notificazione del suo

— « tale garanzia diventa automaticamente operante senza obbligo di preventiva escussione del debitore, su semplice comunicazione di inadempienza dell'obbligato »;

— « il Tesoro dello Stato è surrogato nei diritti del creditore verso il debitore in conseguenza dell'operatività della garanzia ».

In dettaglio, secondo l'accertamento del giudice del merito, in base ad un contratto stipulato il 21 aprile 1978 il gruppo di banche concesse alla società Montefibre un mutuo di L. 19.200.000.000 che fu materialmente erogato il 31 luglio 1978, dopo che con decreto 10 luglio 1978, il Ministero del Tesoro aveva concesso la garanzia della quale s'è detto.

Dal suo canto, la mutuataria s'era impegnata a restituire la somma entro il 31 luglio 1979; come risultava testualmente dai relativi rogiti, aveva conferito alla Banca Commerciale Italiana « regolari mandati, senza corrispettivo, ad esigere tutte le somme che la mandante dovesse riscuotere dagli enti..., con obbligo della mandataria alla resa dei conti ai sensi dell'art. 1713 cod. civ. »; infine, aveva autorizzato la stessa mandataria a trattenere le somme riscosse e ad imputarle a deconto del debito per la restituzione del mutuo concessole.

Peraltro, il 31 luglio 1979, data di scadenza del mutuo, il credito era risultato non estinto per il complessivo importo di L. 15.090.897.874, per cui la Banca Commerciale aveva invitato il Tesoro dello Stato ad adempiere la propria obbligazione di garanzia.

Quest'adempimento era stato effettuato il 4 aprile 1984 dopo che, nelle more, l'importo del credito s'era ridotto a L. 6.416.575.195; immediatamente dopo, l'Amministrazione del Tesoro, dichiarando di surrogarsi nella posizione giuridica delle Banche finanziatrici, aveva agito nei confronti della Montefibre per il recupero della detta somma.

---

rilascio all'ente debitore, con la conseguenza che l'estinzione del debito dell'impresa finanziata può verificarsi attraverso la compensazione col credito nei confronti del mandatario tenuto a rendere il conto e non a causa del semplice conferimento, mentre l'impresa rimane obbligata nonostante la concessione della garanzia statale, che non la esonera da responsabilità per inadempimento.

Infine va ricordato che ai sensi dell'art. 411 delle Istruzioni generali sui servizi del Teroso, approvate per questa parte con decreto del Ministro del Tesoro 15 dicembre 1972, i titoli di spesa rilasciati a favore di creditori dello Stato, anche quando ci sia mandato irrevocabile all'incasso, devono essere intestati sempre al creditore e riscossi con quietanza di costui ovvero del procuratore: non si realizza quindi un effetto traslativo a favore del mandatario, che può solo intervenire nella riscossione in alternativa col mandante: viceversa per la cessione dei crediti, l'art. 453 del citato decreto afferma che l'intestazione debba essere fatta al cessionario, da cui si deduce l'avvenuto effetto traslativo. (F. S.)

Con la sentenza impugnata la Corte di Milano ha riconosciuto fondata tal pretesa e la statuizione è censurata dalla società Montefibre in questa sede di legittimità per due distinte ragioni di fondo, ciascuna delle quali è sorretta da plurimi mezzi d'annullamento.

La prima ragione investe l'affermazione del giudice milanese che lo Stato è legittimato ad esercitare il diritto di surroga previsto dalla legge n. 44/1978 immediatamente dopo aver adempiuto la propria obbligazione di garanzia, di natura fideiussoria.

Secondo la ricorrente, invece, la disciplina dettata dalla legge n. 44/1978 prevede che lo Stato debba esercitare il diritto di surroga nei confronti dei soggetti passivi dei diritti di credito che hanno formato oggetto di quel negozio che la legge definisce come « mandato irrevocabile all'incasso », e non dell'impresa finanziata; e che possa agire nei confronti di quell'impresa solo dopo aver escusso invano detti debitori.

In una prospettiva principale, la società Montefibre fonda la conclusione sull'affermazione che il negozio che la legge n. 44/1978 indica come mandato irrevocabile all'incasso, ha una natura giuridica che non corrisponde alla definizione legislativa perché si tratta, invece, d'una cessione di credito *pro solvendo*: perciò, determina congiuntamente, per un verso, il trasferimento immediato alla banca del diritto di credito già dell'impresa finanziata verso le amministrazioni e gli enti pubblici e, per altro verso, la coeva estinzione del credito della banca verso l'impresa cedente per la restituzione del mutuo.

Di conseguenza, mentre l'impresa finanziata viene estromessa dal rapporto, unico « debitore » della banca rimane l'amministrazione o l'ente ceduto, di modo che il Tesoro dello Stato deve esercitare il proprio diritto di surroga nei confronti di questi soggetti, posto che sono essi i « debitori » ai quali la legge fa riferimento; e può agire nei confronti dell'impresa finanziata, solo nei limiti in cui questa è responsabile nei confronti della banca per l'inadempimento del debitore ceduto secondo la previsione dell'art. 1267 cod. civ., ossia soltanto dopo l'escussione di questo debitore.

Ad avviso della ricorrente, a tanto conducono l'interpretazione teleologica e sistematica della legge n. 44/1978; la natura di cessione di credito del negozio con il quale un soggetto — debitore nei confronti di un altro soggetto e creditore nei confronti d'un terzo — incarica il secondo di riscuotere il proprio credito verso il terzo e di imputare la somma riscossa ad estinzione del debito nei suoi confronti; il dettato letterale del testo normativo.

In relazione al primo argomento ermeneutico la Montefibre attribuisce valenza decisiva al dato che il finanziamento è subordinato alla esistenza di crediti dell'impresa in difficoltà nei confronti di amministrazioni ed enti pubblici.

A suo avviso, tanto significa che lo Stato « è l'unico beneficiario del finanziamento » e che, perciò, in forza della legge in esame ha « finanziato se stesso, perché riuscì a procrastinare il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, facendoli gravare, nell'intermedio, sul sistema bancario ».

Ne trae che lo scopo della legge non è quello di intervenire in favore delle imprese in difficoltà, ma piuttosto quello di non gravare sulle scarse disponibilità liquide delle amministrazioni pubbliche, concedendo « loro una moratoria legale per la durata di un intero anno ».

Ne deduce altresì che il mandato irrevocabile all'incasso previsto dalla legge, da un canto è nel solo ed esclusivo interesse dell'erario, anche perché per la banca erogatrice del finanziamento costituisce un vantaggio del tutto superfluo una volta che è « beneficiaria *ex lege* della più pregnante e più affidabile garanzia del Tesoro »; dall'altro viene a costituire il mezzo tecnico attraverso il quale lo Stato impone « che si elidessero automaticamente le reciproche posizioni creditorie e debitorie (gli enti pubblici debitori delle imprese dissestate e le imprese debitrici delle banche) attraverso uno strumento negoziale cui non si saprebbe riconoscere efficacia se non avesse avuto specifico effetto solutorio, concretando così una fattispecie di negozio indiretto inteso a porre in essere una tipica cessione di credito *pro solvendo* ».

In funzione del secondo argomento interpretativo, la ricorrente, dopo aver ribadito che il mandato irrevocabile all'incasso quale è strutturato dalla legge n. 44/1978 ha un fine ulteriore e indiretto e, precisamente quello « di attribuire alla banca finanziatrice (e al Ministero del Tesoro suo garante *ex lege*) la restituzione della somma mutuata », afferma che questo fine può essere realizzato esclusivamente attraverso il trasferimento del credito del mandante al mandatario, ossia attraverso la cessione alla banca dei crediti dell'impresa finanziata verso l'amministrazione pubblica.

Perciò, osserva, devono essere disattese le considerazioni della sentenza impugnata per le quali, con riferimento al caso di specie, la configurabilità della cessione di credito è esclusa perché il testo legislativo si limita a far menzione del mandato irrevocabile all'incasso, e perché, in ogni caso, nel contratto concretamente stipulato tra le parti, la banca s'era impegnata a rendere il conto dei crediti riscossi.

Quanto al primo rilievo, perché ai fini dell'individuazione della natura di un istituto giuridico l'interprete non può adeguarsi alle definizioni legislative, ma deve procedere autonomamente in base alla reale portata del relativo regime; quanto all'altro rilievo, perché se è vero che il rendiconto è un elemento accessorio del mandato, non è men vero che può essere pattuito anche con riferimento ad altro negozio che comporti che su una parte ricadono gli effetti della gestione d'un rap-

porto effettuata dalla controparte, quale è appunto, la situazione che si determina con la cessione di credito *pro solvendo.*

Infine, il dato testuale emerge dalla disposizione per la quale « la garanzia diventa automaticamente operante senza obbligo di preventiva escussione del debitore, su semplice comunicazione dell'inadempienza dell'obbligato »:

Invero, la diversità dei termini « *debitore* » e « *obbligato* » denota che lo schema legislativo del rapporto prevede la partecipazione di tre distinti soggetti: la banca finanziatrice, alla quale fa riferimento il termine « *creditore* »; l'impresa in dissesto richiamata con il termine « *obbligato* »; ed il debitore verso quest'impresa indicato con il termine « *debitore* ». Il fatto, poi, che la banca sia esentata dall'obbligo della preventiva escussione del debitore-amministrazione o ed ente pubblico, indica che questo è divenuto effettivamente soggetto passivo di un rapporto obbligatorio con la banca; dunque, che v'è stato il trasferimento del credito verso tal soggetto alla Banca finanziatrice, ossia, che si configura realmente la cessione del credito *pro solvendo.*

Sulla base delle considerazioni riassunte, la ricorrente, richiamando l'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., nei primi quattro motivi d'annullamento denuncia che, sul punto, la Corte territoriale, oltre a non aver fornito una motivazione valida, ha violato e applicato falsamente:

1) la legge n. 44/1978, perché nel procedere alla sua interpretazione non ha tenuto conto del sistema e dello scopo del provvedimento legislativo e della funzione attribuita, nel suo ambito, al negozio indicato come mandato irrevocabile all'incasso (primo motivo);

2) gli artt. 12 (disposizioni preliminari al codice civile) in relazione all'art. 1 legge n. 44/1978, 1703 e ss., 1267 cod. civ., perché nel ricostruire l'effettiva natura giuridica del negozio indicato nella legge n. 44/1978 come « mandato irrevocabile all'incasso » ha considerato soltanto il dato letterale e non anche il regime proprio d'un siffatto mandato e della cessione di credito *pro solvendo,* dai quali discende che detto negozio non può che tipicizzare una cessione di credito (secondo motivo);

3) gli artt. 1723 comma 2, 1713, 1362-1371 cod. civ. in relazione all'art. 1 legge n. 44/1978, stante l'erroneità dell'affermato principio che il rendiconto costituisce obbligazione accessoria del solo mandato e non anche della cessione di credito *pro solvendo,* principio che nell'*iter* logico-giuridico della sentenza impugnata ha assunto valenza decisiva ai fini della qualificazione del contratto con il quale la Montefibre ha incaricato la Commerciale Italiana di riscuotere i suoi debiti verso la pubblica amministrazione e di imputare il ricavato a deconto del mutuo (terzo motivo);

4) gli artt. 1 comma 5 legge n. 44/1978 e 12 (disposizioni sulla legge in generale), perché, nella ricostruzione del significato attribuito dalla legge medesima ai termini « *debitore* » ed « *obbligato* », ha disatteso il canone interpretativo per il quale l'adozione in un testo legislativo di termini diversi esclude che gli stessi termini possano richiamare tutti il medesimo concetto (quarto motivo).

In una prospettiva subordinata, la ricorrente riallacciandosi alle considerazioni fin qui richiamate, afferma che « l'affinità tra le due figure contermini della cessione di credito e della delegazione cumulativa di cui all'art. 1268 cod. civ. comporta di necessità che il « mandato all'incasso », ove non sussunto sotto il tipo negoziale della prima, avrebbe dovuto esserlo sotto il tipo negoziale della seconda ».

Infatti, essendo indubitabile che nella specie, v'era stato l'ingresso nel rapporto di un nuovo debitore della Banca, doveva ammettersi che ciò fosse avvenuto per volontà della Montefibre (attraverso il mandato) e con l'adesione tanto della banca quanto del debitore originario.

Di conseguenza, poiché il creditore che ha accettato l'obbligazione del terzo non può rivolgersi al delegante se prima non ha escusso il nuovo debitore, al medesimo onere è tenuto « il garante *ex lege* del creditore, perché questi non può far valere nei confronti del debitore maggiori diritti di quelli che competevano al suo garantito ».

Alla stregua di questi rilievi, il quinto motivo d'annullamento denuncia — con riferimento all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. — che la Corte territoriale, escludendo anche la configurabilità della delegazione cumulativa ha violato e applicato falsamente l'art. 1268 cod. civ., in relazione all'art. 1 legge n. 44/1978.

I motivi, dunque, pongono sotto plurimi profili, le questioni se la disposizione del quinto comma dell'art. 1 legge n. 44/1978 che « limitatamente ai finanziamenti ottenuti le imprese rilasceranno mandati irrevocabili all'incasso per i crediti » da loro vantati nei confronti di amministrazioni ed enti pubblici, nonostante il suo tenore letterale preveda una cessione *pro solvendo* di detti crediti o, in subordine, una delegazione cumulativa ex art. 1268 cod. civ.; e se sia inficiata da violazione di legge o da vizi di motivazione la statuizione della sentenza impugnata che ha qualificato come mandato all'incasso (anziché cessione di credito o, in subordine, delegazione cumulativa) il contratto con il quale la Montefibre ha dato alla Banca Commerciale Italiana « regolare mandato ad esigere tutte le somme che la mandante dovrà riscuotere dagli enti » specificamente indicati.

Pertanto, i motivi sono tra loro connessi e devono essere esaminati congiuntamente.

La cessione di credito ed il mandato irrevocabile all'incasso conferito anche nell'interesse del mandatario, sono figure che, pur potendo

avere entrambe di mira quale risultato finale, il conseguimento di finalità solutorie o di garanzia (impropria) d'un debito del cedente o del mandante nei confronti del cessionario o del mandatario, sul piano giuridico sono ontologicamente diverse.

La cessione del credito produce l'immediato trasferimento della posizione attiva del rapporto obbligatorio ad un altro soggetto, che si sostituisce all'originario creditore e diviene, quindi, l'unico legittimato a pretendere la prestazione del debitore ceduto; e questo effetto traslativo è idoneo, di per se solo, a realizzare la finalità solutoria o quella di garanzia rispetto alla quale, anzi, si riscontra un eccesso del mezzo rispetto al fine.

Di contro, il mandato in *rem propriam* — che si configura quando il conferimento sia funzionale alla tutela di un diritto soggettivo del mandatario — conferisce a quest'ultimo soltanto la legittimazione alla riscossione del credito del quale resta titolare il mandante; perciò non è idoneo a realizzare direttamente gli effetti suddetti e si atteggia soltanto quale negozio-mezzo per l'attuazione di uno scopo ulteriore, senza però perdere le caratteristiche che ne qualificano la tipicità giuridica.

Pertanto, quanto al rapporto fra il mandante-creditore ed il terzo-debitore è necessario che il mandatario venga investito nei confronti del secondo di una posizione giuridica che lo legittimi a pretendere l'adempimento in nome e per conto del primo; e questo risultato normalmente si ottiene attraverso una procura irrevocabile alla riscossione, per cui il pagamento eseguito dal debitore al mandatario si deve intendere fatto nelle mani del medesimo creditore (art. 1188 cod. civ.).

Quanto al rapporto tra mandante e mandatario, poi, è necessario che sia convenuto o, comunque, sia operante un ulteriore mezzo giuridico che consenta al secondo di trattenere temporaneamente (in garanzia) o di acquisire definitivamente (in pagamento) la somma riscossa; e quel risultato, normalmente, si ottiene in modo automatico attraverso la compensazione del precedente credito del mandatario con il suo debito *ex mandato*.

Alla stregua di detti principi — peraltro già affermati da questa Corte nella sentenza n. 9650 del 22 settembre 1990 — occorre concludere che la fonte legislativa in esame prevede che l'impresa finanziata conferisca alla banca mutuante un tipico mandato irrevocabile ad incassare i propri crediti verso le amministrazioni e gli enti pubblici, e non già una cessione degli stessi crediti.

Tanto è imposto, innanzitutto, dalla constatazione che la norma nel richiamare in modo espresso e specifico il mandato irrevocabile all'incasso, non può che aver fatto riferimento al negozio giuridico identificato con questo termine.

Si deve disattendere, perciò, l'obiezione che la legge ha il compito non già di procedere a formule definitorie, ma di dettare specifici comandi vincolanti per il cittadino, e che lo stabilire se la formula usata dal legislatore nel singolo caso corrisponda a questo o quell'istituto giuridico è compito dell'interprete e, quindi, del giudice, al quale spetta la qualificazione giuridica del negozio cui il negozio abbia fatto riferimento e, perciò, nella specie, del negozio indicato come « mandato all'incasso ». Ciò, non foss'altro perché l'art. 1 della legge n. 44/1978 non procede alla definizione di un negozio, ma ne detta il regime con riferimento alla disciplina legale di una determinata figura contrattuale e, precisamente, del mandato all'incasso nell'interesse del mandatario.

Ma la conclusione è imposta anche, e soprattutto, da un canto, dalla constatazione che né gli elementi interpretativi indicati dalla ricorrente, né altri elementi, legittimano l'affermazione che il precetto normativo prevede l'immediato trasferimento alla banca finanziatrice della posizione attiva del rapporto obbligatorio tra l'impresa finanziata e le amministrazioni o gli enti pubblici, requisito essenziale questo, come s'è detto, perché nell'attribuzione del potere di riscuotere il credito si immedesimi un negozio riconducibile alla figura prevista dall'art. 1260 cod. civ.; dall'altro, dall'inesistenza di elementi contrari alla configurabilità del negozio in questione come tipico mandato all'incasso.

a) È del tutto inaccettabile l'affermazione — che costituisce il cardine dell'argomento teleologico invocato dalla ricorrente — che l'effettivo fruitore del finanziamento è lo Stato e che, attraverso il sistema della legge si realizza una moratoria legale di un intero anno dell'adempimento dei debiti dell'amministrazione pubblica.

Il primo comma dell'art. 1 della L. n. 44/1978, nel disporre che « Il Tesoro dello Stato può concedere ... garanzie su finanziamenti ad imprese private ... le quali ... vantino crediti, anche non ancora scaduti purché maturino entro il 31 dicembre 1978, nei confronti di amministrazioni ed enti pubblici » rende immediatamente palese che il presupposto economico dell'intervento a favore delle imprese è costituito dalla sussistenza di loro crediti, anche non scaduti, nei confronti della pubblica amministrazione (intesa l'espressione nel senso ampio) e non già dalla sussistenza di crediti scaduti e non riscossi per la mora di detta debitrice.

Di conseguenza, l'intervento non vale ad ovviare ad una situazione di illiquidità dell'impresa direttamente conseguente alla mancata riscossione di crediti scaduti, ma a consentire alla stessa impresa di fruire immediatamente di fondi dei quali potrebbe disporre solo in epoca successiva.

Vale a dire, che lo scopo della legge, non è quello di introdurre una moratoria legale di un anno dei debiti dello Stato verso l'impresa

in difficoltà, ma è quello di consentire che le imprese — sia pure attraverso il sistema bancario — acquisiscano in antipico rispetto alla data di scadenza dei loro crediti verso le pubbliche amministrazioni la disponibilità delle relative somme.

Ciò trova conferma, oltre che nella constatazione che non si ravvisa alcuna disposizione che protragga il termine di scadenza delle obbligazioni delle amministrazioni od enti pubblici nei confronti dell'impresa finanziata, in tutto il sistema della legge.

Da esso traspare che la normativa si riallaccia alla situazione di sostanziale dissesto di talune imprese private che le aveva portate a sospendere il pagamento delle retribuzioni ai propri dipendenti o dei corrispettivi ad appaltatori impegnati in lavori di investimenti o di manutenzioni, situazione che comportava che dette imprese, per un verso avevano necessità di finanziamenti, per altro verso non vi potevano accedere se non ove assistite da garanzie senza che a nulla potesse valere la sussistenza di crediti verso terzi ed anche l'eventuale cessione degli stessi crediti ai finanziatori, potenzialmente inefficace in caso di fallimento.

Da qui l'intervento dello Stato — giustificato dal suo interesse di natura sociale a che le imprese proseguissero l'attività pregiudicata dalla mancanza di finanziamenti — a garanzia di mutui da concedere alle imprese medesime, a condizione, però, che l'intervento non comportasse necessariamente un esborso finanziario del Tesoro.

Ed è appunto per soddisfare questa esigenza, per impedire, cioè, che l'intervento si potesse trasformare nella mera erogazione di un contributo, la legge n. 44 del 1978 ha posto il requisito dell'esistenza di crediti verso l'amministrazione pubblica ed ha disposto il conferimento alla banche della procura irrevocabile per il loro incasso; a conforto, vale la constatazione che il primo comma dell'art. 1 in esame richiede il requisito della sussistenza dei crediti come condizione per la concessione della garanzia da parte del Tesoro e non per la concessione del finanziamento da parte delle banche.

Nello stesso tempo, dalla ricostruzione accolta discende evidente che la ragion d'essere del precetto imponente che i crediti dovessero essere riscossi dalla banca finanziatrice, non è tanto quella di consentire l'immediata estinzione del suo credito per il finanziamento, quanto piuttosto quella di impedire che l'impresa utilizzi le somme riscosse per fini diversi dall'estinzione del finanziamento e, in tal modo, determini una situazione potenzialmente pregiudizievole per la garanzia del Tesoro.

Ai fini dell'appagamento di questo scopo, però, non è necessario un negozio di cessione dei crediti, ma è sufficiente il tipico mandato irrevocabile alla banca alla riscossione dei detti crediti, il che significa

che il legislatore, nell'usare la formula più volte richiamata ha inteso far riferimento ai connotati essenziali di questo istituto.

In definitiva, lo scopo e l'impianto sistematico della norma, non solo non hanno la portata invocata dalla ricorrente Montefibre ma, addirittura, confortano la conclusione accolta dal giudice del merito.

b) Parimenti, nessun significato può essere attribuito al dato che la banca finanziatrice fosse autorizzata a trattenere le somme incassate e ad estinguere, con esse, parzialmente o totalmente, il proprio credito.

Come s'è detto, il risultato giuridico rappresentato dall'estinzione di un credito mediante l'utilizzazione delle somme conseguite dalla riscossione del credito del proprio debitore verso un terzo può essere conseguito non solo con un negozio di cessione di credito ex art. 1267 cod. civ., ma altresì, attraverso il combinarsi di due distinti mezzi costituiti, l'uno, dal mandato irrevocabile all'incasso e l'altro dalla mancata opposizione, quanto meno implicita, a che si produca la compensazione tra il credito del mandatario ed il suo debito *ex mandato*.

Quindi, di per sé sola, la circostanza che attraverso la riscossione dei crediti si determini l'estinzione, parziale o totale del mutuo, non può essere univoco indice che tal risultato è stato ottenuto attraverso una cessione di crediti.

Perciò la previsione dell'immediato trasferimento della posizione attiva d'un rapporto obbligatorio ad altro soggetto che si sostituisce all'originario creditore, divenendo titolare del credito non può che essere desunta da altri e diversi elementi dei quali, tuttavia, nella legge n. 44/1978 non v'è traccia.

c) È da escludere, poi sia che il sesto comma dell'art. 1 si riferisca, con il termine « debitore », all'impresa che ha ricevuto il finanziamento e, con il termine « obbligato », all'amministrazione od ente pubblico debitore nei confronti della mutuataria; sia, di conseguenza, che il precetto emanato colla disposizione che racchiude i due termini, debba essere letto nel senso che la garanzia dello Stato diventa automaticamente operante senza obbligo di preventiva escussione dell'impresa finanziata su semplice comunicazione dell'inadempienza dell'amministrazione o dell'ente pubblico suoi debitori.

Si deve dire, invece, che i termini *debitore* ed *obbligato* identificano un unico soggetto e, precisamente, l'impresa mutuataria, con la conseguenza che la garanzia dello Stato diventa operante non appena gli sia stato comunicato che l'impresa mutuataria non ha adempiuto l'obbligazione di restituzione del finanziamento, a prescindere dalla preventiva azione della banca nei confronti di siffatto debitore.

La conclusione discende, in primo luogo, dal rilievo che i due termini sono sinonimi, sicché non essendovi alcuna ulteriore specificazione, non può che ritenersi che essi identifichino un unico soggetto.

Indi, dalla inaccettabilità delle conseguenze della tesi proposta dalla Montefibre.

Di fatto, comporterebbe che la garanzia del Tesoro avrebbe riferimento al debito dell'amministrazione verso l'impresa in difficoltà, laddove è incontestabile che la garanzia attenga al debito di questa impresa nei confronti della banca per la restituzione del finanziamento.

Nel contempo — tenuto presente che il credito dell'impresa finanziata verso la pubblica amministrazione oggetto del mandato irrevocabile all'incasso potrebbe *maturare* prima della scadenza dell'obbligo di restituzione del mutuo concesso a detta impresa — comporterebbe che la garanzia dello Stato potrebbe diventare operante prima ancora della scadenza dell'obbligazione di restituzione da parte della mutuataria: ciò, però, è sicuramente inaccettabile in quanto viola il principio di accessorietà proprio della fideiussione (quale è, come concordano le parti, la garanzia dello Stato della quale si tratta) per il quale l'obbligazione di garanzia non può diventare attuale prima della scadenza di quella principale (v. Cass., 18 settembre 1974, n. 2502 secondo cui la scadenza dell'obbligazione fideiussoria non può che essere posteriore a quella dell'obbligazione principale, in quanto la sopravvenuta esigibilità di quest'ultima e l'inadempienza del debitore principale fungono da presupposto necessario per l'attuazione della garanzia).

d) Infine, non v'è alcun argomento che precluda la qualificazione come tipico mandato irrevocabile all'incasso dell'incarico di riscossione del credito che, stante il collegamento con la funzione solutoria di fatto operante deve ritenersi effettivamente conferito anche nell'interesse del mandatario.

In definitiva, rimane fermo che il sistema normativo non presuppone il trasferimento alle banche finanziatrici della titolarità del credito dalle imprese finanziate nei confronti delle amministrazioni ed enti pubblici.

Quindi, non si incentra né su una cessione di detti crediti alle banche e neppure su una delegazione cumulativa ex art. 1268 cod. civ. (che — come riconosce la stessa ricorrente — è anch'essa contraddistinta dall'introduzione nel rapporto di un nuovo debitore) ma su un mandato irrevocabile all'incasso.

Nel contempo, risulta immune da vizi giuridici o logici la conclusione della Corte milanese circa la qualificazione come mandato irrevocabile all'incasso con il connesso potere di trattenere le somme riscosse ad estinzione del mutuo, del negozio intercorso tra la Montefibre e la Banca Commerciale in ordine alla gestione dei crediti della Montefibre verso le amministrazioni e gli enti pubblici.

Come s'è detto, una siffatta qualificazione non contrasta con il nostro sistema giuridico.

Sul piano razionale, le clausole contrattuali valorizzate dal giudice del merito depongono tutte per la qualificazione accolta. Tanto vale, in particolare, per l'impegno della Banca Commerciale di rendere conto dei crediti esatti a norma dell'art. 1713 cod. civ., ossia proprio secondo le norme sui mandati, la cui figura, così, è richiamata dalle parti in modo espresso anche in relazione al suo regime legale.

La sentenza impugnata, infine, non ha omesso di valutare alcun elemento validamente utilizzabile in funzione dell'affermazione che con i contratti dei quali si tratta, la Montefibre ha trasmesso alla Banca Commerciale la propria posizione attiva nei rapporti obbligatori con le amministrazioni pubbliche e le ha trasferito immediatamente la titolarità dei crediti. Perciò, si deve respingere la censura formulata dalla ricorrente nella memoria che la Corte territoriale non ha tenuto conto d'un dato costituente univoco indice della pattuizione d'una cessione di credito, stante il sostanziale richiamo alla prescrizione dell'art. 1264 cod. civ.; in concreto, della circostanza che il decreto 10 luglio 1978 con il quale il Ministero del Tesoro concesse la garanzia per il finanziamento alla società Montefibre disponeva espressamente che il previo rilascio del mandato irrevocabile all'incasso fosse notificato alle amministrazioni ed enti debitori.

Come è noto, la notifica della cessione al debitore ceduto non è un elemento costitutivo di tal negozio che si perfeziona con il consenso tra il cedente ed il cessionario, ma esprime e realizza la duplice funzione di assicurare la prova dell'avvenuta cessione e di fissare la data della relativa conoscenza. Conseguentemente, la tutela predisposta dall'art. 1264, comma 1 cod. civ., risulta dettata con riguardo all'interesse del debitore stesso, al fine di ammettere od escludere la portata liberatoria del pagamento fatto al cedente, anziché al cessionario, nonché per determinare la prevalenza fra più cessioni.

L'appagamento di un siffatto scopo, però, non è esclusivo alla cessione di credito e ben può essere funzionale anche ad altri negozi che prevedano l'attribuzione ad un terzo della legittimazione a riscuotere un credito, quale appunto il mandato irrevocabile all'incasso ai fini solutori.

In altri termini, la previsione della notifica rispetto ad un mandato irrevocabile all'incasso non ne snatura la natura e non la fa diventare cessione di credito.

E che nella specie questo fosse lo scopo della notifica è confermato dalla constatazione che tal adempimento è stato prescritto dal Ministero — tra l'altro proprio in relazione ad un mandato irrevocabile all'incasso — all'atto della concessione della garanzia e mirava ad assicurare che le somme dovute ad estinzione dei debiti non venissero consegnate ad altri che alla Banca finanziatrice, non tanto nel suo interesse, quanto piuttosto di quello del Tesoro, ad ulteriore rafforzamento, così, dello

scopo che — come si è detto — sottende alla previsione legale del mandato irrevocabile all'incasso.

Pertanto, l'omesso esame di tal dato non può concretizzare un vizio di motivazione.

In definitiva, si deve escludere che la Corte territoriale sia incorsa nei vizi denunciati nei motivi in esame, allorché ha affermato tanto che la legge n. 44/1978 non prevede una cessione di credito od una delegazione cumulativa, e che neanche in concreto la Montefibre e la Banca Commerciale hanno stipulato un negozio così qualificabile, avendo esso, invece, natura di mandato irrevocabile all'incasso propedeutico e funzionale all'autorizzazione alla Banca a trattenere le somme riscosse in nome e per conto della mandante ed a trattenerle definitivamente in estinzione del proprio credito; quanto, di conseguenza, che — in applicazione della disciplina generale sul diritto di surroga del garante che ha adempiuto l'obbligazione principale dettata dall'art. 1949 cod. civ. alla quale la legge n. 44/1978 si riallaccia — il Tesoro dello Stato aveva il potere di agire immediatamente nei confronti della debitrice principale Montefibre, senza dover prima escutere le Amministrazioni o gli enti pubblici ancora debitori della Montefibre.

I primi cinque motivi del ricorso, perciò, devono essere respinti.

La seconda ragione di censura, sviluppata negli ultimi tre motivi d'annullamento, attiene all'affermazione della sentenza impugnata che lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti della garantita anche delle somme pagate a titolo di interessi maturati dopo che è divenuta operativa la propria garanzia.

Secondo la ricorrente, dalla constatazione che detta garanzia diventa operante su semplice comunicazione dell'inadempienza dell'obbligato, discende non solo che lo Stato ha l'obbligo di adempiere la propria obbligazione di garanzia all'atto della ricezione della comunicazione ma, soprattutto, che il danno subito dalla banca per il ritardo nella restituzione del proprio credito dipende esclusivamente dalla colpa del garante inadempiente; in altri termini, che lo Stato nel corrispondere gli interessi decorrenti successivamente a tal comunicazione, ha adempiuto un proprio debito per il risarcimento del danno da lui direttamente cagionato alla mutuante con la mora nell'adempimento dell'obbligazione di garanzia, e non già un debito della garantita del quale sia responsabile in forza della garanzia fideiussoria.

Pertanto, lo Stato non può chiedere in rivalsa questa somma, proprio perché non è stata corrisposta in adempimento del debito garantito.

Né può opporsi che a mente del sesto comma dell'art. 1 legge n. 44/1978, « la garanzia dello Stato è accordata per il rimborso del capitale, il pagamento degli interessi ed ogni altro onere e spese »; che questa formula assolutamente generica comporta che la garanzia si

estende anche agli interessi moratori e, dunque, anche a quelli comunque maturati dopo la scadenza del mutuo; e che, pertanto, la surroga opera anche per le somme versate a titolo di interessi moratori maturati dopo la detta comunicazione. Infatti, interpretando la norma in correlazione alle conclusioni in tema di imputabilità del danno risarcito con gli interessi maturati successivamente all'operatività della garanzia, appare certo che il precetto normativo fa riferimento ai soli interessi compensativi e non anche a quelli moratori.

Perciò, poiché nella specie, come era incontrovertibile, la somma richiesta dal Tesoro aveva ad oggetto esclusivamente gli interessi — moratori — maturati in conseguenza del ritardo nell'adempimento dell'obbligazione di garanzia, il Tesoro non aveva diritto alla loro rivalsa.

In forza di detti rilievi la ricorrente denuncia che la Corte milanese, nel riconoscere il diritto al rimborso anche di queste somme:

I) ha violato e applicato falsamente l'art. 1 legge n. 44/1978 in relazione agli artt. 1283, 1224, 1815, 1219, 1203 n. 5 e 1949 cod. civ. per non aver tenuto conto della diversa natura degli interessi moratori rispetto a quelli compensativi, ed aver affermato, così che per la legge n. 44/1978, la garanzia dello Stato ed il suo diritto di surroga riguardavano anche le somme versate a titolo di interessi moratori (sesto motivo);

II) ha violato ed applicato falsamente gli artt. 115 e 116 cod. proc. civ. e, comunque, ha omesso di motivare su un punto decisivo — tra l'altro travisando i fatti di causa — allorquando ha escluso che le somme pagate dal Tesoro riguardassero esclusivamente gli interessi moratori, e ne ha tratto che, in ogni caso, difettavano i presupposti di fatto rilevanti ai fini dell'accoglibilità della difesa della Montefibre (settimo motivo);

III) ha violato ed applicato falsamente i princìpi generali dell'ordinamento giuridico richiamati dall'art. 12, Disposizioni preliminari al codice civile, in quanto l'interpretazione accolta contraddice lo spirito della legge e perviene a risultati totalmente antinomici rispetto alla volontà del legislatore (ottavo motivo).

Infatti, quell'interpretazione presuppone che l'impresa finanziata abbia l'obbligo di estinguere essa stessa e con immediatezza il mutuo e, quindi, in difetto la sua mora, mentre tal costruzione è esclusa dal sistema della legge dal quale emerge che dette imprese non dovevano adempiere l'obbligo di restituzione.

Anche questi ultimi motivi sono tra loro connessi e devono essere esaminati congiuntamente.

L'argomentazione della ricorrente si sviluppa dalla premessa che l'impresa finanziata non ha l'obbligo di versare alla banca le somme

necessarie per l'estinzione del mutuo, obbligo che, invece, grava sullo Stato.

Ciò sarebbe dimostrato, in primo luogo, dal dato che il c.d. mandato irrevocabile all'incasso realizza una cessione di crediti e, perciò, l'estromissione della mutuataria dal rapporto. Come è espressamente enunciato nella memoria, l'impresa, in quanto « *cedente* non doveva pagare e, comunque, anche a voler ammettere la permanenza della garanzia ordinaria di *solvens* del debitore ceduto che fa carico al cedente, questa sarebbe stata operante per lui solo dopo la preventiva escussione del debitore stesso da parte del creditore cessionario e non automaticamente come era nell'obbligo dello Stato ».

In secondo luogo, perché, comuque, l'esonero dell'impresa dall'obbligo di provvedere direttamente ed immediatamente all'estinzione del mutuo, emerge dal sistema della legge 44/1978.

La costruzione proposta non può essere condivisa.

La conclusione precedentemente raggiunta, secondo la quale l'impresa finanziata si limita a conferire alla banca finanziatrice un tipico mandato irrevocabile all'incasso dei propri crediti ed a trattenere le somme riscosse portandole in compensazione del credito per il mutuo, rende immediatamente certo che l'impresa mutuataria non viene estromessa dal rapporto di mutuo e rimane il soggetto passivo principale dell'obbligazione di restituzione.

Tanto è ribadito, sul piano testuale, dal precetto per il quale la « garanzia diventa automaticamente operante senza obbligo di preventiva escussione del debitore su semplice comunicazione di inadempienza dell'obbligato ».

Infatti, quel precetto — che con il termine *debitore* identifica l'impresa mutuata — nel disporre che la banca non ha l'onere di agire preventivamente nei confronti del debitore principale, presuppone necessariamente che essa conservi il diritto di agire nei confronti di tal debitore e, con ciò, che l'impresa finanziata è personalmente obbligata alla restituzione del mutuo anche dopo la scadenza del relativo termine.

In tal modo resta definitivamente esclusa anche l'affermazione della Montefibre che quanto meno dal sistema della legge discende che dopo la scadenza del mutuo l'impresa in difficoltà finanziata non è più obbligata alla sua restituzione.

Vien meno, allora, il presupposto dell'argomentazione sviluppata dalla ricorrente a fondamento dell'affermazione circa l'inimputabilità all'impresa finanziata del danno per l'inadempimento dell'obbligazione di restituzione del mutuo dopo l'operatività della garanzia prestata dal Tesoro, sicché ne rimangono travolti automaticamente i corollari per i quali tal danno è imputabile al solo garante e solo questi ne deve rispondere.

Pertanto, mentre le censure mosse con il sesto e l'ottavo motivo sono infondate e da respingere, risulta corretta ed insuscettibile d'annullamento la conforme statuizione della Corte territoriale fondata su questa ragione.

Ne consegue che la ricorrente non ha interesse al settimo motivo (che investe l'altra *ratio decidendi* fondata sull'affermazione che, comunque, nella specie si doveva ritenere che la somma versata dal Tesoro e chiesta in restituzione afferisse al debito capitale ed agli interessi compensativi non essendo stato dimostrato che ineriva agli interessi moratori) in quanto il suo eventuale accoglimento non potrebbe portare all'annullamento della statuizione che rimane ancorata all'altra ragione — corretta, come s'è appena detto — che anche a mente della legge n. 44/1978, il garante ha diritto a rivalersi sul garantito anche delle somme versate a titolo di interessi moratori maturati dopo la scadenza del mutuo e l'operatività della propria obbligazione accessoria.

Questo motivo, perciò, è inammissibile.

In sintesi, quindi, si deve dichiarare inammissibile il settimo motivo e respingere tutti gli altri.

Se ne trae il rigetto del ricorso.

Sulla ricorrente, soccombente, devono gravare le spese del giudizio di cassazione. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 febbraio 1993, n. 1387 - *Pres. est.* Vela - *P. G.* Morozzo della Rocca (conf.) - Ministero dell'Industria e ISVAP (avv. Stato Fiumara) c. s.p.a. Sanremo in amm.ne controllata (avv. Di Gravio) e s.p.a. Sanremo in liq. coatta amm.va (avv. Jannotta).

Impugnazioni civili - Cassazione (ricorso per) - In genere - Impresa esercente attività di assicurazione - Decreto del tribunale di ammissione alla procedura di amministrazione controllata - Ricorso per cassazione ex art. 111 della Cost. da parte del Ministro dell'industria o dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni - Inammissibilità.

(art. 111 Cost.; artt. 41, 368, 369 cod. proc. civ.; art. 188 legge fall.; art. 7 legge 12 agosto 1982 n. 576).

È inammissibile il ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. avverso il decreto del Tribunale di ammissione alla procedura di amministrazione controllata di una impresa esercente attività di assicurazione, da parte del Ministro dell'Industria o dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni, che non sono stati parti di tale procedura e quindi non sono legittimati ad instaurare il giudizio di cassazione al suo riguardo, senza che possa rilevare la deduzione dell'esclusiva competenza ministeriale a provvedere sulle crisi temporanee delle imprese di assicurazione mediante

gestione commissariale, ai sensi dell'art. 7 della legge 12 agosto 1982 n. 576, in quanto tale rivendicazione non può assumere né i connotati propri del regolamento di giurisdizione ostandovi il carattere decisorio del provvedimento impugnato, né quelli della questione di giurisdizione di cui al secondo comma dell'art. 41 cod. proc. civ., la quale deve essere sollevata dal Prefetto ed essere assoggettata alle modalità prescritte dagli artt. 368 e 369 cod. proc. civ. (1).

(*omissis*) Al ricorso principale (del Ministero dell'Industria e dell'ISVAP) deve essere riunito il ricorso incidentale (del Commissario liquidatore della Sanremo in l.c.a.), in applicazione dell'art. 335 cod. proc. civ.

Comuni ad entrambi sono i primi due motivi, diretti a denunciare sia la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, in base all'assunto che dal vigente sistema normativo si evincerebbe l'impossibilità di assoggettare alla procedura di amministrazione controllata le imprese di assicurazione, alle cui crisi temporanee si provvede con la gestione commissariale disposta dal Ministro a norma dell'art. 7 legge 12 agosto 1982, n. 576; sia il difetto di competenza territoriale del tribunale di Velletri, essendo meramente fittizia — si dice — la sede sociale, indicata in tale città mentre l'impresa viene gestita a Roma.

Aggiunge poi il solo ricorso principale che non è congrua la fissazione della data di convocazione dei creditori (terzo motivo) e che molte-

---

(1) Non può non rilevarsi la insufficienza della motivazione della pronuncia della Corte sul punto della verifica dell'esistenza di un interesse del Ministero e dell'ISVAP all'impugnazione, il che rende ancor più inspiegabile la inusuale durezza di alcune espressioni della sentenza stessa (« va rilevato che entrambi — i ricorsi principale e incidentale — sono stati proposti senza tenere in alcun conto fondamentali principi del vigente sistema delle impugnazioni » ...). In effetti il ricorso MICA-ISVAP non poteva che essere inteso come diretto a rimuovere, — da parte dell'organo di vigilanza, nel perseguimento di un chiaro e non contestabile interesse pubblico (donde l'incomprensibilità del rilievo della Suprema Corte secondo cui le ragioni — dei ricorsi — non sarebbero state « del tutto dichiaratamente individuate dalle parti ») —, un provvedimento, quello di ammissione di un'impresa di assicurazioni ad amministrazione controllata, ritenuto abnorme. Non essendo stato proposto un ricorso ex art. 41, primo comma o secondo comma, cod. proc. civ., peraltro neanche prospettabile nella specie, ma — dichiaratamente — un ricorso ex art. 111 Cost., essenzialmente per violazione di legge in relazione alla normativa sulle assicurazioni private, poteva in effetti discutersi se il Ministero dell'industria e/o l'ISVAP fossero legittimati all'impugnazione: è certamente vero che in precedenti circostanze la Corte di cassazione, nel rilevare l'impugnabilità ex art. 111 Cost. del decreto di ammissione ad amministrazione controllata, si era pronunciata solo in relazione a ricorsi proposti dalla società sottoposta ad amministrazione controllata e dai creditori (cfr. le sentenze, citate nel ricorso, n. 644/71, 2987/71, 429/80, 2642/82, 7050/82); ma andava appunto verificato se potesse sussistere anche una legittimazione dell'organo

plici carenze di motivazione inficiano il provvedimento impugnato (quarto motivo).

Senonché i ricorsi sono inammissibili.

In essi non sono ravvisabili né un'istanza per regolamento preventivo di giurisdizione, a norma dell'art. 41, primo comma, cod. proc. civ., né la proposizione di una questione di giurisdizione riconducibile alla previsione del secondo comma di detto articolo.

Infatti, quanto alla prima ipotesi, deve rilevarsi che i ricorsi risultano proposti espressamente in virtù dell'art. 111 Cost., ossia giovandosi della ricorribilità « per violazione di legge » introdotta da tale disposizione nei riguardi di tutte « le sentenze » e quindi di tutti i provvedimenti decisori capaci, appunto perché tali, di incidere sulle situazioni sostanziali delle parti; perciò tendono alla cassazione, anche per ragioni diverse dal difetto di giurisdizione del giudice « a quo », di un provvedimento di merito, quale è, senza dubbio, il decreto di ammissione alla procedura di amministrazione controllata, che pure l'art. 188, primo comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267, aveva reso inoppugnabile (Cass., 20 dicembre 1982, n. 7050). Invece il regolamento di giurisdizione non può mai esser diretto alla cassazione di un provvedimento decisorio, in

---

di vigilanza, conseguente all'indubbio interesse di cui esso è portatore, interesse diverso e distinto, e magari contrastante, con quello della società *in bonis* e dei creditori inerti (che, del resto, non sono neanch'essi parti in senso formale nella procedura per l'emissione del decreto di ammissione alla procedura di amministrazione controllata). La novità della questione (che pur ha poi indotto la Corte a compensare le spese!) avrebbe richiesto un ben maggiore approfondimento e non affermazioni apodittiche.

Comunque, nel caso di specie, il sopravvenire del provvedimento ministeriale di messa in liquidazione coatta amministrativa della società aveva fatto perdere rilievo e interesse alla soluzione concreta del caso.

Si riportano, qui di seguito, le osservazioni svolte dall'Avvocatura nel ricorso sulla questione di fondo, a sostegno della tesi della non assoggettabilità alla procedura di amministrazione controllata delle imprese di assicurazione.

Imprese di assicurazione e amministrazione controllata.

L'art. 3 della legge fallimentare detta che « se la legge non dispone diversamente, le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa possono essere ammesse alla procedura di concordato preventivo e di amministrazione controllata, osservate per le imprese escluse dal fallimento le norme del settimo comma dell'art. 195 » e precisa espressamente che « le imprese esercenti il credito non sono soggette all'amministrazione controllata prevista da questa legge ».

Nessuna norma prevede in maniera esplicita la non assoggettabilità alla stessa procedura di amministrazione controllata delle imprese di assicurazione. Ciò ha indotto il tribunale di Velletri a ritenere che le imprese di assicurazione sono soggette alla procedura medesima. Il tribunale, peraltro, rendendosi conto, evidentemente, che la mancanza di una previsione esplicita di esclusione non è decisiva, potendosi l'esclusione dedurre dal sistema, ha

quanto, essendo ammesso « finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado », serve esclusivamente per ottenere la previa individuazione dell'autorità giurisdizionale cui va portata la causa.

Quanto alla seconda ipotesi — formulata, peraltro, solo dalla difesa del commissario ministeriale e solo per il primo motivo — essa è da escludere nell'attuale processo, perché questo non è stato introdotto dal prefetto e non si è svolto secondo le modalità prescritte dagli articoli 368 e 369 cod. proc. civ.

Posto, dunque, che si tratta formalmente di ricorsi per cassazione, va rilevato che entrambi sono stati proposti senza tenere in alcun conto fondamentali principi del vigente sistema delle impugnazioni.

Né il Ministro per il Commercio, per l'Industria e per l'Artigianato, né l'ISVAP sono parti della procedura di ammissione all'amministrazione controllata e pertanto non sono legittimati ad instaurare il giudizio di cassazione.

Le parti di tale procedura sono, infatti, il debitore, visto che proprio la sua istanza costituisce l'oggetto del provvedimento demandato al Tribunale, e i creditori, i quali possono essere indotti, per tutelare i propri interessi, a preferire la dichiarazione di fallimento (v. Cass., 19 gennaio 1984, n. 453). Il Ministro e l'ISVAP, invece, sono preposti alla vigilanza del settore assicurativo e non hanno alcun interesse da far valere nella procedura.

---

ritenuto opportuno precisare che la mancanza stessa « si giustifica con il fatto che, mentre per le imprese di credito è prevista, per il caso di difficoltà nei pagamenti, una procedura amministrativa di gestione controllata, per le imprese di assicurazione, invece, non è prevista una procedura analoga (sono previsti interventi ... che non hanno la finalità di risanamento dell'impresa in difficoltà che sono proprie dell'amministrazione controllata, tendendo, invece, al più limitato risultato di rimuovere alcune irregolarità di funzionamento) ».

La tesi posta a base del decreto di ammissione alla procedura è errata e il provvedimento adottato risulta emesso senza il relativo potere.

La dottrina è pacifica e uniforme nel senso della non assoggettabilità delle imprese d'assicurazione alla procedura di amministrazione controllata di cui alla legge fallimentare (non constano precedenti giurisprudenziali): cfr. VOLPE PUTZOLU, *La crisi dell'impresa di assicurazione* in *Giur. Comm.*, 1981, I, 661; LA TORRE, *Diritto delle assicurazioni*, vol. 1: *La disciplina dell'attività assicurativa*, Giuffrè, 1987, pag. 121: FANELLI, *Le assicurazioni*, Giuffrè, 1973, pag. 337; BAVETTA, *Impresa di assicurazione*, in *Encicl. dir.*, pag. 651).

Invero il sistema legislativo sulle assicurazioni prevede specifiche misure di risanamento dell'impresa. Si vedano, in particolar modo, l'art. 44 della legge n. 295/1978, che prevede un piano di risanamento e un piano di finanziamento a breve termine in caso di accertata insufficienza del margine di solvibilità e della quota di garanzia, e ora, con carattere di generalità auspicato ed opportuno, l'art. 7 della legge n. 576/1982, che prevede la possibilità di una gestione straordinaria dell'impresa pur « nei casi di gravi irregolarità nell'amministrazione, di gravi violazioni delle norme legali, regolamentari e statu-

Quanto al ricorso incidentale adesivo, piuttosto che attardarsi sulla disputa, insorta fra le parti, in ordine all'attuale idoneità dell'affissione del decreto di ammissione all'amministrazione controllata a far decorrere il termine di impugnazione pur dopo che la Corte costituzionale giudicò, con la sentenza 27 novembre 1980, n. 151, che tale forma di pubblicità lede i diritti di chi intende opporsi alla dichiarazione di fallimento (questione, peraltro, già risolta positivamente da Cass., 28 aprile 1982, n. 2642), si deve constatare che nel caso in esame la Società accettò in pieno il decreto adeguandovi il proprio comportamento (né poteva essere diversamente, avendolo essa stessa invocato): subito depositò cinquanta milioni per costituire un fondo per le spese correnti e prese a chiedere al giudice delegato le autorizzazioni occorrenti per finanziare società collegate e per definire con i sinistrati gli indennizzi (v., ad esempio, nel fascicolo del tribunale, i documenti nn. 13, 15, 21 e 27 che rispettivamente risalgono al 7, al 20 e al 23 giugno, nonché al 18 luglio 1989). Insomma, può con tranquillità concludersi che la procedura stava seguendo pacificamente il suo corso da più di un mese allorché sopravvenne il provvedimento ministeriale di assoggettamento alla liquidazione coatta, onde il ricorso del commissario liquidatore è sopravvenuto quando già era stata fatta acquiescenza al decreto del tribunale e si era quindi realizzata la condizione ostativa prevista dall'art. 329, primo comma, cod. proc. civ.

---

tarie che ne regolano l'attività o di grave e persistente inosservanza delle direttive emanate e delle disposizioni impartite dalle autorità preposte alla vigilanza »: trattasi chiaramente ed inequivocabilmente di provvedimenti di carattere provvisorio finalizzati al recupero dell'impresa di assicurazione afflitta da disfunzioni organizzative o di gestione o da difficoltà nei pagamenti, nella scia di un indirizzo normativo tendente a superare la logica meramente repressiva del sistema delle sanzioni previste nel t.u. 449/1959 (cfr., per un'attenta analisi delle varie misure, VOLPE PUTZOLU, *Controllo e risanamento delle imprese di assicurazione dopo la legge n. 576/82*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, pag. 667, e PARTESOTTI, *La riforma della vigilanza sulle assicurazioni*, in *Le nuove leggi commentate*, n. 2-3, 1987, pag. 344 e segg.).

In particolare la suddetta gestione commissariale è modellata sull'amministrazione straordinaria delle aziende di credito e, come appunto quest'ultima, svolge funzioni analoghe — *ma compatibilmente con le esigenze proprie del settore* — a quelle della ordinaria procedura di amministrazione controllata di cui alla legge fallimentare, non invocabile dunque né per le aziende di credito (per espressa disposizione di legge) né per le imprese di assicurazione (per deduzione logica del sistema normativo formatosi dopo la legge fallimentare).

E l'assoluta illogicità di ammettere per le imprese assicurative l'amministrazione controllata, con i suoi limiti per i pagamenti, risulta palese sol che si tenga presente la disciplina normativa che stabilisce termini perentori per il risarcimento dei danni R.C.A. per la tutela degli interessi della massa dei danneggiati e degli assicurati (O. F.).

Né può dirsi che il comportamento della Società quando era in funzione il commissario nominato dal tribunale è inopponibile al commissario liquidatore come *res inter alios acta.*

Che la s.p.a. Sanremo sia stata prima sottoposta ad amministrazione controllata e poi a liquidazione coatta amministrativa implica, ovviamente, non già che si tratti di due distinte entità, susseguitesi l'una all'altra nel tempo, ma solo che la stessa persona giuridica è passata attraverso due diverse procedure concorsuali, le quali ne hanno provocato il mutamento dell'organo rappresentativo.

Delle spese del giudizio di cassazione va dichiarata l'integrale compensazione, considerate la peculiarità della situazione donde è sorta la lite e le ragioni, non del tutto dichiaratamente individuate dalle parti, che ne hanno determinato la soluzione in questa sede (art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I Civ., 26 febbraio 1993, n. 2470 - *Pres.* Corda; *Rel.* Borruso; *P. M.* Tridico (concl. conf.) - P. Ceragioli ed altri (avv. Cossu, Paoli, Predieri, Pozzi, Marchetti, Scripelliti, Passalacqua, Filastò e Mannias) c. Ministero dei Beni culturali ed ambientali e Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Ferri).

Contratti (in genere) - Requisiti accidentali - Condizione - Condizione illecita o impossibile - Contrarietà all'ordine pubblico - Contrarietà al buon costume - Effetti - Fattispecie.

È nulla perché contraria all'ordine pubblico e al buon costume la clausola contrattuale con cui si apponga una condizione risolutiva consistente, come evento futuro ed incerto, nella commissione di un reato doloso da parte del contraente, il quale riceverebbe, attraverso la risoluzione del contratto, un premio ovviamente incompatibile con ogni principio giuridico e morale (nella fattispecie, di donazione allo Stato di un compendio di opere d'arte, si è ritenuta non avverata la condizione risolutiva consistente in eventuali provvedimenti dell'Amministrazione, ai sensi degli artt. 3, 5 o 35 legge 1089/1939 o comunque restrittivi della libera disponibilità di alcune altre opere non ricomprese nella liberalità, nel caso di assoggettamento di queste a sequestro penale) (1).

---

(1) La pronuncia si propone all'attenzione del lettore, oltre che per la peculiarità del caso sottoposto al suo esame, per l'estrema oculatezza della soluzione adottata.

Si riassume brevemente il fatto.

Nel 1968 gli eredi Bonacossi ebbero a donare allo Stato un vasto compendio artistico pervenuto a loro in eredità del defunto Alessandro Contini

(*omissis*) Le considerazioni addotte dalla Corte fiorentina (limitatamente a quelle che qui ancora interessano) sono così riassumibili:

1) la clausola inserita nell'atto di donazione, la cui interpretazione era controversa tra le parti, costituiva — contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato — una condizione risolutiva potestativa (e non un obbligo modale a carico del donatario);

2) certamente la finalità perseguita dai ricorrenti nell'atto di donazione *de quo* consisteva nell'esigenza di assicurarsi la piena disponibilità anche per l'esportazione, delle opere escluse dalla donazione, ma tale constatazione non poteva essere decisiva ai fini dell'interpretazione della clausola in esame, restando aperto il problema se tale finalità avesse trovato, in detta clausola, un riconoscimento così incondizionato ed ampio come quello ritenuto dal tribunale ovvero se le parti ritenessero che tale finalità fosse stata soddisfatta con riferimento al « non-esercizio » da parte della P. A. dei provvedimenti vincolativi previsti a tutela del patrimonio artistico;

3) contrariamente a quanto ritenuto dal tribunale, si doveva propendere per quest'ultima soluzione perché:

a) dalle trattative condotte dagli eredi con la Direzione generale per le Antichità e le Belle Arti risultava che l'ostacolo concreto che si erano proposti di superare era costituito proprio soltanto dal temuto esercizio da parte di quella P. A. dei poteri ad essa conferiti dalla legge n. 1089 del 1939 per vincolare l'alienazione e l'esportazione delle opere d'arte;

Bonacossi, antiquario fiorentino, con la sola esclusione di alcune opere da loro destinate ad esportazione. A questo fine, onde non incorrere nelle restrizioni imposte dalla legge n. 1089/1939, essi sottoposero la donazione alla condizione risolutiva che questi ultimi beni non fossero colpiti da notifica ex artt. 3 e 5, o dal divieto previsto dall'art. 35 legge cit., e che non venissero comunque assoggettati a provvedimenti aventi l'effetto di impedirne, vincolarne o limitarne la libera commerciabilità, anche all'estero.

Senonché, circa dieci anni dopo, queste stesse opere cadevano sotto sequestro, nell'ambito di un procedimento penale, dal quale peraltro gli eredi Bonacossi uscivano poi assolti, con sentenza passata in giudicato nel 1982. Dalla sia pur momentanea indisponibilità di tali beni, prendeva così le mosse la causa civile iniziata dagli eredi nel 1981 dinanzi al tribunale di Firenze il quale, in accoglimento della domanda, affermava giudizialmente l'avveramento della condizione risolutiva.

Ma, accogliendo invece il gravame dell'Amministrazione, la Corte d'appello di Firenze riformava la sentenza, sulla scorta di tutta una serie di argo-

b) solo, infatti, a detta legge fa riferimento la clausola *de qua* con specifica menzione dei provvedimenti sia di notifica (ex art. 3 e 5) sia di divieto (ex art. 35);

c) che i provvedimenti temuti, idonei a far scattare la condizione risolutiva fossero solo quelli previsti nella predetta legge e non altri di altro genere trovava conferma nel fatto che l'unico provvedimento previsto dai contraenti come inidoneo a far risolvere il contratto e, quindi, come eccezione (cioè la facoltà dello Stato di esercitare la prelazione per le opere vendute) fosse indicato proprio al termine della clausola e derivasse anche esso dalla legge del 1939. Se, invece, nella clausola fossero stati considerati come provvedimenti temuti *non* solo quelli previsti nella legge del 1939 ma anche altri di altro genere, allora sarebbe stato più logico (specie tenendo conto che il testo fu curato da esperti giuristi dopo lunghissima e attenta ponderazione) che l'eccezione pattuita fosse stata inserita a chiusura di tutto quanto riguardava tale legge e, quindi, prima di menzionare provvedimenti suscettibili di esser presi in base ad altre leggi;

d) all'uso nella clausola *de qua* della disgiunzione « o » e dell'avverbio « comunque » non poteva darsi un valore interpretativo decisivo, essendo compatibili con l'accoglimento dell'una come dell'altra tesi qui contrapposte;

e) neppure era decisivo il fatto che, essendo esaustiva l'enumerazione, nella clausola, dei provvedimenti vincolativi emanabili ex legge 1089 del 1939, gli altri provvedimenti indicati non avrebbero potuto che essere

---

menti interpretativi, di indole prevalentemente sistematica, quali l'essersi la clausola riferita soltanto a provvedimenti restrittivi scaturenti dalla stessa legge n. 1089 cit., il canone della buona fede, non potendosi concepire la disponibilità della stessa Amministrazione a perdere il donativo ove i donanti fossero poi stati sottoposti ad un'azione penale, ed infine la contrarietà ai *boni mores* della clausola, se appunto interpretata nel senso preteso dai Bonacossi, consentendosi così ai donanti di trarre ingente profitto dalla commissione di un reato.

La S.C. finisce col privilegiare proprio quest'ultimo argomento, consolidandone l'impianto giuridico.

Risolto definitivamente il problema della qualificazione della clausola in termini di condizione risolutiva e non già di *modus* (art. 793 cod. civ), con passaggi spediti e talvolta impercettibili, i giudici della legittimità si pongono dunque quello della sua portata.

La Corte non si sofferma sul carattere *meramente potestativo*, di una condizione risolutiva consistente nel reato commesso dallo stesso contraente nel

di natura diversa e individuabili proprio in ragione degli effetti ad essi ricollegabili qualunque fosse l'autorità (e quindi anche l'autorità giudiziaria) che li avesse emessi. Infatti l'adozione di formule, come quella in esame, risponde ad un'esigenza di generica cautela per fronteggiare la eventualità, non escludibile « a priori », o che possa essere sfuggita alle parti una qualche fattispecie che pur si voleva prendere in considerazione o per premunirsi rispetto a future modifiche delle vigenti disposizioni in materia in un arco di tempo lungo 12 anni;

f) tra i provvedimenti previsti nella clausola *de qua* non poteva farsi rientrare il sequestro penale, sia perché esso serve ad assicurare al processo i corpi di reato quali mezzi di prova ovvero quale prezzo, prodotto o profitto del reato in vista della loro confisca o della loro restituzione agli aventi diritto (mentre la finalità di tutela del patrimonio artistico rappresenta se mai, l'oggettività giuridica dei reati per i quali il P.M. procedette), sia perché il contratto deve essere interpretato secondo buona fede (art. 1366 cod. civ.) e, nel rispetto di tale criterio, nella specie non si poteva pretendere che lo Stato avrebbe mai potuto accettare di prevedere la possibilità di perdere la proprietà delle opere donategli qualora fosse stata esercitata l'azione penale per reati aventi ad oggetto le opere escluse dalla donazione e si fosse dovuto conseguentemente disporre il loro sequestro o altro provvedimento di vincolo. Se questa, infatti, fosse stata la comune intenzione delle parti, la clausola sarebbe risultata illecita per contrasto, se non con l'ordine pubblico, almeno con i

---

cui interesse è apposta. Evidentemente perché, mancando nel codice civile una sanzione di nullità analoga a quella prevista dall'art. 1355 per la condizione *sospensiva*, a stretto rigore del principio di *tassatività* delle cause di invalidità, dovrebbe ritenersi pienamente valida la clausola contenente una siffatta condizione risolutiva (in tal senso, Cass., 5631/85).

La stessa S.C. al contrario, dando maggior peso ad un'interpretazione teleologica della volontà delle parti, in relazione ai principi generali dell'ordinamento, conclude che, ove la condizione consentisse al donante la risoluzione del contratto mediante un illecito, si consentirebbe a questi di soddisfare *de iure* un interesse proprio con una condotta antigiuridica. Il che è evidentemente inaccettabile.

La condizione, in sostanza, si dovrebbe ritenere viziata da illiceità per contrasto con l'ordine pubblico (ed anche con il « buon costume »; richiamo quest'ultimo che può destare qualche perplessità, giusta la nozione sempre restrittiva, e circoscritta alla sfera del pudore, tradizionalmente adottata dalla S.C.).

Ma, anziché trarre dalla illiceità della condizione la conclusione che direttamente discenderebbe dall'art. 1354 cod. civ., e segnatamente la nullità del-

boni mores, in quanto con essa, in sostanza, si sarebbe venuta a configurare la possibilità per uno dei contraenti di trarre un profitto, tra l'altro ingentissimo, dalla commissione di un reato.

(*omissis*) Tutti i suesposti motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente, non solo perché ruotano tutti intorno a questioni fondamentalmente identiche quanto, sopratutto, perché per respingerli tutti è sufficiente la seguente considerazione.

È nulla perché contraria all'ordine pubblico e al buon costume la clausola contrattuale con cui si apponga una condizione risolutiva consistente, come evento futuro ed incerto a cui essa sia subordinata, nella commissione di un reato doloso da parte del contraente nel cui interesse la condizione è stata prevista. L'autore del reato, infatti, riceverebbe, in tal caso, attraverso la risoluzione del contratto, un premio ovviamente incompatibile con ogni principio giuridico e morale. Ciò è tanto vero che sarebbe da considerarsi sicuramente illecito il contratto di assicurazione diretto a garantire all'assicurato la copertura dei danni a lui derivanti dalla perpetrazione di un reato dal medesimo volontariamente commesso.

Pertanto, se i contraenti avessero inteso dare alla clausola *de qua* un contenuto siffatto (come, in sostanza i ricorrenti sostengono aver inteso nel consentire la donazione), non vi è dubbio che, a norma dell'art. 1419 cod. civ., l'intero contratto di donazione da essi posto in essere avrebbe dovuto essere considerato nullo e quindi improduttivo di alcun effetto, risultando pacifico, dal contesto di tutte le circostanze emerse, che la condizione risolutiva apposta in detto contratto era a tal punto essenziale per i donatori che certamente essi non lo avrebbero concluso senza di essa.

In questa situazione rettamente la Corte d'Appello ha ritenuto preferibile interpretare la clausola *de qua* come non inclusiva della ipotesi di reato sopramenzionata che avrebbe comportato la nullità e, quindi,

---

l'intero contratto (v. Cass., 2481/75), la S.C. ne circoscrive gli effetti al suo contenuto lecito, richiamandosi ai principi di ermeneutica contrattuale, e in particolare a quello *di conservazione*.

Stabilisce infatti la Corte che si deve far uso, in presenza dell'equivocità della clausola, del canone di cui all'art. 1367 c.c.; cosicché « nel dubbio, il contratto o le singole clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno ».

Sebbene tale principio sia sempre stato visto in posizione residuale rispetto a quelli direttamente ricavabili dagli artt. 1362 ss. cod. civ. (Cass.,

l'improduttività di qualsiasi effetto e della clausola stessa e — come già si è detto — di tutto il contratto. Dispone, infatti, l'art. 1367 cod. civ. che «nel dubbio, il contratto o le singole clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello in cui non ne avrebbero alcuno».

L'interpretazione data alla clausola *de qua* dalla Corte fiorentina appare tanto più logica e giuridicamente corretta se si considera che nella specie — a quanto sembra pacifico —, non vi è stato alcun provvedimento definitivo ablatorio delle opere d'arte di cui i donatori volevano garantirsi, in ogni modo possibile, la libera disponibilità, essendo intervenuto soltanto un sequestro penale (quindi un provvedimento cautelare e provvisorio) che — una volta accertata, come si afferma essere già avvenuto, l'insussistenza del reato per il quale fu momentaneamente disposto —, non priva certo i ricorrenti del diritto di rientrarne in possesso: situazione questa ancora più complessa (e diversa) rispetto a quella presupponente la commissione (effettiva) di un reato e che i ricorrenti, neppure nei ricorsi in esame, sostengono essere stata mai prevista da alcuno.

Essi, infatti, non arrivano ad affermare che la donazione avrebbe dovuto risolversi anche qualora essi avessero perduto il possesso delle opere d'arte, delle quali volevano conservare la piena disponibilità, *solo provvisoriamente* per effetto di un provvedimento soltanto cautelare, revocabile e che — a quanto è dato ritenere — hanno il più incondizionato diritto di far immediatamente revocare. (*omissis*)

2314/81; 573/83; 6806/83; 345/89; 1408/89), e certamente non sfuggendole l'importanza attribuita dai donanti alla condizione risolutiva dopo la conclusione del contratto (art. 1362, secondo comma, cod. civ.), la Corte utilizza il silenzio del dato testuale per salvare la validità del contratto; e ciò con l'attribuire alla clausola appositiva della condizione una portata che ne assicurasse la liceità, escludendo così proprio l'interpretazione dei donanti, che avrebbe invece comportato la nullità per illiceità dello scopo.

Su questa linea si era del resto già mossa Cass., 624/78 per la quale, in caso di illiceità penalmente sanzionata dello scopo del contratto, ove detto scopo possa anche, in ipotesi, ritenersi verosimile ma non sicuramente accertato, e qualora il negozio possa trovare giustificazione in altre ragioni lecite, la volontà negoziale deve essere attuata, favorendosi la validità del contratto.

Ci si trova in definitiva di fronte ad una decisione che, davanti alla scelta fra una pluralità di principi di diritto, ha saputo privilegiare la giurisprudenza *degli interessi*, rispetto a quella *dei concetti*, facendo giustizia di un caso evidente di abuso di contenuti contrattuali.

VITTORIO RUSSO

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 marzo 1993, n. 2757 - *Pres.* Montanari Visco - *Rel.* Nardino - *P.M.* Morozzo della Rocca (concl. diff.) - Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Arena G.) c. Salini Costruttori s.p.a. (avv. Di Trani e Cerruti).

Appalto (contratto di) - Appalto di opere pubbliche - Revisione prezzi - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Criteri di riparto.

Riguardo alla revisione dei prezzi negli appalti di opere pubbliche la posizione dell'appaltatore è di interesse legittimo nella fase in cui l'Amministrazione è chiamata a decidere se ricorrono o meno le condizioni per procedere alla revisione, salvo che questa sia stata resa convenzionalmente obbligatoria (prima della legge 22 febbraio 1973, n. 37), nel qual caso l'appaltatore ha un diritto soggettivo, e quindi la controversia sulla validità o sulla portata del contenuto precettivo dell'atto negoziale appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario; invece, una volta che la decisione di accordare la revisione sia stata adottata (il che può anche risultare in modo implicito da atti e comportamenti inequivoci della p.a.), il potere autoritativo deve ritenersi consumato e la posizione dell'appaltatore acquista consistenza di diritto soggettivo poiché la liquidazione del compenso revisionale non comporta una scelta tra interessi pubblici concorrenti (1).

(*omissis*) 1. Le Amministrazioni ricorrenti, denunciando « difetto di giurisdizione (art. 360 n. 1 cod. proc. civ.) », osservano:

a) che nel contratto di appalto 10 luglio 1969 « era stato puntualmente previsto che la soc. Salini avrebbe avuto diritto alla revisione dei prezzi, ove la variazione dei costi fosse risultata superiore al 10 % »;

---

(1) Giurisprudenza consolidata. La sentenza riassume i principi elaborati dalle Sezioni Unite sul riparto di giurisdizione in tema di revisione prezzi negli appalti pubblici. Da ultimo si veda: Cass., Sez. Un., 2 giugno 1992, n. 6666, nel senso della giurisdizione ordinaria sulla domanda di revisione in virtù di apposito patto contrattuale (anteriormente all'entrata in vigore della legge 22 febbraio 1973, n. 37, che lo ha vietato) nonché della configurabilità di un riconoscimento tacito della revisione attraverso comportamenti concludenti della p.a., esclusi gli atti interni; Cass., Sez. Un., 13 aprile 1988, n. 2915, nel senso che il diritto dell'appaltatore alla revisione del prezzo e la sua conseguente tutelabilità davanti al giudice ordinario non sono esclusi dal

b) che l'amministrazione « non aveva contestato il diritto della società di ottenere i compensi revisionali anzi li aveva corrisposti nella intera misura contrattuale »;

c) che la presente controversia ha ad oggetto « questioni del tutto sottratte a discrezionalità ed attinenti a posizioni di diritto soggettivo, sostenendosi dall'impresa che l'amministrazione aveva un preciso e inderogabile obbligo di corrispondere i compensi revisionali da essa pretesi e sostenendosi per contro dall'amministrazione che né dal contratto né dalla legge n. 37/73 sorgeva il diritto fatto valere »;

d) che « l'impresa aveva sostenuto, già con la proposizione del ricorso, la tesi della sopravvenuta invalidità dei patti contrattuali a fronte della « cogenza ed obbligatorietà della normativa regolante l'attività della pubblica amministrazione ».

Sulla base di tali rilievi e richiamando la giurisprudenza in materia di questa Corte, le ricorrenti concludono affermando che la cognizione della presente controversia appartiene al giudice ordinario e che l'opposta statuizione del Consiglio di Stato (il quale ha ritenuto giurisdizionalmente competente il giudice amministrativo) è erronea, perché si discosta dai principi costantemente enunciati da queste Sezioni Unite in tema di riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario in relazione alle controversie aventi ad oggetto la revisione dei prezzi di appalti di opere pubbliche.

2. La censura è fondata.

È opportuno preliminarmente ricordare che — come risulta dalla decisione impugnata — la clausola n. 4.17 del contratto di appalto del luglio 1969 (interamente riprodotta nel ricorso per cassazione), mentre riconosceva il diritto dell'appaltatore alla revisione dei prezzi secondo la

---

riconoscimento sottoposto ad una condizione che attenga solo alla concreta attuazione del riconoscimento stesso di per sé già esaustivo del potere discrezionale; nonché Cass., 7 novembre 1990, n. 10723, in questa *Rassegna*, 1991, I, 257, con nota di A. Cingolo, *Revisione dei prezzi nell'appalto di opere pubbliche: posizioni giuridiche soggettive dell'appaltatore e determinazione del prezzo corrente alla data dell'offerta;* Cons. di Stato, 6 dicembre 1988, n. 798, in *Foro amm.*, 1989, 1, 162, con nota di Savo Amodio, *Riparto di giurisdizione in materia di revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche;* Cass., Sez. Un., 13 gennaio 1989, n. 107, in *Foro it.*, 1989, I, 3464; Cass., Sez. Un., 15 ottobre 1987, n. 7622, *ivi*, I, 2980; Cass., Sez. Un., 28 maggio 1987, n. 4784; Cass., Sez. Un., 5 aprile 1986, n. 2368, in questa *Rassegna* 1986, I, 303. (F. S.)

normativa all'epoca vigente (legge n. 1481/63, d.l.C.p.S. n. 1501/47, legge n. 463/64 e successive modificazioni), ove i costi fossero variati in misura superiore al 10 %, stabiliva nel contempo che la revisione sarebbe rimasta « inoperante su una quota dell'importo complessivo dell'appalto pari al dieci per cento di esso ».

La legittimità di questo regolamento pattizio della revisione è stata contestata, nel 1973, dalla soc. Salini, la quale avanzava la pretesa di ottenere la revisione sull'intero corrispettivo dell'appalto, sostenendo la nullità dell'anzidetta clausola, sia secondo le leggi vigenti all'epoca della stipulazione del contratto, sia — ed a maggior ragione — alla stregua dello *jus superveniens*, costituito dalla legge 22 febbraio 1973, n. 37, che con l'art. 2 dispose che « la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi è ammessa, secondo le norme che la regolano, con esclusione di qualsiasi patto in contrario o in deroga ».

Il T.A.R. del Lazio e, successivamente, il Consiglio di Stato accolsero parzialmente tale assunto, affermando che la clausola in questione non era più operante, perché sostituita dalla norma imperativa di cui al citato art. 2, limitatamente a quella parte del rapporto che non era stata ancora eseguita alla data di entrata in vigore della legge n. 37/73.

3. Avuto riguardo a tali (non controverse) circostanze, non ritiene la Corte che la pronuncia impugnata si allinei — come il Consiglio di Stato afferma — ai « consueti canoni giurisprudenziali vigenti in materia, e segnatamente a quelli relativi ad un riconoscimento solo parziale della spettanza della revisione ».

Invero, sulla questione riproposta dalle Amministrazioni ricorrenti, la giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass., Sez. Un., dal n. 1363 al n. 1369 del 1983; nn. 3790, 4088, 4341 del 1985; nn. 4784 e 7623 del 1987; nn. 3269, 5417, 12175 del 1990; n. 1849 del 1991; n. 6666 e 6669 del 1992) è da tempo consolidata sui seguenti principi:

— riguardo alla revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche l'appaltatore ha — di regola — una posizione di interesse legittimo, correlata al potere discrezionale della pubblica amministrazione di concedere o meno la revisione, salvo che questa sia stata resa convenzionalmente obbligatoria, al verificarsi di determinate condizioni, in forza di una esplicita clausola contrattuale stipulata ai sensi dell'art. 1 del d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501 (e successive modifiche) ed avente inequivoco contenuto derogativo della disciplina legale. In tale ipotesi — e limitatamente al periodo in cui erano validi simili accordi preven-

tivi (poi vietati dalla legge 22 febbraio 1973, n. 37) — spetta all'appaltatore un vero e proprio diritto soggettivo alla revisione dei prezzi, azionabile avanti al giudice ordinario;

— peraltro, la posizione dell'appaltatore è di interesse legittimo soltanto nella fase in cui l'Amministrazione è chiamata a decidere se ricorrano o meno le condizioni per procedere alla revisione, poiché tale determinazione implica valutazioni discrezionali ed unilaterali che attengono alla cura di preminenti interessi pubblici; ma, una volta che la decisione di accordare la revisione sia stata adottata, il potere autoritativo della p.a. deve ritenersi consumato e la posizione dell'appaltatore acquista consistenza di diritto soggettivo, nulla rilevando che possa insorgere tra le parti controversia sull'ammontare del compenso revisionale, poiché la liquidazione di tale compenso involge solo la individuazione dei criteri e parametri da applicare, ma non comporta una scelta tra interessi pubblici concorrenti;

— Non è necessario che il riconoscimento del diritto dall'appaltatore sia espresso in provvedimenti formali della p.a., potendo esso risultare anche in modo implicito da atti e comportamenti inequivoci degli organi amministrativi competenti, che postulino il positivo esercizio del potere in ordine all'*an* della revisione;

— appartengono, di conseguenza, alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie inerenti alla pretesa di revisione dei prezzi dell'appalto, riferita all'intera opera che ne forma oggetto, ad una parte di essa o a specifiche partite di lavori, quando in ordine a tali oggetti manchi (o non sia ad essi estensibile) il riconoscimento dell'ente pubblico committente; spettano invece alla cognizione del giudice ordinario tutte le altre controversie relative alla concreta determinazione del maggior compenso dovuto all'appaltatore, sul presupposto dell'intervenuto riconoscimento del diritto alla revisione e dell'assunzione della corrispondente obbligazione da parte dell'Amministrazione appaltante.

A quest'ultimo riguardo importanti puntualizzazioni sono contenute nella sentenza di questa Corte n. 4784/87 cit., nella quale si afferma, con il richiamo di altre pronunce conformi, che « le controversie nascenti tra le parti riguardano interessi legittimi soltanto allorché si dibatta sulle situazioni tutelate dal procedimento amministrativo di revisione e non si discuta, invece, sulla validità o sulla interpretazione delle clausole contrattuali o sulle posizioni soggettive che derivano dalle norme del codice civile o della legislazione speciale concernenti il rapporto con-

trattuale ». Aggiunge la sentenza che il potere autoritativo dell'Amministrazione di procedere o meno alla revisione « può configurarsi soltanto nei casi di assenza di esplicite clausole contrattuali riguardanti la revisione dei prezzi per variazioni dei costi di appalto », mentre « al contrario, nelle ipotesi in cui il fenomeno revisionale sia stato comunque preso in considerazione dai contraenti in un'apposita clausola del contratto di appalto, la successiva controversia in ordine alla validità o alla portata del contenuto precettivo dell'atto negoziale sfugge all'esame del giudice amministrativo, in quanto investe la cognizione di posizioni soggettive che traggono titolo da un atto di natura paritetica, rispetto al quale sono, quindi, configurabili solo conflitti intersoggettivi sulla sussistenza o meno del diritto dell'appaltatore alla revisione ».

Sulla base di tali considerazioni questa Corte ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, nella controversia decisa con la menzionata sentenza n. 4784/87, individuando il *thema decidendum* nella « questione relativa alla validità ed operatività della clausola — inserita, anteriormente alla legge n. 37 del 1973, nel contratto di appalto — ...di rinuncia dell'appaltatore alla revisione dei prezzi... , « e ritenendo ininfluente, ai fini della pronuncia sulla giurisdizione, in una « tipica controversia di natura negoziale..., il carattere negativo della clausola... di esclusione della revisione, in quanto l'interpretazione e l'applicazione relative pongono pur sempre una questione di diritto soggettivo... ».

Non è superfluo ricordare che, nel caso come innanzi deciso, sia il T.A.R. che il Consiglio di Stato avevano dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, correttamente escludendo che il giudizio avente ad oggetto l'accertamento della (asserita) nullità di detta clausola, per effetto della sopravvenuta legge n. 37 del 1973, o della sua perdurante operatività nel rapporto contrattuale precedentemente costituito, riguardasse situazioni tutelate dalle norme del procedimento amministrativo di revisione e qualificabili come interessi legittimi.

È inoltre opportuno richiamare, per completezza, quanto statuito da queste Sezioni Unite, in tema di « riconoscimento parziale » del diritto dell'appaltatore alla revisione, con la recente sentenza n. 6669/92 (oltre che con le precedenti decisioni in essa menzionate).

« Parziale » è il riconoscimento che non si riferisce all'intera opera, ma risulta inequivocabilmente limitato a particolari lavori o a specifiche partite di lavori, con esplicita o implicita esclusione di altri, avuto riguardo alla loro natura oggettiva ovvero al tempo in cui la relativa esecuzione è avvenuta (cfr. anche Cass., Sez. Un., n. 7623/87). Non basta, quindi,

una qualsiasi contestazione sul « profilo cronologico » del rapporto contrattuale per ritenere limitato o parziale il riconoscimento, a tal fine richiedendosi che la revisione sia stata concordata soltanto « per determinati lavori compiuti in determinati periodi di tempo, proprio in base a certe variazioni di costo intervenute per *quel* tipo di lavori durante *quel* periodo di tempo » (così anche Cass. Sez. Un. n. 1366/83, che ribadisce testualmente quanto già affermato da Cass., Sez. Un., n. 5333/80).

4. Alla luce dei suesposti princìpi si deve escludere che la presente controversia abbia ad oggetto — come ritenuto dal Consiglio di Stato — l'*an* della revisione e che la posizione soggettiva dedotta in giudizio dall'appaltatore sia correlabile all'esercizio, da parte dell'ente committente, del potere autoritativo di concedere o negare la revisione stessa. Dalle vicende innanzi riferite risulta che siffatto potere era già stato esercitato dalla p.a. al momento della stipulazione del contratto di appalto, desumendosi con chiarezza dalla clausola n. 4.17 che la revisione era stata ammessa per l'intera opera, pur essendo stata posta a carico dell'appaltatore, a titolo di « alea contrattuale », una quota non revisionabile pari al 10 % del corrispettivo globale dell'appalto. Erano stati, quindi, già valutati in sede negoziale gli interessi pubblici alla cui tutela è preordinato il suddetto potere e non residuava spazio per una ulteriore e diversa ponderazione di tali interessi, da parte dell'amministrazione, che comportasse una modificazione unilaterale dei patti contrattuali in ordine alla (già concessa) revisione dei prezzi. I contraenti avevano esplicitamente preso in considerazione il « fenomeno revisionale » e lo avevano consensualmente regolato nel modo innanzi descritto, sicché l'appaltatore aveva ormai acquisito il diritto di ottenere la revisione, nelle circostanze obiettive ed alle condizioni concordate, e nessun'altra determinazione poteva adottare a tal riguardo l'amministrazione appaltante, che aveva assunto la correlativa obbligazione di natura privatistica.

Questi rilievi sono già sufficienti a dimostrare che la controversia attiene non all'*an* ma al *quantum* del compenso revisionale, trattandosi di stabilire se la base di calcolo del compenso medesimo debba essere costituita dal 90 % del corrispettivo complessivo dell'appalto, in applicazione della clausola negoziale, ovvero dall'intero corrispettivo, come preteso dalla soc. Salini (anche) sulla base dello *jus superveniens* (legge 22 febbraio 1973 n. 37), che avrebbe, a suo avviso, privato di efficacia il patto « limitativo » dell'importo revisionabile. L'accoglimento dell'una o dell'altra delle cennate soluzioni incide unicamente sull'ammontare delle

spettanze dell'appaltatore, fermo ed incontestato restando il suo diritto, nascente dal contratto, alla revisione dei prezzi; e la maggior somma, pretesa dalla soc. Salini e negata dall'Amministrazione, costituisce il reale oggetto del dibattito giudiziale, tanto vero che, per disattendere la pretesa avanzata dall'appaltatore, l'Amministrazione committente, non invocò il proprio potere di concedere, o non, la revisione, limitatamente al 10 % del corrispettivo dell'appalto, e tanto meno espresse la volontà di esercitare in senso negativo tale potere per esigenze di tutela di pubblici interessi, ma sostenne unicamente — come già si è detto — l'inapplicabilità della nuova normativa sulla revisione ai contratti stipulati in precedenza e la conseguente validità della disciplina negoziale anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 37 del 1973.

Non trova, dunque, riscontro nella (pacifica) relazione processuale l'affermazione del Consiglio di Stato secondo la quale non sarebbero in questione, nella specie, « posizioni nascenti dal contratto o inerenti al contratto ». È, invece, fuor di dubbio che la pretesa dedotta in giudizio dalla soc. Salini trae origine proprio e soltanto dal contratto di appalto ed in particolare dalla clausola regolatrice della revisione, interpretata alla stregua dello *jus superveniens*; e su questo tema si è incentrato il dibattito in entrambi i gradi del giudizio avanti al giudice amministrativo.

Il Consiglio di Stato, infatti, dopo aver dimostrato che « quanto contrattualmente stabilito » in ordine alla revisione non contrastava con il « generale principio dispositivo » sancito in materia dalle leggi previgenti, si è posto correttamente il quesito « se... la norma imperativa » (art. 2 legge n. 37/73) « intervenga sul rapporto contrattuale in questione e se tale intervento si estrinsechi in una retroattiva sostituzione legale della clausola contrattuale o in una modificazione legale della disciplina del rapporto in esecuzione, limitata al tempo successivo alla sua entrata in vigore ». In quest'ultimo senso lo stesso Consiglio di Stato ha risolto la questione concernente gli effetti della nuova legge sul regolamento convenzionale della revisione, affermando che l'art. 2 della legge n. 37/73 era « improduttiva di una nullità originaria della clausola n. 4.17 », ma modificava *ex nunc* (cioè dalla data della sua entrata in vigore), « per automatismo legislativo..., la disciplina pattizia, sostituendosi ad essa ».

Così ragionando, i giudici amministrativi hanno esplicitamente riconosciuto che la controversia attiene alla validità ed alla portata di una specifica clausola contrattuale, sulla cui (ulteriore) applicabilità al rapporto controverso essi hanno giudicato, ma hanno trascurato di conside-

rare che le posizioni giuridiche dell'appaltatore, nascenti dal contratto, hanno natura di diritti soggettivi, non di interessi legittimi, e che la scelta dello strumento negoziale paritetico per la disciplina della revisione dei prezzi presuppone il superamento (e la « consumazione ») del potere della p. a. di valutare discrezionalmente la sussistenza delle condizioni per procedere, o non, alla revisione.

Si deve, pertanto, ribadire che la controversia ha ad oggetto il criterio di liquidazione del compenso revisionale, con riferimento alla base di calcolo del medesimo, e quindi l'ammontare delle spettanze dell'appaltatore alla stregua del contratto e della sopravvenuta norma imperativa.

Siffatte controversie, secondo la costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite, innanzi richiamata, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario; e non v'è motivo di discostarsi da questo uniforme orientamento nella presente fattispecie.

Resta da puntualizzare che neppure sotto il profilo dell'asserito « riconoscimento parziale » la contraria soluzione accolta dal Consiglio di Stato può essere condivisa.

È, invero, evidente che, in applicazione dei criteri innanzi enunciati (cfr., in particolare, la citata sentenza n. 6669/92), non è ravvisabile nel caso in esame alcuna delle ipotesi in cui la giurisprudenza ritiene « parziale » il riconoscimento, da parte dell'Amministrazione committente, del diritto dell'appaltatore alla revisione dei prezzi.

La clausola n. 4.17 non fa, infatti, riferimento ad una parte soltanto delle opere appaltate, escludendone altre dalla revisione concordata, né limita il diritto al compenso revisionale a « determinati lavori compiuti in un determinato periodo di tempo », in considerazione della natura delle opere eseguite e delle variazioni dei costi intervenute in quel particolare arco di tempo, ma riguarda le opere ed i corrispettivi nella loro globalità, pur se riduce la base di calcolo di detto compenso, lasciando una percentuale di « alea » a carico dell'appaltatore e così incidendo sull'ammontare delle sue spettanze.

5. Le considerazioni fin qui svolte conducono all'accoglimento del ricorso. La decisione impugnata deve essere, di conseguenza, cassata senza rinvio, siccome pronunciata da un giudice privo di competenza giurisdizionale ed in violazione delle norme e dei princìpi che regolano il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

6. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese dell'intero processo.

P. Q. M.

la Corte accoglie il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa senza rinvio la decisione impugnata; dichiara compensate tra le parti le spese dell'intero processo.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO - Ad. Plen. - 6 febbraio 1993 n. 3 - *Pres.* Crisci - *Est.* Lignani - Comune di Roma (avv. Brigato) c. Codacons ed altri (avv. Rienzi) ed altri (n.c.).

Enti pubblici - Comuni - Autorizzazione a stare in giudizio - Autorizzazione in sanatoria - Fattispecie - Ammissibilità.

Circolazione stradale - Centro storico - L. 24 marzo 1989 n. 122 - Istituzione zone a traffico limitato - Provvedimenti autorità locale - Contenuto - Sindacabilità.

La costituzione in giudizio di un ente, nella specie un Comune, è valida ed efficace, a condizione che intervenga la delibera di autorizzazione in sanatoria ad agire o resistere in giudizio da parte della autorità competente, nella specie la Giunta Comunale, anche qualora il Sindaco abbia già posto in essere i relativi atti, ed anche se siano scaduti i termini processuali, sempreché la causa non sia passata in decisione (1).

Le disposizioni contenute nella legge n. 122 del 1989, riguardante le misure per eliminare gli inconvenienti causati dall'eccessivo afflusso di autoveicoli nei centri urbani, non contengono regole tassative che vincolino in modo assoluto l'autorità amministrativa e sono sindacabili dal giudice amministrativo in sede di legittimità, eventualmente anche in termini di ragionevolezza (2).

(*omissis*) 1. Si deve risolvere innanzi tutto la questione dell'ammissibilità dell'appello del Comune, sia per il suo carattere preliminare, sia perche è la questione che ha determinato la rimessione della causa a quest'Adunanza plenaria.

1.1. In punto di fatto, il mandato a proporre l'appello è stato conferito dal Sindaco senza una previa deliberazione della Giunta — organo

---

(1) L'Adunanza Plenaria, con la decisione in esame, ha ritenuto che può considerarsi utile l'autorizzazione ad agire o resistere in giudizio, adottata dalla Giunta comunale quando il Sindaco abbia già posto in essere i relativi atti, ed anche se siano scaduti i termini processuali, sempreché la causa non sia passata in decisione: cfr., in termini, Cass., Sez. Un., 26 aprile 1991, n. 4621, in *Mass. Foro it.*, 1991, p. 389-390.

(2) Cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 1992, n. 1168, in *Il Cons. Stato*, 1992, I, 1564.

competente a deliberare in materia di liti attive e passive, ai sensi della legge n. 142 del 1990. La Giunta ha deliberato successivamente, in via di ratifica, e l'atto è stato prodotto in giudizio prima del passaggio in decisione. Peraltro, mentre nessun dubbio è stato avanzato riguardo alla tempestività di tale produzione, si è posto il problema se alla ratifica si potesse riconoscere efficacia sanante con effetto *ex tunc*, a nulla rilevando in contrario il fatto che essa sia stata deliberata dopo la scadenza del termine per appellare.

1.2. Conviene sottolineare che il problema così prospettato non può essere risolto richiamando puramente e semplicemente la copiosa giurisprudenza formatasi in relazione alla delibera di agire o resistere in giudizio, adottata in via d'urgenza dalla giunta e ratificata poi dal consiglio, nel regime anteriore alla legge n. 142 del 1990. In quell'ordinamento era pacifica l'utilità della ratifica consiliare, ancorché deliberata *in extremis*, ritenendosi necessario soltanto che essa fosse prodotta in giudizio prima della spedizione della causa a sentenza.

Ma ciò veniva detto nel contesto di un sistema nel quale l'atto della giunta comunale era legittima espressione di una competenza propria, sia pure conferita a titolo interinale; ed era dunque sin dall'origine valido ed efficace, benché bisognevole di una ratifica che rendesse definitivi i suoi effetti. Era fisiologico, del resto, che la ratifica sopravvenisse a termini scaduti, e non prima, giacché se il consiglio fosse stato in grado di provvedere tempestivamente non vi sarebbe stato luogo all'esercizio dei poteri interinali della giunta.

Nel caso presente, invece, si discute, di un atto posto in essere dal sindaco, quale organo monocratico, nell'ambito di un sistema che ha devoluto alla giunta molte competenze già del consiglio, ha praticamente soppresso l'istituto della deliberazione d'urgenza (salve ipotesi marginali) e comunque non attribuisce al sindaco il potere di esercitare in tal guisa questa o quella competenza della giunta. Peraltro l'atto del sindaco — conferimento del mandato — non può dirsi adottato con l'intenzione di surrogarsi interinalmente in poteri altrui, con la giustificazione (fondata o meno) dell'urgenza: si tratta, invero, di un atto che rientra nelle competenze proprie ed istituzionali del sindaco, salva la necessità dell'autorizzazione della giunta.

1.3 Ora, in ogni caso in cui l'organo di un ente pubblico, per compiere atti giuridici e negoziali ai quali è legittimato nella sua veste di rappresentante esterno, deve previamente essere autorizzato da un organo deliberante dello stesso ente, si ammette, in via generale, che l'autorizzazione possa intervenire anche in via di sanatoria; in tali casi si suol dire anche che l'autorizzazione preventiva può essere surrogata da un'approvazione successiva.

Ciò perché scopo della norma, dettata nell'interesse pubblico, è quello di devolvere ad un organo collegiale la valutazione circa la convenienza, l'opportunità o la necessità del compiere quell'atto, che l'organo monocratico è competente a porre in essere. Se questa valutazione di merito, per qualsivoglia ragione, non è preventiva come di norma, ma comunque viene formulata in senso positivo prima che il vizio, prodotto dalla sua temporanea mancanza, sia stato fatto valere e definitivamente dichiarato (la sanatoria, invero, è ammessa ancora in sede d'impugnazione contro l'atto viziato: cfr. legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 6), appare conforme allo spirito della norma ritenere che le finalità pubblicistiche perseguite siano state comunque raggiunte, e che l'atto posto in essere dall'organo monocratico possa considerarsi legittimo e pienamente operante per il sopravvenire in tempo utile di un elemento che lo condizionava.

Quella delibera dell'organo collegiale, infatti, non è necessaria per conferire il potere di rappresentanza di cui il soggetto agente è già rivestito nei confronti dei terzi, ma solo per rendere legittimo l'atto, dal punto di vista interno dell'ente. In caso contrario, e cioè se l'approvazione (o autorizzazione in sanatoria, o ratifica che dir si voglia) venga tacitamente od espressamente negata, e l'iniziativa assunta dal legale rappresentante produca effetti pregiudizievoli per l'ente, vi sarà luogo all'accertamento della relativa responsabilità.

1.4 In materia contrattuale, anzi, si ritiene che la dichiarazione negoziale di volontà, fatta dal legale rappresentante (sindaco) in difetto dell'autorizzazione dell'organo deliberante non necessiti neppure di una siffatta sanatoria o approvazione per essere pienamente produttiva di effetti nei rapporti con i terzi: il negozio, infatti, è annullabile solo ad iniziativa dell'ente. In sostanza, si applicano anche agli enti pubblici gli artt. 1398 e 1441 del cod. civ.

Al riguardo, la Corte di cassazione, con sent. 10 aprile 1978, n. 1668, ha osservato quanto segue: « In tema di vizi concernenti l'attività negoziale degli enti pubblici, l'inesistenza della deliberazione dell'organo competente a stipulare un contratto di diritto privato comporta un vizio procedimentale afferente la successiva stipulazione del contratto. Tale vizio incide sull'*iter* formativo della volontà dell'ente; *iter* normativamente predisposto al fine di garantire il corretto raggiungimento degli interessi pubblici concretamente perseguiti ed il relativo controllo, con l'effetto che il negozio comunque stipulato è annullabile ad iniziativa esclusiva dell'ente pubblico contraente, analogamente a quanto dispone l'art. 1441 cod. civ. ». Nello stesso senso è la sent. n. 2741 del 21 aprile 1983.

Queste massime riguardano l'attività negoziale di diritto privato e non quella processuale. Tuttavia fra le due forme di attività possono rinvenirsi analogie, in particolare riguardo al fatto che nel loro esercizio l'ente, pur se persegue, come normalmente accade, interessi pubblici, non

si avvale di speciali poteri autoritativi ma si sottomette alle regole del diritto comune ed agisce quindi *uti privatus*.

Il richiamo appare comunque utile per evidenziare la rilevanza che va attribuita, nei procedimenti concernenti le iniziative esterne degli enti pubblici rivolte alla tutela dei loro interessi, all'effettivo apprezzamento del fine pubblico da parte degli organi competenti, nell'ambito del procedimento.

1.5 Con specifico riguardo poi all'attività processuale, anzi più particolarmente al problelma dell'autorizzazione ad agire in giudizio, la stessa Corte di cassazione ha ripetutamente affermato l'utilità della delibera adottata in sanatoria: ciò è stato detto, da ultimo, con sent. 26 aprile 1991, n. 4621.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, sino ad ora, appare prevalentemente orientata in senso contrario, ma si registrano tuttavia decisioni, come VI Sez., 2 novembre 1983, n. 804, ispirate al criterio più estensivo.

L'Adunanza plenaria, condividendo le considerazioni di carattere generale sopra svolte, ritiene che possa considerarsi utile l'autorizzazione ad agire o resistere in giudizio, adottata dalla Giunta comunale quando il Sindaco ha già posto in essere i relativi atti, ed anche se siano scaduti i termini processuali, sempreché la causa non sia passata in decisione.

1.6 In genere, così presso la magistratura ordinaria come presso quella amministrativa, l'utilità della delibera in sanatoria risulta fondata sull'affermazione che l'autorizzazione ad agire o a resistere in giudizio attiene « all'efficacia e non alla validità » della costituzione in giudizio dell'ente. Quest'ultima affermazione meriterebbe forse di essere meglio puntualizzata: ed invero risulta pronunciata in contesti nei quali si dava comunque per pacifico che gli atti processuali compiuti dal procuratore e difensore legale sulla base di un mandato conferito senza previa autorizzazione fossero a loro volta pienamente validi o quanto meno convalidabili, anche retroattivamente, mediante una delibera in sanatoria. Che è quanto dire che la costituzione in giudizio, non preceduta dall'autorizzane, produce intanto i suoi effetti processuali, ed è, dunque, non solo valida, ma anche « efficace ». Ciò posto, con riguardo alla problematica in esame, sembra dunque più appropriato concludere che l'efficacia e la validità della costituzione in giudizio sono attuali, ma *sub condicione*: verificandosi quest'ultima, ossia intervenendo la delibera di autorizzazione in sanatoria (o di approvazione) quell'efficacia s'intende definitivamente acquisita, grazie all'integrazione del procedimento previsto dalla legge.

Conviene tuttavia sottolineare un'importante differenza fra l'attività negoziale di diritto privato e quella processuale. Nell'ambito della prima, si può ravvisare un onere della controparte negoziale di accertarsi, prima

di stipulare, se il legale rappresentante dell'ente pubblico sia debitamente autorizzato: se la controparte trascura tale accertamento, si deve presumere che essa, valutati i vantaggi che le derivano dal negozio, abbia accettato il rischio di un eventuale annullamento; pertanto è ragionevole precluderle di far valere, in prosieguo, il difetto di autorizzazione per sottrarsi all'esecuzione del contratto, mentre l'ente pubblico conserva la facoltà di chiedere l'annullamento.

Nell'ambito del processo. è compito del giudice verificare, occorrendo anche d'ufficio, la regolarità degli atti processuali: ne deriva, come accennato, che l'atto processuale compiuto dal sindaco senza autorizzazione può e deve essere dichiarato inammissibile dal giudice, una volta che la causa sia passata in decisione e non sia intervenuta la delibera di conferma e sanatoria.

1.7 In applicazione di questi principi, l'appello proposto nel presente giudizio dal sindaco va giudicato ammissibile.

2. Nel merito, si osserva quanto segue.

La legge 24 marzo 1989, n. 122, contenente misure per eliminare gli inconvenienti causati dall'eccessivo afflusso di autoveicoli nei centri urbani, contiene, fra l'altro, disposizioni di modifica dell'art. 2 del « codice della strada » (testo unico sulla circolazione stradale, del 1959) allora vigente.

In particolare, l'art. 12 della legge introduce nell'art. 2 del t.u., dopo le definizioni di « centro abitato », « strada », « autostrada », ecc., le nuove definizioni di « area pedonale urbana » e di « zona a traffico limitato ». La prima è definita come zona urbana interdetta alla circolazione dei veicoli, salvo consenso per i velocipedi e per i veicoli al servizio di invalidi con limitate capacità motorie; la seconda è definita come area in cui l'accesso e la circolazione sono limitati ad ore prestabilite e/o a particolari categorie di utenza o di veicoli.

L'art. 13 della legge attribuisce ai comuni il compito di delimitare le aree pedonali urbane e le zone a traffico limitato, precisando che a questi fini si dovrà tener conto « degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio ». Queste disposizioni si integrano con quelle dell'art. 3 del t.u., che, più in generale, attribuiscono all'ente proprietario della strada il potere di « stabilire obblighi, limitazioni, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada, o tratto di essa o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade », di « riservare corsie a determinate categorie di veicoli » e accordare « per accertate necessità, permessi subordinati a speciali condizioni e cautele », in deroga alle limitazioni di cui sopra.

Gli atti impugnati in primo grado dagli attuali appellati rientrano, per l'appunto, fra quelli emanati dal comune di Roma con l'intento di ottemperare a quelle disposizioni di legge ed esercitare i relativi poteri.

Le parti hanno discusso, fra l'altro, dell'ammissibilità dei ricorsi di primo grado. È stato eccepito che nella parte in cui i ricorsi investivano atti di portata generale (quelli che indicano i criteri per il rilascio di permessi in deroga e le categorie che possono richiederli) non si tratta di veri e propri provvedimenti, ma di atti interni e preparatori, e che comunque non sono immediatamente lesivi né suscettibili d'impugnazione diretta; e che nella parte in cui investono i permessi in deroga quali provvedimenti individuali, i ricorsi sono inammissibili perché quei provvedimenti non sono specificamente indicati e perché non è stato stabilito il contraddittorio con i loro beneficiari.

Tali questioni, risolte dal T.A.R. in senso favorevole ai ricorrenti, vengono riproposte dall'atto di appello, ma il Collegio ritiene di poterne prescindere perché l'appello stesso è comunque fondato, come si mostrerà.

3. Conviene innanzi tutto chiarire quali siano le posizioni soggettive fatte valere dai ricorrenti e gli interessi che essi intendono tutelare.

Provvedimenti come quelli in discorso, che implicano scelte latamente discrezionali entro un arco molto esteso di diverse soluzioni possibili — innanzi tutto sul punto se istituire o meno la zona a traffico limitato, poi sulla sua estensione topografica, quindi sulla durata oraria dei divieti, e ancora sull'estensione dei divieti a questa o a quella categoria di utenza o di veicoli, ecc. — possono essere criticati o perché ritenuti troppo restrittivi, o, al contrario, troppo permissivi.

Ora, nel caso in esame, le critiche che sono state fatte si collocano tutte su questo secondo versante. I motivi dedotti dai ricorrenti miravano non all'annullamento totale — e dunque alla restituzione della piena libertà di circolazione — ma solo all'annullamento parziale e più precisamente all'annullamento di talune disposizioni che escludono dal divieto questa o quella categoria di utenti o di veicoli, o consentono il rilascio di permessi in deroga.

I ricorrenti, dunque, non agiscono a tutela del loro individuale interesse a veder rimosso un divieto che restringe la loro sfera giuridica, bensì a tutela dell'interesse « diffuso » a che i divieti siano rivestiti della severità necessaria per conseguire gli obiettivi enunciati dalla legge: che sono quelli della sicurezza del traffico, dell'ordine pubblico, della difesa della salute, del patrimonio culturale, del territorio.

E va ancora detto che, al di là dei *nomina iuris* attribuiti dai ricorrenti ai loro motivi di ricorso, i motivi stessi (o almeno tutti quelli che sono stati accolti dal T.A.R. ed ai quali è ristretta la materia del contendere in secondo grado, non essendo stato proposto appello inci-

dentale) si risolvono in una critica in termini di « ragionevolezza ». Ed invero, anche quando vengono invocati valori giuridico-costituzionali come, ad es., il principio di uguaglianza (art. 3, Cost.), quelli dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97), quello della salvaguardia della salute (art. 32) e via dicendo, è intuitivo che si tratta di valori nessuno dei quali può essere interamente realizzato nella sua astratta, ideale configurazione, quasi fosse l'unico valore da considerare e lo si potesse, dunque, perseguire nel suo massimo grado; ogni valore, invece, può solo essere perseguito in concreto nel giusto contemperamento con esigenze diverse e a volte contrapposte, non meno meritevoli di tutela.

Nella ricerca del punto ottimale di equilibrio fra più esigenze contrapposte ma ugualmente tutelate, è normale che si prospetti una intera gamma di soluzioni possibili. In taluni casi, è la stessa legge ad indicare, in modo vincolato, la soluzione da preferire; in altri, la legge si limita a delimitare l'ambito delle scelte consentite, lasciando l'autorità amministrativa libera di effettuare la scelta definitiva fra più opzioni ugualmente legittime. Questo è ciò che comunemente si chiama discrezionalità amministrativa.

Pertanto, ai fini del sindacato di legittimità non ci si deve chiedere se un certo valore, isolatamente considerato, sia stato sacrificato, ma ci si deve chiedere piuttosto se il sacrificio sia « ragionevole » tenuto conto della pluralità di valori e della necessità di stabilire un equilibrio fra loro.

4. Gli stessi valori indicati dall'art. 13 della legge n. 122 del 1989 sono, almeno in parte, antitetici fra loro: da un certo punto di vista, infatti, si potrebbe sostenere, ad esempio, che per la sicurezza della circolazione e la salvaguardia dell'ambiente la soluzione ottimale sia la totale interdizione di ogni tipo di veicolo a motore nei centri abitati; e tuttavia tale soluzione confliggerebbe, almeno in parte, con gli interessi (pure indicati dall'art. 13) all'ordine pubblico (in vista del quale pare invece necessaria la libertà di circolazione quanto meno degli automezzi in servizio di polizia) ed alla salute (con riferimento alla libertà di circolazione dei mezzi di soccorso e di quelli usati dai medici chiamati a visite domiciliari).

D'altronde, se la legge avesse voluto imporre la soluzione del divieto assoluto ed inderogabile, non avrebbe concesso alle autorità locali la facoltà d'istituire, oltre che le « aree pedonali urbane », a regime più rigoroso, le « zone a traffico limitato », il cui regime è, per definizione, più flessibile, essendovi consentita la circolazione « a particolari categorie di utenza o di veicoli ». Ciò comprova che in questa materia non vi sono regole tassative che vincolino in modo assoluto l'autorità amministrativa.

5. Non si nega che provvedimenti del genere siano sindacabili in sede di legittimità, eventualmente anche in termini di « ragionevolezza ».

È infatti possibile che taluno di essi risulti manifestamente irragionevole (cioè incoerente, contraddittorio, arbitrario), in rapporto alle finalità perseguite dalla legge, e dunque illegittimo. Tale sarebbe il caso di un ipotetico provvedimento che vietasse la circolazione nei centri urbani ai veicoli provvisti di dispositivi anti-inquinamento, lasciando via libera altri altri; oppure che desse libertà di circolazione a tutti i mezzi privati e la negasse ai veicoli di soccorso. Ma altro è affermare l'illegittimità di un atto manifestamente irragionevole, e altro è dire che ogni atto che appare per qualche verso criticabile, discutibile, poco convincente, sia da ritenere, per ciò solo, irragionevole e dunque illegittimo.

Non si può dire neppure che, per quanto attiene alla materia in contestazione, la linea di discrimine tra i permessi di circolazione legittimi e quelli illegittimi sia desumibile dalla distinzione fra servizio pubblico e servizio privato. Sia la legge n. 122 del 1989, che parla di circolazione limitata « a particolari categorie di utenza o di veicoli », sia l'art. 3 del codice della strada, che in via generale ammette permessi in deroga « per accertate necessità », prescindono da una rigida distinzione fra servizio pubblico e servizio privato. Una distinzione siffatta, del resto, potrebbe condurre a risultati problematici e insoddisfacenti. Ad esempio, i taxi, benché nominalmente qualificati « servizio pubblico », sono utilizzati dai loro clienti per fini ed itinerari esclusivamente privati e personali ed eventualmente anche senza alcuna necessità socialmente apprezzabile. Problemi simili si potrebbero sollevare per i veicoli a servizio degli handicappati: al di là delle evidenti ragioni di equità e di solidarietà sociale che giustificano ampie deroghe in loro favore (persino all'interno delle aree pedonali in senso stretto, com'è esplicitamente stabilito dalla legge n. 122 del 1989), taluno potrebbe sostenere che l'utilizzo di tali mezzi è privato e avviene, di solito, per finalità strettamente personali e private. Lo stesso si potrebbe ancora dire dei soggetti che, per l'attività esercitata o la posizione economica corrano rischio di essere colpiti da atti di criminalità quali attentati, rapine o sequestri di persona e che perciò abbisognino di speciali cautele e protezioni in qualsivoglia spostamento, anche se compiuto per finalità esclusivamente private. E si potrebbe altresì disputare, senza risultati univoci, se sia qualificabile d'interesse pubblico o d'interesse privato il servizio di quegli artigiani (imbianchini, idraulici, elettricisti, ecc.) che non possono svolgere la loro attività se non recandosi con un furgone d'attrezzi nel luogo in cui è richiesto il loro intervento — luogo che peraltro ordinariamente è il privato domicilio di private persone. E così via.

Come si vede, il criterio ragionevolmente fondato, e concretamente recepito dal diritto positivo, non si basa sulla contrapposizione fra pubblico e privato, bensì fra ciò che è « meritevole di tutela » (pubblico o privato che sia) e ciò che non lo è.

6. Si potrebbe obiettare che la nozione di « meritevole di tutela » appare eccessivamente elastica e imprecisa. Ma in ciò consiste appunto la discrezionalità amministrativa; la quale può condurre ad affermare, ad es., che in un determinato contesto socio-economico è « meritevole di tutela » anche l'obiettivo di non deprimere certe attività commerciali o produttive, per conservare vitalità ai centri storici destinati altrimenti alla completa perdita della popolazione residente e ad un travisamento della loro tradizionale immagine. Così possono giustificarsi deroghe in favore, ad es., di turisti diretti ad esercizi alberghieri provvisti di idoneo parcheggio; ovvero in favore di determinati esercenti, professionisti, artigiani, ecc. Nell'esercizio dell'inerente discrezionalità, è intuitivo che l'amministrazione comunale tenga conto di vari fattori, fra cui, ad esempio, le dimensioni della zona a traffico limitato: verosimilmente, là dove questa si estenda per la lunghezza di poche centinaia di metri, sarà concepibile una disciplina piú restrittiva, mentre nell'ipotesi di estensioni maggiori (che è il caso della città di Roma) la necessità di permessi in deroga sarà valutata con maggiore larghezza.

S'intende che l'autorità deve ponderare queste scelte discrezionali con cautela e senso di responsabilità; e che ogni soluzione ipotizzabile sarà suscettibile di critica. Ma non è detto che si tratti in ogni caso di critiche assumibili in termini di legittimità; accanto al sindacato di legittimità, proprio del giudice, l'ordinamento configura anche un sindacato di merito politico-amministrativo (avente per oggetto specificamente l'adeguatezza, la convenienza, l'opportunità dei provvedimenti) che si esercita nelle sedi e nelle forme della democrazia rappresentativa.

7. - Ciò premesso, e passando all'esame dei singoli punti a proposito dei quali il T.A.R. ha giudicato illegittimi i provvedimenti impugnati, si osserva quanto segue.

7.1 La prima disposizione ritenuta illegittima dal T.A.R. è del seguente testuale tenore: « Oltre alle suddette categorie [mezzi di trasporto pubblico, taxi, polizia, vigili del fuoco, e simili] possono transitare nelle corsie preferenziali e strade riservate agli automezzi muniti di apposito contrassegno; il rilascio di tale contrassegno è subordinato all'accertamento dell'effettiva necessità dello stesso per l'espletamento dell'attività del richiedente e della contemporanea sussistenza di motivi di sicurezza, debitamente documentati dagli organi dello Stato a ciò preposti. I contrassegni in questione saranno rilasciati con provvedimento formale singolo o multiplo e saranno intestati alla persona fisica o all'ente richiedente; l'automezzo munito di tale contrassegno può transitare sulle corsie preferenziali e sulle strade riservate solo se reca a bordo l'intestatario del contrassegno stesso ».

Ora, il Tribunale amministrativo ha ritenuto la disposizione immune dalla censura di genericità, nella parte in cui si riferisce agli « organi dello Stato a ciò preposti » in quanto, secondo lo stesso T.A.R., si tratta degli organi « cui compete la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica » e tanto basta; e l'ha ritenuta immune da vizi anche nella parte in cui ammette il rilascio di permessi plurimi ad enti, perché i motivi di sicurezza possono ricorrere « anche nei confronti di appartenenti a corpi od uffici esposti come tali ad una situazione di rischio individuale ».

Invece il T.A.R. ha ritenuto illegittima per genericità la disposizione in esame, nella parte in cui si riferisce a « motivi di sicurezza » senza meglio definirne gli estremi.

Pare al Collegio che quest'ultimo punto della decisione non possa essere condiviso. La disposizione, nel suo insieme, è concepita in modo abbastanza rigoroso da prevenire abusi; che cosa s'intenda, poi, per « motivi di sicurezza » appare sufficientemente comprensibile attraverso il contesto, così come lo stesso T.A.R. ha ammesso che attraverso il contesto risulta sufficientemente chiaro che cosa si debba intendere per « organi dello Stato a ciò preposti ».

In particolare, pare chiaro che i « motivi di sicurezza » attengano, come detto dallo stesso Tribunale amministrativo, a « situazioni di rischio individuale » cui è esposta la persona trasportata. Ed il rischio è, manifestamente, quello di essere vittima di azioni criminose. Sarà, poi, responsabilità degli organi competenti valutare con serietà le suddette situazioni di rischio.

D'altra parte, poiché non si discute di norme penali, per le quali possa invocarsi il principio della necessaria predeterminazione della fattispecie, ma di semplici autorizzazioni amministrative, non pare censurabile la scelta di lasciare un certo margine alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, al pari di quanto avviene in innumerevoli altre ipotesi di provvedimenti autorizzativi o altrimenti ampliativi della sfera giuridica (dai nulla-osta in materia di bellezze naturali alla concessione della cittadinanza italiana a stranieri, all'autorizzazione agli acquisti degli enti) senza che alcuno ravvisi un vizio di legittimità nell'enunciazione di concetti elastici, ma chiari, consolidati dalla pacifica interpretazione dottrinale e giurisprudenziale.

7.2 Le considerazioni ora svolte riguardavano i permessi di transito sulle corsie preferenziali e le strade riservate; ma possono valere anche per un'altra disposizione che il T.A.R. ha giudicato ugualmente illegittima per genericità.

Si tratta della disposizione per cui il permesso di accesso e transito nella zona a traffico limitato (che non include necessariamente il permesso di transito sulle corsie preferenziali e strade riservate) può essere dato, fra l'altro a « cittadini privati che, sia per le funzioni che svolgono,

sia per la carica rivestita, potrebbero necessitare di particolari precauzioni negli spostamenti che debbono quotidianamente eseguire per l'espletamento della propria attività ». In concreto il rilascio del permesso è subordinato alla condizione che sia « opportunamente suffragato da dichiarazioni degli organi dello Stato preposti alla sicurezza ».

Anche in questo caso, il Collegio ritiene che il contesto attribuisca alla disposizione una sufficiente specificità. Si tratta anche qui di soggetti esposti ad un particolare rischio di azioni criminose; queste ultime possono riguardare, intuitivamente, sia la persona che le cose. Si pensi all'ipotesi di un funzionario che debba portare con sé, abitualmente, valori o documenti riservati che sia sconsigliabile esporre al rischio di un banale scippo o di un borseggio; rischio non trascurabile per chi utilizza certi mezzi pubblici particolarmente affollati, in condizioni tali da rendere poco efficace anche l'ordinaria diligenza e cautela. Spetta, di nuovo, all'autorità di pubblica sicurezza vagliare la serietà e la fondatezza delle domande; in questa luce, la disposizione non appare né generica né irragionevole.

7.3. Altre disposizioni sono state censurate dal T.A.R. perché non sostenute, a suo giudizio, da ragioni di pubblico interesse che giustifichino un trattamento differenziato rispetto alla generalità dei cittadini.

Pare opportuno trascrivere le disposizioni impugnate:

« A tutte le società o aziende che svolgono la propria attività anche nella zona centrale della città, ed anche a quelle che non hanno la sede in detta zona, qualora dispongano di adeguata autorimessa e per motivi di effettiva e comprovata necessità per lo svolgimento della propria attività, può essere concesso uno o più permessi di accesso con itinerario stabilito per raggiungere l'autorimessa di cui sopra. Tali permessi non consentono la sosta in nessun punto delle zone nelle quali sono in vigore provvedimenti limitativi di traffico. L'Amministrazione, per particolarissime esigenze di lavoro e previa approfondita istruttoria, si riserva di concedere a determinati cittadini che svolgono attività professionale prevalentemente nell'ambito del centro storico con particolare riferimento alla disponibilità di posto-auto fuori delle sedi carrabili.

Ora, come si è mostrato sopra, la distinzione fra attività d'interesse pubblico e attività d'interesse privato è estranea alla legislazione da applicare e sarebbe, comunque, di ben difficile definizione in riferimento alla materia di cui si discute.

Peraltro, la disposizione impugnata è sorretta da ragionevolezza, in quanto attribuisce rilievo determinante o almeno prevalente alla disponibilità di un'autorimessa privata o di un posto-sosta fuori della sede stradale. È ben noto, infatti, che gli effetti negativi di una indiscriminata libertà di circolazione nei centri storici derivano non solo dai veicoli in movimento, ma anche da quelli che sono lasciati per ore ed ore a in-

gombrare il suolo pubblico (ostacolando i pedoni, costringendo altri automobilisti a giri viziosi alla ricerca di uno spazio libero, ecc.) dopo essere stati utilizzati per tragitti anche assai brevi e per la comodità di una singola persona. In questa luce, non è irragionevole che, a parità di ogni altra condizione, si conceda un trattamento di maggior favore a chi si assume il costo di un'autorimessa o di uno spazio-sosta privato, risparmiando alla collettività i disagi diretti ed indiretti di una prolungata occupazione degli spazi pubblici.

La finalità della deroga è, comunque, quella di rendere più agevole a determinati soggetti lo svolgimento di attività economiche o professionali che hanno come punto di riferimento la zona centrale della città; attività che contribuiscono ad assicurare al centro storico una certa efficienza e vitalità. In questa ottica, non è illogico che, non potendosi concedere i permessi a tutti i dipendenti delle aziende, delle società, degli studi professionali (i quali dipendenti, del resto, essendo tenuti a prestare servizio secondo orari fissi possono meglio programmare l'impiego dei mezzi pubblici), detti permessi siano concentrati in testa ai titolari delle imprese, aziende, studi, ecc., che sono coloro che più contribuiscono allo sviluppo dell'attività considerata meritevole di tutela e che in ragione della loro posizione sono costretti, più spesso dei rispettivi dipendenti, ad effettuare rapidi spostamenti non programmabili secondo orari fissi.

8. In conclusione, tutte le disposizioni censurate dal Tribunale amministrativo risultano, a giudizio di questo Collegio, corrette — beninteso nei limiti propri del sindacato di legittimità, che non esclude la legittimità anche di soluzioni diverse e lascia spazio ad ogni possibile critica sul piano del merito politico-amministrativo.

L'appello del Comune deve dunque essere accolto, ed in riforma della sentenza appellata dev'essere respinto il ricorso proposto in primo grado — fermi i punti sui quali già il T.A.R. si è espresso in senso sfavorevole ai ricorrenti e relativamente ai quali non risulta proposto appello.

CONSIGLIO DI STATO - Ord. - Sez. VI - 7 gennaio 1993 n. 7 - *Pres.* Laschena - *Est.* Severini - Tropea (avv. Grillo) c. Ministero Pubblica Istruzione ed altro (Avv. Stato Corsini).

Impiego pubblico - Riserva dei posti a favore delle categorie privilegiate - L. n. 482 del 1968 - Criteri di computo - Contrasto giurisprudenziale - Deferimento all'adunanza plenaria.

Deve essere rimessa all'Adunanza Plenaria, a norma dell'art. 45 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, la questione se si debbano computare o meno

nell'aliquota del 15 % (da applicare ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482 in favore delle categorie privilegiate) i riservatari che si sono, per solo merito, collocati utilmente in gradutoria e se, di conseguenza, siano da considerare riservatari soltanto coloro che siano risultati idonei, come tali compresi in graduatoria in posizione utile nei limiti di riserva (1).

1) Preliminarmente si deve prendere atto che l'appellante, come ha dimostrato producendo il 16 aprile 1991 copia della Gazzetta Ufficiale Foglio Inserzione del 15 marzo 1991, n. 63, nonché copia del F.A.L. della Provincia di Catanzaro n. 9 dell'8 marzo 1991, ha provveduto alla notifica per pubblici proclami, cui era stata autorizzata da questa Sezione con decisione n. 69 del 6 febbraio 1991.

Può a questo punto reputarsi integrato il contraddittorio.

2) Passando al merito dell'appello, deve rilevarsi che l'interessata Tropea Mariangela lamenta di non essere stata inclusa e nominata tra i vincitori del concorso per l'accesso ai ruoli provinciali del personale docente della scuola materna statale che fu bandito dal Provveditore agli Studi di Catanzaro con decreto n. 711 del 20 agosto 1986 (rispetto al quale essa era risultata collocata al posto 944 della graduatoria generale di merito), e ciò malgrado essa appartenesse alla c.d. riserva M (orfana di caduto sul lavoro).

In particolare l'interessata lamenta che l'Amministrazione ha computato nell'aliquota del 15 % (da applicare ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482 in favore delle categorie privilegiate) i riservatari che si sono, per solo merito, collocati utilmente in graduatoria: quando invece,

---

(1) Cfr., sulla questione, Cons. Stato Sez. VI, 16 giugno 1981 n. 300, in *Il Cons. Stato* 1981, I, 761, nel senso che la finalità della legge n. 482 del 1968, di riservare una certa percentuale di posti a determinate categorie di beneficiari, prescinde dal sistema di assunzione, con la computabilità, nel calcolo dei posti riservati, dei riservatari nominati per merito proprio; Cons. Stato, Ad. Plen., 21 ottobre 1989 n. 13, in *Il Cons. Stato* 1989, p. 1121, con la quale si è affermato che le riserve dei posti di cui all'art. 12 legge n. 482 del 1968 vanno calcolate sul numero dei posti in organico e non sul numero di quelli messi a concorso e che dette riserve operano solo per coloro che hanno conseguito l'idoneità senza risultare vincitori.

Lo stesso Consiglio di Stato, Sez. VI, con la decisione 10 luglio 1989 n. 845, in *Il Cons. Stato* 1989, p. 943, e con il parere della II sezione 28 giugno 1989 n. 541 ha affermato che, fra i soggetti destinatari della riserva dei posti appartenenti alla carriera direttiva ed a quella di concetto, non sono da comprendere i concorrenti che siano risultati vincitori di concorso in base al solo merito, o siano divenuti invalidi (o siano stati riconosciuti tali) successivamente al concorso, mentre sono da considerare riservatari soltanto coloro che siano risultati idonei, come tali compresi in graduatoria in posizione utile nei limiti di riserva.

a suo dire, costoro non dovevano essere computati per il calcolo della riserva stessa.

Il Collegio osserva che l'art. 12, ultimo comma, della legge 2 aprile 1968, n. 482 stabilisce: « Nei concorsi a posti della carriera direttiva e di concetto o parificati, gli appartenenti alla categoria indicata nel precedente titolo che abbiano conseguito l'idoneità verranno inclusi nell'ordine di graduatoria tra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15 per cento dei posti di organico ... ».

La suddetta norma è stata oggetto di diverse interpretazioni giurisprudenziali nel corso del tempo sia da parte di diverse sezioni di questo Consiglio di Stato, sia da parte del Consiglio di giustizia amministrativo per la Regione siciliana.

Una prima questione, posta dalla norma suddetta, riguarda la nomina dei riservatari nei posti computati come disponibili in un concorso agli effetti della riserva; una seconda questione concerne lo stesso computo dei posti in organico disponibili ai fini della riserva.

In ordine alla questione, è da considerare che:

a) con sentenza di questa Sezione n. 300 del 16 giugno 1981 è stato ritenuto che la finalità della legge n. 482 del 1968, di riservare una certa percentuale di posti a determinate categorie di beneficiari, prescinde dal sistema di assunzione, con la computabilità, nel calcolo dei posti riservati, dei riservatari nominati per merito proprio;

b) con sentenza Ad. plen. n. 13 del 21 ottobre 1989, è stato affermato sia che le riserve dei posti di cui all'art. 12 legge n. 482 del 1968 vanno calcolate sul numero dei posti in organico e non sul numero di quelli messi a concorso, sia perché dette riserve operano solo per coloro che hanno conseguito l'idoneità senza risultare vincitori e, sul punto, a seguito di detta sentenza, si è formato un pressocché unanime indirizzo.

Più controversa è la seconda questione, scaturente dalla citata norma, sul computo dei posti disponibili in organico per le categorie riservatarie ed è la questione su cui verte l'appello di cui in premessa.

Giova rilevare che questa Sezione, con la menzionata sentenza n. 300 del 16 giugno 1981, ha ritenuto che l'assunzione degli invalidi, ai sensi della legge n. 482 del 1968, non è consentita quando il numero degli invalidi in servizio sia uguale o superiore alla quota riservata, non rilevando che l'assunzione sia avvenuta per solo merito e che l'invalidità sia sopravvenuta dopo la nomina in ruolo.

Conform' a questa decisione sono la sentenza Cons. Stato, V Sez., n. 71 del 13 gennaio 1978 e la sentenza Cons. Stato, V Sez., n. 405 del 14 novembre 1985; C.S. a., n. 34 dell'11 marzo 1986; Cons. Stato, IV Sez., n. 574 del 21 agosto 1986.

Di avviso diverso sono stati il Consiglio di giustizia amministrativa n. 28 del 15 aprile 1981 e questa stessa Sezione in più recenti decisioni (n. 523 del 7 luglio 1986 e n. 845 del 10 luglio 1989), nonché il parere della II Sez. del Cons. Stato n. 541 del 1989 del 28 giugno 1989 con cui si è affermato che, fra i soggetti destinatari della riserva dei posti appartenenti alla carriera direttiva ed a quella di concetto, non sono da comprendere i concorrenti, che siano risultati vincitori di concorso in base al solo merito, o siano divenuti invalidi (o siano stati riconosciuti tali) successivamente al concorso, mentre sono da considerare riservatari soltanto coloro che siano risultati idonei, come tali compresi in graduatoria in posizione utile nei limiti di riserva.

Trattasi, in concreto, di questione nella quale sussiste un contrasto giurisprudenziale, onde la Sezione ritiene di doverne investire l'Adunanza plenaria, a norma dell'art. 45 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (come già fatto con l'ordinanza 27 maggio 1991, n. 331, su analoga vicenda).

CONSIGLIO DI STATO - Sez. VI - 26 gennaio 1993 n. 95 - *Pres.* Laschena - *Rel.* Pajno - Cannone (avv. Sambiagio) c. Soc. Viaggi e Turismo Marozzi (avv. Zammit) e M.ro Trasporti (Avv. Stato Stipo).

Trasporti - Concessione di autolinea - Diritto di preferenza - Concorrenzialità della autolinea di nuova istituzione.

L'esistenza di diritti preferenziali, in relazione all'esercizio precedente di una autolinea e con riferimento alla concessione di una autolinea di nuova istituzione suppone la concorrenzialità fra le due autolinee medesime; è pertanto legittimo il provvedimento dell'Amministrazione che nel disconoscere il diritto di preferenza ha attribuito rilievo decisivo alla esclusione della natura « concorrenziale » dell'autolinea di cui era stata richiesta l'istituzione con una diversa autolinea già in esercizio da parte di altro concessionario.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 ottobre 1992, n. 10919 - *Pres.* Salafia - *Est.* Catalano - *P.M.* De Simone (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Laporta) c. Sod. Cedis Migliorini.

Tributi erariali indiretti - Imposta sul valore aggiunto - Detrazione dell'imposta a monte - Inerenza dei beni e dei servizi acquistati o importati all'esercizio dell'impresa arte o professione - Necessità.
(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 19).

Ai fini della detrazione dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1933, n. 633, per beni e servizi importati o acquistati nell'esercizio dell'impresa, arte o professione, devono intendersi quelli in un rapporto di inerenza all'esercizio dell'attività del soggetto, non essendo sufficiente una mera riferibilità (1).

(*omissis*) Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 censurando l'affermazione della Commissione Centrale secondo la quale la costruzione e l'allestimento di un campo da tennis riservato al personale dipendente e destinato alla sua ricreazione fisico-psichica sarebbe detraibile ai sensi del citato art. 19. Si sostiene al riguardo che il meccanismo della detrazione, peculiare al tributo di cui si tratta, trova la sua ragione di essere nella natura dell'imposta, destinata a gravare sul consumo finale dei beni e dei servizi e che, nell'interpretazione della norma, non si può perdere di vista la ragione che ne è alla base ed alla cui stregua, agli effetti della detraibilità, è decisivo che l'acquisto sia da considerare necessario al tipo ed alle modalità della attività economica del soggetto passivo.

Nella specie, quando pure destinato ad uso esclusivo dei dipendenti che nell'attività sportiva e ricreativa avrebbero ritemprato le energie fisiche e psichiche per il lavoro, l'impianto non possedeva i requisiti atti a ricondurlo nell'area di incidenza della norma.

---

(1) Decisione da condividere di molto rilievo.

La doglianza è fondata.

L'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 sulla istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto fissa, nel primo comma, il principio per il quale, ai fini della determinazione del debito di imposta, il contribuente è ammesso a detrarre, dall'ammontare del tributo relativo alle operazioni effettuate, quello dell'imposta assolta o dovuta o a lui addebitata in via di rivalsa in relazione ai beni ed ai servizi importati o acquistati nell'esercizio dell'impresa, arte o professione.

Si pone pertanto il problema di determinare il significato dell'espressione « beni e servizi nell'esercizio dell'impresa » alla quale è legata, nella previsione legislativa, l'operatività della detrazione.

Secondo la Commissione Centrale la sussistenza del rapporto di strumentalità tra il campo da tennis e l'attività imprenditoriale non è fondatamente contestabile, essendosi in presenza di una struttura realizzata destinata esclusivamente ad uso creativo del personale dipendente e, quindi, posta al servizio dell'impresa, ma siffatta interpretazione si palesa priva di concreta aderenza al dato normativo ed alla connotazione oggettiva del tributo in discorso e pertanto non può essere seguita.

Giova al riguardo osservare che dal disposto dell'art. 5 della legge di delegazione risulta che la detrazione avrebbe dovuto operare « in dipendenza di atti relativi alla produzione ed al commercio di beni e servizi imponibili », sicché questo dato emergente dal raffronto fra questa disposizione e quella recata dalla legge delegata, consente di affermare che la lettura di quest'ultima non può spingersi fino al punto da dilatare il rapporto da mezzo a fine assunto dalla prima come parametro per la detrazione, ad una relazione di mera occasionalità e postulare, ai fini della operatività di questa, la sufficienza di una generica riferibilità dell'operazione economica all'esercizio dell'attività imprenditoriale, secondo la prospettazione del giudice tributario.

Ed invero, tenuto conto del tenore della norma e del quadro di riferimento nel quale va collocata, deve affermarsi che il diritto alla detrazione presuppone un rapporto di inerenza dell'operazione all'esercizio dell'attività del soggetto, trattandosi di un beneficio riconosciuto con esclusiva relazione alla destinazione del bene dell'impresa poiché soltanto in presenza di tale situazione l'operazione attiva non costituisce titolo per l'applicazione del tributo.

Nella specie si è del tutto al di fuori di tale situazione essendo del tutto evidente che l'impianto realizzato dalla controricorrente, pur se destinato alla attività sportiva dei dipendenti, non può considerarsi strumentalmente occorrente all'esercizio dell'attività commerciale di un'impresa esercente il commercio all'ingrosso ed al minuto di generi alimentari e vari, come quella di cui si tratta. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 ottobre 1992, n. 11077 - *Pres.* Salafia - *Est.* - Vignale - *P. M.* Amirante (conf.) - Soc. Adriatica di Navigazione (avv. Stella Richter) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato De Stefano).

Tributi in genere - Norme tributarie - Norme interpretative - Art. 37 d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43; art. 22 ter legge 22 dicembre 1980 n. 891 - Effetto retroattivo.

(art. 37 d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43; art. 22-*ter* legge 22 dicembre 1980 n. 891).

La norma interpretativa, che solitamente presuppone il formarsi di una prassi interpretativa contraria a quella voluta dal legislatore, è tale quando impone una delle interpretazioni possibili della norma originaria; è invece innovativa, indipendentemente dalla sua definizione, la norma successiva che non si inserisce fra le possibili interpretazioni della norma precedente. È interpretativa, e quindi ad efficacia retroattiva, la norma dell'art. 22-ter della legge 22 dicembre 1980, n. 891 che agli effetti dell'art. 37 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 stabilisce che le merci rubate non possono considerarsi perdute o distrutte (1).

(*omissis*) La ricorrente, col primo motivo d'impugnazione, lamenta la violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, riproponendo la questione di costituzionalità dell'art. 22-*ter* legge 891 del 1980. Osserva che, all'epoca dei fatti (ossia, prima della suddetta legge interpretativa), secondo la giurisprudenza della Cassazione, il furto della merce era circostanza esimente dall'obbligo di pagamento dell'imposta, sicché la legge interpretativa, dovendo applicarsi anche ai fatti verificatisi anteriormente, avrebbe finito col violare il principio per cui le leggi tributarie possono avere efficacia retroattiva solo se non ledono il precetto costituzionale secondo il quale deve sussistere un rapporto effettivo tra imposizione e capacità contributiva. Rileva, infine, che l'esclusione dell'esimente dai casi di furto della merce non è giustificata quando manchi la colpa del soggetto passivo, che non sarebbe stato tenuto a soddisfare il tributo se non avesse subito il furto.

La censura è infondata. Va premesso che, nella sua originaria formulazione, l'art. 37 del t.u. delle leggi doganali 23 gennaio 1973, n. 43, esentava dal pagamento dell'imposta le merci perdute o distrutte per caso fortuito, forza maggiore oppure per fatto imputabile a titolo di colpa non grave a terzi o, allo stesso soggetto passivo. Il legislatore, con l'art. 22-*ter* della legge n. 891 del 1980 — qualificato norma di interpreta-

(1) Sul concetto di norma interpretativa vera o apparente v. Cass. 16 luglio 1987 n. 6252 in questa *Rassegna*, 1987, I, 158.

zione autentica del predetto art. 37 — stabilì che le merci rubate non dovessero ritenersi né perdute, né distrutte.

La ricorrente, pur evitando di negare formalmente che l'art. 22-*ter* della legge n. 891 del 1980 sia norma di intepretazione autentica della precedente disposizione, imposta la questione di costituzionalità proprio sul presupposto che esso, rispetto alla precedente disciplina dell'art. 37 del t.u. delle leggi doganali n. 43 del 1973, abbia introdotto un elemento di novità: l'esclusione del furto delle merci dalle ipotesi di esonero dall'imposta. E, a conforto di questa sua tesi, osserva che, fino alla entrata in vigore della nuova norma, l'art. 37 era stato sempre interpretato dalla Corte di Cassazione nel senso che l'esonero suddetto coprisse anche le merci rubate. Su questa premessa, quindi, la ricorrente formula l'eccezione di illegittimità costituzionale e la incentra sulla pretesa violazione di un principio costituzionale concernente la irretroattività delle disposizioni tributarie.

Ma, prescindendo da ogni considerazione circa la conformità alla Costituzione di norme tributarie cui il legislatore ordinario abbia assegnata efficacia retroattiva, è proprio la premessa sulla quale è basata la costruzione della ricorrente che risulta priva di fondamento. Invero, una norma d'interpretazione autentica è, di regola, imposta proprio dal formarsi di una prassi interpretativa (in via amministrativa o giudiziale) contraria a quella voluta dal legislatore. La circostanza, quindi, che, prima della legge n. 891 del 1980, l'art. 37 fosse costantemente interpretato dalla Corte di Cassazione in un modo diverso da quello poi imposto dal legislatore con tale legge, piuttosto che confortare la tesi della ricorrente circa la portata innovativa di quest'ultima, ne avvalora la finalità e la funzione di interpretazione autentica. Di disposizione innovativa, infatti, si sarebbe potuto parlare solo se la norma successiva, quantunque formalmente definita interpretativa, non si inserisse in alcun modo tra le possibili interpretazioni di quella precedente. Ma se ciò non è (nella specie non è, in quanto, data l'originaria genericità della disposizione di cui all'art. 37 t.u. leggi doganali, ben poteva sostenersi — ed era sostenuto —, anche prima della legge n. 891 del 1980, che il furto delle merci importate non rientrasse tra le ipotesi di « perdita » o di « distruzione », delle stesse), allora la prospettazione di una incompatibilità dell'art. 22-*ter* della legge n. 891 del 1980 coi principi costituzionali, appare manifestamente infondata, giacché l'efficacia retroattiva è immanente alle norme di interpretazione autentica, le quali si distinguono dalle norme innovative proprio per essere dirette a definire la portata originaria della norma interpretata: e, quindi, richiedono che la norma interpretativa sia applicata conformemente all'interpretazione ufficiale sin dall'origine. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 ottobre 1992, n. 11078 - *Pres.* Montanari Visco - *Est.* Rocchi - *P. M.* Zema (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Fiorilli) c. Neboli.

Tributi in genere - Accertamento - Notificazione - Messo - Sottoscrizione dell'originale da parte del consegnatario - Omissione - Conseguenze - Nullità insanabile - Esclusione.

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

L'omessa sottoscrizione dell'originale da parte del consegnatario prescritta dall'art. 60 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 quando la notifica sia eseguita da messo comunale o da messo speciale autorizzato, non dà luogo ad inesistenza insanabile della notifica (1).

(*omissis*) Il 21 novembre 1973, Sigfrido Neboli vendeva, per rogito notaio De Rossi, a Luigi Fucina beni immobili in Comune di Vallio, per l'indicato corrispettivo di L. 1.150.000.

In data 30 marzo 1976, veniva notificato al Neboli avviso di accertamento, con il quale si elevava ai fini INVIM, il valore finale da lire 1.150.000 a L. 13.525.500 ed escluse, per mancanza di documentazione, le spese per L. 140.000.

L'avviso non veniva impugnato dal contribuente.

In data 28 gennaio 1979, veniva notificato al Neboli avviso di liquidazione, anch'esso non impugnato.

Avverso l'ingiunzione di pagamento, notificatagli il 2 gennaio 1980, il Neboli, con atto di citazione del 21 gennaio 1980, proponeva opposizione al Tribunale di Brescia chiedendo la revoca dell'ingiunzione perché basata su « un preteso avviso di accertamento da ritenersi illegittimo », in quanto la relativa notifica era priva della sottoscrizione da parte del ricevente, sottoscrizione necessaria ai sensi della lettera B, art. 60 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Successivamente, con ricorso depositato il 24 gennaio 1980, il Neboli impugnava la medesima ingiunzione innanzi alla Commissione tributaria di I grado, chiedendo che la stessa fosse dichiarata illegittima per l'indicato vizio di notifica dell'avviso di accertamento. La Commissione accoglieva il ricorso.

La Commissione tributaria di secondo grado, adita dall'Ufficio, con decisione n. 619/83, respingeva l'impugnazione.

---

(1) La sentenza è importante perché, pur non pronunciando sulla sanatoria, non esclude la rinnovabilità della notifica (ovviamente ex art. 21, d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636) sebbene il ricorso fosse proposto contro l'ingiunzione e fosse da sanare la notifica dell'accertamento. Sull'argomento v. BAFILE, *Rinnovazione della notifica dell'accertamento e sanatoria dei vizi,* in questa *Rassegna,* 1990, I, 333; *Ancora sulla rinnovazione della notifica dell'accertamento, ivi,* 1992, I, 128.

La Commissione tributaria centrale, adita ancora dall'Ufficio, con decisione n. 3706/86, respingeva anch'essa l'impugnazione, osservando: *a*) che l'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, in deroga ai principi del codice di procedura civile, prevede che il messo comunale o altro messo speciale autorizzato dall'Ufficio delle Imposte « deve far sottoscrivere dal consegnatario l'atto ovvero indicare i motivi per i quali il consegnatario non ha sottoscritto; *b*) che, nella specie, il messo comunale, per quanto risultante dall'atto, non si era attenuto a detta disposizione, con la conseguente nullità della notifica in oggetto; *c*) che, nella specie, era altresì esclusa ogni ipotesi di equiparazione tra il messo notificatore (comunale o di conciliazione che fosse) e l'Ufficiale giudiziario, ai fini di una possibile applicazione delle norme del codice di procedura civile; *d*) che non ricorrevano gli estremi per la rinovazione dell'atto ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 739/81, poiché tale innovazione riguarda le sole ipotesi di notifiche nulle e non pure le ipotesi di notifiche inesistenti.

Avverso detta decisione propone ricorso per cassazione l'Ufficio sulla base di un unico articolato motivo.

Resiste il contribuente con controricorso.

MOTIVI

In limine il contribuente pone la questione della ammissibilità del ricorso, ipotizzando la nullità della relativa notifica (e, quindi, secondo l'assunto, il passaggio in giudicato della sentenza impugnata), nel riflesso che il ricorso medesimo risulta notificato oltre i 360 giorni di cui al terzo comma dell'art. 330 c.p.c. (in conseguenza dell'applicazione della sospensione feriale dei termini) nel domicilio personale del destinatario, a mani dello stesso, anziché in quello eletto.

Il rilievo non ha pregio in quanto la notifica risulta effettuata secondo la disposizione di cui al citato art. 330, 3° comma, c.p.c., e, comunque, deve ritenersi che la stessa abbia raggiunto il suo scopo, in relazione alla regolare costituzione in giudizio del destinatario.

Con l'unico motivo l'Amministrazione ricorrente — denunziando violazione degli artt. 31 del d.P.R. n. 643/72, 49 del d.P.R. n. 634/72, 60 del d.P.R. n. 600/73 e 160 c.p.c. deduce: *a*) che non si tratta, nella specie di notifica inesistente, non mancando l'atto dei suoi requisiti essenziali; *b*) che non si tratta, altresì, di notifica nulla, per avere la stessa comunque raggiunto lo scopo di portare l'atto notificato a conoscenza del destinatario. Il ricorrente conclude per la definitività dell'accertamento.

Il ricorso è fondato, nei limiti delle proposizioni che seguono.

Il punto preliminarmente in discussione è quello del se sia inesistente la notifica di un avviso di accertamento eseguita da messo di conciliazione o da messo comunale a mani del contribuente senza, peraltro, che il

medesimo abbia sottoscritto l'avviso stesso e senza che siano stati dal messo indicati i motivi della mancata sottoscrizione.

Va ricordato in proposito che l'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 dispone che la notifica è eseguita secondo le norme stabilite dagli artt. 173 e segg. del codice di procedura civile da messi comunali ovvero dai messi speciali autorizzati dall'Ufficio delle imposte, i quali devono far sottoscrivere dal consegnatario l'atto o l'avviso, ovvero indicare i motivi per i quali il consegnatario non ha sottoscritto.

L'art. 60 citato esige, dunque, rispetto alle norme processuali generali, l'ulteriore requisito della sottoscrizione del destintario dell'atto e, in difetto, l'indicazione dei motivi per cui detta sottoscrizione non viene apposta.

È noto come sia dottrina che giurisprudenza (Cass. n. 6344/79 e n. 971/80) sono propense a ritenere inesistente l'atto processuale che manchi totalmente degli estremi e dei requisiti essenziali per la sua qualificazione come atto del tipo o della figura giuridica considerati, ovvero sia strutturalmente inidoneo a produrre effetti processuali propri degli atti riconducibili al corrispondente tipo o figura, così da non consentirne l'assunzione nell'atto « tipico » di notificazione previsto per legge.

Orbene, il Collegio ritiene che, allorché la notifica nell'avviso di accertamento avviene, come nella specie, mediante consegna di copia dell'atto al contribuente, nella sua residenza, a mezzo di messo notificatore, in conformità dell'art. 137 c.p.c., il difetto dell'ulteriore requisito, previsto dall'art. 60 citato, della sottoscrizione del destinatario o della indicazione dei motivi della mancata sottoscrizione non incide sulla tipologia dell'atto di notificazione, rientrando comunque l'attività svolta dal messo notificatore ai sensi dell'art. 137 c.p.c. nello schema normativo tipico di quell'atto, in modo tale da renderlo strutturalmente idoneo a produrre gli effetti processuali che sono propri degli atti appartenenti al medesimo tipo.

Va, dunque esclusa l'inesistenza della notifica, in oggetto.

Resta, comunque, da vedere quali siano le conseguenze che derivano da una notifica che risulta pur sempre viziata da un difetto formale, il quale, se non comporta inesistenza, implica certo una « esistenza » viziata.

Si pone, così, il problema della sanabilità di tale difetto formale in relazione alla possibilità del raggiungimento dello scopo dell'atto; e, successivamente e per il caso che lo scopo non possa dirsi raggiunto, il problema della sua rinnovazione.

Nella prospettiva indicata, la sentenza impugnata va cassata, laddove ha ritenuto inesistente la notifica (e conseguentemente illegittima l'in-

giunzione), con rinvio alla stessa Commissione tributaria centrale perché, ai fini dell'accertamento della legittimità dell'ingiunzione medesima, accerti se il difetto formale di notifica dell'atto di accertamento risulti sanato dal raggiungimento dello scopo dell'atto stesso, o, in difetto, se quest'ultimo sia rinnovabile. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 ottobre 1992, n. 11118 - *Pres.* Sensale - *Est.* - Morelli - *P.M.* Nicita (conf.) - Soc. Fratco c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cingolo).

Tributi in genere - Violazione delle leggi finanziarie - Misure conservative - Sequestro - Provvedimento sulla efficacia ex art. 683 c.p.c. - Impugnabilità con ricorso per cassazione - Esclusione.

(c p.c. art. 683 - legge 7 gennaio 1929 n. 4, art. 26 - Cost. art. 111).

È inammissibile il ricorso per cassazione contro il provvedimento del giudice ex art. 683 c.p.c. che dichiara l'inefficacia o l'efficacia del sequestro; il principio vale anche per il sequestro fiscale di cui all'art. 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (1).

(*omissis*) *Ritenuto* che con ricorso ai sensi dell'art. 683 c.p.c. la s.r.l. Fratco ha chiesto al Presidente del Tribunale di Ferrara di dichiarare l'inefficacia del sequestro conservativo richiesto per (L. 529.488.000) dall'Intendenza di Finanza di Firenze (in relazione ad accertate infrazioni IVA), autorizzato con provvedimento dello stesso Presidente del Tribunale ed eseguito su attrezzature della società;

che l'adito giudice con ordinanza notificata il 26 luglio 1988, ha respinto tale istanza argomentando che al sequestro conservativo fiscale disciplinato dall'art. 26 della legge 1929 n. 4 (quale nella specie attuato) non si applichino le disposizioni dettate per la diversa fattispecie del sequestro conservativo civile e in particolare quella, sub art. 680 c.p.c., in tema di notifica del decreto di sequestro, in tesi della ricorrente violata;

---

(1) Decisione di evidente esattezza. La natura non decisoria dei provvedimenti sul sequestro ordinario è pacifica; la non ricorribilità in cassazione è quindi evidente anche per i provvedimenti inerenti al sequestro fiscale e, per la stessa ragione, alla ipoteca. Per la problematica generale sulle misure cautelari dell'art. 26 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 v. Cass. 22 novembre 1991 n. 12589 in questa *Rassegna*, 1991, I, 607.

che avverso detto provvedimento la Fratco ha proposto ricorso per cassazione, resistito dall'amministrazione con controricorso.

Rilevato che, con l'unico mezzo dell'impugnazione, la ricorrente ripropone la tesi della possibile applicazione estensiva della norma del richiamato art. 680 c.p.c. all'istituto del sequestro conservativo fiscale, criticando il giudice *a quo* per la diversa soluzione accolta, e prospettando in subordine la violazione del precetto costituzionale dell'eguaglianza per irragionevole disparità di trattamento delle due comparate ipotesi di sequestro;

che la Finanza ha ciò replicato sottolineando l'assoluta peculiarità del sequestro conservativo fiscale, in quanto dettato a tutela di interessi pubblicistici (e non già privatistici come quelli a garanzia dei quali opera il sequestro conservativo civile).

Considerato che va pregiudizialmente esaminato d'ufficio il profilo della ammissibilità della odierna impugnazione,

che al riguardo va innanzitutto richiamato l'indirizzo interpretativo di questa Corte — condiviso dalla prevalente dottrina — che esclude la proponibilità del rimedio straordinario ex art. 111 Cost. nei riguardi del decreto dichiarativo della efficacia (o della inefficacia) di un sequestro conservativo emesso a seguito di ricorso del sequestrato ex art. 683 c.p.c. dallo stesso giudice che ha concesso la misura cautelare, « trattandosi di provvedimento privo dei requisiti della decisorietà e definitività in quanto inidoneo a produrre, con forza di giudicato, effetti di diritto sostanziale o processuale sul piano contenzioso » (cfr. sent. n. 684/65; 609/82 *ex plur*);

che il principio così enunciato con specifico riguardo a fattispecie di sequestro conservativo *civile* non può valere anche per la reiezione dell'analoga istanza ex art. 683 c.p.c. (come nella specie) proposta in relazione ad un sequestro conservativo *fiscale*, ancorché nella scansione procedimentale di detto istituto manchi la fase della convalida del sequestro (cfr. s. 2247/80);

che infatti, anche in quest'ultima ipotesi, la richiesta della declaratoria di inefficacia della misura cautelare — a prescindere dalla sua reiterabilità innanzi allo stesso giudice che l'ha respinta — può essere comunque (ri)proposta (se non nel giudizio di convalida che, per quanto detto, qui manca) nella fase cognitoria instaurabile su iniziativa (in questo caso) dello stesso sequestrato, con la speciale « impugnazione » del sequestro prevista dall'art. 27 della legge n. 4/1929 cit.;

che — per la così rilevata non decisorietà del provvvedimento impugnato — va dichiarato pertanto inammissibile il ricorso ex art. 111 Cost. della Fratco s.r.l.; (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 novembre 1992, n. 11967 - *Pres.* Bologna - *Est.* De Musis - *P. M.* Lo Cascio (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cocco) c. Soc. Cartiere Talentino.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Imposta proporzionale - Soggezione - Garanzie - Imponibilità autonoma Esclusione.

(d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634, tariffe artt. 6 e 8; d.P.R. 26 aprile 1986 n. 131, tariffe artt. 6 e 8; r.d. 16 marzo 1942 n. 267, artt. 160 e 181).

La sentenza di omologazione del concordato fallimentare, in quanto conclusiva di un procedimento giurisdizionale con effetti costitutivi, è soggetta all'imposta di registro proporzionale sia nel vigore del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (art. 8, lett. c della tariffa) sia nel vigore del t.u. 26 aprile 1986 n. 131 (art. 8, lett. a). Tuttavia le garanzie prestate per il concordato, in quanto richieste dalla legge ex artt. 160 e 181 legge fallimentare, non sono soggette ad imposta autonoma (1).

(*omissis*) Con il primo motivo si deduce che la Commissione tributaria centrale, ritenendo che la sentenza di omologazione del concordato preventivo era assoggettabile ad imposta fissa di registro, è incorsa in violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 8 lettera *c*) e 9 della prima parte della tariffa contenuta nell'allegato A al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, perché detta sentenza, in quanto conclusiva di una procedura intesa a rendere vincolante la proposta dell'imprenditore, conteneva una regolamentazione di rapporti, tra i quali era compresa la prestazione di fideiussione e pertanto era assoggettabile ad imposta proporzionale.

Il motivo è fondato nei limiti di cui appresso.

La questione oggi riproposta è stata già esaminata nella sua prospettazione generale da questa Corte, e risolta positivamente e l'orientamento, in quanto basato su un'approfondita valutazione e reiterato (Cass., 4 febbraio 1986, n. 681; 23 maggio 1990, n. 4665; 13 giugno 1990, n. 5769), va confermato.

Con esso si è ritenuto:

a) che l'atto giudiziario di omologazione, che l'art. 8, lettera *f*) della citata tariffa assoggetta ad imposta fissa è quello che consiste in un controllo « ab externo » di un atto di autonomia, laddove la sentenza di omologazione del concordato preventivo rappresenta il momento con-

(1) La prima parte della massima, conforme a giurisprudenza costante (Cass. 4 febbraio 1986 n. 681, in questa *Rassegna*, 1986, I, 192) è di evidente esattezza. Assai meno persuade la seconda parte della massima: la generica necessità di idonee garanzie non può far perdere l'autonomia a tutte le varie e molteplici garanzie che possono accompagnare il concordato.

clusivo di un procedimento giurisdizionale, e contiene la regolamentazione obbligatoria del passivo e il vincolo al pagamento, effetti questi costitutivi, e, come tali, rientranti nella previsione della prima parte della lettera *c*) del citato art. 8, la quale menziona gli atti giudiziali aventi per oggetto « il trasferimento di diritti diversi da ... » (Cass. 4 febbraio 1986, n. 681; 23 maggio 1990, n. 4665; 13 giugno 1990, n. 5769);

b) che la disciplina non ha subito modifica con il testo unico sull'imposta di registro, approvato con il d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, essendosi questo limitato ad un diverso accorpamento della previsione per ultimo riportata sussumendola sotto la lettera *a*), ultima parte, ma lasciando immutato il contenuto della stessa (Cass., n. 4665 citata).

La questione poi, consistente nello stabilire se, stante la individuata natura della sentenza di omologazione del concordato, debbano essere assoggettate ad imposta proporzionale anche le garanzie prestate, va risolta in base alla disposizione specifica contenuta nell'art. 6 del menzionato allegato, secondo il quale sono assoggettate all'imposta proporzionale (ivi indicata) « le garanzie reali e personali, se non richieste dalla legge ... » (ipotesi che nel nuovo testo unico è divenuta « garanzie reali e personali a favore di terzi, se non richieste dalla legge »).

Anche tale questione ha ricevuto soluzione da parte di questa Corte (citata Cass. n. 4665), e non v'è motivo di discostarsi dal relativo orientamento, secondo il quale, le garanzie, in quanto rese obbligatorie dalla legge — per il concordato preventivo: dagli artt. 160 e 181 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 — non sono assoggettabili all'imposta del registro.

Taluno ha ritenuto che per garanzie (richieste dalla legge, e quindi) obbligatorie debbano intendersi quelle la cui prestazione non è lasciata né alla volontà delle parti né alla decisione del giudice, quale, ad esempio, la garanzia, che l'art. 38-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 prescrive debba consistere in « cauzione in titoli di Stato o garantiti dallo Stato, al valore di borsa, ovvero fideiussione rilasciata ... o mediante polizza fideiussoria rilasciata ... ».

L'assunto non è condivisibile.

Esso, pur se basato su un principio esatto — e cioè che la garanzia è obbligatoria allorché la sua prestazione non è rimessa né alla volontà della parte né alla decisione del giudice — è errato nel rilievo in cui fonda tali condizioni unicamente sulla predeterminazione legislativa di una specifica garanzia, desumendo poi da tale rilievo che non possano considerarsi obbligatorie le garanzie concordatarie, perché richieste con previsione generica.

Ed invero la proposizione « garanzie ... richieste dalla legge » esprime solamente la necessità di un nesso di causalità tra la prestazione della garanzia e l'atto al quale essa è strumentale.

Posto, cioè, che per la formazione di un atto sia richiesta per legge la prestazione di garanzia, è irrilevante che, al fine, sia consentita la prestazione di garanzia di diverso tipo: la attribuzione della scelta della garanzia da prestare non rende per ciò stesso « facoltativa » la garanzia che poi viene concretamente scelta, poiché la facoltà è limitata alla scelta della garanzia, ma questa, poi, deve essere necessariamente prestata.

A questa stregua le garanzie previste dagli artt. 160 e 181 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 sono obbligatorie:

a) perché il debitore è obbligato ad offrirle, anche se può scegliere quale di esse prestare in concreto;

b) perché il controllo del giudice è limitato alla sufficienza e serietà della garanzia offerta, e quindi non incide sulla obbligatorietà della prestazione delle stesse. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 novembre 1992, n. 12092 - *Pres.* Falcone - *Est.* Baldassarre - *P.M.* Romagnoli (conf.) - Ditrani c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cocco).

Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Pensioni privilegiate ordinarie - Esenzione - Esclusione.

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 601, art. 34).

Alle pensioni privilegiate ordinarie, che hano natura reddituale e non risarcitoria, non si applica l'esenzione prevista nell'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 per le pensioni di guerra (1).

(*omissis*) 1) Con il primo motivo Salvatore Ditrani e Pietro Mazzupappa, denunziando errata interpretazione dell'art. 34 del d.P.R. n. 601/1973, assumono che la pensione privilegiata per malattia contratta in servizio ha natura risarcitoria, trattandosi di emolumento concesso con esclusivo riguardo all'entità e grado della malattia o infermità, e che la norma dell'art. 34 non è tassativa e consente l'estensione alla pensione in esame.

---

(1) Giurisprudenza ormai costante; anche la Corte Cost. ha riaffermato ripetutamente (ord. 12 aprile 1989 n. 202 a conferma di sent. 24 maggio 1981 n. 151) che la natura reddituale della pensione privilegiata ordinaria non è confrontabile con la natura risarcitoria della pensione di guerra. Occorre ricordare che la Corte Cost. con altra sentenza (4 luglio 1989 n. 387) ha ritenuto illegittimo l'art. 34 in quanto non estende l'esenzione alle pensioni privilegiate tabellari spettanti ai militari di leva; quest'ultima sentenza fa applicazione dello stesso principio: la pensione corrisposta al militare di leva in base alla tabella e senza alcun riferimento ad una inesistente retribuzione, ha natura risarcitoria al pari della pensione di guerra.

Il motivo non è fondato.

Le convincenti ragioni addotte dalla C.T.C. a sostegno della decisione impugnata sono state condivise e ribadite, infatti, da questa Sezione, che con la sentenza n. 2104/89 ha esaminato, sotto tutti i possibili aspetti (letterale, sistematico e logico), la questione relativa all'assoggettabilità ad IRPEF dell'emolumento in parola.

In aggiunta alle argomentazioni riassunte in narrativa, la citata pronuncia pone altresì a sostegno della tesi accolta la prassi applicativa (risoluzione ministeriale 11/329 del 26 maggio 1976, che esclude ogni parificazione ai fini tributari delle pensioni di guerra e delle pensioni privilegiate ordinarie); un'ampia esegesi normativa, disattendendo anche l'assunto di una parziale intassabilità, che, in quel caso, la C.T.C. aveva ricollegato alle previsioni della legge 26 gennaio 1980, n. 9; il richiamo, infine, della giurisprudenza costituzionale e della Corte dei conti, che hanno affermato il carattere non risarcitorio della pensione privilegiata rispetto alla pensione di guerra.

Adottando le ragioni tutte di cui al citato precedente e rilevato che la Corte Costituzionale ha ribadito anche di recente (ord. n. 202/89) l'avviso espresso con la sent. n. 151/81 cit. e le ord. nn. 199/81, 184/82, 307 e 3066 del 1985), il collegio ritiene di dovere, a sua volta, riaffermare che le pensioni privilegiate ordinarie, a seguito di infermità o lesioni per fatti di servizio sono soggette, per l'intero ammontare all'IRPEF, ai sensi dell'art. 46, secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (e a partire dal 1° gennaio 1988 ai sensi dell'art. 46, secondo comma del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), sia per l'assenza di una espressa previsione, nell'art. 34 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 o in altra norma di legge, di una deroga alla regola generale d'imponibilità, sia perché esse non hanno, nemmeno in parte, natura risarcitoria. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 novembre 1992, n. 12351 - *Pres.* Salafia - *Est.* Proto - *P.M.* Lo Cascio (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Polizzi) c. Lorandi.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina - Acquisto in comune - Requisito soggettivo - Deve essere posseduto da tutti gli acquirenti - Acquirenti della sola nuda proprietà - Irrilevanza.

(legge 6 agosto 1954 n. 604, artt. 1 e 2).

Ai fini della agevolazione per la formazione della piccola proprietà contadina, nel caso di acquisto in comune, il requisito soggettivo di ma-

nuale coltivatore della terra deve essere posseduto da tutti gli acquirenti, anche nel caso che alcuni di essi abbiano acquistato il diritto della sola nuda proprietà (1).

(*omissis*) 1. Con l'unico motivo del ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione della legge 6 agosto 1954, n. 604 (artt. 1 e 2) e difetto di motivazione. La ricorrente lamenta, per un verso, la incongruenza della motivazione, in quanto la questione sottoposta all'esame della Commissione — la spettanza del beneficio alla madre, usufruttuaria coltivatrice diretta, nel caso in cui i figli, nudi proprietari, non abbiano la qualità di coltivatori diretti — sarebbe stata risolta con argomentazioni (come il riferimento all'unicità del nucleo familiare) ininfluenti ai fini della decisione; dall'altro, che sia stato erroneamente applicato l'art. 1, n. 6 (che prevede il consolidamento della piena proprietà mediante l'acquisto dell'usufrutto o della nuda proprietà da parte di chi sia nudo proprietario o, rispettivamente, usufruttuario), anziché il combinato disposto di cui agli artt. 1, n. 5 e 2, n. 1 della legge citata, secondo cui la qualità di persona abitualmente dedita alla lavorazione della terra deve necessariamente sussistere in tutti coloro che (come usufruttuari e come nudi proprietari) partecipano all'atto di acquisto.

2. Il motivo è fondato sotto entrambi i profili.

Dal combinato disposto di cui agli artt. 1, n. 5 e 2, n. 1 della legge cit. si evince chiaramente che, qualora la formazione della piccola proprietà contadina si realizzi mediante un acquisto cui partecipino genitori e figli (gli uni come usufruttuari, gli altri come nudi proprietari), la qualità di « persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra » deve sussistere in tutti i soggetti che partecipano all'atto. Interpretazione, questa, che non solo trova fondamento nello stesso tenore della disposizione già richiamata, ma è anche conforme al carattere tassativo delle ipotesi di applicabilità del beneficio fiscale, nonché alla finalità della legge, che è quella di agevolare la formazione della proprietà contadina a coloro che siano effettivamente dediti alla coltivazione della terra.

Giova, infine, considerare che (come ha puntualmente osservato l'Amministrazione ricorrente), la tesi contraria a quella qui accolta (consentire l'agevolazione tributaria al genitore coltivatore che acquisti il solo usufrutto del fondo, la cui nuda proprietà sia attribuita al figlio che non rivesta la stessa qualità), importerebbe una situazione di ingiusto vantaggio per quest'ultimo, senza nemmeno realizzare lo scopo perseguito

(1) Decisione da condividere. Non constano precedenti specifici.

dalla legge, in quanto il bene finirebbe a persona estranea alla abituale coltivazione della terra.

3. A tali criteri non si è attenuta la decisione impugnata, la quale ha, invece, attribuito decisivo rilievo alla unicità del nucleo familiare, senza considerare che l'acquirente della sola nuda proprietà, non essendo titolare di facoltà di godimento, non sarebbe, comunque, indicato a provvedere alla diretta coltivazione del fondo; coltivazione che il legislatore ha, invece, voluto favorire condizionando la concessione del beneficio alla prova della capacità lavorativa. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 novembre 1992, n. 12397 - *Pres.* Corda - *Est.* De Musis - *P. M.* Zema (conf.). Calligaris (avv. Romanelli) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Corsini).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Prova testimoniale - Inammissibilità - Ricorso alla corte di appello - Uguale regime della prova.

(d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, artt. 35 e 40).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Prova dei fatti presupposto della agevolazione - Prova testimoniale - Inammissibilità.

(d.P.R. 26 aprile 1986 n. 131, art. 15).

Il divieto di ammissione della prova testimoniale nei giudizi tributari opera allo stesso modo nei procedimenti innanzi alle commissioni e in quello innanzi alla Corte d'Appello (1).

Nessuna norma del t.u. sull'imposta di registro contiene deroga al generale principio di inammissibilità della prova testimoniale nelle controversie di imposta (2).

(*omissis*) Il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 pone la disciplina generale del contenzioso tributario, e pertanto la stessa trova applicazione nei giudizi tributari, salvo che sia espressamente derogata dalla normativa specifica dell'imposta di cui si controverte.

---

(1) La prima massima è importante non tanto per la riaffermazione del generale divieto di ammissibilità della prova testimoniale, recentemente convalidato in sede di legittimità costituzionale (sent. 10 gennaio 1991 n. 6), quanto per la precisazione che i due giudizi alternativi di terzo grado sono di eguale contenuto sostanziale anche sul piano della istruttoria, disciplinata dal d.P.R. n. 636/72 e non dal codice di procedura civile. Ineccepibile è poi l'affermazione che nessuna eccezione alla regola si può rinvenire nel t.u. sull'imposta di registro.

Anche nel giudizio (tributario) presso la Corte di Appello, pertanto, si applica l'art. 35 del decreto, il quale al comma quinto pone il divieto della prova testimoniale (la Corte costituzionale, peraltro, ha dichiarato manifestamente infondata, da ultimo con le ordinanze n. 506 del 26 novembre 1987 e n. 76 del 23 febbraio 1989, la questione di illegittimità costituzionale della norma).

I ricorrenti deducono che nel giudizio presso la Corte di Appello il divieto non è operante poiché non è richiamato dal successivo art. 40, il quale, nel disciplinare detto giudizio, dispone solamente che « si applicano le disposizioni del codice di procedura civile sul giudizio di appello, salvo quelle non compatibili con la natura del rapporto tributario ».

Il rilievo è infondato per le seguenti considerazioni:

1) la riportata norma richiama le disposizioni del codice di procedura civile sul giudizio di appello, ma queste nulla dispongono sul sistema probatorio, il quale, pertanto, resta regolato dalla disciplina generale del precedente art. 35, intitolato « Istruzione del processo ».

Peraltro nel rinvio è espressamente esclusa la applicazione di dette disposizioni allorché esse siano « non compatibili con la natura del rapporto tributario »: ciò importa altresì — necessariamente: per l'evidente parallelismo sotteso all'esclusione — che debbano trovare applicazione nel giudizio di appello disposizioni sul sistema probatorio che siano specificamente dettate per il giudizio tributario;

2) l'art. 35 è posto sotto la sezione IV del capo III, il quale, intitolato « Procedimento dinanzi alle Commissioni tributarie », dopo aver disciplinato, nelle prime tre sezioni, il procedimento, rispettivamente, di primo grado, di appello e presso la Commissione tributaria centrale, contiene, appunto nella quarta sezione, le « disposizioni generali e comuni al procedimento davanti alle Commissioni tributarie ».

Tali disposizioni, pertanto, e quindi l'art. 35, si applicano nei giudizi presso le tre commissioni (di primo grado, di secondo grado e centrale).

Consegue che ritenere che il divieto della prova testimoniale, che si è ora rilevato vigente nei giudizi presso tutte le Commissioni tributarie, non operi invece nel giudizio presso la Corte di Appello, sarebbe arbitrario dal momento che il ricorso a quest'ultima non dà luogo ad un'autonoma azione ordinaria, ma configura un normale mezzo di impugnazione, previsto nell'ambito dell'unico processo tributario come rimedio alternativo e di contenuto uguale al ricorso alla Commissione centrale (Cass. 21 novembre 1983, n. 6915);

3) il divieto, come è di intuitiva evidenza, è posto non in relazione all'organo oppure al procedimento giurisdizionali, ma in relazione alla natura — tributaria — del giudizio: sarebbe pertanto irrazionale ritenere che nel giudizio presso la Corte di Appello il divieto non viga, posto che

anche tale giudizio riveste natura tributaria, come emerge da quanto rilevato *sub* 2).

I ricorrenti sostengono altresì che il divieto non vige specificamente in materia di imposta di registro.

E ciò perché l'art. 15 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (che quell'imposta disciplina), nel disporre, all'ultimo comma, che in determinate ipotesi è ammessa la prova contraria « ad esclusione di quella testimoniale », presuppone la insussistenza del divieto: ove questo fosse stato vigente già in via generale, difatti, non sarebbe stato necessario prevedere (e cioè ribadire) espressamente l'esclusione della prova testimoniale.

Anche tale rilievo è infondato.

La locuzione « prova contraria », invero, di per sé è comprensiva di qualunque prova che dalla legge non sia specificamente vietata.

L'uso della locuzione senza alcuna specificazione, pertanto, avrebbe importato la ammissione anche della prova testimoniale, sì che la previsione dell'esclusione di questa è frutto solo di tecnica legislativa, intesa ad individuare (limitandola) la portata dell'ammissione.

Peraltro per poter ritenere che l'indicata formulazione della norma riveli implicitamente la insussistenza del divieto occorrerebbe che tale interpretazione fosse l'unica possibile.

Ma così non è perché ove fosse stato vigente in materia di divieto in via generale e si fosse voluto ammettere la prova contraria con esclusione di quella testimoniale, sarebbe sato pur sempre necessario adottare la riportata formulazione: la ammissione (indiscriminata) della prova contraria, difatti, avrebbe importato, nonostante il divieto in via generale, la ammissione anche della prova testimoniale, poiché la previsione, riguardando casi determinati, costituisce eccezione al normale regime probatorio e quindi, in difetto di specificazione, non avrebbe potuto essere intesa se non nella sua portata omnicomprensiva.

Deducono infine i ricorrenti che, in base ad un risalente orientamento giurisprudenziale, il divieto non sarebbe applicabile nella specie perché la prova non riguarderebbe il contenuto dell'atto sottoposto a registrazione, ma un fatto ad esso estraneo.

La prospettazione (quale che ne sia la fondatezza) non si attaglia alla fattispecie.

In questa, difatti, è in contestazione (soltanto) la aliquota applicabile per la registrazione dell'atto.

E la determinazione dell'aliquota consegue all'accertamento della spettanza dell'agevolazione, la quale (spettanza) a sua volta consegue all'accertamento della qualità, in capo all'acquirente, di imprenditore a titolo principale.

La prova testimoniale, pertanto, investirebbe non un fatto estraneo alla fattispecie tributaria, ma questa stessa, in quanto sarebbe diretta

a dimostrare la sussistenza di un fatto (detta qualità) che costituirebbe il presupposto per la spettanza dell'agevolazione e quindi per la determinazione dell'aliquota applicabile: l'accertamento di quel fatto, quindi, sarebbe direttamente risolutivo della controversia tributaria.

Il principio di diritto enucleabile, quindi, al quale la Corte di Appello si è attenuta, è il seguente: il divieto di prova testimoniale, previsto dall'art. 35, comma quinto, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, vige anche nel giudizio presso la Corte di Appello, instaurato in base al successivo art. 40. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 gennaio 1993, n. 125 - *Pres.* Brancaccio - *Est.* Baldassarre - *P.M.* Morozzo della Rocca (conf.). - Ministero delle Finanze (Avv. Stato De Stefano) c. Godi.

Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Società di persone - Sanzioni per omessa o infedele dichiarazione - Sono a carico del socio pro quota.

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 5; d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, artt. 2, 6 e 46).

Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Società di persone - Immedesimazione del socio nella società.

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 5).

Tributi in genere - Sanzioni - Elemento intenzionale - Applicabilità alle sanzioni tributarie dell'art. 2 della legge 24 novembre 1991 n. 689 - Esclusione.

(l. 24 novembre 1991 n. 689, artt. 2, 12 e 39).

Il reddito di partecipazione agli utili del socio di società di persone costituisce, ai fini dell'IRPEF (o dell'IRPEG), reddito proprio del contribuente (al quale è imputato sulla base della presunzione di effettiva percezione) e non della società. Pertanto detto socio, ove non abbia dichiarato, per la parte di sua spettanza, il reddito societario nella misura risultante dalla rettifica operata dall'Amministrazione finanziaria, è tenuto — oltre che al pagamento del supplemento d'imposta — alla pena pecuniaria per infedele dichiarazione, ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (1).

(1-3 La prima massima, che è poi il principio di diritto enunciato nella stessa sentenza, definisce il contrasto che era sorto: responsabili per la sanzione di omessa o infedele dichiarazione sono i soci per la loro quota di reddito non dichiarato. Si dovrebbe ritenere che a ciascun socio la sanzione è applicata con riferimento all'IRPEF da esso dovuta tenuto conto del suo reddito complessivo. Non è però sciolto il dubbio se la sanzione sia applicabile

Nella legislazione tributaria è accolto il principio della immedesimazione tra società a base personale e socio, sì che rispetto al fisco le società di persone si pongono come uno schermo dietro il quale operano i soci che hanno poteri di direzione, di gestione e di controllo, anche quando non ne sono amministratori (2).

Alle sanzioni amministrative tributarie non sono applicabili i primi dodici articoli della legge 24 novembre 1991, n. 689 e segnatamente l'art. 2 che richiede come presupposto della responsabilità l'elemento intenzionale qualificato da colpa o dolo (3).

(*omissis*) 1. - L'Amministrazione ricorrente — premesso che, a norma dell'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, i redditi prodotti dalle società di persone sono imputati, direttamente e indipendentemente dall'effettiva percezione, a ciascun socio e che, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, tali società sono tenute a presentare la dichiarazione, sia ai fini dell'ILOR da esse dovuta, che agli effetti dell'IRPEF (o dell'IRPEG) dovuta dai soci od associati — addebita alla Commissione Tributaria Centrale violazione di legge per non avere rilevato che la società non è soggetto passivo di queste due ultime imposte, le quali sono a carico dei soci, rispettivamente persone fisiche o persone giuridiche, là dove la sanzione per infedele dichiarazione è sempre riferita al dichiarante, e che, anche alla stregua del pregresso sistema sanzionatorio fiscale, autore della violazione, tenuto alla relativa sanzione, è sempre il soggetto che dalla violazione può trarre vantaggio, sottraendosi all'imposizione.

2. - La questione posta con il ricorso ha formato oggetto di discordanti pronunce della I Sezione civile di questa Corte con le sentenze 14 febbraio 1991, n. 1560, 21 febbraio 1991, n. 1869 e 2 marzo 1992 n. 2514, oltre che della Commissione Tributaria Centrale.

Il contrasto tra le tre citate sentenze (le prime due pubblicate a distanza di pochi giorni, la terza deliberata all'udienza del 12 aprile 1991) è inconsapevole, ma l'ultima — che enuncia un principio più rigido di

---

anche alla società tenuta a presentare la dichiarazione ai fini dell'ILOR da essa dovuta (art. 5 d.P.R. 600/73).

Importante è la seconda massima che ad ogni effetto, e quindi anche della imposta, riconferma la regola della «immedesimazione» tra società e soci, che deve portare ad escludere che il singolo socio possa rimettere in discussione per la sua quota il reddito accertato nei confronti della società. Ciò era già stato affermato riguardo ai soci che hanno l'amministrazione della società (Cass., 6 agosto 1992 n. 9313, in questa *Rassegna*, 1992, I, 495) e viene ora riferito correttamente a tutti i soci.

Di grande rilievo è la terza massima che elimina molti dubbi su questioni generali relative alle sanzioni.

quello espresso dalla seconda, anche se, per la particolarità della fattispecie, non ne fa completa applicazione — richiama numerose decisioni della C.T.C., segnalando la prevalenza di quelle conformi all'indirizzo accolto.

Dai predetti precedenti sono state tratte, nell'ordine, le seguenti massime ufficiali:

a) « In tema di imposta sul reddito delle persone fisiche, non può essere considerata infedele la dichiarazione del socio di una società di persone che indichi la sua quota di reddito societario in base al reddito imponibile dichiarato dalla società ai fini dell'imposta locale sui redditi, anche se il reddito della società venga successivamente rettificato dall'amministrazione finanziaria, atteso che il detto reddito è l'unico parametro applicabile ai sensi degli artt. 5 ed 8 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597. In tal caso, accertato un maggior reddito societario rispetto al dichiarato, ne consegue per il socio soltanto l'imputazione del corrispettivo maggior reddito, previa rettifica della sua dichiarazione, ma non l'applicazione della pena pecuniaria per l'infedeltà della dichiarazione, che deve essere applicata alla sola società (ex art. 8 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 che, richiamando espressamente le disposizioni del d.P.R. n. 600, rende applicabile l'art. 46 di tale ultimo d.P.R.) ».

b) « Il socio accomandante di una società in accomandita semplice, ove non abbia dichiarato, per la parte di sua spettanza, il reddito prodotto (risultante dalla rettifica operata dall'ufficio e) a lui imputato sulla base della presunzione di effettiva percezione, è tenuto non solo al pagamento del supplemento di imposta sulla differenza, ma salvo che non vinca tale presunzione (provando di avere realmente percepito il solo reddito dichiarato e di avere senza sua colpa ignorato la produzione sociale di redditi superiori), anche alla correlata pena pecuniaria ».

c) « Il reddito di partecipazione agli utili di un socio di società di persone costituisce reddito proprio dello stesso contribuente e non della società, con la conseguenza che detto socio è soggetto a sanzione pecuniaria per infedele dichiarazione quante volte abbia dichiarato un reddito complessivo netto inferiore a quello accertato nei confronti della società ».

3. - La sentenza n. 1560/89, affermando che « ai soci non potrà essere applicata la pena pecuniaria di cui al cit. art. 46 del d.P.R. n. 600/1973, giacché essi sono inderogabilmente costretti dal sistema tributario a uniformare la detta dichiarazione (ai fini dell'IRPEF) alla dichiarazione fatta dalla società (ai fini dell'ILOR) », presuppone esistenti nel vigente sistema fiscale, una netta separazione tra reddito delle società di persone e reddito dei loro soci ed implica la non sanzionabilità, in assoluto, dell'omessa denunzia del maggior reddito soggetto ad IRPEF.

Con riguardo a questo secondo aspetto, va subito notato che la pena pecuniaria per omessa o infedele dichiarazione, correlata, anche nella misura, all'imposta evasa, grava sul soggetto tenuto a pagarla, il quale dall'omissione (totale o parziale) trae profitto, là dove la sanzione prevista dal combinato disposto degli artt. 8 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 e 6 e 46 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 punisce (soltanto) l'evasione dell'imposta locale sui redditi.

Ne deriva che, mandando esente il socio di società di persone dalla sanzione per infedele dichiarazione, relativa alla maggiore IRPEF (o IRPEG) connessa alla rettifica del reddito societario, la pena pecuniaria non potrebbe gravare sulla società, né, in assenza di espressa previsione di legge, su altri soggetti non soci, quali gli amministratori (in tale specifica veste).

A sostegno dell'inapplicabilità della pena pecuniaria, in deroga alla vigente regola generale che la prevede, non può essere invocata la giurisprudenza formatasi con riguardo all'abolita imposta complementare (conf. sent. 12 novembre 1981, n. 5996, 9 ottobre 1974, n. 2723), atteso che in relazione a quel tributo operava l'espressa previsione del terzo comma dell'art. 245 del t.u. delle leggi sulle imposte dirette (d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645).

Al contrario, dall'assenza di una norma analoga nel sistema tributario successivo alla riforma si deve trarre un'indicazione interpretativa di segno opposto, non potendo intendersi l'omissione, se non come manifestazione di una volontà legislativa in senso repressivo.

4. - In ordine all'altra implicazione desumibile dal primo degli esaminati precedenti (sent. n. 1560/91), questa Corte, nel decidere, con la sentenza n. 1869/91, il caso limite dell'applicabilità della sanzione al socio accomandante, dimostra di non condividere, in assoluto, il principio della colpevolezza, e ne attenua le logiche conseguenze, facendo discendere dalla norma dell'art. 5 d.P.R. n. 597/73 — norma che, come si legge in motivazione, « imputa al socio, e considera conseguentemente tassabile, il reddito accertato (e quindi prodotto) proporzionale alla quota di partecipazione, indipendentemente dall'effettiva percezione, così equiparando al reddito percepito quello che, pur se, in ipotesi, non riscosso il singolo ha diritto di percepire » — una duplice presunzione: « senza dubbio assoluta in relazione al supplemento d'impostsa (nel senso che il socio è tenuto a pagarlo indipendentemente dall'addebitabilità psicologica dell'infedeltà » ed una « a carattere relativo riguardo alla sanzione in esame, stante la sua natura prevalentemente afflittiva e la connessa esigenza (per ragioni di « civiltà giuridica » altre volte non appropriatamente evocate nella trattazione del tema) di espungerla allorquando risulti che il dichiarante ha realmente percepito il reddito dichiarato, inferiore a quello prodotto, e non era a conoscenza di quest'ultimo, né

avrebbe potuto conoscerlo (perché privo di adeguati mezzi di controllo sull'amministrazione della società e sugli utili conseguiti), onde ha reso senza sua colpa una dichiarazione involontariamente falsa ».

Questa seconda presunzione (relativa) — posto che nessuno mette in discussione l'obbligo del socio di corrispondere il supplemento d'imposta conseguente all'accertamento — deve intendersi rapportata nell'economia della decisione in esame, non già alla posizione giuridica che assumono, in astratto, i soci nei diversi tipi di società personali, né alla effettiva assunzione dell'amministrazione da parte di essi, bensì all'accertamento, da compiersi caso per caso, della consapevolezza della falsità posta in essere dall'ente collettivo dichiarante. Da qui l'accoglimento dell'impugnazione dell'Amministrazione, sebbene risultasse accertato che il contribuente, come risulta anche dalla riportata massima, era, in quel caso, socio accomandante, escluso per definizione dall'amministrazione della società (artt. 2318 e 2320 cod. civ.).

Si avverte in questa costruzione giuridica il tentativo lodevole di conciliare, da un lato, le esigenze di giustizia sostanziale (messe, peraltro, in forse, come si vedrà) con la motivata premessa, riassunta nella prima parte della massima, di cui al precedente paragrafo 2) *sub b*), circa l'obbligatorietà della pena pecuniaria a carico del socio, e di trasferire, d'altra parte, principi del diritto penale all'ambito delle sanzioni tributarie per violazioni non costituenti reato.

5. - Quanto alle dette esigenze di sostanziale giustizia, la stessa motivazione della sentenza n. 1869/81 mette in evidenza come sia poco realistico supporre che le dichiarazioni individuali infedeli siano, di regola, attribuibili a prevaricazione degli amministratori in danno dei soci residui, ignari del reddito prodotto e perciò incolpevoli, mentre l'esperienza suggerisce che, di norma, l'infedeltà è soggettivamente qualificata dall'occultamento consapevole e volontario di redditi effettivamente riscossi.

Si può aggiungere, per concludere sul piano dell'equità, che qualora tali prevaricazioni dovessero esservi, con conseguente pregiudizio del socio inconsapevole, tenuto a pagare la pena pecuniaria, non potrebbe disconoscersi il diritto dello stesso socio di agire in rivalsa nei confronti dell'amministratore infedele.

6. - Per l'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 573 (e negli stessi termini dispone ora l'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917) i redditi delle società semplici, in nome collettivo ed in accomandita semplice con sede nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, in proporzione della quota di partecipazione agli utili. Secondo la previsione dell'art. 2 del d.P.R. 29 settembre 1973

n. 599 sono, invece, soggetti passivi dell'imposta locale sui redditi le società di qualsiasi tipo.

Il sopravvenuto art. 116 del cit. d.P.R. n. 917/86 ribadisce e specifica che, tra gli altri, sono soggetti passivi dell'ILOR le società semplici, in nome collettivo ed in accomandita semplice.

In forza di tale normativa, che prevede la diretta imputazione al socio del reddito di partecipazione *pro quota*, indipendentemente dall'effettiva percezione, il socio risulta essere l'unico soggetto passivo dell'imposta personale, sebbene il presupposto dell'imposizione si verifichi unitariamente presso l'ente collettivo, che lo produce e lo dichiara.

Si tratta, come già rilevato con la cit. sent. n. 2514/92, di una conseguenza logica immediata del principio, accolto dal legislatore tributario, della « immedesimazione » esistente tra società a base personale e singoli soci, tanto che, rispetto al Fisco, le società di persone si pongono come uno schermo, dietro il quale operano i soci, che hanno poteri di direzione, di gestione e di controllo, anche quando non ne sono amministratori.

Il presupposto logico della esposta disciplina normativa è valorizzato — a posizioni invertite — dall'indirizzo secondo cui, ai fini della determinazione del reddito complessivo assoggettato ad IRPEF a carico del socio di una società di persone, nel cui reddito concorra *pro quota* quello della società, imputatogli ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 595/73 cit., gli interessi passivi sostenuti dalla società sono deducibili, nei limiti e nel rispetto della disciplina contenuta nell'art. 10, primo comma, lettera *c*) dello stesso decreto (anche prima dell'espressa previsione contenuta nel terzo comma dell'art. 10 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917), atteso che tali interessi, non computabili in detrazione del reddito della società, si traducono in oneri del socio, produttore di reddito in forma associata (conf. sent. 19 luglio 1990 n. 7410, 21 marzo 1990 n. 2345, 1° marzo 1990 n. 1590, nonché, *a contrario*, sent. 8 marzo 1990 n. 1846).

7. - In ordine alla rappresentata necessità della sussistenza nelle violazioni in esame dell'elemento intenzionale, non può essere seguita la tesi che — nella prospettiva di una unitarietà di disciplina e sulla considerazione che i fatti più gravi (puniti con la sazione penale) finirebbero per avere un trattamento meno rigoroso di quello riservato alle meno gravi infrazioni — tende ad unificare la disciplina relativa a tale elemento, con la trasposizione nella materia fiscale di principi propri del diritto penale.

Al riguardo va notato che proprio dal sistema delle sanzioni penali in materia tributaria si può desumere, sul piano dell'elemento soggettivo, la normale previsione di un più intenso garantismo in ragione della diversa natura e maggiore gravità dei reati e delle relative pene; ed è richiesto, infatti, il dolo per i fatti delittuosi, mentre è sufficiente ad

integrare l'elemento intenzionale dei reati contravvenzionali la semplice colpa, che non deve essere provata dall'accusa, ma si presume.

Quando la sanzione non sia penale, essendo costituita dalla sopratassa o, come nella specie, dalla pena pecuniaria, ben si giustificano il perfezionarsi della violazione e l'applicabilità della sanzione medesima in base alla semplice volontarietà del comportamento sanzionato, la cui prova non incombe all'amministrazione e che può venire meno solo in forza della dimostrazione del ricorrere di esimenti (assolute) che la escludono.

8. - La già rilevata mancanza nel sistema impositivo vigente di una norma che, in relazione alla pena pecuniaria in parola ed, in generale, alle sanzioni tributarie (pecuniarie), richieda un elemento intenzionale qualificato dalla colpa o dal dolo, pone il problema della riferibilità a tali sanzioni delle norme introdotte dalla legge 24 novembre 1981 n. 689 e, piú specificamente, dei principi generali desumibili dai suoi primi dodici articoli, tra i quali l'art. 2 prevede che « nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa ».

Al quesito deve darsi risposta negativa.

Se è vero, infatti che la citata legge ha ampia portata normativa e che l'art. 12, escludendo espressamente dall'applicazione dei detti principi generali le violazioni disciplinari, sembra ricomprendervi tutte le altre, per le quali sia prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, e, quindi, quelle tributarie o, in genere, fiscali così sanzionate, non va dimenticato che lo stesso art. 12 prevede che « le disposizioni di questo capo si osservano in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito ».

La deroga legislativa si ritrova nell'art. 39 della citata legge.

L'articolo 39 infatti — sia perché collocato nella III Sezione del Capo I della legge, riguardante, esclusivamente, la « depenalizzazione di delitti e contravvenzioni », sia perché formula specifiche norme, oltre che al fine di depenalizzare le contravvenzioni in materia finanziaria, per rendere applicabili a tutte le violazioni finanziarie (solo) alcune disposizioni della legge medesima — comporta l'inapplicabilità a queste delle norme rimanenti.

9. - La decisione impugnata, informata all'indirizzo opposto a quello a cui queste Sezioni unite ritengono, per le esposte ragioni, di dover aderire, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata con rinvio per nuovo esame alla Commissione Tributaria Centrale, che dovrà fare applicazione del seguente principio di diritto:

« Il reddito di partecipazione agli utili del socio di società di persone costituisce, ai fini dell'IRPEF (o dell'IRPEG), reddito proprio del

contribuente (al quale è imputato sulla base della presunzione di effettiva percezione) e non della società. Pertanto detto socio, ove non abbia dichiarato, per la parte di sua spettanza, il reddito societario nella misura risultante dalla rettifica operata dall'Amministrazione finanziaria, è tenuto — oltre che al pagamento del supplemento d'imposta — alla pena pecuniaria per infedele dichiarazione, ai sensi dell'art. 46 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 ».

A norma dell'art. 92 cod. proc. civ., si compensano per intero le spese del presente giudizio. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 gennaio 1993 n. 406 - *Pres.* Falcone - *Est.* Sensale - *P.M.* Amirante (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato G. Arena) c. Castellana.

Tributi in genere - Decadenza - Solidarietà - Notifica accertamento ad alcuni condebitori - Impedimento della decadenza nei confronti di altri condebitori.

Alla stregua della disciplina dettata dal codice civile con riguardo alla solidarietà fra coobbligati, l'avviso di accertamento notificato solo ad alcuni condebitori, pur non essendo idoneo a produrre effetti pregiudizievoli nei confronti degli altri condebitori, determina pur sempre l'effetto conservativo di impedire la decadenza dell'Amministrazione dal diritto all'accertamento, consentendole la notifica o la rinnovazione della notifica dopo la scadenza del termine (1).

(*omissis*) La ricorrente, con il primo motivo, denunzia la violazione e falsa applicazione dell'art. 37 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 e dell'art. 132, 2° comma n. 4, c.p.c., censurando la decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto adeguatamente motivata la decisione di 2° grado mediante integrale e acritico rinvio a quella di 1° grado, omettendo in tal modo di esaminare e confutare le doglianze prospettate dall'Ufficio con l'atto d'appello. Con il secondo, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., denunzia la violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e 21 del r.d.l. 7 agosto 1936 n. 1639; 93 del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3270 e 1310 c.c., invocando il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui il compimento di atti interruttivi della decadenza nei confronti di un coobbligato solidale produce effetti anche nei confronti degli altri, e soste-

(1) Affermazione importante con qualche raro precedente.

nendo che, dalla sentenza n. 48/68 della Corte costituzionale, la Commissione centrale abbia erroneamente tratto la conseguenza che la notifica dell'accertamento al condebitore Zecchinelli non potesse spiegare alcun effetto nei confronti del coobbligato Castellana e che, per ciò, l'Amministrazione fosse incorsa in decadenza per non avere notificato l'accertamento, direttamente a quest'ultimo, nel termine di cui al citato art. 21.

In relazione al primo motivo, deve rilevarsi che effettivamente la Commissione centrale ha ritenuto esistente la motivazione nella decisione di 2° grado nonostante che questa contenesse un mero rinvio a quella contenuta nella decisione di 1° grado. Il rilievo è, tuttavia, ininfluente, posto che la questione dibattuta fra le parti è di puro diritto, pacifici essendone i presupposti di fatto, e che su di essa poteva pronunciarsi e si è pronunciata la Commissione centrale, peraltro incorrendo negli errori fondatamente denunciati con il secondo motivo.

Occorre premettere che la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 1968 ha dichiarato illegittimo l'art. 20 del d.P.R. n. 636/72 soltanto « limitatamente alla parte per la quale, dalla contestazione dell'accertamento di maggior imponibile nei confronti di uno solo dei coobligati, decorrono i termini per l'impugnazione giurisdizionale anche nei confronti degli altri »; e che, pur essendo diverso il fondamento della decadenza rispetto a quello della prescrizione (in relazione alla quale è dettato l'art. 1310 c.c.), non può negarsi che l'atto impeditivo della decadenza e quello interruttivo della prescrizione hanno in comune la funzione di conservare il diritto senza incidere direttamente su alcuna posizione soggettiva del soggetto passivo del rapporto.

Muovendo da tali premesse, questa Corte ha più volte ritenuto che, alla stregua della disciplina dettata dal codice civile con riguardo alla solidarietà fra coobbligati, applicabile — in mancanza di specifiche deroghe di legge — anche alla solidarietà tra debitori d'imposta, l'avviso d'accertamento, validamente notificato solo ad alcuni condebitori, spiega nei confronti di costoro tutti gli effetti che gli sono propri, mentre nei rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e gli altri condebitori, cui non sia stato notificato o sia stato invalidamente notificato, pur non essendo idoneo a produrre effetti che possano comportare pregiudizio di posizioni soggettive dei contribuenti, quali il decorso dei termini di decadenza per insorgere avverso l'accertamento medesimo, determina pur sempre l'effetto conservativo d'impedire la decadenza per l'Amministrazione stessa dal diritto all'accertamento, consentendole conseguentemente la notifica o la rinnovazione della notifica anche dopo la scadenza del termine all'uopo stabilito (sent. 3 aprile 1978 n. 1503 e 23 luglio 1987 n. 6426). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 gennaio 1993 n. 777 - *Pres.* Favara - *Est.* Bibolini - *P.M.* Simeone (conf.) - Gissi c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Palatiello).

Tributi in genere - Accertamento - Requisiti - Indicazione della aliquota - Necessità - Indicazione della sola aliquota minima e massima con riferimento alla tabella di legge di non immediata applicazione - Nullità dell'accertamento.

(d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, art. 42).

Fra i requisiti dell'accertamento prescritti a pena di nullità nell'art. 42 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, l'indicazione della aliquota deve essere tale da consentire una conoscenza immediata ed agevole che garantisca la tutela difensiva del contribuente. Non risponde all'esigenza voluta l'indicazione della sola aliquota minima e massima, neppure se collegata alla tabella allegata ad un testo normativo non immediatamente applicabile in quanto modificato o variato da norma successiva (1).

(*omissis*) Con l'unico mezzo di cassazione il Dr. Vincenzo Gissi deduce la violazione del disposto dell'art. 42 del d.P.R. n. 600/73 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.

Il ricorrente si duole del fatto che la Corte del merito abbia ritenuto non violato il precetto dell'art. 42 citato, sol perché nell'avviso di accertamento erano indicate le aliquote minime e massime previste dalla legge ed il generico riferimento alla tabella allegata al D.P.R. n. 597/73, senza considerare che l'indicazione delle aliquote minima e massima non consentiva alcun utile controllo al contribuente, mentre la tabella allegata al D.P.R. ora indicato non poteva avere diretta applicazione per i redditi del 1974, in quanto soggetta a variazione normativa.

---

(1) La sentenza, con esasperato formalismo, propone una applicazione inaccettabile dell'art. 42 del d.P.R. n. 600/1973. In via generale l'accertamento tributario, unitariamente considerato, ha la funzione di delimitare l'oggetto e le ragioni della pretesa tributaria e di consentire al destinatario di apprestare una adeguata difesa, come recentemente affermato da numerosissime pronunce. Ora se è evidente che a seconda della materia più o meno complessa va adeguata la analiticità della motivazione e che per le imposte dirette l'art. 42 del d.P.R. n. 600 richiede una più articolata precisazione di elementi, è tuttavia evidente che non può darsi eguale rilevanza a tutti i requisiti enumerati nella norma. Se la motivazione è indispensabile ed essenziale è la sottoscrizione, ben diversa è la funzione delle varie indicazioni. L'art. 42 descrive l'operazione di liquidazione dell'imposta dovuta che è quella stessa che il contribuente esegue nella dichiarazione (quadri N ed O): determinazione dell'imponibile, liquidazione dell'imposta lorda, applicando l'aliquota,

Il ricorso è fondato.

Ed invero, il legislatore della riforma tributaria entrata in vigore il 1° gennaio 1974, con innovazione sostanziale sul punto rispetto al regime previgente (T.U. d.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645) ha determinato analiticamente, e con precetto sanzionato espressamente da nullità, i requisiti essenziali dell'avviso di accertamento, in essi comprendendo tutte le componenti (di fatto, motivazionali e contabili) che, in un arco logico e lineare completo, evidenziano il collegamento dei presupposti di imposta alla determinazione in concreto, e quantitativa, dell'imposta netta.

Il precetto normativo, infatti, individua i requisiti essenziali sotto tre qualificazioni generali: la sottoscrizione dell'accertamento, la motivazione, le indicazioni ritenute essenziali, sanzionando la carenza di ciascun requisito con la previsione della nullità.

A parte il requisito della sottoscrizione dell'avviso, l'esigenza della motivazione copre sia i fatti atti a giustificare i metodi di analisi consentiti all'Ufficio (criterio analitico, induttivo, sintetico), sia le situazioni oggettive nelle quali il reddito accertato, diverso dal dichiarato, si concretizza, in esse comprendendo il mancato riconoscimento di deduzioni o di detrazioni.

Le singole indicazioni, infine, riferite al reddito imponibile, alle aliquote applicate ed alle imposte liquidate, al lordo nonché al netto delle deduzioni e delle ritenute di acconto, coprono tutto l'iter logico-contabile che porta dalla determinazione del reddito lordo all'imposta netta, al cui pagamento il contribuente sarebbe tenuto, qualora l'accertamento fosse valido e fondato.

L'art. 42 del d.P.R. n. 600/73, in sostanza, pone come elementi essenziali una serie di situazioni e di fattori che si apprezzano sul piano della linearità logica, della puntualità e della chiarezza dell'avviso di accerta-

---

conteggio delle detrazioni, scomputo delle ritenute di acconto e dei crediti di imposta e finalmente imposta netta. Non ha ragione d'essere una rigorosità formale nella esposizione di questi passaggi e meno che mai è necessaria la menzione delle norme che regolano l'operazione (le stesse operazioni, correttive della liquidazione, possono farsi a norma dell'art. 36-*bis* con la formazione del ruolo, che non è motivato). Una imperfezione di uno dei passaggi (ad es. l'omessa o imprecisa indicazione di un acconto o di un credito di imposta) darà causa ad una correzione, ma non certo alla nullità dell'accertamento.

In particolare l'indicazione della aliquota progressiva non ha alcuna rilevanza sulla verifica della correttezza della liquidazione. Nessuno ha mai liquidato l'imposta valendosi della tabella contenuta nell'art. 11 del d.P.R. n. 597 o del t.u. n. 910, conteggiando scaglione per scaglione gli importi a mano a mano risultanti; ci si avvale delle tabelle sviluppate, che si trovano dappertutto, che consentono di ottenere la cifra finale in modo veramente « immediato ed

mento, a tutela del destinatario dell'atto che, dall'avviso di accertamento stesso, e dalle indicazioni in esso evidenziate, deve poter trarre gli elementi di conoscenza sulla cui base eseguire un controllo completo di tutte le componenti di un maggior reddito e di una maggiore imposta al netto, fino al limite della possibilità di un controllo, anche meramente contabile, dei fattori che portino alla determinazione dell'imposta netta, possibile oggetto della sua obbligazione di pagamento.

La sanzione espressa della nullità che colpisce l'atto nel suo complesso (comma terzo dell'art. 42 citato), in caso di mancanza, oltre che della sottoscrizione e della motivazione, anche delle indicazioni singole (e tra esse delle aliquote applicate) previste per consentire il controllo, anche puramente contabile, della determinazione dell'imposta netta, evidenzia come la forma ed il livello di tutela offerta dall'ordinamento al contribuente corrisponde ad un'esigenza di semplicità e di agevolezza del controllo possibile, da parte del contribuente, dei requisiti di puntualità e di chiarezza per l'atto amministrativo, di modo che il controllo possa essere eseguito con una semplice operazione, senza nessun ricorso a complesse e professionali cognizioni tecnico-giuridiche. Significa, inoltre, che il legislatore, individuando tutti gli elementi essenziali e sanzionandone di nullità la carenza, ha egli stesso individuato i fattori lesivi della tutela difensiva del contribuente.

Né si può sminuire il tenore della norma, segnatamente in riferimento alle aliquote, in considerazione del fatto che le aliquote delle varie imposte sono previste per legge e la legge deve presumersi nota al contribuente, se non altro perché di esse egli deve avere fatto applicazione al momento della dichiarazione dei redditi. Un'argomentazione del genere, se presa nella sua portata generale, rapportata al fatto che l'art. 42 del d.P.R. n. 600/73 tuttavia esiste ed ha un significato inequivoco

---

agevole». Pensare di riportare nell'avviso di accertamento la aliquote crescenti con l'indicazione dei valori di ogni scaglione è un non senso.

L'indicazione delle aliquote minima e massima è già una specificazione superflua. Dire poi che ciò non basta perché la curva delle aliquote è variata nel tempo (ma allora si dovrebbe dire che sono variate nel tempo le detrazioni e i crediti di imposta e tanti altri elementi influenti sulla determinazione dell'imposta) significa affermare che l'avviso di accertamento deve essere un trattatello di diritto tributario. È largamente in uso, perfino nei testi legislativi, la formula «legge ... e successive modificazioni» che non si vede perché non dovrebbe valere per l'accertamento. D'altra parte se, come si riconosce, non è necessaria l'indicazione della aliquota unica dell'ILOR, (che pure è variata nel tempo) perché è stabilita nella legge, lo stesso si dovrebbe dire per l'aliquota progressiva parimenti stabilita nella legge.

La inutilità della indicazione della aliquota è dimostrata dal fatto che, fino ad oggi, nessun contribuente ha pensato di eccepire simile nullità.

nella previsione della nullità, finirebbe per costituire una tautologia sul piano logico, ed una violazione dei criteri interpretativi dell'art. 12 delle Disposizioni sulla Legge in Generale premesse al codice civile, in quanto si concretizzerebbe in un'interpretazione sostanzialmente abrogante, sul punto, del precetto dell'art. 42 in esame.

Al legislatore della riforma del 1974 era ben presente che le aliquote delle imposte sono previste dalla legge, se non altro perché esse non possono mai essere a discrezione dell'amministrazione in virtù della riserva di legge che l'art. 23 della Costituzione impone per tutte le prestazioni imposte, e l'aliquota costituisce l'elemento finale della determinazione quantitativa dell'imposta. Se ciò malgrado la « indicazione delle aliquote » è stata prevista come componente essenziale dell'avviso di accertamento a tutela della difesa del contribuente, la situazione normativa è chiaramente indicativa del tipo e del livello di tutela che la legge intende offrire al contribuente stesso; un livello di tutela che consenta l'acquisizione, da parte del destinatario dell'avviso di accertamento, di conoscenze immediate ed agevoli sulla base di elementi che nell'avviso trovino chiara indicazione, nonché facilmente controllabili, anche sul piano di una verifica contabile, sulla base di un semplice calcolo.

Con ciò si spiega il tipo ed il livello di tutela offerti con l'introduzione di una norma, quale l'art. 42 del d.P.R. n. 600/73, di carattere generale per tutte le imposte dirette (IRPEF, IRPEG, ILOR), e che trova l'omologo equivalente, proprio sulla indicazione della « aliquota o le aliquote » a pena di nullità, nel regime dell'IVA (d.P.R. 26 ottobre 1982 n. 633, art. 56, terzo comma).

Se, peraltro, tale è il regime di tutela del contribuente, poiché la legge non sanziona di nullità un semplice formalismo, ma forme essenziali ad un controllo agevole ed immediato; poiché, inoltre, la legge non precisa quale siano le modalità con cui le « indicazioni » richieste nell'avviso di accertamento debbano essere espresse, può anche ritenersi che il precetto normativo sia soddisfatto quando sussistano forme che, con equivalenza, sulla base della semplicità ed agevolezza del controllo consentito al contribuente, raggiungano lo stesso fine.

Così, nel caso di imposta ad aliquota unica (per es. la ILOR), come l'indicazione dell'imponibile e dell'aliquota consente, con agevole calcolo diretto, il controllo quantitativo dell'imposta, identicamente mediante la indicazione dell'imponibile e dell'imposta, con un altrettanto agevole calcolo inverso, il contribuente può determinare l'aliquota, per cui potrebbe ben sostenersi che, in tal caso, l'indicazione dell'aliquota sia avvenuta nell'avviso in modo indiretto, tramite gli elementi di calcolo dai quali ricavarla, senza tuttavia incidere sul livello di semplicità e di agevolezza della tutela dalla legge voluta.

Le stesse conclusioni, peraltro, non sono estensibili al caso di imposte ad aliquote progressive secondo scaglioni di reddito (tipicamente per la IRPEF), di cui siano indicate nell'avviso di accertamento, come nel caso di specie, solo l'aliquota minima e quella massima. Le due aliquote estreme non consentono alcuna ricostruzione contabile di tutto l'arco delle aliquote progressive e delle determinazioni di imposta secondo gli scaglioni di reddito, né la conoscenza dell'imponibile e dell'imposta consente alcun calcolo inverso, che non sia la semplice determinazione di un'aliquota media, del tutto insignificante ai fini del controllo che deve essere consentito al contribuente. L'avviso che, quindi, indichi le aliquote estreme applicate, in un sistema ad aliquote progressive (salvo che le aliquote di fatto applicate siano solo due), compie un adempimento meramente formale del precetto normativo, del tutto insignificante al fine della tutela che l'art. 42 citato persegue e la cui violazione sanziona con la nullità dell'avviso di accertamento di imposte dirette.

Quand'anche, poi si ritenga che la « indicazione » in esame possa venire soddisfatta egualmente con l'indicazione del testo normativo che le aliquote prevede, occorre pur sempre che detta indicazione sia puntuale nel riferimento del testo normativo richiamato e vigente nel periodo di riferimento.

Ciò appare necessario, ove si consideri che la curva delle aliquote dell'imposta diretta che incide con maggiore ampiezza sulla generalità dei contribuenti (la IRPEF) è suscettiva di subire, ed ha subito nel tempo, una serie notevole di variazioni a seconda degli indirizzi di politica economica dello Stato, via via mutevoli, perseguiti a mezzo dello strumento fiscale. Basti ricordare che la prima serie di aliquote, previste nella tabella allegata al d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 entrato in vigore il 1° gennaio 1974, ebbe applicazione integrale solo nel 1975, mentre per il 1974, a seguito dell'introduzione di un'addizionale straordinaria ad aliquote progressive a partire dallo scaglione di reddito superiore a L. 10.000.000 (art. 1 della legge 6 luglio 1974 n. 259 convertito in legge 17 agosto 1974 n. 384), la curva delle aliquote di fatto applicabili, determinata dalle aliquote base sommate a quelle dell'addizionale straordinaria, aveva un andamento del tutto diverso da quello previsto dal d.P.R. n. 597/73, tanto che l'aliquota massima era portata dal 72 % allo 82 %. La tabella, comunque, già variata per il 1976 (art. 21 della legge 2 dicvembre 1975 n. 576), venne ulteriormente modificata con il T.U. delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 (art. 11), ed ulteriormente, in relazione agli scaglioni di reddito e con decorrenza dal 1° gennaio 1991, dall'art. 1 del D.P.C.M. 29 settembre 1990 emesso in applicazione del-

l'art. 3 del D.L. 2 marzo 1989 n. 69 conv. con modifiche nella legge 27 aprile 1989 n. 154 e con decorrenza dal 1° gennaio 1992 mediante il D.P.C.M. 30 settembre 1991.

Vi è, quindi, sul punto una situazione di variabilità normativa tale da non consentire l'individuazione delle aliquote in concreto applicate se non attraverso l'indicazione del testo normativo vigente all'anno di riferimento dell'imposta che dall'Ufficio sia stato applicato per la determinazione dell'imposta oggetto di accertamento.

Né soddisfa le esigenze di tutela del contribuente l'indicazione, nell'avviso, della tabella allegata alla normativa di base, ancorché la stessa sia stata variata, sul presupposto, enunciato dalla Corte del merito, che il richiamo di una norma deve intendersi fatto comunque al testo vigente al momento di riferimento dell'imposta. L'argomentazione non è accettabile, nel caso di specie, per una duplice serie di motivi, e cioè:

a) perché riferendosi l'accertamento in esame all'anno 1974, della cui particolarità si è detto, non si verteva in situazione di mutamento normativo del testo del d.P.R. n. 597/73, ma di una combinazione di norme tra la disciplina base richiamata e fin allora vigente, e la previsione con diverso testo normativo di un'addizionale straordinaria vigente solo per il 1974; solo dalla combinazione dei due testi normativi (di cui il secondo non richiamato nell'avviso di accertamento) e delle due tabelle di aliquote poteva determinarsi la curva delle aliquote di fatto applicabili, ed applicate, per i redditi del 1974 ai fini IRPEF;

b) perché il riferimento normativo generico, il cui testo non porti di fatto all'individuazione delle aliquote applicate dall'ufficio, non soddisfa quella esigenza di precisione, di chiarezza e di facile controllabilità che, come rilevato, è alla base del precetto normativo dell'art. 42 d.P.R. n. 600/73 e, segnatamente della previsione di nullità del comma terzo della ora indicata disposizione normativa.

Deve, quindi, ritenersi che l'avviso di accertamento ai fini IRPEF, il quale contenga solo l'indicazione delle aliquote minima e massima applicate ed il generico richiamo alla tabella delle aliquote allegata ad un testo normativo di non immediata applicazione, o perché integrata da altra norma, o perché modificata da successiva norma a sua volta non richiamata nell'avviso, viola il principio di precisione e chiarezza delle « indicazioni » che è alla base del precetto dell'art. 42 del d.P.R. n. 600/73, nella funzione di tutela del diritto di immediato ed agevole controllo che al contribuente deve essere consentito ed incorre, pertanto, nella sanzione di nullità disposta dal terzo comma dello stesso articolo. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 gennaio 1993, n. 783 - *Pres.* Salafia - *Est.* Grieco - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Guicciardi) c. Star S.p.A. (avv. Biamonti).

Tributi erariali indiretti - Tassa di lotteria - Manifestazioni a premio - Imponibile - Prezzo del prodotto attribuito in premio comprensivo dell'IVA.

(l. 5 giugno 1939 n. 973, art. 52; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 19).

Poiché il promotore della manifestazione a premio è il consumatore finale del bene offerto in premio, ne consegue che l'imponibile della tassa di lotteria deve comprendere l'IVA pagata per l'acquisto del bene (1).

(*omissis*) La ricorrente denunzia violazione ed errata applicazione dell'art. 52 del R.D.L. 19 ottobre 1933, in relazione all'applicabilità delle norme del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 e con riferimento all'art. 360 n. 3 c.p.c.

Deduce, in particolare, che l'imponibile della « tassa di lotteria » dovuta dall'operatore economico che organizza l'operazione « a premio » è costituito dal prezzo di acquisizione degli oggetti offerti come premio — e cioè, dall'importo che un consumatore finale dovrebbe sopportare per approvvigionarsi di un identico oggetto —. Ed, invero, nel successivo passaggio di quel bene (dall'imprenditore, che ha organizzato la manifestazione, al cliente, che ha diritto di ricevere il premio) non v'è applicazione d'IVA in quanto quel passaggio non costituisce, giuridicamente, « cessione di beni » ai fini dell'IVA. L'organizzatore della manifestazione — e non il cliente destinatario dell'oggetto — si atteggia, infatti, come « consumatore finale » di quel bene che egli acquisisce proprio per

---

(1) **L'imponibile della tassa sulle manifestazioni a premio.**

Finalmente la Suprema Corte si è pronunciata, con una sentenza in tutto favorevole all'Amministrazione finanziaria, sul complesso problema, risolto in senso contrario da numerosi giudici di merito, della comprensibilità o meno dell'IVA nell'imponibile della cosiddetta « tassa di lotteria ».

La difficoltà interpretativa era stata determinata dal fatto che, all'epoca in cui fu emanato il R.D.L. 19 ottobre 1938 n. 1933, poi convertito in legge 5 giugno 1939 n. 973, l'imposta sul valore aggiunto ancora non esisteva, mentre stava per entrare in vigore l'IGE, che infatti fu istituita di lì a poco col D.L. 9 gennaio 1940 n. 2.

Essendo l'IGE un'imposta « a cascata », che colpiva il trasferimento dei beni ad ogni singolo passaggio, neppure si poneva il problema di una possibile inclusione di essa nell'imponibile della tassa di lotteria (1); ma successivamente

(1) In questo senso si era espressa anche una Risoluzione ministeriale del 12 marzo 1969.

farne oggetto di premio a favore della sua clientela e non (per farne) oggetto di trasformazione industriale o di ulteriore commercio.

E per un consumatore finale il prezzo è sempre comprensivo di IVA, così come lo è di tutti gli altri tributi che si scaricano economicamente sul ricavo.

Conclude che non è al prezzo di acquisto inteso in senso tecnico, quale corrispettivo pattuito tra le parti, che va commisurato il tributo ma al « valore » effettivo del « premio » che è determinato sulla base di tale prezzo e delle relative componenti.

La censura è fondata.

Le conseguenze che la Corte di merito ha tratto dalla lettura degli artt. 52 D.L. n. 1933/38 e 21 d.P.R. n. 633/72 non sono corrette; e, d'altra parte, il testo delle due norme non detta la soluzione del quesito: essa va ricercata nella disciplina dell'IVA.

Che il « valore dei premi consistenti in oggetti mobili venga determinato, ai fini dell'applicazione della tassa, sulla base del prezzo di acquisto della merce regolarmente comprovato » (art. 52), non può avere altro significato oltre quello di un riferimento alla base imponibile la cui determinazione è, per l'appunto, il problema che oggi si pone, considerata la particolare disciplina dell'IVA. In definitiva, l'art. 52 non può essere indicativo della « composizione » della base imponibile bensì della sola necessità di far riferimento alla « base imponibile ». Che occorre, nella fattispecie, individuare.

Quanto alle implicazioni desumibili dall'art. 21 — secondo cui il corrispettivo e gli altri dati necessari per la determinazione della base imponibile dell'IVA vanno indicati in modo separato dall'ammontare dell'imposta —, contrariamente all'opinione della Corte milanese, va rile-

---

con l'entrata in vigore dell'IVA sorsero i primi dubbi, trattandosi qui di un'imposta monofase di natura tipicamente neutrale, in quanto destinata ad essere detratta o « scaricata » dall'imprenditore ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 633/72.

Per questo molti giudici di merito (fra cui il Tribunale di Roma, quello di Milano e numerosi altri), fondandosi sulla normale deducibilità dell'IVA da parte del promotore della manifestazione a premio, ritennero che costituisse una sorta di *partita di giro*, e quindi di essa non dovesse tenersi conto nella determinazione dell'imponibile cui rapportare la tassa di lotteria.

A tale argomentazione se ne aggiungevano, poi, altre di supporto, secondo cui una tassa non avrebbe potuto andare a colpire un componente del prezzo di acquisto che già costituiva, di per sé, un'imposta; ovvero affermandosi che il prezzo di acquisto non poteva intendersi come prezzo di mercato, ma come prezzo esposto nella fattura di acquisto, separatamente dalla componente IVA, secondo la prescrizione di cui all'art. 21 secondo comma del d.P.R. n. 633/72 (2).

(2) Così, a titolo esemplificativo, Trib. Milano 24 ottobre 1988, n. 10052, in *Corr. trib.* 1989, pag. 330 e Trib. Roma 26 gennaio 1989, n. 1126, *ibidem* pag. 2358.

vato che la norma ha solo finalità di chiarezza contabile ma non avvalora l'interpretazione che dell'art. 52 ha proposto la STAR: l'aver indicato il prezzo di acquisto quale base per la determinazione dell'imponibile della tassa dimostrerebbe che si è inteso far riferimento al solo corrispettivo di scambio con esclusione dell'IVA il cui importo, al suddetto fine, non dovrebbe ritenersi conglobato nel prezzo. In realtà, gli elementi letterale, storico e sistematico, richiamati diffusamente anche dalla controricorrente, non consentono, di per sé, la corretta soluzione del punto controverso. Tutti e tre, infatti, inducono a conclusioni inaccettabili in quanto contrastanti con la natura del rapporto che si instaura tra colui che ha indetto la « lotteria » e l'assegnatario del « premio ». Se costui, com'è usuale — e quando non sia diversamente stabilito — riceve il « premio » senza dover corrispondere alcunché, neppure a titolo di imposta, significa che esiste un altro soggetto che, atteggiandosi, ai fini dell'IVA, come ultimo consumatore deve corrisponderla. In sostanza, il trasferimento del bene in cui il « premio » si concreta non è fiscalmente rilevante proprio perché l'imposta che lo concerne è stata « assolta »; ed in manifestazioni in cui l'intento di consegnare « quel bene » al netto di ogni imposta è dichiarato, l'IVA corrispondente non può che essere pagata dal soggetto che ha indetto la c.d. « lotteria ». A tutto ciò consegue che il « prezzo » di acquisto della merce regolarmente comprovato (art. 52), alla stregua della disciplina fiscale vigente, non può che intendersi comprensivo dell'IVA, non recuperabile per effetto dell'intento dichiarato di assegnare il « bene », oggetto del trasferimento, al vincitore del gioco a premi, al netto di ogni imposta.

Nel ricorso per Cassazione avverso la prima di tali pronunzie, la difesa dell'Amministrazione finanziaria, di contro, evidenziava che nel successivo passaggio, dal promotore della manifestazione al beneficiario, il bene mobile offerto in premio era espressamente escluso dall'imposizione ai fini dell'IVA ai sensi dell'art. 2 terzo comma lett. *m*) del d.P.R. n. 633/72, sicché il primo dei due soggetti, acquisendolo per farne oggetto di regalo alla clientela, si atteggiava come un consumatore finale, che notoriamente subisce l'IVA senza poter scaricarla su altri soggetti.

Di qui la conseguenza, invero lineare, che per il promotore della manifestazione a premi il valore imponibile è costituito dal prezzo di acquisto del bene *comprensivo dell'IVA*, ovvero se il bene sia prodotto da lui stesso, il prezzo di vendita, evidentemente comprensivo dell'IVA.

A questa prospettazione, che metteva in luce anche gli aspetti economici della questione, faceva seguito una duplice considerazione sul piano della « ratio » giuridica ispiratrice della norma; giacché, da un lato era sottolineata l'evidente disparità che si sarebbe creata fra promotore della manifestazione che acquista i beni da offrire in premio e promotore che li produce in proprio, ove fosse ritenuto che solo nei confronti del primo l'IVA non faccia parte dell'imponibile ai fini della tassa di lotteria; dall'altro si era prospettata la possibilità di accordi fra imprese produttrici e ditte organizzatrici delle manifestazioni a premio, abilmente finalizzati alla realizzazione di economie di

Che questa conclusione cui si perviene in ragione della disciplina fiscale che regola il trasferimento dei beni mobili e che, inevitabilmente, riverbera i suoi effetti sulla individuazione del regime fiscale applicabile in determinati casi (nella fattispecie, ai giuochi a premio; lotterie) attraverso la puntualizzazione della nozione di « prezzo » come deve essere intesa nel generale sistema fiscale vigente — possa dar spazio ad inconvenienti non può mutare i termini del problema sottoposto all'esame di questa Corte e, di conseguenza, la soluzione adottata.

Un'ultima considerazione:

La controricorrente ha sottolinato una singolarità: il caso dell'imprenditore *che* beneficia del « concorso » ai fini della vendita del suo prodotto *e che* è « anche » organizzatore del concorso sarebbe diverso dal caso dell'organizzatore che non è il produttore del bene oggetto del « premio ». In questa ipotesi, l'IVA deve fargli carico; nella prima, « l'imprenditore-organizzatore » non potrebbe essere considerato « ultimo consumatore ai fini dell'IVA ».

Contrariamente all'assunto della controricorrente, le conclusioni non possono essere diverse neppure nel caso prospettato. Anzi, l'ipotesi specifica conferma l'esattezza della soluzione adottata: che si fonda, essenzialmente, sulla individuazione dell'ultimo « consumatore ». Orbene, se l'organizzatore è tale in quanto consegna un bene al vincitore della lotteria al netto di ogni onere, deve considerarsi « ultimo consumatore » anche l'organizzatore-imprenditore che, dal canto suo, consegna un bene al vincitore al netto di qualsiasi onere. Che il bene sia stato da lui prodotto non rileva perché, in quel caso, è la nozione di « prezzo » — per

---

scala nei costi di produzione degli stessi, ma con evidenti alterazioni del regolare svolgimento del mercato, e, in ultima analisi, con la vanificazione del principio di una libera e leale concorrenza.

La Suprema Corte ha recepito il ragionamento dell'Amministrazione, con una sentenza che non mancherà di servire da orientamento per le numerose vertenze tuttora pendenti avanti i giudici del merito, ed ha dettato il principio innovatore che, nel determinare la base imponibile della tassa di lotteria, deve tenersi conto dell'importo totale, oneri fiscali inclusi, che il destinatario del premio dovrebbe pagare per acquistare un identico oggetto.

In sostanza ha generalizzato il caso dell'IVA, ritenendo che ai fini della determinazione dell'imponibile di qualsiasi manifestazione a premio, debba considerarsi il *valore di mercato* del bene offerto in premio; per ciò stesso comprensivo di qualsiasi onere anche fiscale che in esso sia stato eventualmente conglobato.

Ciò acquista particolare interesse per l'Amministrazione finanziaria, in quanto, di recente, con l'art. 7 della legge 27 novembre 1989 n. 384, la tassa di lotteria è stata portata al 30 per cento della massa premi e la tassa di licenza al 20 per cento, in ogni caso con un minimo inderogabile di L. 1.000.000 per le manifestazioni effettuate in una sola provincia e L. 3.000.000 per le manifestazioni effettuate su tutto il territorio nazionale.

AVV. UBALDO PERRUCCI

le ragioni espresse — che è comprensiva dell'onere rappresentato dall'IVA. E non fa alcuna differenza che oggetto della tassa sia il valore della massa dei premi e non il singolo premio.

La sentenza impugnata va, dunque, cassata. Il giudice di rinvio si atterrà al seguente principio:

« Nel determinare la base imponibile della tassa di lotteria deve tenersi conto dell'importo totale — oneri fiscali inclusi — che il destinatario del « premio » dovrebbe pagare per acquistare un identico oggetto ». (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1993, n. 1013 - *Pres.* Vela - *Est.* Ruggiero - *P.M.* Lo Cascio (conf.). Gansbacher (avv. Di Mattia) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Favara).

Tributi erariali indiretti - Imposta di successione - Maso chiuso - Valutazione - Deduzione dell'onere da corrispondere per la « assunzione » - Esclusione.

Ai fini dell'imposta di successione il maso chiuso deve essere valutato nei modi ordinari, non avendo rilevanza il diverso valore che l'avente diritto deve corrispondere ai coeredi per l'« assunzione » del maso in esclusiva (1).

(*omissis*) Con il secondo motivo del ricorso i Messner deducono che erroneamente la Corte d'appello avrebbe ritenuto che ai fini dell'imposta di successione la valutazione del maso chiuso compreso nell'asse ereditario dovesse corrispondere al valore di mercato dell'immobile, e sostengono che essa non può invece superare la misura del prezzo di assunzione del maso, determinato secondo i criteri dettati dall'art. 25 del decreto 28 dicembre 1978 n. 32 del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano, trattandosi appunto di prezzo imposto dalla legge. Con il terzo motivo ripropongono l'eccezione di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., degli artt. 20 e 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 637 ove questi impongono di considerare in ogni caso il valore di libero mercato anche con riferimento al maso chiuso caduto in successione.

La censura è infondata e l'eccezione di illegittimità costituzionale va dichiarata irrilevante, prima che manifestamente infondata.

Il maso chiuso è istituto peculiare della provincia altoatesina che trova le sue radici nelle tradizioni e negli antichi costumi di quella comunità, cui il legislatore costituente ha restituito piena dignità e citta-

(1) Decisione di evidente esattezza; non constano precedenti.

dinanza giuridica, attribuendo alle Provincie, con l'art. 11 n. 9 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, la facoltà di emanare norme legislative in via primaria sull'ordinamento dei « masi chiusi » e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini; ed in proposito il legislatore provinciale di Bolzano ha emanato varie disposizioni, raccolte e confluite nel testo unificato approvato con decreto del Presidente della Giunta 28 dicembre 1978 n. 32.

L'Istituto, secondo le tradizioni ed il diritto preesistenti cui il legislatore provinciale si è riferito, ha caratteristiche del tutto particolari, che si manifestano essenzialmente nella indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare, e nella « assunzione », vale a dire nel diritto di fare esclusivamente proprio il fondo come « maso chiuso » da parte di uno solo dei coeredi, o in genere dei comproprietari, secondo l'ordine di preferenza stabilito dagli artt. 18 e segg. del citato decreto presidenziale n. 32/1978. In tal caso l'avente diritto all'assunzione deve corrispondere agli altri coeredi un « prezzo » che, a norma dell'art. 25 del decreto, se non è stato disposto dal defunto o non è stabilito d'accordo tra gli interessati, è determinato in base al valore di reddito mediante applicazione al reddito imponibile dominicale di coefficienti stabiliti dalla commissione censuaria provinciale; anche in questo ultimo caso peraltro è fatta salva la facoltà dell'assuntore o dei coeredi di richiedere la determinazione del prezzo al pretore, che lo stabilisce sulla base di stima eseguita da tre esperti in materia agraria ed a seguito di un complesso procedimento disciplinato dagli artt. 25/a - 25/g del citato decreto 32/1978.

Orbene, è evidente che la determinazione del prezzo di assunzione riguarda esclusivamente i rapporti privatistici tra i coeredi o comproprietari, e non incide, né può incidere sui rapporti tributari conseguenti alla trasmissione, *inter vivos* o *mortis causa,* del maso chiuso che sono regolati soltanto dalla legge statale; ed in particolare non incide sulla regola che l'imposta di successione è commisurata al valore venale dei cespiti che costituiscono l'asse ereditario.

Deve essere d'altra parte rilevato che la « assunzione » attiene alla divisione del patrimonio ereditario (art. 16 del decreto 32/1978), vale a dire ad un momento successivo a quello della successione in senso proprio, ed è vicenda meramente eventuale, che manca del tutto, ad esempio, nel caso di unico erede, ma può mancare anche nell'ipotesi di pluralità di eredi, se e fin quando questi preferiscono rimanere in comunione.

In ogni caso il « prezzo » di assunzione non è affatto inderogabilmente imposto e predeterminato dalla legge, potendo invece anzitutto essere liberamente stabilito dal *de cuius* ovvero dall'accordo tra gli interessati, ed è certo che la ricchezza trasferita all'assuntore corrisponde

al valore pieno del bene di cui egli può liberamente e illimitatamente disporre, tanto che, se ciò avvenga, lo stesso è tenuto a versare ai coeredi l'eccedenza del ricavo dalla vendita sul prezzo di assunzioni (art. 29 del decreto 38/1972). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1° febbraio 1993, n. 1230 - *Pres.* Salafia - *Est.* Grieco. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Pavone) c. Fallimento SO.DE.MA.

Tributi in genere - Riscossione - Fallimento - Crediti per i quali è pendente giudizio innanzi alle commissioni - Ammissione con riserva - Sospensione del giudizio di insinuazione - Esclusione.

(r.d. 16 marzo 1942 n. 267, artt. 55 e 95; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 45; c.p.c. art. 295).

I crediti relativi a tributi per i quali sono insorte contestazioni pendenti innanzi alle commissioni tributarie sono ammessi al passivo delle procedure concorsuali con riserva da sciogliersi dopo la decisione della controversia tributaria ed in armonia con l'esito di quella decisione. Il giudizio innanzi al tribunale fallimentare non è sospeso ex art. 295 c.p.c. in attesa della decisione tributaria definitiva (1).

(*omissis*) La ricorrente Amministrazione denunzia violazione e falsa applicazione degli artt. 95, 2° comma, e 55, 3° comma, della legge fallimentare; dell'art. 45, 2° comma, d.P.R. 602/73 e dell'art. 295 c.p.c., in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.; insufficienza e contraddittorietà di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c.

Deduce, in particolare, che la interpretazione data dalla Corte d'appello porrebbe l'Amministrazione — con evidente stravolgimento del « sistema » generale di corretta definizione e liquidazione dei crediti — nella condizione di non poter mai riscuotere quanto dovutole, neppure nella misura « fallimentare », nonostante il riconoscimento (finale) del credito; inoltre, vi sarebbe il concreto rischio di un incontrollabile prolungamento di procedure fallimentari che non potrebbero essere « chiuse » neppure con la cautela degli accantonamenti di cui all'art. 117 L.F.

Sostiene, poi, la ricorrente che la Corte di merito non avrebbe in realtà spiegato la disapplicazione dell'art. 45 del D.P.R. 602/73, atteso

---

(1) È finalmente risolto un problema di grande rilevanza pratica. L'insinuazione, sia tempestiva che tardiva, deve subito concludersi con l'ammissione con riserva; si dovrà sempre evitare, provocando se necessario la pronunzia di una sentenza appellabile, la sospensione del giudizio, gravemente pregiudizievole per l'interesse erariale.

che « eventuali contestazioni inerenti ai tributi iscritti a ruolo non potrebbero che riferirsi a quelle conoscibili dalle Commissioni tributarie, non essendo ipotizzabili casi di contestazioni sottoposte all'accertamento del giudice fallimentare ». Da ultimo, la ricorrente deduce la inapplicabilità dell'art. 295 c.p.c. difettando il requisito della pregiudizialità.

Le considerazioni e le conclusioni dell'Amministrazione finanziaria sono esposte nel contesto di una dettagliata ricostruzione delle vicende giurisprudenziali concernenti la questione dell'ammissibilità al passivo fallimentare di crediti tributari in contestazione innanzi alle Commissioni tributarie a seguito di insinuazione tardiva.

Dalla premessa che prima della riforma tributaria il credito relativo ad un tributo non ancora incontestabile — in quanto all'esame della giurisdizione tributaria — era ammesso « con riserva » al passivo fallimentare, tardivamente o tempestivamente insinuato, in quanto parificabile al credito condizionato (Cass. 1806/74; 3273/84; 7400/83; 8761/87), la ricorrente trae occasione per sottolineare che la riforma del 1973 ha inteso, con l'art. 45 del d.P.R. n. 602/73, riconoscere espressamente al « ruolo », in caso di contestazioni inerenti ai tributi iscritti, la natura di titolo per la loro ammissione « con riserva » al passivo delle procedure fallimentari. Il riconoscimento normativo ha costituito, secondo l'Amministrazione finanziaria motivo per l'estensione analogica della disciplina anche per l'ammissione « con riserva » dei tributi indiretti riscuotibili attraverso differenti modalità. Tanto che all'art. 45 del d.P.R. 602/73 è stata attribuita rilevanza di portata generale (Cass. 3273/84). Sicchè — rileva la ricorrente — l'affermazione (Cass. 6293/87) secondo cui, dovendo procedersi, in ragione della contestazione del curatore ed al fine dell'ammissibilità del credito, al suo accertamento in sede giurisdizionale, il giudizio innanzi al Tribunale fallimentare deve essere sospeso fino alla decisione definitiva delle Commissioni tributarie, infrange un quadro interpretativo consolidato; e non è condivisibile.

La censura è fondata.

Questa Corte, già con la sentenza 1806/74, affermò che i crediti insinuati al passivo fallimentare, sia per imposte dirette che indirette e per le quali sia stata formulata contestazione innanzi alla Commissione tributaria prima del fallimento, sono assimilabili ai crediti condizionali e vanno ammessi al passivo con « riserva » da sciogliersi dopo la decisione della controversia tributaria ed in armonia con quella. Successivamente, il principio è stato ribadito dalla decisione 7400/83; dalla sentenza 3273/84 in cui, espressamente, l'ammissione concerneva un credito d'IVA; dalla decisione 8761/87. Questa, con riferimento all'art. 45 del d.P.R. 602/73 ha, per un verso, riconosciuto l'ammissibilità con riserva al passivo fallimentare dei crediti erariali opposti innanzi alle Commissioni tributarie, ritenendoli equiparati a quelli condizionali di cui al

terzo comma dell'art. 55 L.F. e, per l'altro, ha riconosciuto all'esattore il diritto di partecipare al riparto finale tramite le somme « accantonate ». Orbene, la decisione n. 6293/87, cui fanno riferimento — con opposte finalità — sia la sentenza impugnata che la difesa dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, ha affermato un principio — quello della ammissibilità della richiesta di insinuazione con sospensione del giudizio innanzi al Tribunale fallimentare, in attesa della definizione del giudizio tributario, non potendo l'ammissibilità comportare una pronuncia di ammissione del credito « con riserva » in analogia con il disposto dell'art. 95 della L.F. — cui questa Corte non ritiene di aderire. In realtà, dopo la introduzione della disciplina di cui all'art. 45 del d.P.R. 602/73 — che ha riconosciuto al « ruolo », in caso di contestazioni inerenti ai tributi iscritti, la natura di titolo per l'ammissione di quei tributi, con « riserva », al passivo delle procedure fallimentari — non può più legittimamente affermarsi: ... « Infatti, la richiesta non risulterebbe fondata su un titolo definitivo per la riscossione dell'imposta, in quanto il giudizio delle Commissioni tributarie incide sulla formazione dell'atto di accertamento » (cfr. Cass. S.U. 117/70). Il titolo giuridico per la insinuazione esiste sia per le imposte dirette che per le indirette (sul punto si ritornerà tra breve) ed è, per l'appunto, costituito dal « ruolo » e/o dall'« avviso di accertamento ».

E poiché, nel rispetto della ripartizione di giurisdizione, non può il Tribunale fallimentare esaminare e decidere la questione attinente alla esistenza del credito tributario (non possono che provvedervi le Commissioni tributarie), il provvedimento in sede fallimentare si risolve nell'ammissione « con riserva ». E, dunque, si dissente dall'affermazione che « l'ammissibilità della richiesta di insinuazione è inidonea a « comportare una pronuncia di ammissione del credito « con riserva » in analogia con il disposto dell'art. 95 L.F. e che all'impossibilità di accertamento del credito (per la preclusione giurisdizionale) « soccorre la disposizione ex art. 295 c.p.c. (sospensione necessaria del giudizio ordinario quando deve essere preliminarmente risolta dal giudice amministrativo una controversia dalla quale dipende la decisione della causa).

Al riguardo, questa Corte sottolinea che alla sospensione necessaria il giudice « deve » ricorrere allorché ravvisi « dipendenza » da altra controversia.

Ma il concetto di « dipendenza » deve intendersi non già nella sua essenza logica, come possibilità di interferire anche solo sulla « entità » della decisione pronunziata al termine del processo da sospendere (perché, in tal caso, i limiti dell'istituto sarebbero più idonei a paralizzare le decisioni che ad individuarne e a favorirne la esatta portata) quanto nel suo significato di entità pregiudiziale. Ed allora, appare evidente che la sospensione del giudizio fallimentare non può essere disposta sol

perché deve accertarsi, in sede di giurisdizione tributaria, l'« esistenza stessa » del credito tributario. Il significato del rapporto di « dipendenza » previsto dall'art. 295 c.p.c. non può essere dilatato fino ad identificare « dipendenza » con semplice « opportunità » o « convenienza ».

Conviene sottolineare, specificando quanto sommariamente anticipato, che l'applicazione analogica della disciplina prevista per le imposte dirette (art. 45 D.P.R. 602/73) alle imposte indirette non può essere fondatamente negata. L'avviso di accertamento, in caso di contestazione inerente al tributo relativo è un titolo giuridico per l'ammissione « con riserva » di quel tributo al passivo delle procedure fallimentari e, d'altra parte, le modalità di esazione del tributo (attraverso la iscrizione a « ruolo » o attraverso le operazioni di cui al R.D. 14 aprile 1910 n. 639 e succ. modif.) sono, al riguardo, davvero indifferenti.

Un'ultima annotazione: « Le contestazioni inerenti a tributi iscritti » menzionate dall'art. 45 d.P.R. 602/73 non possono che essere — come correttamente rileva la ricorrente — quelle insorte e pendenti innanzi al giudice tributario perché, attenendo alla esistenza stessa del tributo, sono riservate alla giurisdizione specializzata delle Commissioni tributarie. Contestazioni che riguardino i tributi iscritti a ruolo e, in particolare, la loro essenza, non sono direttamente conoscibili dal giudice fallimentare.

La sentenza impugnata va, dunque, cassata.

Il giudice di rinvio si atterrà al seguente principio: « I crediti, relativi a tributi per i quali sono insorte contestazioni pendenti innanzi alle Commissioni tributarie, sono ammessi al passivo delle procedure di cui al R.D. 16 marzo 1942 n. 267 con « riserva » da sciogliersi dopo la decisione della controversia tributaria ed in armonia con l'esito di quella decisione. Il giudizio innanzi al Tribunale fallimentare non è sospeso ex art. 295 c.p.c. in attesa della decisione tributaria definitiva ». (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 febbraio 1993, n. 1269 - *Pres.* Scanzano - *Est.* Proto - *P.M.* Jannelli (conf.). De Cori (avv. Ermetes) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Palatiello).

Tributi in genere - Repressione delle violazioni delle leggi finanziarie - Sanzioni - Pena pecuniaria - Prescrizione - Art. 17 legge 7 gennaio 1929 n. 4 - È sostituito dalla decadenza dell'art. 55 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, art. 55).

L'art. 17 della legge 7 gennaio 1923 n. 4 che prevedeva la prescrizione quinquennale per la riscossione della pena pecuniaria è stato sostituito dall'art. 55 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, in base al quale la pena

pecuniaria deve essere irrogata con avviso da notificare, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione (1).

(*omissis*) 1. - Con i due motivi del ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 17 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 e 43, 55 e 70 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, nonché carenza di motivazione, e si sostiene che la pena pecuniaria dovuta per le infrazioni in materia di imposizione diretta sarebbe soggetta alla prescrizione quinquennale di cui al citato art. 17, decorrente dalla data dell'illecito. La ricorrente — premesso che questa norma, attenendo alla prescrizione, opererebbe su un piano diverso rispetto agli artt. 43 e 55 del D.P.R. n. 600, che riguardano termini di decadenza — deduce che il d.P.R. nulla dispone in materia di prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione delle pene pecuniarie e che, pertanto, erroneamente la Commissione centrale ha attribuito al decreto stesso efficacia abrogativa dell'art. 17 in relazione a tutti i tributi e relative pene pecuniarie da esso regolati.

2. - La questione che il ricorso prospetta riguarda la sopravvivenza o non del disposto dell'art. 17 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (contenente norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie, relative ai tributi dello Stato in materia di imposte dirette), che al primo comma dichiara: « il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria si prescrive col decorso di cinque anni dal giorno della commessa violazione ».

Secondo la ricorrente questa sarebbe la sola disposizione applicabile alla fattispecie, in quanto, tenuto conto del c.d. principio di fissità stabilito dall'art. 1, comma secondo, della stessa legge, vigente al tempo dell'irrogazione della sanzione (disposizione poi abrogata, con effetto dal primo gennaio 1983, dall'art. 13, primo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982 n. 429), il suo contenuto non avrebbe subito alcuna modifica per effetto di leggi posteriori; e neppure in virtù dell'art. 70 del d.P.R. n. 600 del 1973 (in materia di accertamento delle imposte sui redditi), non contenendo questa norma una « dichiarazione espressa del legislatore », secondo la prescrizione dell'art. 1.

3. - Questa tesi non può essere condivisa.

Il divieto di abrogazione e modifiche, sancito nel capoverso dell'art. 1 della legge del '29 (« le disposizioni della presente legge... non

(1) Decisione esatta. La disciplina completamente diversa anche quanto alla competenza e al procedimento, introdotta con la riforma, ha completamente modificato il sistema sanzionatorio del 1929 che resta in vigore solo per alcune imposte indirette minori.

possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti i singoli tributi, se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate »), riguardava le sole leggi posteriori « concernenti i singoli tributi » e, pertanto, non era volto ad impedire interventi legislativi organici (aventi, quindi, carattere di generalità) nella modifica delle leggi in materia.

Con la legge del 9 ottobre 1971, n. 825 (contenente delega al Governo per la riforma tributaria) si stabilì, appunto, di provvedere alla « unificazione, ove possibile, dei termini di prescrizione e di decadenza relativi all'accertamento e alla riscossione dei vari tributi » (art. 10, punto 9). Questa direttiva fu poi attuata col d.P.R. n. 600 (concernente disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte dirette e relative sanzioni), che ha previsto lo stesso termine di accertamento e di irrogazione delle sanzioni (v., in particolare, artt. 43 e 55), e stabilito, infine, all'art. 70, l'applicabilità in via residuale della legge del '29, « in materia di accertamento delle violazioni e di sanzioni » in « quanto non... diversamente disposto dal presente decreto ».

Né ha pregio il rilievo secondo cui l'art. 17 della legge del '29 e gli artt. 43 e 55 del d.P.R. n. 600 sarebbero reciprocamente ininfluenti, perché operanti su piani distinti.

L'art. 55 dispone, infatti, che « per le violazioni che danno luogo ad accertamenti in rettifica o d'ufficio l'irrogazione della sanzione è comunicata al contribuente con lo stesso avviso di accertamento » (primo comma). E stabilisce, inoltre, che « per le violazioni che danno luogo ad accertamenti l'ufficio delle imposte può provvedere in qualsiasi momento, con separati avvisi da notificare entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione » (secondo comma, prima parte).

Poiché l'accertamento deve essere notificato, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione (art. 43), è evidente che la pena pecuniaria (indipendentemente dall'accertamento) deve essere irrogata mediante avviso da notificare entro quella data. E non è concepibile che, prima ed indipendentemente da quel termine, si maturi la prescrizione di un diritto, il cui esercizio non sarebbe legalmente possibile.

Agli enunciati criteri si è attenuta la decisione impugnata, correttamente ritenendo che la nuova regolamentazione contenuta nel d.P.R. n. 600 ha comportato l'abrogazione per incompatibilità (art. 15 disp. sulla legge in generale) della disciplina ad essa anteriore. (*omissis*)

PARTE SECONDA

QUESTIONI

PROBLEMI ATTUATIVI DELLA LEGGE N. 241/90 (*)

1. Premessa.

La presente relazione ha per oggetto la verifica sperimentale dei problemi attuativi della legge sul procedimento — in particolare per quanto concerne gli istituti della democrazia amministrativa — quali si sono presentati all'Avvocatura dello Stato nel corso della sua attività di istituto.

Prima ancora di procedere a tale descrizione converrà però notare come il primo impatto con la legge n. 241/90 sia stato ancora più diretto e riguardi l'Avvocatura come soggetto pubblico destinatario, sia dal punto di vista della sua attività professionale che da quello della sua struttura amministrativa.

Dal primo punto di vista il problema viene in rilievo con riferimento all'attività consultiva. L'art. 16, primo e sesto comma della legge n. 241/90 prevede, infatti, in generale una accelerazione della attività consultiva, ritenuta meritevole della adozione di procedure d'urgenza ed in particolare un termine perentorio entro il quale debbono essere resi i pareri obbligatori. L'Avvocatura Generale dello Stato ha quindi diramato una circolare con cui richiamava l'attenzione degli Avvocati e Procuratori dello Stato sulla necessità di rendere entro i 90 giorni i pareri obbligatori (pareri in tema di proposizione di liti e resistenza nelle medesime, transazioni, riserve dell'appaltatore, libertà e proprietà di immobili, inesigibilità di crediti, affrancazione di canoni enfiteutici). Si è resa inoltre necessaria una riorganizzazione dei servizi amministrativi perché venisse accelerato l'*iter* degli affari consultivi, con previsione di una corsia preferenziale per i pareri obbligatori.

Al di là dell'impatto ora descritto, vi è stato poi l'impatto più diretto che con la legge n. 241/90 ha avuto l'Avvocatura dello Stato come Amministrazione. Nell'Istituto, infatti, quale apparato servente dell'attività consultiva e contenziosa svolta dal personale togato vi è una vera e propria struttura amministrativa di supporto suddivisa su 26 sedi con immobili da gestire, capitoli di bilancio da amministrare, contratti da stipulare, stipendi da erogare, concorsi da bandire, assunzioni di personale, promozioni, trasferimenti da effettuare, procedimenti disciplinari da svolgere e così via, con una forza di circa mille unità. Una struttura amministrativa, quindi, nei cui confronti la legge sul procedimento ha un suo campo di operatività non marginale.

Anche in questa sede è stato necessario operare per adeguare le strutture alle nuove esigenze e sono stati così predisposti gli schemi di regolamento per la individuazione delle strutture organizzative ed i tempi dei procedimenti a norma degli articoli 2 e 4 della legge; sono state date disposizioni per rendere effettive le norme in materia di autocertificazione; sono

(*) L'articolo riproduce, per cortese concessione degli organizzatori, una relazione tenuta alla LUISS - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche « Vittorio Bachelet » - dall'Avv. I. F. Caramazza in occasione dell'incontro di studio del 12 febbraio 1993 ed intitolato « Gli istituti della democrazia amministrativa (Trasparenza, partecipazione, amministrazione consensuale) ».

state date istruzioni per rendere effettiva la disponibilità delle copie dei documenti richieste in sede di esercizio del diritto di accesso.

A parte il duplice impatto diretto ora descritto l'Avvocatura dello Stato ha avuto comunque modo di affrontare i problemi attuativi della legge sul procedimento nella sua consueta posizione di osservatorio privilegiato sull'accidentato panorama del contenzioso pubblico.

Osservatorio privilegiato perché l'assoggettamento dello Stato come potere al giudizio rappresenta, nell'evolvere delle sue regole, un indicatore quanto mai sensibile del punto di equilibrio fra principio di libertà e principio di autorità: punto di equilibrio mobile nell'evolversi della concezione del diritto, nel progredire della società e nel mutare dello Stato.

Quando, come nel nostro ordinamento, che in questo aspetto si presenta con caratteri di assoluta originalità, la difesa dello Stato sia affidata ad un organo tecnico che assume in forma organica ed esclusiva la rappresentanza e l'assistenza in giudizio del pubblico potere, ebbene tale organo diviene direttamente partecipe del processo di determinazione di tale equilibrio nel suo continuo evolvere.

La creazione di un organo tecnico distinto dall'amministrazione parte in causa, epperò incardinato nell'organizzazione statuale, lo rende infatti particolarmente sensibile al divenire dell'esperienza giuridica e partecipe della sua costruzione, in quanto i segnali che riceve e trasmette percorrono due canali privilegiati: quello esteriore e professionale del concorso alla formazione del diritto vivente attraverso la dialettica del contenzioso e quello interiore ed istituzionale dell'appartenenza all'organismo statale, da cui riceve e cui può trasmettere, soprattutto attraverso l'attività consultiva, impulsi idonei a meglio comprendere il continuo divenire della società e favorire l'adeguamento ad esso dell'attività statuale.

L'esperienza giuridica dell'Avvocatura dello Stato riflette dunque le grandi crisi di trasformazione attraversate dal diritto, dalla società e dallo Stato.

Orbene, la legge n, 241/90 segna indubbiamente un momento di passaggio ed una crisi di trasformazione, marcando in particolare la transizione dalla civiltà del segreto alla civiltà della trasparenza: particolarmente significativi, quindi, i relativi segnali captati.

Un primo dato puramente numerico ci rivela che nei due anni e mezzo circa di vigenza della legge n. 241/90, non sono stati impiantati più di una quarantina di affari sia consultivi che contenziosi in materia: ed il computo pecca per una certa larghezza, in quanto sono stati considerati anche dei casi un pò anomali come quelli in cui, in sede di ricorso ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori, si lamentava come comportamento antisindacale il comportamento dell'amministrazione che aveva rifiutato l'accesso ad atti e documenti o le denunce penali ex art. 328, secondo comma, del codice penale contro funzionari pubblici.

Per valutare quale sia la rilevanza statistica del fenomeno sulla totalità del contenzioso amministrativo e del consultivo ad esso correlato in carico all'Istituto, occorre considerare che, nello stesso arco di tempo, sono affluiti all'Avvocatura dello Stato circa cinquantamila nuovi affari consultivi o contenziosi. Quindi i casi in cui è venuta in discussione la legge sul procedimento sono stati meno dell'uno per mille.

Se poi cerchiamo di disaggregare il dato, vediamo come la maggior parte di essi riguardi la sede romana e sia stata sollevata da associazioni di utenti e di consumatori e non da singoli individui.

La quasi totalità di questi quaranta affari, poi, riguarda il diritto all'accesso; qualche caso marginale riguarda la partecipazione, mentre non è dato rilevare

alcuna questione relativa all'amministrazione concertata. Sull'amministrazione concertata dunque, « l'elettroencefalogramma è piatto », con l'unica eccezione di una sentenza di Cassazione che affronta peraltro il problema in sede di *obiter dicta.*

Si tratta della sentenza della I Sezione n. 4572 del 1992 la cui massima recita:

« Nell'ambito dell'amministrazione partecipata o per consenso il contratto di diritto pubblico ricorre quando la Pubblica Amministrazione disciplina gli aspetti patrimoniali di un rapporto ad oggetto pubblico dove il momento discrezionale della funzione si è già esternato in un provvedimento rispetto al quale il negozio si trova, di regola, in un rapporto di accessorietà od ausiliarietà; il modulo convenzionale nel procedimento amministrativo si realizza invece ogni qualvolta funzionari e privati si siedono intorno ad un tavolo e discutono sul possibile contenuto del provvedimento da adottare; pertanto, mentre il contratto si pone come fonte autonoma di disciplina del rapporto, o di un aspetto di esso, ed è autonomamente impugnabile, il modulo convenzionale non raggiunge la stessa autonomia giuridica perché l'unica fonte di regolamentazione del rapporto rimane il provvedimento amministrativo ».

La decisione riguarda vecchie convenzioni urbanistiche e soltanto occasionalmente, dunque, viene citata la legge n. 241/90 e il caso di amministrazione concertata che in esso è previsto.

Per il resto non è dato rilevare, nell'esperienza giuridica concreta dell'Avvocatura, alcuna applicazione di quell'istituto di democrazia amministrativa che è l'amministrazione concertata o concordata, previsto dalla legge che stiamo esaminando.

Pur rimanendo nei limiti doverosi del sano empirismo a cui questa relazione deve attenersi, sembra comunque necessario tentare di dare un'interpretazione di questa singolare situazione, di questa « non risposta » della esperienza giuridica concreta alle innovazioni legislative.

La singolarità di tale reazione deriva probabilmente dal fatto che l'innovazione è troppo profonda ed ha dunque bisogno di un certo periodo per essere assimilata e tradotta in esperienza concreta.

Dei tre istituti di democrazia amministrativa introdotti il più facilmente recepito, pur nei modesti limiti sopra indicati, è stato dunque l'istituto dell'accesso.

Questo, crediamo, per varie ragioni: innanzitutto perché i principi fondamentali sull'accesso avevano già cominciato a penetrare nella nostra giurisprudenza attraverso coraggiose sentenze innovative del giudice amministrativo; in secondo luogo perché il principio della trasparenza aveva cominciato a farsi conoscere dall'opinione pubblica attraverso i mezzi di comunicazione di massa; infine perché dei tre istituti di democrazia amministrativa introdotti dalla legge n. 241/90, l'accesso è quello meno rivoluzionario. Questo anche perché l'originario progetto Nigro, che prevedeva un diritto di accesso esteso a tutti e quindi in funzione strumentale ad un diritto di informazione, è stato, in questo « ammorbidito » in sede governativa, prima, e parlamentare, poi.

A differenza, infatti, di quanto accade, ad esempio, negli Stati Uniti o in Francia dove il titolare del diritto di accesso è « chiunque », nel nostro ordinamento, ai sensi della legge n. 241/90, il titolare del diritto di accesso non è « chiunque » ma solo « chi vi abbia interesse per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante ».

La parte della legge relativa all'accesso era, quindi, quella, tutto sommato, meno innovativa introdotta dalla normativa in esame, che, nel disciplinare in maniera organica, per la prima volta nella storia italiana, il procedimento ammi-

nistrativo, gli ha riconosciuto un nuovo e fondamentale ruolo nell'operare pubblico.

Il procedimento non è più infatti, come all'origine della sua storia dogmatica, concepito in funzione servente dell'atto che ne costituisce il prodotto né (o non più soltanto) come forma di esercizio dell'autorità — o sua « epifania » — per garantire il corretto svolgersi della funzione, ma costituisce ormai sostanza di organizzazione dell'azione pubblica, non più sorretta dal principio di autorità, ma regolata da quelli di pluralismo, consenso, partecipazione.

Alla crisi di un principio di legalità correlato all'esercizio di una pubblica funzione, corrisponde, infatti, l'affermarsi di un principio consensuale che presiede all'erogazione di pubblici servizi nella nuova società ispirata a principi consociativi e partecipativi. Di qui gli spazi concessi all'autonomia, al decentramento funzionale, alla partecipazione, in quella che se non è una generalizzata « fuga nel privato » è però sicuramente una « fuga dall'autorità ».

Nel passaggio dallo stato di diritto allo stato sociale e da questo a quello postmoderno, l'azione amministrativa si estende fino a penetrare le più intime connessioni del tessuto sociale, abbandonando il modulo provvedimentale per adottare quello normo-produttivo (non di rado preceduto dalla contrattazione del contenuto della norma con le parti sociali), quello per indirizzi e quello per accordi. Orbene, se nell'utilizzazione del primo modulo la partecipazione risponde ad una scelta politica, nell'utilizzazione degli altri due essa risponde, invece, ad una esigenza logica e funzionale, rappresentando il procedimento il luogo in cui si identificano gli interessi coinvolti, da apprezzare d'intesa con i loro portatori (cfr. I. F. CARAMAZZA, *Interesse legittimo e procedimento*, in *Il Procedimento amministrativo tra riforma legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, Giuffré, 1989, 52).

Superfluo sottolineare quanto radicale sia l'innovazione introdotta dalla legge n. 241/90 e come sia quindi perfettamente comprensibile il ritardo di risposta della coscienza sociale.

2. L'ESPERIENZA DI ISTITUTO - OSSERVAZIONI GENERALI.

Una prima notazione di carattere generale riguarda la liberalità dell'approccio adottato dall'Istituto nel consigliare le amministrazioni nella fase di prima applicazione della legge, durante la quale la resistenza dell'amministrazione era fortissima. In particolare, durante il periodo nel quale non era ancora efficace la normativa del capo V sull'accesso per mancata adozione dei regolamenti attuativi di cui all'art. 24 della legge stessa, l'Avvocatura, in sede di parere, pur rilevando il problema di diritto intertemporale, ha sempre suggerito alle amministrazioni, sul piano della concreta opportunità, di tener presente lo spirito della legge anche se non ancora efficace in materia e quindi di tenerne conto, aprendo alla visione e all'estrazione di copia degli interessati tutta la documentazione per cui non sorgessero dubbi di segretezza o di riservatezza. Tale atteggiamento, è stato naturalmente confermato dopo l'adozione del regolamento n. 352/92, a seguito del quale si sono invitate tutte le amministrazioni che chiedevano parere in proposito ad aprire i loro archivi alla visione dei privati.

In sede contenziosa, naturalmente, l'Istituto ha assolto al suo compito di difesa in giudizio dell'atto impugnato, cercando di contenere tutte quelle che erano le spinte verso indebite dilatazioni del diritto di accesso: un accesso che soprattutto molte associazioni tendevano a funzionalizzare ad un più generalizzato diritto all'informazione e ad una sorta di inammissibile controllo parapolitico dell'attività della pubblica amministrazione.

Sempre restando in termini generali e passando al versante della giurisprudenza si può osservare che c'è stata una notevole iniziale apertura da parte di alcuni tribunali amministrativi regionali, seguita da vivaci contrasti giurisprudenziali risolti, infine, dalle caute decisioni del Consiglio di Stato che si è mosso con estrema prudenza, come nella sua tradizione, cercando di ponderare i diritti nascenti dalla nuova normativa con le esigenze della pubblica amministrazione.

3. L'esperienza di istituto. Rassegna di giurisprudenza.

a) *Generalità e problemi di diritto intertemporale.*

Passando in particolare alle problematiche sollevate dalla legge n. 241/90 in sede contenziosa, va rilevato, in via preliminare, che la produzione giurisprudenziale dei TAR e del Consiglio di Stato — date le difficoltà e i ritardi nell'attuazione della legge mediante la disciplina regolamentare — si è trovata per lo più a dover affrontare problemi di diritto intertemporale attinenti all'immediata azionabilità dell'art. 25 sia in relazione al diritto di accesso di cui agli artt. 22 e ss. che al diritto di visione degli atti del procedimento di cui all'art. 10 della legge n. 241/90.

Nell'intervenuto dibattito giurisprudenziale, tuttavia, il giudice amministrativo si è dovuto necessariamente soffermare su diverse problematiche inerenti al diritto di accesso, fornendo, in tal modo, interessanti spunti ed indicazioni — come si vedrà nel prosieguo dell'esposizione — su tematiche centrali quali: la natura giuridica sia del diritto di accesso che della situazione giuridicamente rilevante che ne è il fondamento; il rapporto tra partecipazione e accesso; i limiti alla facoltà di differimento dell'accesso conferita alla P.A. dall'art. 25, terzo comma; l'applicabilità della normativa in esame agli enti pubblici economici. Problematiche sulle quali, peraltro, si attendono, una volta superati definitivamente i problemi strumentali di operatività della normativa, nuovi e più approfonditi chiarimenti insieme con quelli sul contenuto e sui limiti del diritto di accesso. Questioni entrambe fino ad oggi trascurate.

Prima di esaminare i primi interventi giurisprudenziali immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n. 241/90, va preliminarmente rilevato, in via generale, come la gran parte delle *actiones ad exhibendum* ex art. 25 siano per lo più sollevate da associazioni di categoria (di consumatori, di utenti di pubblico servizio, di categorie professionali) solo raramente affiancate dal singolo interessato, mentre i ricorsi individuali muovono da istanze di accesso relative a limitati settori dell'azione amministrativa, in particolare, nella materia concorsuale. Relativamente ricca è infatti la giurisprudenza sulle richieste di visione degli elaborati e dei verbali delle commissioni di concorso, trattandosi di materia amministrativa più vicina alla sensibilità dei cittadini ed oggetto delle ordinanze istruttorie dei TAR già prima dell'entrata in vigore della legge numero 241/90.

Fin dalle primissime pronunce in tema di diritto di accesso emerge inoltre, un atteggiamento più liberale della giurisprudenza di merito a fronte di un orientamento più rigoroso e, in definitiva, più cauto del Consiglio di Stato. Così accanto a poche pronunce, quasi esclusivamente del TAR Lazio, che dichiarano inammissibile *tout court* il ricorso al TAR ex art. 25 della legge n. 241/90, in quanto azionato prima dello scadere del termine semestrale previsto dall'art. 24, secondo comma, della legge n. 241, altre decisioni, quasi esclusivamente di TAR periferici, hanno ammesso la possibilità di ricorrere ex art. 25 anche se solo per quei « diritti di accesso » che trovino un fondamento sostanziale diverso

dagli artt. 22-24 della legge n. 241/90, riferendosi, in tal modo, al diritto di accesso alle informazioni in materia di ambiente ex art. 14 della legge n. 916/85 (così TAR Sicilia, sez. Catania, II, 9 aprile 1991, n. 118) e al diritto di accesso « partecipativo », attribuito a chi è legittimato a partecipare al procedimento da altre norme della legge n. 241 (artt. 7 e 10). (In tal senso, TAR Lombardia, Sez. Brescia, 26 marzo 1991, n. 268; TAR Lombardia, Sez. Brescia, 27 novembre 1991, n. 905). Il rinvio operato dall'art. 31 ai decreti attuativi menzionati nell'art. 24 — si legge nelle decisioni appena richiamate — pur differendo l'efficacia delle norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, non impedirebbe, peraltro, l'operatività dello speciale rimedio processuale dato dall'art. 25 per la ben diversa ipotesi del diritto di visione degli atti del procedimento conferito ai legittimati ad intervenirvi ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge in esame.

Scaduto il termine semestrale previsto dall'art. 24 per l'emanazione dei decreti (o del decreto) governativi i giudici amministrativi sono stati chiamati ad affrontare il problema della mancata attuazione della norma successivamente a tale scadenza.

Argomentando dalla qualificazione del termine di emanazione dei regolamenti come perentorio per il Governo e dalla natura di diritto soggettivo pieno dell'accesso, alcune decisioni di merito (in particolare TAR Toscana, I, 19 settembre 1991, n. 442; Tar Lazio; II-*bis*, 1° giugno 1992, n. 1423), hanno ritenuto l'ammissibilità del ricorso ex art. 25 anche se proposto prima della scadenza dei sei mesi, purché andato in decisione successivamente. Del tutto irrilevante ai fini della tutela giudiziale del diritto di accesso sarebbe, secondo le pronunce appena richiamate, la mancata emanazione del decreto sulle modalità di esercizio e sui casi di esclusione del diritto di accesso, essendo quella situazione giuridica configurata dalla legge sul procedimento come un diritto soggettivo « il cui esercizio — pena la sostanziale vanificazione del diritto di difesa in riferimento all'art. 24 Cost. — non può essere indeterminatamente subordinato oltre il periodo di quiescenza, disposto dal legislatore, alla produzione di un'ulteriore normativa secondaria di esecuzione ... ».

In difetto dei decreti di cui all'art. 24 spetterà, dunque, all'amministrazione o, eventualmente, al giudice amministrativo, verificare caso per caso se alla richiesta di documenti da parte dell'interessato osti o meno uno o più limiti al diritto stesso tra quelli elencati nel secondo comma dell'art. 24.

Il prevalente orientamento della giurisprudenza, specie del Consiglio di Stato, resta, peraltro, pur dopo lo scadere del termine semestrale previsto per l'emanazione della normativa di secondo grado, nel senso della inammissibilità dello speciale rimedio disciplinato dall'art. 25 legge n. 241/90 (così TAR Lazio, III, 21 marzo 1991, n. 392; TAR Campania, sez. Salerno, 12 novembre 1991, n. 349; Cons. di Stato, IV, ord. 14 giugno 1991, n. 615; Cons. di Stato, 27 marzo 1992, n. 193). Pur continuando ad ammettere la possibilità di ottenere la visione dei documenti amministrativi in base ad altro titolo (per es. diritto di visione ex art. 10 della legge n. 241/90), ritiene tale giurisprudenza, in accoglimento delle tesi difensive dell'amministrazione, che la normativa in tema di accesso, in mancanza dei regolamenti attuativi non possa ritenersi operante. Il passaggio disposto dalla legge sul procedimento da un ordinamento fondato sul segreto ad altro ordinamento la cui regola è data dalla trasparenza amministrativa — osserva in particolare il Consiglio di Stato, nel motivare tale orientamento — renderebbe indispensabile una mediazione tra i due momenti temporali costituita dall'emanazione di atti organizzativi e discrezionali interni all'amministrazione e, comunque, non surrogabili dall'intervento del giudice in relazione alla salvaguardia degli interessi fondamentali per l'ordinamento indicati nel secondo comma dell'art. 24. Rinviare la piena operatività della normativa

sull'accesso all'adozione della disciplina attuativa, del resto, non inciderebbe — come invece sostenuto dalla giurisprudenza di merito prima esaminata — sulla qualificazione come diritto soggettivo del diritto di accesso, riducendolo a mero diritto civico da tutelare alla stregua di un interesse legittimo. Qualificazione della situazione soggettiva tutelata ed individuazione del momento temporale di efficacia attengono, in definitiva, a profili diversi, tali da non interferire l'uno con l'altro. (Cons. Stato, 21 novembre 1992, n. 969).

L'emanazione del « regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi » (d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352) in attuazione dell'art. 24 della legge n. 241/90 non ha peraltro posto fine, come ci si aspettava, ai dubbi circa l'immediata operatività del diritto stesso.

L'art. 13 del menzionato d.P.R., invero, introducendo una nuova disciplina transitoria, sembra avere ulteriormente rinviato la piena operatività del capo V della legge n. 241/90 all'adozione dei regolamenti ministeriali concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso (quelli disciplinati dal comma quarto dell'art. 24) prevedendo inoltre che, nelle more, l'amministrazione potrà opporre il diniego alla richiesta di accesso solo con provvedimento motivato del Ministro o dell'organo che ha la rappresentanza dell'ente diverso dallo Stato, in relazione alle esigenze di salvaguardia degli interessi di cui all'art. 24 comma 2 della legge n. 241/90.

Con decisione del 21 novembre 1992, n. 969, la IV sezione del Consiglio di Stato, nonostante l'emanazione del predetto regolamento, ha infatti respinto il ricorso in appello proposto ex art. 25 dichiarandolo inammissibile, argomentando dalla mancata entrata in vigore dei regolamenti previsti dall'art. 24 quarto comma. Richiamandosi a quanto già espresso in sede consultiva — nel parere espresso in relazione allo schema di regolamento sulle modalità di esercizio del diritto di accesso — il Consiglio di Stato torna qui a sottolineare che il legislatore del '90, per dare concreta ed effettiva attuazione al diritto di accesso, ha delineato un particolare sistema di produzione normativa « a cascata », diversificato su più livelli, e ciò in perfetta coerenza con quella tecnica di « normazione sulla normazione » adottata con riguardo ad altri istituti della legge sul procedimento (per es. per i termini e per il responsabile del procedimento).

Nel caso specifico del diritto di accesso, accanto alla disciplina contenuta nella legge n. 241, l'art. 24 individua una duplice fonte regolamentare, governativa e delle singole amministrazioni. La prima, già attivata con il d.P.R. n. 352/92, afferente alle modalità di esercizio ed ai casi di esclusione; la seconda, che dovrebbe essere attivata nel termine annuale di cui all'art. 13 del suddetto d.P.R., relativa all'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso.

L'art. 31 della legge n. 241/90, sostiene il Consiglio di Stato nella decisione da ultimo citata, nel subordinare l'efficacia delle norme sull'accesso alla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 24, si sarebbe pertanto riferito « a tutti i regolamenti previsti da quella norma, sia governativi che ministeriali » avendo il legislatore operato un riferimento globale all'intera disposizione e non specifico ai decreti di cui al comma secondo della stessa norma (negli stessi termini anche TAR Lazio, III, n. 1272 del 92).

Strettamente connesso alle problematiche appena esposte è l'altro tema, anche esso affrontato fin dalle prime decisioni sulla legge n. 241/90, del rapporto tra il diritto di visione sugli atti del procedimento e il diritto di accesso disciplinato dal successivo capo V. Problema questo affrontato dai giudici amministrativi con riferimento a quello relativo alla possibilità di estensione del

rinvio di efficacia operata dall'art. 31 anche al diritto di visione disciplinato nel precedente capo della legge n. 241.

La giurisprudenza di merito (v. TAR Lombardia, sez. Brescia, 26 marzo 1991, n. 268) tende a sottolineare la sostanziale differenza tra il diritto di prendere visione degli atti del procedimento di cui all'art. 10 e il generale diritto di accesso previsto dall'art. 22, la cui disciplina attende di essere completata da successivi regolamenti di attuazione.

Se quest'ultimo è stato introdotto dal legislatore al fine di assicurare la conoscibilità e la trasparenza dell'azione amministrativa e per favorirne lo svolgimento imparziale, il diritto di visione ex art. 10 è riservato a chi sia direttamente interessato al procedimento in quanto soggetto nei confronti del quale il provvedimento finale è destinato a produrre i suoi effetti. Peraltro le stesse decisioni che riconoscono la diversità di fondo dei due istituti affermano, poi, che il legislatore della legge n. 241/90 avrebbe apprestato per entrambi la medesima tutela giudiziale (quella di cui all'art. 25).

Se così non fosse, mentre sarebbe riconosciuta al « chiunque » dell'art. 22 una tutela adeguata e celere, la stessa verrebbe illogicamente negata ai soggetti direttamente coinvolti in un procedimento amministrativo e destinatari dell'atto conclusivo di questo, realizzando un'irrazionale disparità di trattamento. Aderendo a tale indirizzo giurisprudenziale, altre decisioni (TAR Lazio, II, 9 dicembre 1991, n. 1892; TAR Sicilia, sez. Catania, II, 9 aprile 1991, n. 118; TAR Lombardia, sez. Brescia, 26 marzo 1991, n. 268) hanno precisato che il ricorso di cui all'art. 25 ha una portata più ampia rispetto alla sede legislativa in cui è collocato, essendo espressione di un istituto di carattere generale che è quello dell'azione per l'accertamento e la dichiarazione di un obbligo dell'amministrazione nel caso di silenzio-rifiuto di questa.

A conferma dell'atteggiamento più rigoroso del Consiglio di Stato, la decisione n. 630 del 9 settembre 1992 perviene invece all'opposta conclusione della inoperatività dello stesso art. 10 stante il condizionamento — da estendere anche a tale norma — operato dall'art. 31. Il diritto a prendere visione degli atti del procedimento — argomenta il Consiglio di Stato in senso opposto alla giurisprudenza di merito — si configura come il medesimo diritto di accesso ai documenti amministrativi tutelato dall'art. 25 della legge n. 241, analoga essendo la *ratio* del riconoscimento di tali diritti, di visione e di accesso, da individuarsi nella trasparenza e nello svolgimento imparziale della pubblica amministrazione, nel procedimento e fuori da esso.

b) *Natura del « diritto di accesso » e della « situazione giuridicamente rilevante ».*

Come si è già visto, in alcune pronunce il giudice amministrativo era partito dalla qualificazione del diritto di accesso come diritto soggettivo per affermare l'impossibilità di subordinarne l'esercizio all'emanazione dei decreti attuativi oltre il periodo di quiescenza disposto dal legislatore. Peraltro il Consiglio di Stato non ha mancato di precisare che l'adozione della normativa regolamentare non incide in alcun modo sulla qualificazione della posizione soggettiva tutelata (come diritto civico, tutelato alla stregua di un mero interesse legittimo ovvero come un diritto soggettivo pubblico) ma vale solo ad identificare positivamente il momento temporale di efficacia della legge (v. Cons. di Stato, VI, 27 marzo 1992, n. 193; in tal senso anche TAR Lazio, III, 10 ottobre 1992, n. 1272). In dottrina, poi, non è mancato chi ha ritenuto di qualificare il diritto di accesso come interesse legittimo, argomentando, in proposito, sia dal fine avuto di mira dal legislatore della legge n. 241/90, ossia dal principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sia dalla facoltà

riconosciuta a quest'ultima di differire l'accesso del richiedente ai sensi dell'art. 24, 6° comma, legge n. 241/90. (In tal senso cfr. PALEOLOGO, *La legge 1990, n. 241: procedimento amministrativo ed accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Riv. Trim. dir. amm.*, 1991, 1, pagg. 8 e ss.).

In alternativa alle contrapposte configurazioni del diritto di accesso fin qui esaminate, si pone l'isolata pronuzia del TAR Lombardia, n. 13/93, secondo cui il «diritto» riconosciuto dall'art. 22, primo comma della legge n. 241/90 si collocherebbe al di fuori della tradizionale distinzione — peraltro in via di superamento — tra diritto soggettivo e interesse legittimo qualificandosi come «un potere d'azione ... non già per la protezione di un interesse individualistico, ma per il controllo giudiziale circa la legittimità dell'azione amministrativa ...».

Tale orientamento, peraltro, non sembra in linea con lo spirito della legge sul procedimento che, ricollegando il diritto di azione alla titolarità di un interesse giuridicamente rilevante, esclude la configurabilità di un'azione popolare.

Più complessa appare, invece, la questione relativa all'individuazione dell'esatta consistenza della «situazione giuridicamente rilevante» individuata dall'art. 22 della legge n. 241/90 come presupposto per l'istanza di accesso. Si registra in proposito un generalizzato tentativo, da parte dei privati interessati, di forzare il dettato normativo avanzando richieste di accesso ai documenti amministrativi basate su di un interesse alla visione o al rilascio quanto mai «evanescente». Tentativo peraltro immediatamente scoraggiato dal giudice amministrativo il quale ha chiarito come il legislatore della legge n. 241, ricollegando l'interesse all'accesso alla tutela di «situazioni giuridicamente rilevanti» non ha inteso introdurre alcun tipo di azione popolare (v. Cons. di Stato, VI, 27 marzo 1992, n. 193).

Pertanto il diritto di accesso agli atti della p.a. è consentito solo a coloro ai quali gli atti stessi direttamente o indirettamente pertengono e che se ne possono eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva differenziata e qualificata almeno come interesse legittimo.

Di qui alcune decisioni di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* da parte di associazioni di categoria o di titolari di interessi diffusi nonché, sembrerebbe doversi concludere, anche se non vi sono state ancora pronunce su tale punto, di titolari di interessi amministrativamente protetti anche se in relazione a questi ultimi sarebbe auspicabile una soluzione più liberale (v. Cons. di Stato sopra richiamato; nonché TAR Lombardia, Sez. Brescia, 7 novembre 1991, n. 809, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso ex art. 25 proposto dall'Associazione nazionale mutilati e invalidi civili per l'accesso a tutte le richieste di collocamento obbligatorio presso aziende private sulla base del difetto, in capo all'ANMIC, di una specifica posizione legittimante che non fosse l'indistinto e generico intento di verificare la corretta applicazione della legge sul collocamento).

Diversamente TAR Lazio, II, 1° giugno 1992, n. 1423, ha riconosciuto l'ammissibilità del ricorso del Codacons per il rilascio da parte della SIP e del Ministero delle Poste dei documenti riguardanti l'aumento delle tariffe telefoniche, con ciò riconoscendo un interesse giuridicamente rilevante del CODACONS — che coordina le associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori — nel caso di specie.

Come si è già osservato, una serie di decisioni dei TAR e del Consiglio di Stato sono state occasionate dalle istanze di accesso di soggetti partecipanti a pubblici concorsi ai verbali della commissione nonché agli elaborati propri o di altri partecipanti. In merito la giurisprudenza appare divisa tra i TAR che ammettono l'accesso a quei documenti «che concernono personalmente il

ricorrente » (v. TAR Toscana, III, 28 gennaio 1992, n. 22) e quelli che estendono l'ordine di rilascio anche agli atti concorsuali relativi a concorrenti diversi dal ricorrente (v. TAR Sicilia, Catania, III, 2 aprile 1992, n. 209).

In relazione alla necessaria allegazione dell'interesse giuridicamente rilevante connesso all'oggetto della richiesta di accesso, previsto dall'art. 22 della legge n. 241/90 e dall'art. 3 del decreto attuativo (d.P.R. 352/92) va segnalata la recente impugnativa, da parte del Codacons, dell'art. 3, comma secondo, del predetto regolamento governativo.

Invocando un cambiamento della giurisprudenza amministrativa appena richiamata, lamenta il ricorrente che dovendo il richiedente attestare la titolarità almeno di un interesse legittimo, verrebbero escluse dalla tutela ex art. 22 e ss. della legge n. 241/90 tutte quelle situazioni di interesse non parimenti qualificate, ovvero di diritto, non direttamente coinvolte dal documento richiesto. In attesa della decisione del TAR sembra opportuno richiamarsi alla coerenza dell'attuale orientamento del Consiglio di Stato sottolineando le differenze — desumibili da un'attenta e sistematica lettura della legge n. 241/90 — tra « accesso », partecipazione al procedimento (che è consentito ai titolari di interessi diffusi ma è cosa diversa dall'accesso ai documenti inerenti a procedimenti già conclusi) e « controllo politico » non connesso a situazioni giuridicamente qualificate e del tutto estranee alla *voluntas legislatoris* come ampiamente dimostrato anche dalla lettura dei lavori preparatori della legge in esame.

c) *La facoltà di differimento e la materia concorsuale.*

In ordine alla norma che accorda alla p.a. una facoltà di differire l'accoglimento dell'istanza di accesso si segnalano due decisioni di merito, entrambe relative a ricorsi ex art. 25 ed aventi ad oggetto documenti attinenti allo svolgimento di procedure concorsuali. Le due pronunce accolgono soluzioni diametralmente opposte. Da un lato, TAR Lazio. I, 13 dicembre 1991, n. 2106 (caso di esclusione da una prova scritta con conseguente richiesta di accesso agli elaborati ed ai verbali) afferma la legittimità del differimento del diritto di acquisire gli atti del concorso alla conclusione della procedura. Ciò al fine di non arrecare pregiudizio allo svolgimento dell'azione amministrativa, secondo l'esplicita formulazione dell'art. 24 della legge n. 241/90. L'orientamento appare confermato dalla recentissima decisione del TAR Lazio, I, 24 marzo 1992, n. 399, che si è pronunciato in caso analogo.

Contra, però, TAR Toscana, I, 19 settembre 1991, n. 422, che, in un caso analogo, ha accolto il ricorso escludendo « che la conoscenza da parte della ricorrente dei verbali della Commissione esaminatrice, recante i criteri di massima per la valutazione delle prove e dei titoli, nonché delle prove scritte da essa svolte ... potesse arrecare alcun nocumento (tanto meno grave) allo svolgimento del concorso ».

La materia dell'accesso agli atti concorsuali, peraltro, potrebbe essere oggetto di significativi rivolgimenti qualora dovesse consolidarsi l'orientamento già espresso da TAR Marche, 1° aprile 1992, n. 160 (ma si tratta, almeno per ora, di una pronunzia isolata) in base al quale i giudizi emessi dalle commissioni esaminatrici nei concorsi di abilitazione all'esercizio di professioni, a conclusione di ogni fase autonoma della procedura (valutazione dei titoli, prova scritta, prova orale, giudizio finale) non possono più essere sintetizzati nella mera espressione di un voto numerico (alla stregua del precedente e consolidato orientamento del Consiglio di Stato), ma devono essere adeguatamente motivati con indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche sulle quali si fondano.

d) *Gli enti pubblici economici.*

Un problema sul quale si attendono maggiori chiarimenti, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, è dato dall'applicabilità della legge sul procedimento, ed in particolare del capo V relativo al diritto di accesso, agli enti pubblici economici. L'art. 23 della legge n. 241/90 menziona, infatti, tra i destinatari della normativa dell'accesso oltre alle amministrazioni dello Stato, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, senza peraltro menzionare gli enti di gestione.

Il TAR Lazio, Sez. III, con sentenza n. 1272 del 10 ottobre 1992 pronunciata su un ricorso del CODACONS ex art. 25 nei confronti dell'Ente F.S. volto all'esibizione degli atti relativi all'appalto di elettrificazione di una linea ferroviaria, non ha ritenuto di dirimere la controversia tra coloro che ritengono la legge n. 241/90 applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni in genere e dunque agli stessi enti pubblici, ivi compresi quelli economici, e quanti la ritengono incompatibile con queste ultime figure pubbliche, le quali operano in regime privatistico e di concorrenza di mercato.

In accoglimento di una delle eccezioni preliminari sollevate dall'ente resistente, il Tribunale amministrativo regionale ha infatti concluso per l'inoperatività del diritto di accesso sia nei confronti dell'Ente che di qualsivoglia soggetto pubblico, stante la mancata emanazione dei regolamenti attuativi di cui all'art. 24, quarto comma, richiamandosi alla giurisprudenza sul punto precedentemente esposta. Un chiarimento definitivo, forse, potrà derivare dalla decisione — ancora non intervenuta — del ricorso ex art. 25 azionato innanzi al TAR Lazio dalla Società ARJO WIGGINS Italia contro l'Istituto Poligrafico dello Stato per il rilascio di alcune delibere del consiglio di amministrazione e di copia degli atti di aggiudicazione relativi a contratti di fornitura da questo stipulati.

Pur in mancanza di specifici riferimenti giurisprudenziali, sia il richiamo ai lavori preparatori della legge sull'accesso, sia il richiamo ai lavori sulla sua prima applicazione (la « Relazione Conclusiva » della commissione di studio sull'attuazione della legge n 241/90 istituita con d.p.c.m. 14 dicembre 1991 espressamente esclude dai soggetti interessati dalla nuova normativa gli enti pubblici economici), sia, infine, l'evidente incompatibilità tra l'esercizio dell'attività di impresa ed il principio di trasparenza introdotto dalla legge n. 241/90 — che finirebbe per discriminare quegli enti rispetto ai soggetti privati operanti nei medesimi settori del mercato — sembrano, peraltro, far concludere per una soluzione negativa. Tutt'al più potrebbe ipotizzarsi la possibilità di una soluzione compromissoria nei limiti in cui si possa distinguere tra atti autoritativi di organizzazione dell'ente pubblico economico — ai quali la logica della legge n. 241/90 più si adatterebbe — ed atti privatistici, riguardanti i rapporti con i terzi, ai quali la predetta normativa resterebbe del tutto estranea.

4. Considerazioni finali.

Oltre alla relazione sullo « stato dell'arte » sin qui illustrato è stata richiesta anche qualche prospezione sul tema.

Se in sede conclusiva è lecito azzardare qualche cauta generalizzazione, sembra non possa essere accusato di essere vittima di suggestioni millenaristiche chi confessi di non guardare al futuro con molta tranquillità. Questo non solo e non tanto per i gravi problemi che travagliano il nostro Paese, ma soprattutto in considerazione del disastroso scenario mondiale contemporaneo. Uno scenario in cui ogni certezza sembra sfaldarsi fra i sinistri scricchiolii che accompagnano il crollo di imperi di dimensioni planetarie, lo sfacelo di eco-

nomie e di ideologie fino a ieri egemoni, il ritorno nella nostra Europa di manifestazioni di barbarie che si speravano ormai sepolte nel passato.

Certo è che, alle soglie del terzo millennio, stiamo attraversando una crisi di trasformazione interepocale, una trasformazione che porta dallo Stato sociale e dalla società di benessere a nuove entità così poco prevedibili e definibili da essere qualificate con denominazioni puramente cronologiche: lo Stato post-moderno e la società post-industriale.

Un nuovo mondo ignoto, dunque, ci attende. Di esso faranno però parte i diritti civili della terza generazione, come li ha definiti Bobbio, dopo i diritti di libertà della prima, che hanno marcato il passaggio dall'Ancien Régime allo Stato liberale e dopo quelli sociali della seconda, che hanno marcato il passaggio dallo stato liberale allo stato del benessere.

Fra tali diritti della terza generazione vanno indubbiamente classificati quelli degli istituti di democrazia amministrativa che rappresentano, se è consentita una punta di ottimismo, uno degli aspetti rassicuranti di questo nuovo mondo che ci attende e che speriamo sia il meno orwelliano possibile

IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA
PAOLA PALMIERI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

codice di procedura penale, art. 23, primo comma, nella parte in cui dispone che, quando il giudice del dibattimento dichiara con sentenza la propria incompetenza per materia, ordina la trasmissione degli atti al giudice competente anziché al pubblico ministero presso quest'ultimo.

Sentenza 11 marzo 1993, n. 76, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

codice di procedura penale, art. 380, secondo comma, lettera e), nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per il delitto di furto aggravato ai sensi dell'art. 625, primo comma, n. 2, prima ipotesi del codice penale, nel caso in cui ricorra la circostanza attenuante prevista dall'art. 62, numero 4, dello stesso codice.

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 54, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

codice di procedura penale, art, 425, primo comma, nella parte in cui stabilisce che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando risulta evidente che l'imputato è persona non imputabile.

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 41, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 69, nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di applicazione gli atti a titolo gratuito compiuti tra coniugi più di due anni prima della dichiarazione di fallimento, ma nel tempo in cui il fallito esercitava un'impresa commerciale.

Sentenza 19 marzo 1993, n. 100, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 2, primo comma, n. 3, nella parte in cui esclude, per i dipendenti degli enti indicati nell'art. 1 dello stesso decreto, la sequestrabilità e la pignorabilità, entro i limiti stabiliti dall'art. 545, quarto comma del codice di procedura civile, anche per ogni altro credito, delle indennità di fine rapporto di lavoro spettanti ai detti dipendenti.

Sentenza 19 marzo 1993, n. 99, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

legge 4 luglio 1959, n. 463, art. 2, secondo comma, nella parte in cui non considera familiari agli effetti del comma precedente i figli di fratelli o sorelle del titolare dell'impresa.

Sentenza 29 dicembre 1992, n. 485, *G. U.* 7 gennaio 1993, n. 1.

legge 4 luglio 1959, n. 463, art. 2, secondo comma, nella parte in cui non considera familiari agli effetti del comma precedente i parenti di terzo grado diversi dai figli di fratelli o sorelle del titolare dell'impresa, nonché gli affini entro il secondo grado.

Sentenza 29 dicembre 1992, n. 485, *G. U.* 7 gennaio 1993, n. 1.

d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, art. 58, nella parte in cui non prevede l'esperibilità dell'azione avanti gli organi della giurisdizione ordinaria anche in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa.

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 40, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

legge 5 marzo 1963, n. 389, art. 9, nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati.

Sentenza 11 marzo 1993, n. 78, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

legge 28 marzo 1968, n. 406, art. 1, nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti minori degli anni diciotto.

Sentenza 15 marzo 1993, n. 88, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58, ultimo comma, nella parte in cui stabilisce che la decisione della commissione tributaria, divenuta definitiva, fa stato nel processo penale per il reato previsto dall'art. 50, primo comma, dello stesso d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 5, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 14-ter, primo, secondo e terzo comma, e 30-bis, e d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 236, secondo comma, nella parte in cui non consentono l'applicazione degli artt. 666 e 678 del codice di procedura penale nel procedimento di reclamo avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che esclude dal computo della detenzione il periodo trascorso in permesso-premio.

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 53, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 32, terzo comma [come sostituito dall'art. 46 del decreto leg. 14 gennaio 1991, n. 12], nella parte in cui non prevede che possa essere proposta opposizione avverso le sentenze di non luogo a procedere con le quali è stata comunque presupposta la responsabilità dell'imputato.

Sentenza 11 marzo 1993, n. 77, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 236, secondo comma e legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 14-ter, primo, secondo e terzo comma, e 30-bis, nella parte in cui non consentono l'applicazione degli artt. 666 e 678 del codice di procedura penale nel procedimento di reclamo avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che esclude dal computo della detenzione il periodo trascorso in permesso-premio.

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 53, *G. U.* 24 febbraio 1953, n. 9.

d.l. 29 marzo 1991, n. 108, art. 5, secondo comma [convertito in legge 1° giugno 1991, n. 169], nella parte in cui subordina lo sgravio dell'impresa dal contributo all'I.N.P.S., previsto dal successivo comma 5, oltre che alla presentazione della domanda di pensionamento anticipato entro il 28 febbraio 1989, anche alla condizione della giacenza della domanda presso il CIPI alla medesima data.

Sentenza 26 marzo 1993, n. 110, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 13, primo comma, nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 39, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

legge 25 febbraio 1992, n. 215, art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevede un meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile allorché queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome.

Sentenza 26 marzo 1993, n. 109, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge reg. Abruzzo riapprovata il 18 giugno 1992.

Sentenza 5 gennaio 1993, n. 1, *G. U.* 13 gennaio 1993, n. 2.

Ib - AMMISSIBILITÀ DELLA RICHIESTA DI REFERENDUM ABROGATIVO

R.D. 12 settembre 1929, n. 1661, art. 1.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 26, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

R.D. 27 settembre 1929, n. 1663.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 26, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

R.D.L. 24 febbraio 1938, n. 204, art. 2 [convertito in legge 3 giugno 1938, n. 778].

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 38, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 6 febbraio 1948, n. 29, artt. 17, secondo comma; 18, primo comma; 19, primo, secondo, terzo e ottavo comma [modificata dalla legge 23 gennaio 1992, n. 33].

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 32, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 22 dicembre 1956, n. 1589.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 27, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 31 luglio 1959, n. 617.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 35, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, artt. 11, 12, 27, 32, 33, 34, 35, 47, 49, 51, 56, 57, 58, 60, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79 e 81 nonché le intestazioni dalla sez. II e III del capo IV del titolo II, delle sez. II e III del capo V del titolo II, delle sez. II e III del capo VI del titolo II, della sez. II e III del capo VII del titolo II.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 33, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 2 maggio 1974, n. 195, artt. 3 e 9 [come modificati ed integrati dalla legge 16 gennaio 1978, n. 11 e dall'art. 3, commi 1 e 6 della legge 19 novembre 1991 n. 659].

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 30, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 2, secondo comma; 14, terzo comma; 20, primo comma; 21, secondo comma; 66, primo comma.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 37, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

legge 1° marzo 1986, n. 64, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 31, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 2, comma 1, lett. e), punto 4; art. 72, comma 1; art. 72, comma 2; art. 73, comma 1; art. 75, comma 1; art. 75, comma 12; art. 75, comma 13; art. 76; art. 78, comma 1; art. 80, comma 5; art. 120, comma 5; art. 121, comma 1.

Sentenza 4 febbraio 1993, n. 28, *G. U.* 8 febbraio 1993, n. 6.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

codice civile, art. 291 (artt. 2, 3 e 30, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 15 marzo 1993, n. 89, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

codice civile, art. 2749, primo comma, nella parte in cui non assimila alle spese ordinarie di intervento nelle procedure esecutive, godenti del medesimo privilegio del credito azionato, il credito a compenso di riscossione spettante al concessionario del Servizio Riscossione Tributi ai sensi dell'art. 61 d.P.R. n. 43 del 1988 (artt. 36, primo comma, e 97, primo comma della Costituzione)

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 7, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

codice di procedura penale, art. 23, primo comma (artt. 102, primo comma, e 112 della Costituzione).

Sentenza 11 marzo 1993, n. 76, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

codice di procedura penale, art. 30, terzo comma (artt. 2, 3, 25, 76, 77, 97 e 103, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 59, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

codice di procedura penale, art. 266 (art. 15 della Costituzione).

Sentenza 11 marzo 1993, n. 81, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

codice di procedura penale, art. 425 (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 11 marzo 1993, n. 82, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

codice di procedura penale, art. 452, secondo comma (artt. 3 e 76 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 56, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

combinato disposto codice di procedura penale, artt. 456, secondo comma, e 458, nella parte in cui non prevede che l'avviso contemplato dall'art. 456, secondo comma, codice proc. pen., comprensivo dell'indicazione del termine entro cui richiedere il giudizio abbreviato, debba essere tradotto nella lingua conosciuta dall'imputato straniero che ignora la lingua italiana.

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 10, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

codice di procedura penale, artt. 468 e 507 (artt. 2, 3, 24, 25, 76, 77, 101, 102, 111 e 112 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 111, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

codice di procedura penale, artt. 487, quinto comma, e 446, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 19 marzo 1993, n. 101, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

codice di procedura penale, art. 555, terzo comma, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba essere notificato all'imputato straniero, che non conosce la lingua italiana, anche nella traduzione nella lingua da lui compresa (artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione).

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 10, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

r.d. 3 marzo 1934 n. 383, art. 267 (artt. 5, 132 e 134 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 55, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge 1° agosto 1959, n. 704, art. 1 (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 118, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 9 gennaio 1963, n. 7, art. 1, quinto comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 46, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112, primo comma (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 26 febbraio 1993, n. 71, *G. U.* 10 marzo 1993, n. 11.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 1 (artt. 113 e 3 della Costituzione).

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 9, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

legge reg. Sicilia 14 maggio 1976, n. 77, art. 4, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 26 febbraio 1993, n. 70, *G. U.* 10 marzo 1993, n. 11.

legge 19 maggio 1976, n. 335, combinato disposto artt. 30 e 31 (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 24, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

legge reg. Campania 18 maggio 1977, n. 25, nella parte in cui approva l'art. 15 dello Statuto della Comunità montana « Calore salernitano » (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 117, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 12, ultimo comma (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 114, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

d.P.R. 10 marzo 1982, n. 162, art. 9 (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 114, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

d.l. 25 gennaio 1985, n. 8, art. 6 [convertito dalla legge 27 marzo 1985, n. 103] (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 63, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge 22 agosto 1985, n. 450, art. 1, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 64, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge reg. Campania, 13 dicembre 1985, n. 54, art. 36, primo comma (artt. 3, 25, secondo comma, e 9 della Costituzione).

Sentenza 11 marzo 1993, n. 79, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

legge reg. Basilicata 22 dicembre 1986, n. 28, art. 19 (artt. 3, 51, 97 e 117 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 43, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, art. 61, terzo comma, lett. c), nella parte in cui non prevede come accessorio del tributo, agli effetti dell'art. 2749, primo comma, codice civile, il compenso di riscossione coattiva ivi stabilito (artt. 36, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 19 gennaio 1993, n. 7, *G. U.* 27 gennaio 1993, n. 4.

d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 23, primo comma [nel testo sostituito dall'art. 42 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12] (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1993, n. 44, *G. U.* 17 febbraio 1993, n. 8.

legge 29 maggio 1989 n. 205, artt. 1, primo e secondo comma, e 2, seconda parte del terzo comma, e legge reg. Lazio 17 luglio 1989 n. 46, art. 2, primo comma, lett. e) (artt. 3, 24, 113 e 128 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 62, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge 29 maggio 1989, n. 205, art. 2, primo comma e prima parte del terzo comma, e legge reg. Lazio 17 luglio 1989 n. 46, art. 4, primo, secondo e terzo comma (art. 97 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 62, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge reg. Lazio 17 luglio 1989, n. 46, art. 2, primo comma, lett. e) e legge 29 maggio 1989, n. 205, artt. 1, primo e secondo comma, e 2, seconda parte del terzo comma (artt. 3, 24, 113 e 128 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 62, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge reg. Lazio 17 luglio 1989, n. 46, art. 4, primo, secondo e terzo comma, e legge 29 maggio 1989, n. 205, art. 2, primo comma e prima parte del terzo comma (art. 97 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1993, n. 62, *G. U.* 24 febbraio 1993, n. 9.

legge 19 marzo 1990, n. 55, art. 15-bis (artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 della Costituzione).

Sentenza 19 marzo 1993, n. 103, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 2 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 112, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 6 agosto 1990, n. 223, artt. 2, 3, 15, 16, 19 e 32 (artt. 15, 21 e 41 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 112, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 32 (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 112, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 4, quarto comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 19 marzo 1993, n. 102, *G. U.* 24 marzo 1993, n. 13.

legge 31 dicembre 1991, n. 431, art. 7, primo comma (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

legge 31 dicembre 1991, n. 433, art. 9, primo e secondo comma (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

d.l. 7 gennaio 1992, n. 5, artt. 1, secondo comma, e 5 [convertito in legge 6 marzo 1992, n. 216] (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, artt. 7, 11 e 14, primo comma [convertito in legge 28 febbraio 1992, n. 217] (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

legge 31 gennaio 1992, n. 59, artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 (art. 117 della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 115, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 5 febbraio 1992, n. 104, art. 42, sesto e settimo comma (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

legge 7 febbraio 1992, n. 140, art. 4, primo comma (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 gennaio 1993, n. 25, *G. U.* 3 febbraio 1993, n. 5.

legge 25 febbraio 1992, n. 215, artt. 2, 3, 4, 6, primo comma, e 8 (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e artt. 8, nn. 9, 18, 20, 21 e 29; 9 nn. 3, 7 e 8; 15 e 16 dello Statuto spec. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 109, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

legge 25 febbraio 1992, n. 215, art. 12 (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 26 marzo 1993, n. 109, *G. U.* 31 marzo 1993, n. 14.

d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 82, sesto comma (artt. 3, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 5 gennaio 1993, n. 2, *G. U.* 13 gennaio 1993, n. 2.

legge reg. Lombardia riapprovata il 6 agosto 1992, art. 2 (artt. 97 e 117 della Costituzione).

Sentenza 29 dicembre 1992, n. 488, *G. U.* 7 gennaio 1993, n. 1.

delibera legislativa reg. Lombardia n. 83, riapprovata dal cons. regionale il 6 agosto 1992 (artt. 3, 97 e 117 della Costituzione).

Sentenza 11 marzo 1993, n. 80, *G. U.* 17 marzo 1993, n. 12.

CONSULTAZIONI

ANTICHITÀ E BELLE ARTI - *Demanio dello Stato - Beni immobili aventi interesse storico e artistico - Amministrazione - Competenze dei Ministeri delle Finanze e dei Beni Culturali e Ambientali.*

Se all'amministrazione dei beni immobili di proprietà statale aventi interesse storico e artistico, il Ministero delle Finanze possa provvedere con autonome determinazioni senza essere tenuto ad acquisire il parere o il concerto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (cs. 6568/92).

APPALTO (CONTRATTO DI) - *Disposizioni contro la mafia - Appalti pubblici - Divieto di cessione del contratto sanzionato da nullità - Appalto di servizi.*

Se il divieto di cessione del contratto, la violazione del quale è sanzionata da nullità ex art. 18, legge 19 marzo 1990, n. 55 (nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale) al fine di combattere l'infiltrazione di associazioni criminali come la mafia, la camorra ecc. nei meccanismi di impiego del pubblico denaro, riguardi soltanto gli appalti di opere e lavori pubblici ovvero anche contratti di appalto di servizi (nella specie contratto per la redazione di studi per la pianificazione e il controllo del risanamento del bacino padano) (cs. 5492/92).

BELLEZZE NATURALI - *Protezione - Lavori edilizi in zona sottoposta a tutela paesistica - Parere espresso dalla Commissione per la salvaguardia di Venezia - Annullamento da parte dell'Amministrazione dei Beni Culturali e Ambientali - Possibilità.*

Se il parere espresso dalla Commissione per la salvaguardia di Venezia ai sensi dell'art. 6 della legge n. 171/1973 (come sostituito dall'art. 4 della legge n. 360/91) sugli interventi edilizi ricadenti in zona paesaggisticamente vincolata sia suscettibile di essere annullato dal Ministero dei Beni Culturali ex art. 82 d.P.R. n. 616/1977 (così come integrato dall'art. 1 d.l. n. 312/85) (cs. 7946/92).

CALAMITÀ PUBBLICHE - *Terremoto verificatosi in Sicilia il 13 dicembre 1990 - Ordinanza 21 dicembre 1990 n. 2057/FPC Ministero Protezione Civile - Sospensione dei termini per gli adempimenti amministrativi - Istanze da presentare a pena di decadenza (nella specie domanda per la concessione di contributi a cantiere navale).*

Se la sospensione dei termini relativi agli adempimenti di natura tributaria, civilistica, amministrativa, disposta dall'art. 1, comma 2, dell'ordinanza del Ministro della Protezione Civile 21 dicembre 1990, n. 2057/FPC a favore dei residenti nei comuni interessati dal sisma che ha colpito la Sicilia orientale il 13 dicembre 1990 (o di coloro che ivi svolgono la loro attività industriale) riguardi non solo l'adempimento di obblighi ma anche il compimento di attività costituenti un onere, in quanto dirette a far conseguire un vantaggio (od evitare un pregiudizio) all'interessato (nel caso di specie veniva in considerazione il termine previsto dall'art. 29 d.m. Marina Mercantile 8 novembre 1990,

n. 373 per presentare istanza per ottenere i contributi previsti dalla legge 14 giugno 1989, n. 234 — artt. 2 e 9 — per la costruzione trasformazione, modificazione, riparazione di navi (cs. 5843/92).

COMUNI - *Autonomie locali - Comuni - Poteri sostitutivi del CO.RE.CO. (emissione di mandati di pagamento) - Entrata in vigore della legge n. 142/90 - Effetti.*

Se con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, il Comitato Regionale di Controllo abbia ancora il potere — precedentemente conferitogli dall'art. 104 t.u. legge comunale e provinciale n. 383/34 — di sostituirsi al Comune che sia moroso nel pagamento di debiti (cs. 2580/91).

CONSORZI - *Consorzi di bonifica - Natura degli stessi ai fini tributari.*

Se, ai fini tributari, i consorzi di bonifica vadano qualificati come enti non commerciali (cs. 6537/92).

DEMANIO - *Beni demaniali - Demanio idrico - Fiumi e torrenti - Alveo abbandonato - Dismissione proprietà demaniale - Atti costitutivi - Necessità - Esclusione.*

Se, ove un fiume o torrente, formi un nuovo letto abbandonando così l'antico, la proprietà di quest'ultimo venga acquisita *ipso iure* dai proprietari confinanti con le due rive con la conseguenza che gli atti della pubblica amministrazione (nella specie Ministero delle Finanze) rivolti alla demanializzazione dell'alveo abbandonato e all'accatastamento di questo ai nuovi proprietari siano da ritenere atti doverosi e di natura meramente dichiarativa (cs. 71/91).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - *Aree edificabili - Indennità o corrispettivo per cessione volontaria - Ritenuta d'imposta - Necessità.*

Se la ritenuta d'imposta che ai sensi dell'art. 11 legge n. 413/91 (che concerne — fra l'altro — l'imposizione diretta delle plusvalenze conseguenti alla percezione di indennizzi di esproprio di aree suscettibili di utilizzazione edificatoria, o di somme per la cessione volontaria di queste nel corso di procedimenti espropriativi) grava sull'indennità di espropriazione, vada operata solo quando il terreno sia incluso in una delle zone edificabili definite dagli strumenti urbanistici previsti dalla legge ovvero anche quando il terreno sia meramente di fatto edificabile (cs. 4845/92).

Aree edificabili - Opposizione a stima - Giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 359/92 - Norme in essi applicabili.

Fabbricati - Indennità dovuta all'espropriato - Determinazione - Criteri.

Se nei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 359/92 e relativi alla determinazione dell'indennità di aree edificabili già espropriate, trovi applicazione la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333/92 (articolo introdotto con la legge di conversione n. 359/92) secondo la quale, in caso di cessione volontaria del bene, ai fini della determinazione delle somme da corrispondere al proprietario di questo, non si applica la riduzione

del 40 % sull'importo risultante dalla effettuazione della media tra il valore venale del bene stesso e il reddito dominicale di questo rivalutato ai fini dell'imposizione diretta (cs. 6453/92).

Se le disposizioni contenute nell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333/92 (articolo aggiunto con la legge di conversione n. 359/92) e relative alla determinazione dell'indennità di esproprio di aree edificabili trovino applicazione anche ove si tratti di determinare l'indennità dovuta per l'espropriazione per pubblica utilità di fabbricati (cs. 6453/92).

Cassa Depositi e Prestiti - Se debba operare ritenute a titolo di imposta sulle indennità di esproprio.

Se la Cassa Depositi e Prestiti, all'atto dello svincolo di somme depositate a titolo di indennità di espropriazione, debba operare la ritenuta del 20 % a titolo di acconto di imposta prevista dall'art. 11 legge 30 dicembre 1991, n. 413 (cs. 5136/92).

Espropriazioni di aree edificabili effettuate per la ricostruzione degli abitati del Belice colpiti dal terremoto del 1968 - Indennità di esproprio - Determinazione.

Se l'art. 5-*bis* della legge n. 359/1992 che ha dettato nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio, relativa ad aree edificabili, sia applicabile anche alle espropriazioni (di aree edificabili) disposte nell'ambito degli interventi per le zone del Belice colpite dal sisma del 1968 (cs. 7412/92).

Terreni edificabili - Atti di accettazione di indennità o accordi sulla misura dell'indennità - Stipulati ma non approvati al 14 agosto 1992 - Applicabilità - Ius superveniens *(art. 5-*bis *d.l. n. 333/1992) - Conseguenze.*

Se vada negata l'approvazione degli atti di accettazione dell'indennità di esproprio o di concordamento di quest'ultima posti in essere anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333/1992 (che ha dettato nuovi criteri per la determinazione dell'indennizzo di espropriazione di aree edificabili) ma a tale data — appunto — non ancora approvati (cs. 8567/92).

IMPIEGO PUBBLICO - *Concorso - Commissione giudicatrice - Composizione - Situazioni di incompatibilità - Rapporto di parentela fra membro e vincitore del concorso - Illegittimità della graduatoria.*

Se sia illegittima la graduatoria di un concorso pubblico per esami allorché uno dei vincitori di questo risulti legato con uno dei componenti della commissione esaminatrice da vincolo di parentela entro il quarto grado (cs. 7388/92).

Impiegato dello Stato e pubblico - Trattamento economico - Indennità - Personale comandato presso strutture per la ricostruzione di zone terremotate della Campania - Indennità ex art. 84 legge n. 219/81 - Natura di retribuzione - Ritardato pagamento - Risarcimento del danno da svalutazione monetaria.

Se l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 84 legge 14 maggio 1981, n. 219 in favore del personale statale comandato presso i Commissari Straordinari

del Governo, operanti per la ricostruzione delle zone terremotate della Campania, abbia natura retributiva e se — quindi — in ipotesi di ritardo nel pagamento, la riferita indennità sia suscettibile di rivalutazione automatica secondo l'indice ISTAT, giusta il principio di cui all'art. 429 c.p.c. u.c. (cs. 4820/92).

Stipendi - Prescrizione - Se quinquennale o decennale - Fattispecie (attribuzione trattamento economico di dirigente a ufficiali dei Carabinieri per effetto del riconoscimento del servizio prestato come sottotenente).

Se il diritto agli arretrati spettanti agli ufficiali dei Carabinieri e ai funzionari di Polizia, ai quali sia stato attribuito il trattamento economico di dirigente ex art. 43 legge n. 121/81, per effetto del riconoscimento, ai fini dell'anzianità occorrente per la considerata attribuzione, del servizio prestato come sottotenente, sia soggetto alla prescrizione quinquennale o a quella decennale (cs. 5521/91).

ISTRUZIONE E SCUOLE - *Medici docenti universitari - Esplicazione di attività di consulenza ex art. 84 d.P.R. n. 270/87 presso presidi delle U.S.L. - Possibilità dopo l'entrata in vigore della legge n. 412/91.*

Se l'entrata in vigore dell'art. 4, comma 7, della legge n. 412/91 (che prevede che con il Servizio Sanitario Nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro e che questo — fra l'altro — è incompatibile con altri rapporti, anche di natura convenzionale, con il ridetto Servizio Sanitario) comporti l'insorgenza di incompatibilità fra il rapporto di impiego dei medici-docenti universitari e le attività di consulenza da questi espletate — ai sensi dell'art. 84 d.P.R. n. 270/87 — nei presidi delle Unità Sanitarie Locali (cs. 5500/92).

Scuole italiane all'estero - Assegnazione di personale - Docenti e non docenti già in servizio all'estero in forza di precedente incarico.

Se il personale di ruolo destinato ad istituzioni scolastiche italiane all'estero debba aver già esaurito il periodo di servizio per il quale è stato disposto tale incarico per poter vedersi assegnato, previo espletamento delle prove di selezione previste dalla legge, un nuovo incarico dello stesso tipo (cs. 6962/92).

Università - Personale tecnico e amministrativo - Inquadramento - Prova idoneativa ex art. 1 legge 21 febbraio 1989, n. 63 - Ripetizione - Possibilità.

Se il personale tecnico ed amministrativo delle Università, che non abbia superato la prova idoneativa, prevista dall'art. 1, legge 21 febbraio 1989, n. 63, per l'inquadramento nelle qualifiche e profili professionali, possa ripetere detta prova al fine di ottenere l'inquadramento nei medesimi qualifica funzionale e profilo (ai quali si riferiva la prova fallita) oppure in altri (cs. 3885/92).

Università statali - Dipendenti - Atti di pignoramento degli stipendi di questi - Competenza a ricevere la notificazione (Università o Ministero del Tesoro) e a rendere la dichiarazione di quantità - Notifica dell'atto a soggetto diverso da quello competente - Citazione dinanzi pretore incompetente per territorio - Effetti.

Se gli atti con i quali vengono pignorate le retribuzioni dei dipendenti delle Università statali (nella specie docente universitario) vadano notificati a queste ultime (e non al Ministero del Tesoro) e se su di esse gravi l'onere di rendere

la relativa dichiarazione di terzo; se ove uno dei summenzionati atti di pignoramento presso terzi sia notificato ad un'Università con invito a comparire dinanzi a un giudice diverso da quello della sede di questa non sussista per l'Università medesima l'obbligo di rendere la dichiarazione (pur sussistendo quello di procedere ad accantonamento delle somme) se ove uno dei considerati atti sia notificato al solo Ministero del Tesoro esso sia inidoneo a far sorgere obbligo di fermo delle somme e se detta Amministrazione debba rendere dichiarazione negativa (di estraneità al rapporto debito-credito che si intende staggire) (cs. 122/90).

LAVORO - *Sanzioni amministrative - Assunzione di più lavoratori senza il tramite dell'Ufficio di collocamento - Pluralità di assunzioni in un unico contesto temporale - Cumulo giuridico delle pene - Possibilità.*

Se nella determinazione della sanzione pecuniaria da applicarsi al datore di lavoro che assume più lavoratori senza il tramite dell'ufficio di collocamento (sanzione fissata in una somma computabile 'per ciascun lavoratore interessato') siano applicabili i criteri propri del cumulo giuridico delle pene (sanzione per la violazione più grave aumentata fino al triplo) quando le assunzioni siano avvenute in un unico contesto temporale (cs. 4616/92).

MISURE CAUTELARI - *Riparazione dell'ingiusta detenzione - Ordinanza di accoglimento della domanda gravata di ricorso per cassazione dal Pubblico Ministero o dall'Avvocatura dello Stato - Se sia titolo esecutivo.*

Se sia esecutiva, nonostante l'avvenuta impugnazione da parte del Procuratore Generale e/o del Ministero del Tesoro, l'ordinanza della Corte di Appello che condanni al pagamento di somme a titolo di riparazione per ingiusta detenzione (cs. 6933/92).

OBBLIGAZIONI IN GENERE - *Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno - Finanziamento di progetto di interesse nazionale ex legge n. 64/86 - Credito dell'ente finanziato per finanziamento e debito dell'ente verso l'Agenzia estraneo al rapporto di finanziamento - Compensazione - Possibilità.*

Se sulle somme dovute dall'Agenzia per il Mezzogiorno al Consorzio Acquedotto e Fognature di Ischia in forza della convenzione (stipulata ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. *c*, legge n. 64/86) regolante il finanziamento per assicurare la realizzazione del serbatoio idrico del comune di Ischia, possa operarsi compensazione con le somme dovute dal ridetto Consorzio all'Agenzia per canoni di somministrazione acqua (cs. 7653/82).

PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI - *Beni dello Stato - Terreni siti in Isola Sacra di Fiumicino - Legge che ne autorizza la vendita al comune di Roma al fine di sistemazione urbanistica e di eliminazione del fenomeno dell'occupazione abusiva - Istituzione del comune di Fiumicino - Effetti.*

Se la legge n. 254/76 che autorizza l'Intendente di Finanza di Roma a vendere terreni (individuati dalla legge medesima) siti nel comprensorio di Isola Sacra di Fiumicino al Comune di Roma (nel cui territorio detti terreni fino al

1992 erano ricompresi) prevedendo, fra l'altro, che quest'ultimo assuma vari obblighi in corrispettivo della cessione (e fra questi quello di effettuare l'urbanizzazione della località) e a sua volta venda le summenzionate aree (nella parte non occorrente all'urbanizzazione primaria o secondaria della zona o alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità) a coloro che le occupano direttamente (o in difetto di richiesta in tal senso di questi all'asta) conservi efficacia pur dopo che, con l'istituzione (con legge 25/92 della Regione Lazio) del Comune di Fiumicino, i ridetti terreni vengono a trovarsi nel territorio di questo (cs. 1898/60).

POSTE E RADIOTELECOMUNICAZIONI - *Ministero delle Poste e telecomunicazioni - Francobolli vendita all'estero - Stipulazione di contratto di agenzia o commissione con società straniere - Possibilità.*

Se l'Amministrazione Postale dello Stato possa affidare ad un soggetto estero (mediante rapporto di commissione o di agenzia) la promozione e la vendita all'estero di francobolli e prodotti filatelici italiani (cs. 4810/91).

PREVIDENZA - *Centro Sperimentale di Cinematografia - Attività didattica svolta per conto dell'Ente da lavoratori dello spettacolo - Assoggettabilità al regime previdenziale Enpals.*

Se il Centro Sperimentale di Cinematografia debba versare all'Enpals i contributi assicurativi per gli artisti ai quali affidi incarichi di insegnamento (cs. 935/91).

Se il Centro Sperimentade di Cinematografia debba versare all'Enpals i contributi assicurativi per gli artisti (nella specie attori) ai quali affidi incarichi di insegnamento (cs. 935/91).

PROCEDIMENTO PENALE - *Costituzione di parte civile di amministrazione statale - Criteri.*

Amministrazione dello Stato - Partecipazione al giudizio in qualità di parte offesa - Autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri - Necessità.

Se, nel valutare l'opportunità della costituzione di parte civile di un'Amministrazione dello Stato in un giudizio penale, si debba tener conto esclusivamente dell'entità del pregiudizio patrimoniale arrecato dal reato all'amministrazione (cs. 10267/89).

Se un'amministrazione statale per partecipare ad un giudizio penale nella mera veste di persona offesa dal reato debba ottenere l'autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Minstri di cui all'art. 1, comma 4, legge n. 3/91 (cs. 10267/89).

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - *Competenze degli organi e degli uffici - Attività tecniche strumentali all'emanazione del provvedimento - Affidamento a soggetti estranei all'Amministrazione - Possibilità ed eventuali strumenti giuridici.*

Se ed eventualmente a quale titolo (ad esempio concessione delegazione, avvalimento di uffici, contratto, accordo per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune ex art. 15 legge n. 241/90) un'amministrazione

dello Stato (nella specie Magistrato per il Po) possa affidare ad un ente pubblico (nella specie Comunità Montana della Valtellina) o a un privato il compimento di operazioni tecniche strumentali all'emanazione di un provvedimento (nella specie rilevamento e frazionamento catastale dei terreni da espropriare) (cs. 9848/90).

Contratti dello Stato - Asta ad offerte segrete - Medesima migliore offerta di due partecipanti - Presenza di uno solo all'apertura dei plichi - Aggiudicazione - Metodo.

Se a norma dell'art. 77 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato — qualora in un'asta ad offerte segrete due concorrenti presentino la medesima migliore offerta ed uno solo sia presente all'asta — debba procedersi a sorteggio per determinare chi debba essere l'aggiudicatario (cs. 1916/92).

SICUREZZA PUBBLICA - *Disposizioni contro la mafia - Misure di prevenzione - Confisca esecutiva ma non definitiva dei beni - Amministrazione di questi - Prima e dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 230/89.*

Se per i beni confiscati, a persona sospettata di appartenenza ad organizzazione mafiosa con provvedimento — alla data del 16 giugno 1989 (e cioè di entrata in vigore del d.l. n. 230/89) non definitivo e per i quali — sempre alla summenzionata data del 16 giugno 1989 — non fosse stato emanato provvedimento di destinazione dell'Amministrazione Finanziaria, l'Intendente di Finanza debba necessariamente nominare un amministratore che operi alle sue dipendenze, non essendo più consentita (nella vigenza del d.l. n. 230/89 conv. legge n. 282/89) la prassi (cfr. Circolare 26 giugno 1987 n. 417 del Ministero delle Finanze emanata su parere 1489/86 della III Sezione del Consiglio di Stato) secondo la quale detti beni — dopo l'emanazione del provvedimento non definitivo di confisca — rimanevano sotto custodia giudiziaria (cs. 248/92).

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI - *Imposta sulle successioni - Assegno a carico dell'eredità a favore del coniuge divorziato del defunto - Norma che lo qualifica debito del* de cuius *- Retroattività.*

Se la disposizione di cui all'art. 21 comma 6 d.leg.vo n. 346/90, secondo la quale ai fini dell'imposta di successione si considerano quale debito del defunto, e quindi passività deducibile, le somme dovute al coniuge divorziato del *de cuius*, abbia natura interpretativa e si applichi perciò anche alle successioni apertesi prima del 1° gennaio 1991 (cs. 2643/89).

Imposta sul valore aggiunto - Produttori agricoli - Regime normale - Opzione - Se abbia efficacia ultratriennale.

Se i produttori agricoli che, ai sensi dell'art. 34, ultimo comma, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, abbiano optato per l'applicazione dell'Iva in modo normale, debbano rinnovare l'opzione alla scadenza del triennio di legge ove intendano prolungare l'applicazione di detto regime (cs. 6233/92).

Imposte di fabbricazione - Oli minerali - Illeciti penali - Sequestro dei prodotti oggetto materiale del reato seguito da confisca - Debenza del tributo.

Se sia dovuto il pagamento dell'imposta di fabbricazione su oli minerali che siano stati sottoposti a sequestro e — poi — a confisca per aver formato

oggetto di infrazioni di carattere penale alla normativa concernente il summenzionato tributo (ad es. trasporto senza regolare certificato di provenienza, destinazione ad usi diversi di prodotti petroliferi esenti, fabbricazione o raffinazione clandestina di prodotti petroliferi) (cs. 1508/92).

TRIBUTI (IN GENERALE) - *Imposte dirette - Istanza di rimborso di versamenti diretti o ritenute - Presentazione ad ufficio del Ministero delle Finanze diverso da Intendenza di Finanza - Successivo ricorso giurisdizionale avverso il silenzio-rifiuto - Ammissibilità.*

Imposte dirette - Rimborso di versamenti diretti o di ritenute - Radicale omissione di istanza di rimborso in via amministrativa - Ricorso giurisdizionale del contribuente - Inammissibilità.

Procedimento dinanzi le commissioni tributarie - Ricorso introduttivo del giudizio di primo grado - Consegna o spedizione della copia ad ufficio incompetente - Inammissibilità.

Se, ove il contribuente presenti l'istanza di rimborso (prevista dall'art. 38 d.P.R. n. 602/73) di versamenti diretti da lui effettuati per IRPEF o IRPEG o ILOR (o di ritenute di acconto di imposte sui redditi) ad organo incompetente ma pur sempre appartenente all'Amministrazione finanziaria dello Stato (ad esempio ufficio delle imposte dirette anziché intendente di finanza) quest'ultimo abbia l'obbligo di trasmettere l'istanza a quello competente, con la conseguenza che l'istanza stessa possa essere considerata idonea alla formazione del silenzio rifiuto e dunque vada escluso che il successivo ricorso del contribuente alla Commissione Tributaria sia inammissibile a cagione dell'irrituale presentazione della domanda di rimborso (cs. 7588/92).

Se vada dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal contribuente dinanzi le Commissioni Tributarie e diretto ad ottenere il rimborso di versamenti diretti effettuati per IRPEF, IRPEG, ILOR (o di ritenute in acconto di imposte sui redditi) senza che sia stata previamente presentata (né all'intendente di finanza né ad altro ufficio dell'Amministrazione finanziaria dello Stato) la domanda di rimborso prevista dall'art. 38 del d.P.R. n. 602/73 (cs. 7588/92).

Se, ove la copia del ricorso alla commissione tributaria di primo grado sia consegnata (o spedita) dal contribuente ad organo (dell'Amministrazione finanziaria dello Stato) diverso da quello competente, l'ufficio ricevente abbia l'obbligo di trasmettere detta copia a quello competente e se pertanto si debba ritenere che — nonostante l'erronea consegna o spedizione — il giudizio tributario sia validamente instaurato (cs. 7588/92).

Pene pecuniarie e soprattasse - Responsabilità solidale del legale rappresentante di un ente - Art. 98, 6° comma, d.P.R. n. 602/73 (responsabilità per sanzioni conseguenti a infrazioni a norme concernenti la riscossione delle imposte dirette) - Estensione della disposizione all'imposta sul valore aggiunto.

Se l'art. 98, 6° comma, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che prevede la responsabilità anche del legale rappresentante di un ente per le soprattasse e le pene pecuniarie da quest'ultimo dovute, stabilisca un'automatica estensione dell'obbligazione tributaria e, nell'affermativa, se esso sia espressivo di un principio generale applicabile anche all'IVA (cs. 5265/92).

Tributi soppressi con la riforma del 1973 - Controversie - Definizione agevolata mediante estinzione del procedimento ex art. 15 legge n. 408/90 - Giudizi pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria - Applicabilità.

Se l'estinzione agevolata delle controversie relative a tributi soppressi (con provvedimenti emanati in attuazione della delega legislativa prevista dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825, nella specie IGE), disciplinata dall'art. 15 della legge n. 408/90 operi, oltre che per i procedimenti pendenti innanzi alle Commissioni Tributarie o all'Amministrazione Finanziaria, anche per i giudizi pendenti dinanzi al giudice ordinario (cs. 7818/91).

URBANISTICA - *Costruzioni abusive (realizzate senza concessione ad edificare) - Sanzioni - Divieto di erogazione di servizi pubblici - Contratto di abbonamento al telefono.*

Se la disposizione di cui all'art. 45 legge n. 47/85 (norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive) che fa divieto a tutte le aziende erogatrici di pubblici servizi di somministrare le loro forniture ad opere prive di concessione edilizia, concerna anche quei servizi che vengono erogati in virtù di contratto non già di somministrazione bensì di appalto (nel caso di specie servizio telefonico (cs. 7278/92).