

ANNO XXX N. 4

LUGLIO-AGOSTO 1978

# RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

**ROMA**

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

1978

## ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **15.500**  
UN NUMERO SEPARATO ..... » **2.700**

*Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:*

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

---

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

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

(8219385) Roma, 1979 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Giuseppe Angelini-Rota e dell'avv. Franco Favara) . . . . .	pag. 401
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara) . . . . .	» —
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Carlo Carbone) . . . . .	» 409
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi) . . . . .	» 431
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo) . . . . .	» 459
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Baffie) . . . . .	» 471
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Paolo Vittoria) . . . . .	» 505
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia Di Belmonte) . . . . .	» 518

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

LEGISLAZIONE . . . . .	pag. 165
CONSULTAZIONI . . . . .	» 172
INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . .	» 178

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

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

**Avvocati**

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

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

- C. BAFILE, *Ancora sulla responsabilità personale del liquidatore e dell'amministratore delle persone giuridiche* . . . . . I, 478
- A. PAJNO, *Provvedimenti di determinazione delle tariffe telefoniche e doppia tutela giurisdizionale* . . . . . I, 409

# PARTE PRIMA

## INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

### APPALTO DI OPERE PUBBLICHE

- Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Interesse legittimo - Configurabilità di diritto soggettivo - Condizioni, 505.
- Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - L. 22 febbraio 1973 n. 37 - Possibilità di configurazione come diritto soggettivo - Soppressione, 505.
- Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - L. 21 dicembre 1974 n. 700 - Trasformazione in diritto soggettivo - Esclusione, 505.
- Rinnovazione delle operazioni di collaudo - Facoltà del committente - Appartenenza all'Amministrazione concedente - Ammissibilità - Condizioni, 510.

### ATTO AMMINISTRATIVO

- Illegittimità - Mancata impugnativa - Effetti - Idoneità ad incidere sui rapporti giuridici preesistenti - Sussiste, 461.

### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Ordinanza ingiunzione prefettizia infligente sanzioni per violazione di norme di circolazione - Applicabilità a funzionari consolari - Condizioni, 433.

### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Accertamento preventivo di danni derivanti da omesso intervento della polizia - Improprietà per difetto di giurisdizione, 441.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Determinazione del compenso revisionale - Incidenza di determinazioni attinenti allo svolgimento del rapporto - Impugnativa -

Giurisdizione amministrativa - Sussiste, 505.

- Controversia relativa al diritto di riscatto di alloggi dell'edilizia popolare ed economica - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussiste, 464.
- Difetto assoluto di giurisdizione - Interesse del cittadino alla conservazione delle leggi in vigore ed alla esclusione del loro assoggettamento a modifiche o abrogazioni - Tutela - Insussistenza, 427.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Determinazione e criteri - Prospettazione dell'interessato - Insufficienza, 426.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Importazioni ed esportazioni di animali - Controlli della P.A. sanitaria statale - Funzione - Interesse generale - Posizione giuridica del privato di interesse legittimo, 428.
- Regolamento di giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Doppia tutela - Ammissibilità - Provvedimenti di determinazione delle tariffe telefoniche - Illegittimità - Giurisdizione amministrativa, con nota di A. PAJNO, 409.

### COMUNE

- Organi dell'Amministrazione - Sindaco che agisce come ufficiale di governo - Equiparabilità - Esclusione - Effetti ai fini del patrocinio in giudizio, 465.

### CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

- Concessioni di beni demaniali - Revoca - Congruità della motivazione - Fattispecie, 466.

### CONTRABBANDO

- Importazione di sostanze stupefacenti - Omessa contestazione del

reato di contrabbando - Costituzione di parte civile dell'Amministrazione Finanziaria dello Stato - Inammissibilità, 518.

**CORTE COSTITUZIONALE**

— Conflitto di attribuzione - Termine per la proposizione del ricorso, 401.

**ELEZIONI**

— Eleggibilità a deputato ed a senatore - Ineleggibilità dei consiglieri regionali - Legittimità costituzionale, 402.

**ESECUZIONE FORZATA**

— Mancanza del titolo esecutivo - Improcedibilità - Rilevabilità d'ufficio con sentenza - Appellabilità, 431.

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

— Espropriazione parziale - Criterio di stima differenziale - Presupposti di applicabilità, 444.

— Indennità - Vincoli di inedificabilità previsti per legge - Non indennizzabilità, 444.

— Proroga della occupazione di urgenza - Area destinata all'edilizia economica e popolare - Effetti della dichiarazione « ex lege » della indifferibilità e urgenza, 469.

— Proroga della occupazione di urgenza - Area destinata all'edilizia economica e popolare - Motivazione della proroga con riferimento ad esigenze di perfezionamento della pratica espropriativa - Sufficienza, 469.

**FALLIMENTO**

— Contributo regionale per pagamento degli interessi di un unitario contratto del fallito - Scioglimento del contratto per fallimento - Perdita del contributo, 437.

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

— Decisione di primo grado - Compensazione delle spese in tutto o in parte - Discrezionalità - Estensione

anche al caso di accolta infondatezza di una eccezione di controparte sulla giurisdizione - Sussiste, 469.

— Giudizio di secondo grado - Eccezione di difetto di giurisdizione - Contrasto con la tesi sostenuta in primo grado, Preclusione, 468.

— Ricorso giurisdizionale - Appello - Proposizione - Legittimazione autonoma spettante all'Avvocatura dello Stato - Sussiste - Effetti, 466.

— Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Appello avverso ordinanza pronunciata sull'istanza di sospensiva - Termine di 60 giorni - Applicabilità, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Estensione dell'impugnabilità alle ordinanze di sospensione - Ammissibilità - Sussiste, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Ordinanze di sospensione - Procedura innanzi al Consiglio di Stato - Rito camerale - Necessità, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Legittimazione passiva - Cessione in proprietà di alloggi dell'edilizia popolare ed economica - Legittimazione passiva dell'I.A.C.P. - Sussiste, 464.

— Ricorso giurisdizionale - Necessità della corrispondenza fra chiesto e pronunciato - Preclusione alla valutazione di fatti nuovi non dedotti in giudizio - Effetti, 466.

— Ricorso giurisdizionale - Ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato - Applicabilità dell'istituto della revocazione - Sussiste, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato - Revoca per fatti sopravvenuti - Individuazione dell'organo giurisdizionale competente a pronunciare la revoca, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Ordinanza sulla sospensiva - Decisione del Consiglio di Stato in sede di appello - Cessazione degli effetti, 459.

— Ricorso giurisdizionale - Proposizione - Legittimazione riservata a tutte le parti costituite nel giudizio di primo grado - Sussiste, 466.

— Ricorso giurisdizionale - Ricorso cumulativo - Esclusione - Condizioni, 468.

- Ricorso giurisdizionale - Ricorso cumulativo - Soggetto destinatario di più atti emanati contestualmente dallo stesso organo e aventi ad oggetto diverse deliberazioni - Ammissibilità del ricorso cumulativo - Sussiste, 468.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Ricevitori del lotto - Applicabilità del t.u. sul pubblico impiego - Sanzioni - Estensione - Limiti, 465.

#### IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

- Plusvalenza - Permuta - Riferimento al valore del bene permutato - Sussiste, 476.

#### IMPOSTA SULLE SOCIETA

- Esenzioni - Istituti di studio e di sperimentazione - Ente per la Cellulosa e la Carta - Non è tale, 501.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Competenza e giurisdizione - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Azione di accertamento negativo - Giurisdizione del giudice ordinario, con nota di C. BAFILE, 479.
- Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Accertamento della responsabilità - Onere della prova, con nota di C. BAFILE, 479.
- Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Liquidazione di fatto - Responsabilità dell'amministratore - Sussiste, con nota di C. BAFILE, 479.
- Imposte dirette - Responsabilità di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Contestazione dell'obbligazione tributaria - Difetto di legittimazione, con nota di C. BAFILE, 478.
- Imposte dirette - Responsabilità di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Liquidazione di fatto - Responsabilità degli amministratori - Sussiste, con nota di C. BAFILE, 478.

- Imposte dirette - Responsabilità di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Natura della responsabilità, con nota di C. BAFILE, 478.

- Imposte dirette - Responsabilità di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Prova - Presunzioni - Ammissibilità, con nota di C. BAFILE, 478.

- Obbligazione tributaria - Riserva di legge - Fonti secondarie, 471.

- Obbligazione tributaria - Tributo istituito con decreto legge non convertito - Disciplina dei rapporti sorti - Successiva emanazione di norme regolamentari - Legittimità, 471.

#### LAVORO

- Lavoro autonomo - Attività continuativa e coordinata - Crediti del lavoratore autonomo - Rivalutazione monetaria - Spetta, 407.

#### OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- Appalto - Accordi - Domanda di restituzione - Domanda di risoluzione - E implicita, 510.
- Appalto - Difficoltà e vizi dell'opera - Riconoscimento dell'appaltatore - Forma - Manifestazione tacita - Sufficienza, 511.
- Clausola penale prevista in capitolato generale - Potere di riduzione od equità dell'A.G.O. - Sussiste, con nota di A. ROSSI, 445.

#### PENSIONI.

- Dipendenti statali - Orfani maggiorrenni inabili al lavoro - Razionalità della normativa transitoria, 401.

#### PREFETTO

- Conferimento d'ufficio di esattoria comunale - Istanza di sospensione del provvedimento - Presupposti per l'accoglimento - Individuazione, 459.

#### PROCEDIMENTO CIVILE

- Domanda - Qualificazione - Intervento adesivo dipendente - Condizioni, 510.



- Intervento volontario - Adesivo dipendente - Proposizione congiunta nella citazione sottoscritta con l'attore - Ammissibilità, 510.

#### PROCEDIMENTO PENALE

- Parte civile - Omessa citazione - Nullità - Impugnazione della parte offesa - E preliminarmente l'esame sulla legittimazione, 518.

#### REGIONE

- Provincia a statuto speciale - Dipendenti della provincia di Bolzano - Indennità integrativa speciale - Divieto di trattamento economico più favorevole a quello dei dipendenti statali, 405.

#### REQUISIZIONE

- Intervento del Sindaco nella qualità di Ufficiale di Governo - Natura sussidiaria del relativo potere - Limiti - Effetti, 465.

#### RICORSI AMMINISTRATIVI

- Ricorso gerarchico - Facoltà dell'Amministrazione - Decisione tardiva - Preclusione, 461.

- Ricorso gerarchico - Facoltà dell'Amministrazione - Decisione tardiva - Preclusione - Relazione con l'art. 24 della Costituzione, Effetti, 461.

- Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Decisione esplicita tardiva - Rapporto con il giudizio instaurato avverso il silenzio-rigetto - Effetti, 461.

- Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Intervento d'ufficio di autorità gerarchicamente sopraordinata - Ammissibilità - Sussiste, 461.

- Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Provvedimento emanato dopo la scadenza del termine di 90 giorni - Natura - Atto confermativo, 461.

- Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Tardiva decisione di accoglimento - Effetti, 461.

- Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Termine di 90 giorni ex art. 6 d.P.R. 1199/1971 - Sfera di applicazione - Estensione ai ricorsi in materia scolastica ex art. 11 l. 13 giugno 1969, n. 282 - Sussiste - Effetti, 461.

#### SICUREZZA PUBBLICA

- Detenzione di armi - Omessa denuncia - Punibilità in pendenza del termine di sanatoria, 404.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

16 gennaio 1978, n. 2 . . . . .	<i>pag.</i> 401
16 gennaio 1978, n. 3 . . . . .	» 401
16 gennaio 1978, n. 5 . . . . .	» 402
12 aprile 1978, n. 26 . . . . .	» 404
20 aprile 1978, n. 45 . . . . .	» 405
10 maggio 1978, n. 65 (ordinanza) . . . . .	» 407

### GIURISDIZIONI CIVILI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 10 novembre 1976, n. 4125 . . . . .	<i>pag.</i> 471
Sez. Un., 4 agosto 1977, n. 3457 . . . . .	» 409
Sez. III, 5 novembre 1977, n. 4723 . . . . .	» 431
Sez. Un., 10 novembre 1977, n. 4834 . . . . .	» 433
Sez. I, 11 novembre 1977, n. 4870 . . . . .	» 437
Sez. Un., 18 novembre 1977, n. 5042 . . . . .	» 441
Sez. I, 29 novembre 1977, n. 5177 . . . . .	» 444
Sez. Un., 5 dicembre 1977, n. 5261 . . . . .	» 445
Sez. Un., 4 gennaio 1978, n. 11 . . . . .	» 426
Sez. Un., 9 gennaio 1978, n. 53 . . . . .	» 427
Sez. I, 2 febbraio 1978, n. 462 . . . . .	» 476
Sez. Un., 15 febbraio 1978, n. 694 . . . . .	» 428
Sez. Un., 23 febbraio 1978, n. 888 . . . . .	» 505
Sez. I, 14 marzo 1978, n. 1273 . . . . .	» 478
Sez. I, 3 aprile 1978, n. 1488 . . . . .	» 501
Sez. Un., 10 giugno 1978, n. 2927 . . . . .	» 479
Sez. I, 22 giugno 1978, n. 3080 . . . . .	» 510

### GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

#### CONSIGLIO DI STATO

Ad. Pl., 20 gennaio 1978, n. 1 . . . . .	<i>pag.</i> 459
Ad. Pl., 7 febbraio 1978, n. 4 . . . . .	» 461
Sez. IV, 10 gennaio 1978, n. 6 . . . . .	» 464
Sez. IV, 24 gennaio 1978, n. 43 . . . . .	» 465

Sez. IV, 7 febbraio 1978, n. 72 . . . . .	<i>pag.</i> 465
Sez. IV, 7 marzo 1978, n. 178 . . . . .	» 466
Sez. IV, 21 marzo 1978, n. 235 . . . . .	» 468
Sez. IV, 21 marzo 1978, n. 236 . . . . .	» 468

### *GIURISDIZIONI PENALI*

#### **CORTE DI CASSAZIONE**

Sez. I, 10 marzo 1978, n. 534 . . . . .	<i>pag.</i> 518
---	-----------------

**PARTE SECONDA**  
**INDICE ANALITICO - ALFABETICO**  
**DELLE CONSULTAZIONI**

**CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO**

- Delitti dei gestori del lotto verso l'erario - Garanzia del fondo Trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto - Natura giuridica, 172.

**DEMANIO**

- Demanio naturale - Demanio marittimo - Arenili - Sdemanializzazione - Mutamenti naturali consolidati - Natura del provvedimento, 172.

**EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE**

- Alloggi economici e popolari - Cessione a norma del d.p. 27 gennaio 1959, n. 2 - Limiti di applicabilità dell'art. 14 legge 27 aprile 1962, n. 231, sulla determinazione del prezzo - Revisione del prezzo di cessione erroneamente determinato - Modalità, 172.
- Alloggi economici e popolari - Cessione in proprietà - Quote di riserva - Limitazione dell'ambito soggettivo degli enti tenuti alla riserva, 172.
- Alloggi economici e popolari - Costruzioni eseguite dal governo militare alleato di Trieste - Cessione in proprietà, 172.
- Alloggi economici e popolari - Costruzioni eseguite dal governo militare alleato di Trieste - Regime, 173.
- Costruzione di alloggi economici e popolari da parte dello Stato su terreni di proprietà di altri enti pubblici - Accessione - Esclusione - Espropriabilità dell'area, 173.

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

- Legge sulla casa - Accordi sull'indennità di esproprio - Procedimento - Applicabilità all'esecuzione di piani di ricostruzione, 173.

- Legge sulla casa - Cessione volontaria dell'immobile da parte del proprietario coltivatore diretto - Determinazione del prezzo, 173.

- Legge sulla casa - Comunicazione dell'offerta dell'indennità provvisoria - Termine per la cessione volontaria del bene natura, 173.

- Legge sulla casa - Decreto di esproprio - Subordinazione al pagamento dell'indennità di esproprio - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore diretto - Fittavolo - Mezzadro - Colono o compartecipante, 173.

- Legge sulla casa - Deposito dell'indennità presso la Cassa depositi e prestiti - Indennità aggiuntiva in favore del fittavolo mezzadro colono o compartecipante, 174.

- Legge sulla casa - Esecuzione di piani di ricostruzione - Omissione della fase di determinazione dell'indennità provvisoria - Illegittimità, 174.

- Legge sulla casa - Estensioni alle espropriazioni per opere statali dei criteri di determinazione dell'indennità di esproprio fissati dalla c.d. legge sulla casa - Ambito del rinvio, 174.

- Legge sulla casa - Indennità aggiuntiva d'esproprio a favore del coltivatore del terreno - Prova della qualità soggettiva di coltivatore diretto - Fittavolo - Mezzadro - Colono o compartecipante, 174.

- Legge sulla casa - Norme sopravvenute nella maggiorazione di offerte in caso di cessione volontaria dell'immobile, 174.

**IMPIEGO PUBBLICO**

- Enti pubblici diversi - Dipendenti - Invalidi per servizio - Benefici combattentistici previsti dal regolamento - Estensibilità - Limiti, 174.

- Impiegato dello Stato - Trattamento economico - Indennità di buonuscita - Corresponsione ritardata -

- Interessi moratori e rivalutazione - Spettanza - Esclusione, 175.
- Retribuzione - Indennità di rischio - Presupposto, 175.
- Vigili del fuoco - Disciplina - Regolamento - Espulsione dal corpo di pieno diritto - Sopravvivenza della relativa norma, 175.

**IMPOSTA DI BOLLO**

- Registri di contabilità degli appalti di opere pubbliche - Regime di bollo, 175.
- Registri di imprenditori commerciali utilizzati in rapporti interpretati - Regime di bollo, 175.

**IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA**

- I.G.E. - Entrate sottratte all'imposizione - Corrispettivi per servizi internazionali - Presupposti della qualificazione, 176.
- I.G.E. - Entrate sottratte all'imposizione - Corrispettivi per servizi internazionali - Provvigioni ed intermediari di ditte estere - Prova del rapporto, 176.

**IMPOSTA VALORE AGGIUNTO**

- Rimborsi - Avviso di rettifica - Emergenza di fatti impeditivi non specifi-

camente previsti dalla legge - Ulteriori misure cautelari - Ammissibilità, 176.

- Rimborsi - Garanzia fideiussoria - Natura - Notifica avviso oltre annuale - Sufficienza della garanzia, 176.

**ISTRUZIONE**

- Insegnanti - Attuazione dei provvedimenti comportanti spostamento di personale già in servizio di insegnamento - Limiti temporali - Differimento - Esecuzione di provvedimenti del giudice amministrativo - Modalità, 176.

**OBBLIGAZIONI E CONTRATTI**

- Contratto di fornitura - Aggiudicazione - Sopraggunte difficoltà di approvvigionamento - Modifica dei termini di pagamento e dei tempi e modi di consegna, 177.

**PREVIDENZA E ASSISTENZA.**

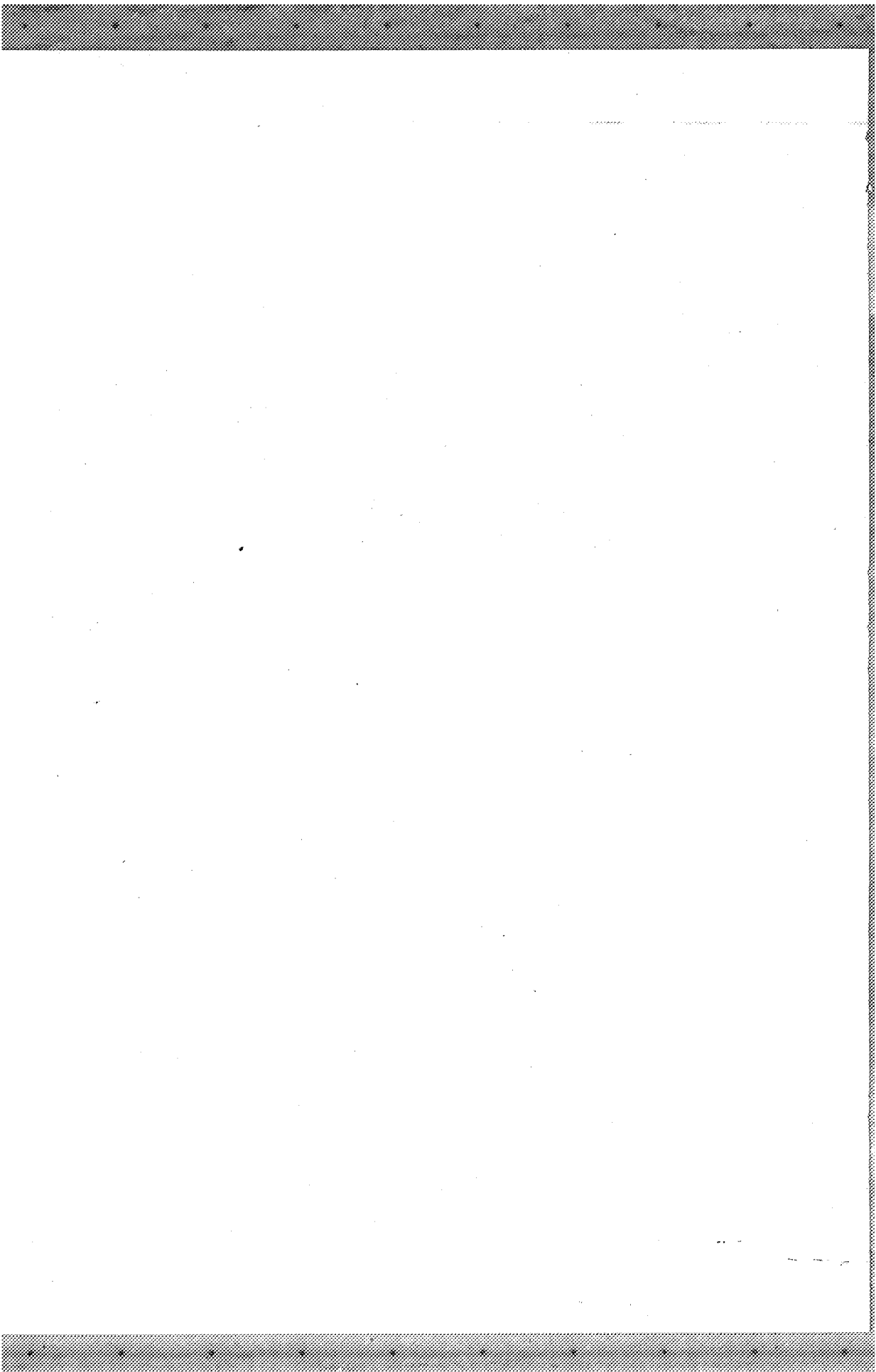
- Assistenza civile - Ciechi civili invalidi civili e sordomuti - Benefici economici - Revoca - Effetti - Irripetibilità delle somme - Limiti, 177.
- Mutilati e invalidi civili - Pensione o assegno - Presupposti - Retribuzione superiore - Coniuge lavoratore all'estero - Cumulo, 177.

## LEGISLAZIONE

## QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

II. - <i>Questioni dichiarate non fondate</i> . . . . .	pag. 165
III. - <i>Questioni proposte</i> . . . . .	» 165
INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . .	» 178

**PARTE PRIMA**





# GIURISPRUDENZA

---

## SEZIONE PRIMA

### GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 16 gennaio 1978, n. 2 - *Pres. Rossi - Rel. Rossano - Bellinazzo* (avv. Zavattaro) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Angelini-Rota).

**Pensioni - Dipendenti statali - Orfani maggiorenni inabili al lavoro - Razionalità della normativa transitoria.**

(Cost., art. 3, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 86 e 272).

*Non contrastano con l'art. 3 Cost, gli artt. 86, comma primo, e 272 testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, dal momento che non è irragionevole la disparità di trattamento tra gli orfani, che risultano inabili a proficuo lavoro alla data del 1° gennaio 1958, e gli orfani, che diventino inabili dopo tale data (1).*

---

(1) La sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1978, I, 281. L'impugnato art. 272 d.P.R. n. 1092 del 1973 riproduce il contenuto dell'art. 18 citata legge n. 46 del 1958, apportandovi le sole modifiche conseguenti alla sentenza n. 135 del 1971 della Corte costituzionale che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 18 nella parte in cui, nel concorso di tutte le altre condizioni, esclude dal diritto a pensione i figli maschi celibi che alla data del 1° gennaio 1958 siano inabili al lavoro proficuo e siano nullatenenti.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 gennaio 1978, n. 3 - *Pres. Rossi - Rel. Astuti - Regione Sicilia* (avv. Aula) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti).

**Corte costituzionale - Conflitto di attribuzione - Termine per la proposizione del ricorso.**

*Il termine di 60 giorni per la proposizione del ricorso, stabilito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, decorre dalla notificazione o dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato, e tale conoscenza può*

*ritenersi verificata con la consegna di un telegramma ministeriale agli uffici di un assessore regionale; né può ammettersi, d'altra parte, che la tardiva comunicazione fatta dall'assessore alla Presidenza della regione, con l'invito a ricorrere, possa costituire evento idoneo a spostare la decorrenza del relativo termine, giustificando la notificazione dell'atto dopo quasi tre mesi (1).*

(1) La sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1978, I, 1088; cfr. Corte Cost. 7 luglio 1976, n. 158, in questa *Rassegna*, 1976, 850 e 3 agosto 1976, n. 213, *ivi*, 1977, 1.

**CORTE COSTITUZIONALE**, 16 gennaio 1978, n. 5 - *Pres. Rossi - Rel. Bucciarelli Ducci - Tarsia Incuna (n.p.), Tatarella (Avv. Giannini) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Chiarotti).*

**Elezioni - Eleggibilità a deputato ed a senatore - Ineleggibilità dei consiglieri regionali - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3 e 51; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 7).

*L'art. 7, quarto comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e l'art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64, i quali dispongono la ineleggibilità dei consiglieri regionali, dei presidenti di giunte provinciali e dei sindaci di comuni con più di 20.000 abitanti, rispettivamente a deputato ed a senatore, non contrastano con gli artt. 3 e 51 Cost. (1).*

(*Omissis*). — L'impugnato art. 7 del t.u. n. 361 del 1957 stabilisce chiaramente che i consiglieri regionali, i presidenti delle Giunte provinciali ed i sindaci dei Comuni con più di 20.000 abitanti sono ineleggibili a deputato.

Gli interessati possono, tuttavia, sottrarsi a tali cause di ineleggibilità cessando realmente dalle funzioni esercitate, previa presentazione delle dimissioni, almeno 180 giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera cui intendono candidarsi o sette giorni dopo il decreto di scioglimento in caso di elezioni anticipate. Per rafforzare tale ineleggibilità, ed evitare inconvenienti sorti nella pratica, il legislatore ha sancito, nel 1956, la decadenza dagli uffici men-

(1) La sentenza è pubblicata integralmente in *Foro it.*, 1978, I, 1079, con nota di **MESSERINI**, *Consiglieri regionali e ineleggibilità parlamentare*, ove tra l'altro si osserva che «è la prima volta che norme della legge elettorale politica vengono sottoposte al giudizio della Corte costituzionale: la competenza esclusiva delle Camere sulle controversie elettorali sancita dall'art. 66 Cost. e la diffidenza mostrata in pratica da questi organi ad un intervento nel procedimento di verifica delle elezioni di un organo estraneo al Parlamento, hanno costituito fino ad ora una insuperabile barriera per il passaggio di qualsiasi eccezione di costituzionalità sulle norme delle leggi elettorali politiche».

zionati come effetto automatico della accettazione della candidatura alle elezioni politiche.

Dalla interpretazione letterale e sistematica della norma impugnata, che configura una causa specifica di ineleggibilità, emerge la relativa *ratio*, confermata anche dai lavori preparatori della legge elettorale del 1948, approvata dalla stessa assemblea costituente, e da quelli della novella del 1956. Si è voluto cioè impedire che i titolari di determinati importanti uffici potessero valersi dei poteri connessi alla loro carica per influire indebitamente sulla competizione elettorale, esercitando una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori. Ciò è dimostrato anche dalla prevista sanzione della decadenza che nella fattispecie avrebbe dovuto essere immediatamente dichiarata da parte dei competenti organi regionali.

Né può ritenersi che il legislatore, al fine di tutelare l'anzidetto interesse pubblico sostanziale abbia adottato uno strumento eccessivo rispetto allo scopo perseguito. Non è infatti fondatamente opinabile che sarebbe stata sufficiente la sussistenza di una mera incompatibilità tra le cariche di consigliere regionale e deputato al Parlamento, giacché l'incompatibilità assolve ad un suo proprio scopo — sostanzialmente quello di evitare la contemporanea titolarità di due uffici validamente conseguiti — mentre l'ineleggibilità che ha la funzione sopra menzionata deve operare fin dall'inizio della competizione elettorale. Quindi la previsione dell'art. 122 Cost. non vale ad escludere che la legge ordinaria consideri senz'altro i consiglieri regionali ineleggibili a parlamentari. — (*Omissis*).

La prospettata violazione dell'art. 51 Cost. è stata direttamente collegata all'orientamento di questa Corte secondo cui l'eleggibilità è la norma l'ineleggibilità è l'eccezione, e « le cause di ineleggibilità... devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate » (sentenza n. 46 del 1969). Tale affermazione deve però essere coordinata con l'altra, più volte formulata, secondo cui il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità politica può stabilire, per categorie generali ed astratte, cause di ineleggibilità volte ad assicurare la libera e genuina espressione del voto popolare nonché la primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale (sentenze nn. 38 del 1971 e 45 del 1977).

Va pertanto riconosciuta, sulla scorta di tali criteri, la giustificazione della norma impugnata, in quanto sancisce l'ineleggibilità alla Camera e a Senato del consigliere regionale presentatosi candidato in circoscrizioni elettorali comprese nell'ambito territoriale della Regione, come è avvenuto nel caso in esame. Detta ineleggibilità, potrebbe, semmai, non apparire altrettanto giustificata secondo gli orientamenti giu-

risprudenziali di questa Corte laddove produca effetti per tutto il territorio nazionale anziché nell'ambito della Regione nella quale il Consigliere regionale eserciti il proprio mandato: ma siffatta questione non costituisce oggetto del giudizio sottoposto a questa Corte.

Nemmeno sussiste la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. perché le situazioni comparate dal giudice *a quo* sono tra loro eterogenee.

Sotto un primo profilo è pur vero che la qualità di deputato o senatore non impedisce la partecipazione di essi alla competizione elettorale regionale, tuttavia non è riscontrabile in dette qualità un collegamento tanto penetrante fra funzioni attribuite ad ambito territoriali ove si svolge la competizione elettorale, da giustificare, di per sé solo, la configurazione di un'ulteriore causa di ineleggibilità. Sicché la mera incompatibilità prevista per tale ipotesi assolve correttamente al suo scopo di evitare il cumulo di cariche considerate fra loro incompatibili.

Neppure è pertinente la contrapposizione posta in evidenza dal giudice *a quo*, secondo cui il consigliere regionale che non riesce alle elezioni politiche perde ogni incarico, mentre il Presidente di Giunta provinciale o il Sindaco (dei Comuni con più di ventimila abitanti), in caso di insuccesso, rimane consigliere provinciale o comunale, e potrebbe essere rieletto all'ufficio prima ricoperto. — (*Omissis*). Rientra nella discrezionalità del legislatore una valutazione differenziata delle funzioni comparate, attesa la minore importanza delle ultime due, e quindi la diversa possibilità di un'indebita influenza sull'elettorato.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 aprile 1978, n. 26 - Pres. Rossi - Rel. Amadei - Colombari ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Carafa).

**Sicurezza pubblica - Detenzione di armi - Omessa denuncia - Punibilità in pendenza del termine di sanatoria.**

(Cost., art. 3; legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 36).

*Non contrasta con l'art. 3 Cost. l'art. 36 della legge 18 aprile 1975, n. 110 laddove sottopone a sanzione penale il detentore di arma trovata in possesso della stessa prima del decorso termine fissato per la denuncia (1).*

(*Omissis*). — La detenzione di armi è, invero, un reato a carattere permanente la cui natura non viene modificata dalla esistenza di una

---

(1) La sentenza è pubblicata integralmente in *Foro it.*, 1978, I, 1075, con nota di richiami.

norma che conceda, a determinate condizioni, una sanatoria. Ed infatti si ha la non punibilità solo se venga ottemperato all'obbligo della denuncia prima dell'accertamento del reato. In altri termini tale accertamento fa venir meno la sanatoria e ciò perché scattano, in quel momento, le conseguenze collegate con la natura permanente del reato stesso.

Il legislatore con la norma di cui all'art. 36, primo comma, legge 18 aprile 1975, n. 110 (vedi come identico precedente legislativo l'art. 8 della legge 2 ottobre 1967, n. 895) se ha inteso consentire ai detentori di armi di farne denuncia sia pure tardiva senza incorrere nelle sanzioni previste dalle disposizioni vigenti, ha pur voluto con ciò addivenire ad un controllo più esteso e approfondito possibile del fenomeno della quantità di armi illegittimamente detenute. La previsione, pertanto, della non punibilità del commesso reato, ove la denuncia abbia avuto luogo entro il termine fissato dall'art. 36, vuol premiare il « ravvedimento attivo » di chi si sia determinato alla denuncia delle armi possedute. Ma tutto questo non può sancire la non punibilità di chi si sia trovato in possesso di armi non denunciate anche se il detentore avesse ancora, dinanzi a sé, margine di tempo per la denuncia. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 20 aprile 1978, n. 45 - *Pres. Rossi - Rel. Oggioni - Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Azzariti) e Provincia Autonoma di Bolzano (avv. Coronas)*.

**Regione - Provincia a statuto speciale - Dipendenti della provincia di Bolzano - Indennità integrativa speciale - Divieto di trattamento economico più favorevole a quello dei dipendenti statali.**

(Cost., artt. 3, 36 e 117; delibera legislativa prov. 21 aprile 1976).

*Il principio posto dall'art. 2 del d.l. 1 febbraio 1977, n. 12, per cui il trattamento di contingenza deve essere, in linea massima, comune per tutti i lavoratori e comunque contenuto entro limiti determinati, rientra tra le « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica ». Pertanto, è incostituzionale la delibera legislativa regionale o provinciale che da tale principio si discosti (1).*

(1) L'importanza della sentenza è evidente: la Corte costituzionale non soltanto ha elevato al rango di « riforma economico-sociale della Repubblica » la disciplina unitaria della contingenza, ma ha anche superato quel principio del « trattamento più favorevole al lavoratore » che — per i lavoratori diversi dai dipendenti statali (questi ultimi sono da sempre retribuiti secondo disposizioni legislative cogenti) — ha costituito uno dei cardini del diritto del lavoro.

(*Omissis*). — La questione sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ha per oggetto la legge provinciale di Bolzano riapprovata il 21 aprile 1976, concernente modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale già attribuita ai dipendenti statali ed estesa con legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16 ai dipendenti della stessa provincia.

Si assume che, essendosi vietato con l'art. 67 della legge statale 10 febbraio 1953, n. 62, di disporre a favore del personale di ruolo regionale un trattamento economico più favorevole di quello dei dipendenti statali e non avendo la Provincia di Bolzano rispettato questo limite, che assumerebbe il valore di principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato (art. 117 Cost.), e come tale, costituirebbe limite della potestà legislativa regionale in materia, ne conseguirebbe la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché la violazione del principio della proporzionalità delle retribuzioni (art. 36 Cost.).

Deve anzitutto darsi atto dei risultati dell'indagine conoscitiva disposta dalla Corte con l'ordinanza n. 116 del 1977, al fine di acquisire dati concreti di paragone e di confronto riguardanti l'attuazione effettuata dallo Stato, dagli enti pubblici in genere e da quelli territoriali circa l'aggiornamento dell'indennità integrativa speciale e l'incidenza sul trattamento complessivo dei dipendenti.

È risultato in sintesi che per gli enti pubblici in genere l'indennità integrativa è corrisposta in misura pari a quella prevista per i dipendenti statali e così pure è disposto per i dipendenti delle regioni a statuto ordinario: che altrettanto è disposto per le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, mentre per le regioni Sicilia e Sardegna è previsto un diverso più favorevole trattamento, come pure per la regione Trentino-Alto Adige e per la Provincia di Trento.

In proposito può rilevarsi che il risultato degli accertamenti compiuti consente di ritenere, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, che l'attuazione delle esigenze economiche di aggiornamento delle retribuzioni è stata variamente interpretata e attuata, ma con prevalente difformità dai criteri stabiliti per gli impiegati statali. — (*Omissis*).

La questione è fondata. Come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 21 del 1978, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria, possono attribuire ai loro dipendenti retribuzioni differenziate rispetto a quelle che spettano ai dipendenti statali. In questo campo, infatti, i legislatori locali non sono tenuti al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per ciascuna delle materie di competenza regionale o provinciale; e dunque non hanno l'obbligo di osservare il principio dettato dall'art. 67 della legge n. 62 del

1953, per cui le norme sul trattamento economico del personale di ruolo regionale « non possono disporre un trattamento economico più favorevole » di quello attribuito al personale statale.

Tuttavia, ciò non comporta che la determinazione delle retribuzioni per i dipendenti delle Regioni o delle Provincie dotate di un'autonomia differenziata possa venire operata in modo arbitrario, senza tener conto del criterio ricavabile dal combinato disposto degli articoli 3 e 36 Cost., che fundamentalmente richiede la perequazione retributiva in corrispondenza alle varie specie di mansioni, sempre che dall'ordinamento risultino termini sicuri e comuni di raffronto fra situazioni omogenee. Più specificamente, ciò non comporta che uno strumento retributivo quale l'indennità integrativa speciale, destinato per definizione a fronteggiare il costo della vita in una maniera equivalente per tutti i lavoratori indipendentemente dalla retribuzione da ciascuno percepita, possa essere legittimamente utilizzato per introdurre ulteriori disparità di trattamento economico. Dall'ordinamento generale dello Stato, e in particolare dal d.l. 1° febbraio 1977, n. 12 (convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 91) (v. anche di questo testo l'art. 2 ultimo comma), si ricava al contrario il principio — che potrebbe venir classificato fra le « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica » — per cui il trattamento di contingenza deve essere, in linea di massima, comune per tutti i lavoratori interessati e comunque contenuto entro certi limiti.

Pertanto è illegittima una legge provinciale che faccia leva sull'indennità integrativa speciale — sia pure agganciandosi ad una legge provinciale precedente, determinativa di una base di riferimento diversa e più elevata di quella relativa ai dipendenti statali — per approfondire, anziché colmare, il divario retributivo già esistente in tal senso fra il personale della Provincia di Bolzano e la generalità dei dipendenti pubblici. Attraverso la violazione del principio che attualmente informa il trattamento di contingenza, la legge impugnata ha infatti violato lo stesso criterio perequativo, ricavabile dagli artt. 3 e 36 della Costituzione. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 10 maggio 1978, n. 65 (ordinanza) - *Pres. Rossi - Rel. Maccarone - Massacci (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Azzariti)*.

**Lavoro - Lavoro autonomo - Attività continuativa e coordinata - Crediti del lavoratore autonomo - Rivalutazione monetaria - Spetta.**

(Cost., artt. 3 e 35; cod. proc. civ., art. 429).

*L'art. 429 cod. proc. civ. (novellato) è applicabile anche alle controversie relative a taluni rapporti di lavoro autonomo quando la pre-*

stazione di lavoro si sia concretata in una attività « continuativa e coordinata, prevalentemente personale » (art. 409, n. 3 codice procedura civile).

(*Omissis*). — Considerato che, diversamente da quanto ritenuto nell'ordinanza di rimessione, la disposizione impugnata è applicabile anche alle controversie relative a taluni rapporti di lavoro autonomo quando la prestazione di lavoro si sia concretata in una attività « continuativa e coordinata, prevalentemente personale » (art. 409, n. 3 codice procedura civile);

che, pertanto, la denunziata disparità di trattamento tra crediti di lavoro autonomo e crediti derivanti da rapporti di lavoro subordinato, nei termini generali in cui è stata prospettata dal giudice *a quo*, non sussiste poiché la legge ha voluto tutelare qualsiasi rapporto di lavoro, sia esso subordinato oppure autonomo, che abbia i requisiti sopra indicati, al fine di riequilibrare la posizione di sfavore nella quale il lavoratore, quale parte economicamente più debole, viene in fatto a trovarsi nei confronti del proprio datore di lavoro;

che la mancata applicazione dell'art. 409 codice procedura civile ai rapporti di lavoro autonomo che, come quello in esame, non si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata a carattere prevalentemente personale non è priva di razionale giustificazione poiché in tal caso non ricorre quella posizione di debolezza del lavoratore rispetto al datore di lavoro nella quale si è visto consistere la *ratio* del particolare strumento di tutela apprestato da detta disposizione. — (*Omissis*).



SEZIONE TERZA

**GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE**

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 agosto 1977, n. 3457 - Pres. Caporaso - Est. Pieri - P.M. Del Grosso (concl. conf.) - Miliucci ed altri (avv. S. Di Giovanni, Cannada Bartoli, Cervati) c. Soc. SIP (avv. Sorrentino, M.S. Giannini, Tosato, Chiomenti), C.I.P., Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, Ministero dell'Industria, Presidente della Repubblica, C.I.P.E. (avv. Stato Azzariti).

**Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Doppia tutela - Ammissibilità - Provvedimento di determinazione delle tariffe telefoniche - Illegittimità - Giurisdizione amministrativa.**

*È ammissibile il regolamento di giurisdizione con cui il ricorrente, avendo impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale un provvedimento di determinazione delle tariffe telefoniche, chieda la fissazione degli ambiti dell'eventuale doppia tutela delle proprie posizioni soggettive, e cioè la sussistenza, in relazione ad alcune delle censure profilate con l'atto introduttivo, di una lesione di posizioni di diritto soggettivo (1).*

*Appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione del ricorso con cui l'utente del servizio telefonico chieda nei confronti della pubblica amministrazione l'annullamento del provvedimento modificativo delle tariffe, per avere la stessa male esercitato il suo potere.*

MOTIVI DELLA DECISIONE

(Omissis). — 1) Nel ricorso per regolamento di giurisdizione, i difensori del Miliucci e dello Storri rilevano preliminarmente che i giudici ordinari, aditi in numerosi procedimenti relativi all'aumento delle tariffe telefoniche, non hanno mai negato la loro giurisdizione; e che anche questa

---

**(1) Provvedimenti di determinazione delle Tariffe telefoniche e doppia tutela giurisdizionale.**

I

La decisione in rassegna presenta aspetti assai interessanti sia sotto il profilo pratico che da un punto di vista teorico.

Essa, anzitutto se da una parte conferma il precedente indirizzo giurisprudenziale in base al quale la cognizione delle questioni relative all'impugnazione

Corte Suprema, da tempo, ha riconosciuto la giurisdizione dell'A.G.O. nelle controversie tra utenti e S.I.P., anche laddove sia fatta questione della legittimità dell'aumento delle tariffe telefoniche, sempre che si discuta dell'esistenza e dei limiti del potere della P.A. di determinare le tariffe. Osservano ancora i ricorrenti che, secondo la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 72 del 1969) il prezzo del servizio telefonico ha natura di prestazione patrimoniale imposta, soggetta come tale alla garanzia della riserva di legge. L'art. 232 del vecchio codice postale è stato riconosciuto costituzionalmente legittimo solo ed in quanto il potere del Governo di determinare le tariffe non è discrezionale ed arbitrario, ma deve adeguarsi alle delibere del C.I.P.; ed in quanto, a sua volta, il C.I.P. non ha in materia un potere illimitato, ma collegato a presupposti di natura tecnica che ne circoscrivono l'ambito.

Le tariffe telefoniche stabilite mediante d.P.R. — proseguono i ricorrenti — si inseriscono automaticamente in un rapporto di natura privatistica (contratto di utenza), fonte di diritti soggettivi perfetti. Ma ciò che importa rilevare è che in ogni caso il sistema normativo *in subiecta materia* prevede un'attività amministrativa vincolata sia sotto il profilo procedimentale che sotto quello sostanziale. Alla revisione tariffaria si giunge, infatti, attraverso un'istruttoria determinativa dei costi di esercizio, ed una decisione amministrativa destinata ad adeguare i ricavi ai costi accertati. In sostanza, il potere della P.A. ha come pre-

---

di provvedimenti tariffari spetta al giudice amministrativo, dall'altro contiene affermazioni di principio assai interessanti che in pratica comportano l'ampliamento della cognizione nella materia in questione, del giudice ordinario, in precedenza riservata alla sola controversia in cui si facesse questione, tra l'utente e la società concessionaria, dell'applicazione delle tariffe.

La sentenza delle Sezioni Unite presenta poi un notevole interesse teorico, per i riferimenti espliciti che essa contiene ad alcuni dei più significativi criteri, elaborati in dottrina ed in giurisprudenza, ai fini della determinazione del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Sotto questo profilo, anzi, essa, utilizzando e sviluppando ulteriormente il criterio fondato sulla distinzione tra carenza e cattivo uso del potere da parte dell'Amministrazione, perviene ad ammettere in linea ipotetica, pur negandolo in relazione alla fattispecie concreta, la possibilità dell'esistenza, per il cittadino, in relazione a provvedimenti di determinazione di tariffe, di situazioni sia di diritto soggettivo che di interesse legittimo; con ciò postulando l'esistenza di una doppia tutela, e riportando di conseguenza all'attenzione la omonima teoria, che elaborata un tempo dalla dottrina nel tentativo di ritenere coesistenti e fungibili le due possibilità di tutela date dinanzi al provvedimento amministrativo, era stata successivamente abbandonata.

## II

Nel caso di specie i ricorrenti, dopo avere adito il T.A.R. del Lazio deducendo l'illegittimità dei decreti ministeriali che fissavano il nuovo ammontare delle tariffe telefoniche, avevano successivamente proposto regolamento preven-

supposto del suo esercizio l'accertamento del costo di gestione del servizio, e come limite l'adeguamento dei ricavi ai costi accertati. Orbene, ove si metta in rapporto questo principio con quello della riserva della legge per le prestazioni patrimoniali imposte, risulta chiaro che la P.A. non ha il potere di tener conto di costi inesistenti; e che, una volta determinati i costi del servizio (inclusivi di un'equa remunerazione del capitale sociale) la P.A. non ha il potere di aumentare le tariffe in modo da consentire al concessionario introiti superiori a tali costi. Diversamente ragionando — soggiungono ancora i ricorrenti — si accorderebbe alla P.A. un potere esercitabile arbitrariamente, del tutto incompatibile con il principio della riserva di legge. In altri termini, il fatto che il potere della P.A. di determinare le tariffe del servizio telefonico sia limitato, ed il fatto che tale potere presupponga un'attività vincolata di accertamento, comportano il sorgere in capo agli utenti di una posizione di diritto soggettivo, e non di interesse legittimo.

Per altro verso — sempre secondo i ricorrenti — non può negarsi l'esistenza di un limitato potere discrezionale della P.A. nell'acquisizione e nella valutazione degli elementi che concorrono a determinare il costo di esercizio. Così, ad es., spetta alla P.A. determinare se, ed entro quali limiti, possano considerarsi elementi del costo del servizio le esigenze relative a nuovi investimenti nel settore, in relazione alla domanda degli utenti ed alle esigenze generali dell'economia del Paese; così ancora spetta alla P.A. valutare i prevedibili effetti dell'inflazione sui mutui contratti della azienda concessionaria; determinare la distri-

---

tivo di giurisdizione, affermando che alcune delle censure già prospettate dinanzi al giudice amministrativo integravano in realtà la lesione di posizioni soggettive perfette, per le quali, ovviamente, doveva dichiararsi la giurisdizione dell'A.G.O.

Adombravano comunque l'esistenza di una doppia tutela giurisdizionale: la presenza, infatti, di una riserva di legge per la determinazione delle tariffe telefoniche — discendente dalla circostanza che a queste deve riconoscersi natura di prestazione patrimoniale imposta —, il carattere vincolato dall'attività dell'Amministrazione nella materia in questione, ed infine la possibilità, qualora accertata, di imposizione di tariffe non previste dalla legge, involgevano, secondo i ricorrenti, questioni di diritto soggettivo.

### III

Di fronte a ciò la risposta della Cassazione è stata di negare, nell'ipotesi concreta sottoposta al suo esame, l'esistenza di posizioni soggettive che radicassero la competenza del giudice ordinario, ammettendo però — e questo costituisce il significativo sviluppo giurisprudenziale nella materia in questione — in astratto la possibilità dell'esistenza, di fronte ai provvedimenti di determinazione di nuove tariffe telefoniche, adottati nella carenza dei presupposti del potere o al di fuori dei limiti di esso, di situazioni giuridiche di diritto soggettivo.

Se si considera lo stato della giurisprudenza formatasi in relazione alle questioni afferenti ai provvedimenti di determinazione delle tariffe telefoniche, una

buzione del costo globale del servizio sulle varie categorie di utenti, ecc.

Da tutto ciò emerge, secondo i ricorrenti, l'esigenza di una doppia tutela giurisdizionale, a seconda della natura delle specifiche questioni sollevate dagli interessati. Infatti, dall'esistenza della riserva di legge, dalla normativa che disciplina il funzionamento ed i poteri del C.I.P., ed in sostanza dal carattere vincolato del potere della P.A. in materia emerge la necessità che la determinazione delle nuove tariffe serva solo a riequilibrare la gestione economica aziendale; e ciò comporta l'esistenza di un diritto soggettivo del cittadino a non pagare una prestazione patrimoniale che vada al di là dei limiti fissati dalla legge (e cioè a non pagare aumenti di tariffe che non corrispondono ad aumenti reali dei costi del servizio). In questo senso, comporterebbero questione di diritto soggettivo: a) le imposizioni tariffarie non previste dalla legge; b) il difetto assoluto di istruttoria da parte del C.I.P. e della Commissione Centrale dei Prezzi; c) la determinazione del deficit di gestione della S.I.P. sulla base di costi inesistenti. Comporterebbero invece questioni di interesse legittimo i problemi in relazione ai quali può riconoscersi alla P.A. una discrezionalità, sia pur limitata. E così, ad es., l'omesso esame di elementi favorevoli agli utenti nella determinazione dei costi; la valutazione degli effetti della « stretta creditizia »; la contraddittorietà o manifesta ingiustizia della determinazione delle singole voci tariffarie. Questa

---

risposta del genere costituisce una autentica novità. Sino ad ora, infatti, la giurisprudenza in materia si era sistemata su un versante, per dir così, tradizionale, fondato soprattutto (anche se implicitamente) sulla considerazione dell'esistenza — o meno — del rapporto dedotto in causa, e non sull'indagine attorno al potere esercitato dall'Amministrazione: più precisamente, qualora si facesse questione (della legittimità) dell'atto di imposizione delle nuove tariffe, si era concordi nell'affermare la giurisdizione del giudice amministrativo, riservando pertanto la cognizione del giudice ordinario a quei casi in cui si facesse questione dei rapporti tra utente e Società concessionaria, anche quando gli stessi coinvolgevano il sindacato incidentale del provvedimento tariffario che, ove ritenuto illegittimo, veniva, in relazione al caso concreto, disapplicato.

Un tale riparto della giurisdizione risultava, implicitamente ma chiaramente, fondato sulla considerazione che di diritto soggettivo potesse parlarsi (nel senso che soltanto in tale ipotesi ne era riconosciuta l'esistenza) allorché fosse dedotto in causa il rapporto (contrattuale, e quindi di diritto privato) tra utente e società concessionaria, mentre quando veniva direttamente attaccato il provvedimento amministrativo, la posizione soggettiva che il ricorrente faceva valere, era sempre da qualificarsi come interesse legittimo, facendosi questione in tali ipotesi della legittimità dell'atto, e quindi, correlativamente, del corretto esercizio del relativo potere di fissazione delle tariffe.

Appare chiaro che il presupposto di una tale partizione giurisdizionale risultava fondata, come si è detto, piuttosto sulla considerazione dell'esistenza, o meno, di un rapporto di un diritto privato che sull'esame del potere (e delle sue concrete modalità di esercizio) esercitato nel fissare le nuove tariffe.

Ed in effetti la Cassazione era stata sino ad ora investita della questione di giurisdizione — quanto ai provvedimenti di fissazione delle tariffe telefo-

Corte dovrebbe quindi analizzare le varie censure formulate nel ricorso, e distinguere, in relazione ad ognuna di esse, se si faccia questione di diritto soggettivo o di interesse legittimo; e determinare la giurisdizione in esito al risultato di tale esame.

In ogni caso, ad avviso dei ricorrenti, non dovrebbe essere dubbia la giurisdizione della A.G.O. in relazione all'imposizione di tariffe non previste dalla legge, e tali da consentire introiti superiori ai costi accertati. Il punto centrale della questione è che il potere di aumentare le tariffe è condizionato all'adeguamento di esse a costi accertati; condizione che rappresenta la giustificazione costituzionale dell'intera disciplina normativa della materia. Nel caso di specie, gli organi amministrativi avevano accertato la necessità di consentire aumenti di incasso del 30 % rispetto a quelli realizzati nel 1974, e concretamente dell'importo di circa Lire 300 miliardi; invece le tariffe, così come articolate, hanno consentito maggiori introiti per oltre 400 miliardi. In questo caso — concludono i ricorrenti — non si può parlare di cattivo esercizio di un potere esistente, ma di una vera e propria carenza di potere della P.A., cui corrisponde il diritto soggettivo degli utenti di non pagare prestazioni imposte oltre i limiti previsti dalla legge.

2) Prima di esaminare il ricorso nel merito, occorre prendere in considerazione un'eccezione di inammissibilità del ricorso stesso, sol-

---

niche — sempre in relazione a controversie che vedevano come parti l'utente del servizio telefonico e la società monopolista dello stesso, e nelle quali si affermava la necessaria connessione tra (l'eventuale) illegittimità del provvedimento ed il preteso inadempimento contrattuale. In tali ipotesi, infatti, la Cassazione aveva chiarito che il rapporto tra utente e società concessionaria doveva qualificarsi, nonostante esso presentasse anomalie, soprattutto a causa della determinazione autoritativa delle tariffe mediante provvedimento dell'Amministrazione, come un vero e proprio contratto di diritto privato (Cass., 28 ottobre 1965, n. 2281, in *Foro It.*, 1966, I, 1116; 15 ottobre 1975, n. 3330; id. 1975, I, 2438); donde l'esistenza di posizioni di diritto soggettivo, correlative all'affermazione del rapporto contrattuale, e la conseguenziale affermazione della giurisdizione dell'A.G.O.

Siffatto principio aveva poi, di recente, trovato concreta applicazione in alcune decisioni dei Pretori, i quali, richiesti della tutela cautelare per l'interruzione del servizio dovuta a morosità, avevano riaffermato la giurisdizione dell'A.G.O. in ogni questione collegabile al pagamento dell'utenza (e quindi anche in sede di provvedimenti ex art. 700 c.p.c.) (Pret. Roma, 30 novembre 1975; Pret. Brescia, 29 gennaio 1976).

Con la sentenza in esame la Cassazione invece ha portato ancora più avanti la sua indagine ed, investita per la prima volta della questione di giurisdizione non in relazione ad una controversia contrattuale, come per il passato, ma con riferimento all'impugnazione in sede di legittimità del provvedimento tariffario, ha ammesso la possibilità di configurare, a fronte dei provvedimenti tariffari, anche posizioni di diritto soggettivo.

A tale affermazione essa è pervenuta portando direttamente l'indagine sul potere esercitato dalla P.A. in sede di imposizione autoritativa delle tariffe, ed

levata dall'Avvocatura dello Stato, la quale rileva che il ricorso non mira ad accertare a quale giudice spetti di conoscere di una determinata controversia. È del tutto pacifico, infatti, il potere del T.A.R. — e solo di esso — di giudicare sulla domanda di annullamento dell'atto amministrativo, che è stata proposta dal Miliucci e dallo Storri, giacché in forza del disposto della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 4 e 5, il giudice ordinario può disapplicare nel caso concreto l'atto amministrativo illegittimo, ma non può annullarlo. Il ricorso si risolve quindi nel quesito se alcuni dei motivi in forza dei quali l'annullamento dell'atto amministrativo è stato richiesto al T.A.R. siano ammissibili o no, e siano cioè valutabili o meno dal giudice adito. Sarebbe quindi carente la materia stessa del regolamento di giurisdizione.

L'eccezione non è fondata. Essa sembra richiamarsi all'antica teoria detta « della prospettazione », che faceva dipendere a giurisdizione del giudice unicamente dal modo con cui le richieste dell'attore o ricorrente erano prospettate, e cioè dava peso essenziale al *petitum*, trascurando la *causa petendi*. Superata tale antica teoria con quella più moderna, e generalmente accettata, del *petitum sostanziale* (secondo cui la giurisdizione va determinata tenendo conto sia della domanda, sia della natura sostanziale della controversia, dovendosi i due criteri integrare

---

utilizzando, ai fini del riparto giurisdizionale, il criterio, divenuto ormai tradizionale nella sua giurisprudenza, fondato sulla distinzione tra carenza e cattivo uso del potere esercitato.

Le Sezioni Unite, infatti, hanno precisato che anche il potere di determinazione delle tariffe telefoniche è condizionato, come gli altri poteri della P.A., alla ricorrenza di determinati presupposti ed al rispetto di determinati limiti, che sono rispettivamente da identificarsi nell'accertamento preventivo dei costi del servizio, e nell'adeguamento delle tariffe agli stessi costi. Siffatti presupposti e limiti costituiscono pertanto quelli che la dottrina (NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, 1976, pag. 163) denisce « fatti di legittimazione » del potere, i quali, condizionando con la loro presenza l'Amministrazione ad avvalersi del potere si risolvono in un elemento che determina addirittura l'esistenza o meno dello stesso potere esercitato.

Se poi le Sezioni Unite hanno finito con il negare, in concreto, la ricorrenza della giurisdizione ordinaria, ciò è stato perché si è ritenuto che non erano stati omessi i « fatti di legittimazione » del potere né travalicati i limiti di quest'ultimo; ma con ciò si è chiaramente affermato che, ove il provvedimento tariffario fosse stato posto in essere in assenza di una istruttoria o prescindendo deliberatamente dal rapporto tariffe-costi, ci si sarebbe trovati di fronte ad un atto esercitato al di fuori del potere di fissazione delle tariffe telefoniche, con la conseguente sussistenza della violazione di un diritto soggettivo.

#### IV

Ma la Cassazione non si è fermata a queste affermazioni, che pure costituiscono nell'ambito delle questioni relative all'esercizio della potestà tariffaria, uno sviluppo giurisprudenziale coerente con l'indirizzo seguito in materia di

a vicenda) non potrebbe più sostenersi una carenza di giurisdizione del giudice ordinario unicamente per il fatto che è stato chiesto in giudizio l'annullamento di un atto amministrativo, indipendentemente dalla valutazione della natura delle norme (di azione o di relazione) di cui si tratta. Così stando le cose, non si può ritenere che nella specie si sia fuori dell'ambito di un regolamento di giurisdizione. I ricorrenti, come si è visto, sostengono l'esistenza di una doppia tutela giurisdizionale, in quanto sussisterebbero, in relazione alle norme di cui si discute, posizioni sia di diritto soggettivo che di interesse legittimo; e chiedono a queste Sezioni Unite di fissare con precisione i limiti tra tali due tutele (riservandosi, implicitamente ma chiaramente, di far valere la tutela dei diritti soggettivi che si assumono violati dinnanzi all'A.G.O. con la proposizione di una idonea domanda, adeguatamente modificata per quanto concerne il *petitum*). Ora, tale richiesta non appare affatto incompatibile con la funzione di un regolamento di giurisdizione, spettando appunto alla Corte regolatrice affermare o negare l'esistenza della doppia tutela, ed, in caso affermativo, fissare i limiti tra le due giurisdizioni. Spetterà poi al giudice del quale sia acclarata la giurisdizione dichiarare, se del caso, l'inammissibilità di determinate domande, o l'impossibilità di prendere in considerazione determinate censure.

Analogo discorso deve farsi in relazione ad una eccezione di infondatezza del ricorso, sempre sollevata dall'Avvocatura dello Stato, e fondata anche essa sullo stesso presupposto, e cioè sulla considerazione

---

discriminazione tra diritti ed interessi. Essa, infatti, è andata oltre, affermando che nella materia sottoposta al suo esame, si può parlare « dell'esistenza di una doppia tutela giurisdizionale », cosicché la tutela dinanzi all'A.G.O. (relativa ai casi in cui la pubblica Amministrazione agisca nella carenza dei presupposti o al di fuori dei limiti del potere esercitato) « si assommerà, a quella esperibile dinanzi ai giudici amministrativi in relazione a tutte le doglianze che si riferiscano ad un esercizio viziato dal potere esistente ». Tale ulteriore affermazione non sembra possa essere condivisa, apparendo l'ammissione della possibilità di una doppia tutela in contraddizione proprio con il criterio e con l'ordine concettuale seguito dalla Cassazione (carenza e cattivo uso del potere) per giungere ad ammettere la possibilità, da parte del provvedimento tariffario, della lesione di un diritto soggettivo.

E chiaro infatti che con tali affermazioni la Sezioni Unite hanno inteso — consapevolmente o inconsapevolmente poco importa — riportare in auge il corrispondente antico orientamento della « doppelrechtsweg », che nelle varie forme che storicamente ha assunto, presenta in tutte come elemento comune, il tentativo di considerare ammissibili, per lo stesso « episodio di vita » sia la tutela dinanzi al giudice ordinario, sia quella esperibile dinanzi al giudice amministrativo. Un tale orientamento di pensiero, fondato in primo luogo sulla considerazione del *petitum*, e cioè sulla natura del provvedimento giurisdizionale richiesto, mirava, come è noto, ad arrestare la progressiva erosione della competenza dell'A.G.O. a fronte di quella amministrativa; e che quindi le affermazioni della Cassazione si inquadriano in siffatto ordine di idee non può essere messo in dubbio, posto che

della domanda proposta in giudizio dagli attuali ricorrenti. Osserva l'Avvocatura erariale che, anche volendo far rivivere la antica teoria della doppia tutela, nel caso di specie la giurisdizione del giudice amministrativo sarebbe certa sulla base del *petitum*, essendo stato richiesto l'annullamento di un atto amministrativo, ed essendo cioè stata proposta una domanda esperibile unicamente di fronte al giudice degli interessi.

Ora, è manifesto che anche questa eccezione si richiama alla superata teoria della prospettazione, che dava prevalente, od addirittura esclusivo peso al criterio del *petitum*; teoria che fu a suo tempo contrastata da una tesi opposta (secondo cui, sempre che la domanda fosse fondata sulla lesione di un diritto soggettivo, essa sarebbe stata proponibile in ogni caso dinanzi al giudice ordinario, anche se mirante all'annullamento di un atto amministrativo — salvo in tal caso il dovere del giudice di limitare la sua pronunzia alla dichiarazione di illegittimità dell'atto), fondata sulla prevalenza data al criterio della *causa petendi*; e che è stata poi superata, a partire da una celebre decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato risalente al 1930, dalla teoria, attualmente in auge, del *petitum sostanziale*, che contempera i criteri del *petitum* e della *causa petendi*. In base a questa teoria, attualmente accettata da tutti, il giudice deve deliberare la questione, onde accertare se si verta effettivamente in tema di lesione di diritti soggettivi o di interessi legittimi, e deve porre il risultato di tale deliberazione in relazione con la domanda proposta in causa. Ciò posto, non è dubbio — lo

---

la decisione in esame, e più ancora l'affermazione dell'esistenza di una tutela ordinaria che si affianca a quella amministrativa, comportano certamente, nella materia tariffaria, un ampliamento della cognizione del giudice ordinario.

Né ha molto rilievo, ad avviso di chi scrive, la circostanza che palesemente la Cassazione intenda la doppia tutela non nel senso che a fronte del provvedimento dell'amministrazione sia data al privato la possibilità di adire indifferentemente l'uno o l'altro ramo della giurisdizione (con la conseguente deducibilità come diritto o interesse della posizione soggettiva vantata) ma nel significato che allo stesso provvedimento possa farsi risalire la lesione e di un interesse legittimo e di un diritto soggettivo; e ciò sia perché la formulazione sopra indicata, per dir così, indifferente e qualunquistica, non può ritenersi quella tipica ed esclusiva della doppia tutela, (NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, pag. 143 e ss.) dovendo quest'ultima considerarsi, piuttosto che una « teoria » nel senso proprio e ristretto della parola, un orientamento concettuale che accomuna alcuni fra i criteri elaborati per il riparto ed il coordinamento delle giurisdizioni, sia perché in ogni caso un tal modo di intendere costituisce sempre un elemento di contrasto con quanto in precedenza affermato circa l'esame sui presupposti e sull'esistenza del potere, e costituisce anzi un modo di rifarsi in qualche modo, alla c.d. teoria della prospettazione, pur ripudiata nella stessa decisione che si annota.

Alla difesa dell'Amministrazione, che evidenziava l'inammissibilità del ricorso e deduceva che in ogni caso la giurisdizione del giudice degli interessi doveva



si ripete — che la domanda così come avanzata attualmente dal Miliucci e dallo Storri dinanzi a T.A.R. del Lazio non sarebbe riproponibile dinanzi all'A.G.O.. Ma certo non sarebbe vietato ai ricorrenti — ove il presente ricorso fosse accolto — proseguire il processo dinanzi al giudice amministrativo solo in relazione a quella parte delle doglianze che concernono interessi legittimi e norme di azione; e proporre davanti all'A.G.O. una nuova ed autonoma domanda, mirando ad ottenere la declaratoria di illegittimità dell'atto amministrativo, e quindi la sua disapplicazione nel caso concreto (in relazione a quelle doglianze che concernano lesione di diritti soggetti e di norme di relazione).

Occorre quindi passare all'esame del ricorso nel merito.

3) Al riguardo, occorre in primo luogo rilevare che è del tutto irrilevante, ai fini della presente controversia, il fatto che i giudici ordinari, aditi in numerosi procedimenti relativi al pagamento di tariffe telefoniche, non abbiano negato mai la loro giurisdizione; e che anche questa Corte suprema abbia da tempo riconosciuto la giurisdizione dell'A.G.O. nelle controversie tra utenti e S.I.P., nelle quali si discuta della legittimità delle tariffe telefoniche. Infatti, è del tutto pacifico ormai che le tariffe determinate dalla P.A. si inseriscano automaticamente in contratti di diritto privato, da cui nascono diritti soggettivi. E le cause a cui i ricorrenti fanno riferimento sono, per l'appunto, cause contrattuali, vertite o vertenti tra utenti e S.I.P., e cioè tra le parti stipulanti del contratto. La presente controversia, invece, è insorta tra soggetti

---

considerarsi certa, avendo i ricorrenti fatto valere i diritti come interessi, la Cassazione ha infatti replicato che tali argomentazioni erano da ritenersi inconcludenti, rifacendosi esse all'ormai superata teoria della prospettazione.

Senonché è il caso di notare che proprio la teoria della prospettazione appartiene allo stesso ambito concettuale della doppia tutela, poi ammessa, sia pure in linea ipotetica, dalla Cassazione. Essa infatti, facendo dipendere la giurisdizione appunto dalla « prospettazione » che della posizione soggettiva dedotta in causa fa il ricorrente, si fonda in sostanza, sulla considerazione del *petitum*, come al *petitum*, e lo si vedrà tra poco, deve necessariamente (implicitamente o esplicitamente, non ha importanza) riconnettersi chi ammette la possibilità che, per lo stesso episodio di vita si affianchino i due diversi tipi di tutela.

Il fatto è — e questo costituisce il profilo più rilevante di critica — che non si vede, una volta affermata, come è stato fatto con la decisione in rassegna, la necessità dell'indagine sull'esistenza o meno del potere (in relazione ai presupposti ed ai limiti di esso) al fine di effettuare il riparto della giurisdizione, come si possa assommare, in relazione allo stesso provvedimento che costituisce estrinsecazione e puntualizzazione del potere esercitato, alla tutela del giudice amministrativo, quella del giudice ordinario, dal momento che o il potere esisterà, (in quanto, ad esempio esercitato nella ricorrenza dei suoi presupposti e nell'ambito dei limiti assegnatigli dalla legge) sia pure scorrettamente usato, o esso dovrà considerarsi inesistente, ed allora la tutela dinanzi all'A.G.O. sarà l'unica che potrà essere attribuita alla posizione soggettiva vantata dal destinatario del provvedimento.

assolutamente estranei al vincolo contrattuale, e cioè tra due utenti e la P.A. che ha determinato le tariffe; nessuna domanda è stata proposta — nè poteva esserlo — contro la S.I.P.; non è stato richiesto l'adempimento di prestazioni contrattuali, o lamentato il loro inadempimento. I precedenti menzionati non sono quindi assolutamente in termini, e si riferiscono a situazioni completamente diverse.

L'esistenza di una potestà tariffaria della P.A. si concreta nella determinazione autoritativa di clausole contrattuali, che si inseriscono di imperio in contratti in cui la P.A. non è parte. Le tariffe così determinate vanno quindi a comporre clausole del contratto che il concessionario del pubblico servizio conclude col privato; e non per nulla nel contratto stesso (art. 4 della polizza) l'utente si impegna preventivamente ad accettare anche in corso di abbonamento le modifiche alle tariffe ed alle condizioni del servizio disposte dalla P.A. concedente, salva solo la sua facoltà di rinunciare all'abbonamento. Ciò posto, è manifesto che una controversia che abbia come unico oggetto la potestà tariffaria della P.A., e nella quale nessuna domanda sia rivolta contro il concessionario del servizio, non concerne situazioni contrattuali, (tipicamente di diritto soggettivo), ma situazioni di soggezione, sia dal punto di vista del concessionario, sia da quello dell'utente. Nessuno dei due, infatti, in relazione a questa materia, è titolare di fronte alla P.A. di diritti soggettivi; al contrario, la P.A. è investita dalla legge del potere di incidere con suoi provvedimenti su di un rapporto giuridico privato intercorrente tra terzi. Il discorso ha un valore generale, non ristretto all'ambito

---

Parlare quindi di doppia tutela, nel senso in cui si esprime la Cassazione, equivarrà pertanto, in ultima analisi, a far dipendere la discriminazione della giurisdizione dalla prospettazione che della domanda faccia la parte.

Cogliamo così il nesso che unisce prospettazione e doppia tutela, e conseguentemente l'intrinseca contraddittorietà contenuta nell'ammissione di essa: giacché se la parte alleggerà l'inesistenza (dei presupposti o il mancato rispetto dei limiti) del potere esercitato, sarà competente l'autorità giudiziaria ordinaria; se invece essa dedurrà l'esistenza di un vizio del provvedimento amministrativo, allora ci si troverà dinanzi alla postulazione della violazione di un interesse legittimo, ed alla conseguenziale sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo.

Né si dica che il giudice ordinario, investito dell'eventuale violazione di un diritto soggettivo ad opera di un provvedimento tariffario, potrà sempre affermare l'esistenza del potere, in quanto esercitato nel rispetto dei limiti ad esso imposti ed alla presenza dei suoi presupposti storico-ambientali; in quanto ciò equivarrà alla negazione delle premesse, e cioè alla negazione dell'esistenza della doppia tutela: e ciò senza contare che, in una ipotesi del genere, dovrebbe forse correttamente affermarsi che l'eventuale pronuncia del giudice vada qualificata come pronuncia di merito e non come risoluzione di questione preliminare di giurisdizione.

L'indagine effettuata in tali casi, si risolve infatti, piuttosto che nell'affermazione della esistenza del potere, nella negazione dell'esistenza del diritto sog-

delle tariffe telefoniche; e non per nulla una abbondante giurisprudenza afferma costantemente la giurisdizione del giudice amministrativo ogniqualvolta si impugnino per illegittimità o per eccesso di potere provvedimenti amministrativi tariffari, in tutti i campi in cui la legge riconosce alla P.A. il potere di ingerirsi nei contratti privati fissando d'imperio prezzi di prodotti o tariffe di servizi (cfr. C. Cost., sentt. n. 103 del 1957 e n. 72 del 1969; Cass. S.U. n. 404 del 1958; Cas. n. 2260 e 2891 del 1960; Cons. Stato, decis., n. 423 del 1965).

I ricorrenti cercano di superare l'ostacolo — come si è visto nella sommaria esposizione dei motivi del ricorso — facendo leva sulla nota distinzione tra errato o viziato esercizio, da parte della P.A., di un potere esistente (cui corrisponde per il privato una posizione di interesse legittimo) e carenza assoluta di potere della P.A. (cui non corrisponde invece per il privato una posizione di interesse legittimo). Una tesi del genere potrebbe *ictu oculi* apparire infondata e contraddittoria, ove si consideri che nello stesso ricorso si dà per scontata e pacifica l'esistenza del potere, in capo alla P.A. di determinare le tariffe del servizio telefonico (potere che del resto deriva direttamente da un serie di disposizioni legislative); talché potrebbe sembrare che in realtà, per ammis-

---

gettivo invocato dalla parte; e dunque equivale ad una decisione di merito che respinge la domanda perché inesistente è il diritto la cui violazione si invoca.

Ciò che infatti appare intrinsecamente contraddittorio nell'ammissione di una « doppia tutela » nei termini in cui si è espressa la Cassazione — secondo cui la tutela dinanzi all'A.G.O. « si assommerà a quella esperibile dinanzi ai giudici amministrativi in relazione a tutte le doglianze che si riferiscano ad un esercizio viziato dal potere esistente » — è che ad un unico « episodio di vita », ad un unico provvedimento di determinazione delle tariffe, possa ricondursi direttamente, prescindendo dall'inserzione del provvedimento tariffario nei contratti di utenza, la violazione sia di un diritto soggettivo sia di un interesse legittimo.

Esso infatti costituisce l'espressione di *un unico* potere, quello di determinazione delle tariffe; e se la determinazione della giurisdizione va fatta in relazione all'esistenza o meno del potere esercitato, è chiaro che o il potere esisterà, ed allora ci si troverà di fronte ad un interesse legittimo, dipendente dall'eventuale scorretto uso di esso; o il potere non esisterà, ed allora l'unica posizione soggettiva configurabile sarà quella di diritto soggettivo, con la conseguenziale (ed esclusiva) tutelabilità dinanzi all'A.G.O.

Affermare come hanno fatto i ricorrenti nel regolamento di giurisdizione e come ha riconosciuto, sia pure in linea ipotetica, la Cassazione che lo stesso provvedimento possa, per certi aspetti generare la lesione di diritti, e per altri la lesione di interessi, equivale a dire che il poter manifestatosi con il provvedimento nel contempo esiste (in relazione agli interessi) e non esiste (con riferimento ai diritti); la qual cosa è palesemente contraddittoria.

Posto che è l'analisi sull'esistenza del potere a determinare la presenza di diritti o interessi, dall'unicità del potere esercitato discende necessariamente l'unicità della posizione soggettiva scaturente dal provvedimento, e quindi la unicità della tutela esperibile in relazione ad esso.

sione degli stessi ricorrenti, ci si trovi di fronte ad una denuncia di uso viziato di un potere esistente. Ma così non è. Sia la dottrina che la giurisprudenza hanno infatti ampliato il concetto della carenza assoluta di potere (cui corrisponde la giurisdizione dell'A.G.O., vertendosi in ipotesi di lesione di diritti soggettivi), equiparando alla mancanza assoluta del potere la violazione dei presupposti del potere stesso, o degli elementi che lo delimitano (cfr. ad es. Cass. S.U. 9 gennaio 1974, n. 61). I suddetti presupposti ed elementi di delimitazione — è stato chiarito — sono, ad es., quelli che prevedono il soggetto pubblico o l'organo al quale è attribuito il potere, ed i destinatari sui quali o a favore dei quali il potere deve essere esercitato; non rientrano invece in questo ambito le condizioni che attengono soltanto alle modalità, sia formali che sostanziali, relative al concreto esercizio del potere stesso.

Il problema, a questo punto, si sposta, e si risolve in quello di accertare se ci si trovi di fronte, nella specie di causa, a doglianze concernenti violazione da parte della P.A. dei presupposti del potere ad essa attribuito, o di travalicamento assoluto e radicale dei limiti del potere stesso. Problema che deve essere risolto tenendosi conto del fatto che il travalicamento dei limiti del potere esistente deve essere, appunto, *assoluto* e *radicale*, perché altrimenti si ricadrebbe necessariamente nel cattivo uso del potere esistente.

#### V

Il fatto è che la Cassazione, nella materia concernente i provvedimenti tariffari e la relativa impugnazione, è passata da una giurisdizione « sul rapporto », quale era quella in sostanza alla base del precedente indirizzo giurisprudenziale, ad una giurisdizione « sul diritto » e quindi, sul « potere » esercitato dall'Amministrazione con il provvedimento; ciò è senz'altro ammissibile, a condizione che sia chiaro che mai, per lo stesso « episodio di vita » alla tutela del giudice amministrativo si assommerà la tutela dell'A.G.O.; dal momento che l'affermazione dell'inesistenza del potere esercitato, nel caso di ricorrenza della giurisdizione ordinaria, eliderà in radice la possibilità di affermare, per lo stesso provvedimento la sua illegittimità, e quindi la sussistenza contemporanea della giurisdizione del giudice amministrativo, e viceversa.

Se vogliamo, di doppia tutela, nel senso in cui la intende la Cassazione, si potrà correttamente parlare in un'altra e diversa ipotesi, e cioè allorquando si affermerà la lesione di un diritto soggettivo in dipendenza di un atto amministrativo illegittimo; allora alla tutela degli interessi potrà eventualmente (e questo accertamento di merito sarà di pertinenza dell'A.G.O.) affiancarsi la tutela dei diritti.

L'ipotesi in cui ricorrerà un siffatto cumulo di tutela sarà però sempre connessa ad un provvedimento amministrativo illegittimo e quindi, per dirla con la Cassazione, in relazione ad un potere che, ancorché malamente esercitato è tuttavia esistente; mentre invece nella diversa ipotesi di inesistenza del potere, l'unica tutela possibile sarà quella da esperire dinanzi al giudice ordinario.

ALESSANDRO PAJNO

I ricorrenti osservano che il sistema normativo relativo alla determinazione autoritativa delle tariffe in questione prevede un'attività vincolata sia sotto il profilo procedimentale che sotto quello sostanziale, dato che alla revisione delle tariffe si può giungere solo attraverso una istruttoria determinativa dei costi di esercizio, ed una decisione amministrativa destinata ad adeguare i ricavi del concessionario ai costi accertati. In altri termini, presupposto del potere sarebbe l'accertamento dei costi del servizio, attraverso l'istruttoria; limite assoluto dell'esercizio del potere l'adeguamento delle tariffe, e quindi dei ricavi del concessionario, ai costi.

Ciò posto, deve rilevarsi che è assolutamente pacifico in causa che un'istruttoria sui costi sia stata compiuta. Si discute se essa sia stata effettuata bene o male; se all'indagine sia stato dedicato il tempo necessario, od un tempo troppo breve; se siano stati adoperati all'uopo mezzi tecnici ed il personale necessario o no; se si sia compiuta, in certi momenti, un'indagine *per relationem*, acquisendo per buoni, senza controlli, dati provenienti da altri organi amministrativi (e così dal Ministero delle Telecomunicazioni, ecc.). Che tutte queste doglianze siano fondate o meno, è cosa che non interessa in questa sede, ma riguarda il merito della causa. Ciò che interessa rilevare, ai fini della giurisdizione, è il fatto che il presupposto del potere non è stato violato, perché non si può affermare che l'istruttoria sia stata radicalmente omessa. Se la P.A., in esito ad una istruttoria compiuta con insufficiente cura, abbia tenuto conto di costi inesistenti, od abbia valutato male le entrate del concessionario, ci si troverà di fronte ad un tipico esempio di cattivo esercizio di un potere esistente; e quindi a posizioni di interesse legittimo.

Il discorso non cambia quando si passi all'esame del limite costituito dall'adeguamento dei ricavi del concessionario ai costi del servizio (e cioè all'asserita carenza assoluta di potere della P.A. di determinare le tariffe in modo tale da consentire al concessionario degli introiti non giustificati dai costi). Come risulta dagli atti — che questa Corte può esaminare, in funzione della deliberazione del merito necessaria ai fini della determinazione del *petitum sostanziale* — la P.A., nel caso di specie ha giustificato il proprio operato, per l'appunto, in funzione di tale presupposto, asserendo di aver autorizzato quegli aumenti tariffari che erano resi indispensabili dall'aumento dei costi. Che poi ciò sia vero o no, in pratica; che i calcoli siano stati eseguiti bene o male; che siano state o meno rettamente valutate tutte le poste contabili, tutto ciò è questione che riguarda il merito (e cioè l'esercizio corretto o viziato di un potere esistente) e non già il problema della giurisdizione. Occorre tener presente che l'attività di accertamento dei costi del servizio non è affatto così rigidamente vincolata come vorrebbero soste-

nere i ricorrenti. Basta al riguardo considerare che la valutazione sui costi non sono fatte a regime di prezzi costanti, e sulla semplice base di dati riferiti al passato; occorre invece effettuare previsioni sui costi degli anni a venire, estrapolando dati dai consuntivi degli anni passati, elaborando ipotesi sugli introiti futuri, tenendo conto delle esigenze di nuovi investimenti, delle esigenze di finanziamento e dei relativi costi, dei mutamenti del costo de lavoro, degli effetti dell'inflazione (ad es. sui tassi bancari, sull'indennità di contingenza e quindi sul costo del lavoro, ecc.). Ove si consideri tutto ciò, ci si rende facilmente conto di come ci si muova nell'ambito di una attività in parte caratterizzata da discrezionalità tecnica, ed in parte da discrezionalità pura. Il limite esiste, ed è costituito dal fine che l'attività della P.A. deve perseguire; ma l'attività stessa ha limiti estremamente elastici, proprio in conseguenza della discrezionalità di cui si è detto. Il limite è violato in senso assoluto e radicale, sì da dar luogo a posizioni di diritto soggettivo, laddove la P.A. o dichiaratamente rifiuti di rivolgere la propria attività a quel fine che ne costituisce il limite, o si comporti in modo tale da dimostrare in modo assolutamente manifesto di aver voluto disattendere totalmente tale finalità. Ma si tratta, chiaramente, di casi limite, del tutto eccezionali; fin quando l'asserito superamento del limite del potere consista — come nella specie — nel fatto che la P.A., secondo le doglianze dei ricorrenti, abbia posto in essere un'attività viziata od erronea, pur nel perseguimento dei fini voluti dalla legge attributiva del potere, ci si trova di fronte a posizioni di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo. La potestà tariffaria della P.A., nel particolare campo delle tariffe dei servizi pubblici in concessione, ha due finalità fondamentali: per un verso, quello di impedire che il concessionario tragga dalla sua posizione di monopolista lucri ingiustificati, abusando per trarne profitto dalla mancanza di una concorrenza; dall'altro quello di far sì che i ricavi del concessionario siano talmente bassi da rendere il servizio antieconomico, e da compromettere quindi l'esercizio e lo sviluppo, con danno per l'interesse pubblico. La carenza di potere, tale da dar luogo per i privati a posizioni di diritto soggettivo, può aversi quando tali fini siano chiaramente violati, o dichiaratamente, o implicitamente, ma in maniera assolutamente evidente. Ma non è questa — come si è detto — la situazione che ricorre nel caso di specie.

Il discorso non cambia anche se ci si richiami, come fanno i ricorrenti, al principio costituzionale della riserva di legge per le prestazioni patrimoniali imposte. La Corte Costituzionale, nella nota sentenza n. 72 del 1969, richiamandosi ad una precedente decisione del 1957, ha affermato che il principio di cui all'art. 23 Cost. non è violato, pur avendo le tariffe di un servizio pubblico essenziale (quale quello telefonico) natura di prestazioni patrimoniali imposte, e pur avvenendo la

determinazione delle tariffe stesse attraverso atti amministrativi, in quanto il potere della P.A. al riguardo non è illimitato, atteso che esso è limitato al dovere del Governo di adeguarsi alle deliberazioni del C.I.P., ed in quanto l'operato di tale organo è collegato ad elementi di natura tecnica che ne circoscrivono l'ambito. Orbene: è proprio da queste affermazioni che si può dedurre che il potere attribuito dalla legge alla P.A. in materia non è illimitato, né sotto il profilo delle finalità, né sotto il profilo procedimentale, essendo indispensabile l'effettuazione da parte del C.I.P. della debita istruttoria; essendo ugualmente indispensabile che il Governo fondi la propria azione sui risultati dell'attività istruttoria del C.I.P.; e dovendo essere l'attività della P.A. ispirata a quelle finalità di cui sopra si è discusso. Ciò non significa, peraltro, che, una volta che questi limiti fondamentali siano rispettati, l'azione della P.A. debba ritenersi rigidamente vincolata; già si è vista come l'espletamento della istruttoria comporti tutta una serie di valutazioni caratterizzate da discrezionalità tecnica o da discrezionalità pura (e si tenga conto, al riguardo, che tra i costi del servizio che devono esser accertati rientra anche un'adeguata remunerazione del capitale impiegato; altro punto nel quale è sicuramente presente un notevole elemento di discrezionalità). E già si è detto, per altro verso, come i limiti di cui sopra non siano stati nella specie superati, talché tutto si riduce, in concreto, alla denuncia di un cattivo esercizio di un potere sicuramente esistente. E se è vero che il Governo non si è pedissequamente uniformato alle deliberazioni del C.I.P., è anche vero che si è comunque ispirato alla attività di tale organo e ne ha tenuto conto (mentre è agevole osservare che se il Governo fosse rigidamente vincolato a trasferire nel provvedimento finale le deliberazioni del C.I.P., senza mutarle di una virgola, sarebbe assolutamente inutile l'azione del Governo stesso, e tanto varrebbe attribuire direttamente al C.I.P. ogni potere in tema di determinazione delle tariffe).

4) I ricorrenti invocano, peraltro, la violazione di diritti soggettivi anche sotto un ulteriore profilo: nel senso che il decreto presidenziale impugnato conterrebbe disposizioni con le quali si impongono tariffe non previste dalla legge. E, data la natura di « prestazioni imposte » che deve riconoscersi alle tariffe telefoniche, con la conseguente riserva di legge, ci si troverebbe in una situazione analoga a quella che si verificherebbe se con un atto amministrativo fossero istituite nuove imposte o tasse. In sostanza, si denuncia qui il travalicamento di un ulteriore limite assoluto del potere tariffario della P.A.; potere che sarebbe circoscritto alla variazione di determinate tariffe, tassativamente o specificamente indicate dalla legge.

La tesi non è fondata, perché la legge (nella specie il c.d. « codice postale ») non prevede e specifica alcun tipo o specie di tariffa. E quindi

errato il presupposto su cui la doglianza si fonda. Nel codice postale (t.u. 29 marzo 1973, n. 156) sono indicate varie categorie di utenze, e varie ipotesi di prestazione del servizio telefonico; ma viene poi attribuito alla P.A. il potere di dedeterminare il corrispettivo per le prestazioni di servizio suddette, e di variarlo. Ciò premesso, è agevole osservare, che il d.P.R. impugnato non ha previsto nuovi tipi di contratti di utenza, né nuovi tipi di prestazioni, e non ha quindi invaso il campo regolato dalla legge che disciplina la specifica materia. Non è quindi affatto vero che vi sia stata imposizione di nuove tariffe « non previste dalla legge », perché la legge, appunto, non prevede tariffe: in questo senso, tutte le tariffe telefoniche, anche quelle vigenti prima del d.P.R. impugnato, e la cui legittimità non è messa, in questa sede, in discussione, sono « non previste dalla legge », o meglio, non direttamente disciplinate dalla legge.

In particolare, i ricorrenti si dolgono dell'istituzione del c.d. « minimo garantito », mediante la quale, a loro avviso, sarebbe stata introdotta una nuova imposta particolarmente gravosa per gli utenti meno abbienti, in violazione della riserva di legge. Ma, una volta che si è rilevato che la legge non prevede e non disciplina direttamente le tariffe, ed attribuisce invece alla P.A. il potere di determinarle (sia pure agendo entro determinati limiti e sulla base di determinati presupposti), tutto il discorso cade. E' poi agevole osservare che la doglianza appare di dubbia fondatezza anche a prescindere dalla considerazione generale di cui sopra, giacché l'introduzione del c.d. « minimo garantito » ha esattamente lo stesso effetto (e la stessa natura) di una elevazione del canone base di abbonamento. Il quale può essere aumentato *in* tutta una serie di modi: con l'aumento del canone fisso; con l'introduzione di un minimo obbligatorio di telefonate da pagare comunque, anche se non effettuate; con l'introduzione di scaglioni, ecc. Tutto ciò, chiaramente, rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica della P.A., e non comporta l'introduzione di una nuova imposta, più di quanto non lo comporti il puro e semplice aumento delle tariffe-base. Né è vero che l'utente, in questo caso, debba pagare per un servizio che non riceve. Il solo fatto della installazione di un apparecchio telefonico e del suo allacciamento alla rete mette infatti a disposizione dell'utente un servizio, del quale l'utente può, quando voglia, giovarsi, essendo certo che determinati circuiti ed impianti restano a sua disposizione; ed inoltre il telefono, una volta allacciato, può sempre ricevere chiamate, senza scatti contatore. Una contropartita di servizio esiste dunque sempre — così come del resto, esiste, pacificamente, a fronte del pagamento del canone base. In ogni caso, poi — ed è ciò che rileva in questa sede — la eventuale illegittimità della determinazione di questo tipo di tariffa non viola la riserva di legge, né i limiti assoluti del potere concesso dalla legge alla P.A. *in*



*subiecta materia*; e può quindi dar luogo a posizioni di interesse legittimo, e non già a posizioni di diritto soggettivo.

Analogo discorso può farsi in relazione all'introduzione di una tariffa differenziata per le telefonate interurbane eseguite in determinate ore: non è vero che anche in questo caso ci si trovi di fronte a un'attività della P.A., posta in essere in situazione di carenza assoluta di potere, o di travalicamento assoluto dei limiti del potere stesso. È vero che l'art. 306 del codice postale prevede semplicemente la possibilità di riduzioni delle tariffe interurbane effettuate in determinate ore, e non prevede all'inverso l'ipotesi dell'aumento delle tariffe per le telefonate interurbane effettuate in altre ore (quelle di punta). Ma a parte il fatto che il relativo potere è attribuito al Ministro, e non al governo una volta che sia assodato che spetta alla P.A. determinare la tariffa-base, non è chi non veda come l'aumento del prezzo delle interurbane effettuate nelle ore della mattina si risolve in pratica nella fissazione di una nuova tariffa-base (quella più elevata, appunto); e nella concessione di riduzioni — come previsto dall'art. 306 — per le telefonate pomeridiane, e di ulteriori riduzioni più forti per le telefonate notturne e festive.

D'altra parte — come esattamente è stato rilevato dalla difesa della S.I.P. — l'art. 306 del codice postale deve esser interpretato in correlazione con l'art. 15 dello stesso testo legislativo, che pone un divieto generale delle esenzioni o riduzioni delle tariffe (e ciò al fine di vietare abusi, largamente praticati in passato in favore di particolari categorie di utenti, comprendenti Enti, Autorità e personaggi altolocati). Di fronte a tale divieto generale, l'art. 306 prevede determinate eccezioni, consentendo, appunto, che nelle ore in cui il lavoro è particolarmente scarso si praticino riduzioni di tariffe, miranti ad invogliare gli utenti ad alleggerire il traffico nelle ore di punta. È chiaro quindi, anche sotto questo profilo, come l'art. 306 non ponga affatto un divieto generale di aumenti per le tariffe del servizio telefonico interurbano; e che il potere generale della P.A. di fissare le tariffe comprende sicuramente anche la facoltà di fissare tariffe differenziate per il servizio extraurbano, in relazione alle varie ore del giorno e della notte, ed all'intensità del lavoro che usualmente si compie nelle ore stesse. In ogni caso, anche in questa ipotesi si potrà parlare, al più, di esercizio viziato od erroneo di un potere esistente; ma sicuramente non di carenza assoluta di potere della P.A., o di travalicamento assoluto dei limiti e dei presupposti del potere stesso.

Analogo discorso può farsi, infine, per il c.d. « canone di superficie ». Anche in questo caso i ricorrenti, pur affermando di dolersi del superamento da parte della P.A. di un limite assoluto del suo tariffario, si dolgono, in realtà, di un asserito cattivo uso del potere attribuito alla

P.A. dalla legge. Sempre, comunque, si resta nell'ambito della giurisdizione del giudice degli interessi.

5) Riepilogando, si deve ammettere che nel ricorso sono contenute delle affermazioni teoriche esatte: è vero, infatti, che si può parlare dell'esistenza di una doppia tutela giurisdizionale, nel senso che laddove la P.A., nel determinare le tariffe di un servizio pubblico in concessione, agisca del tutto al di fuori dei poteri a lei attribuiti dalla legge (ad es., nell'ipotesi in cui la legge non consenta affatto alla P.A. di determinare le tariffe di un determinato servizio), ovvero travalichi in modo assoluto i presupposti ed i limiti del potere a lei attribuito, agendo in modo del tutto arbitrario, si verificherà sicuramente la violazione di diritti soggettivi dei privati, con conseguente competenza giurisdizionale dei giudici ordinari. E tale tutela dinanzi all'A.G.O. si assommerà a quella esperibile dinanzi ai giudici amministrativi, in relazione a tutte le doglianze che si riferiscano ad un esercizio viziato del potere esistente. Ma nel caso di specie non ci si trova di fronte a carenza assoluta di potere della P.A., od a superamento dei limiti e dei presupposti del potere: tutte le doglianze prospettate impingono sempre, in sostanza, nell'ambito dell'asserito uso viziato od erroneo di un potere esistente. Dal che discende logicamente l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, che esattamente è stato adito. Il ricorso deve esser quindi rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 gennaio 1978, n. 11 - *Pres.* Trimarchi - *Est.* Lococo - *P.M.* Pedace (concl. conf.) - Ditta Pubblicità Pubbligamma (avv.ti Valente, Bartoli) c. Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali - ANAS (avv. Stato Cavalli).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Determinazione e criteri - Prospettazione dell'interessato - Insufficienza.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 2).

*Quando si controversa se la potestà giurisdizionale spetti all'A.G.O. o al Giudice amministrativo, per decidere se sia stato leso un diritto soggettivo od un interesse indirettamente protetto, è insufficiente la configurazione dell'interesse che l'attore prospetti mentre, invece, è necessaria un'obiettiva qualificazione della domanda da individuare con riferimento congiunto alla « causa petendi » ed al « petitum » e tenendo altresì conto anche delle deduzioni formulate e dei termini in cui la questione risulta posta in concreto e relativamente alla disciplina legale della materia (1).*

(1) Giurisprudenza ormai costante cfr. per tutte Cass. Sez. Un. 9 luglio 1974, n. 2006 in *Giust. civ.*, Mass. 1974, 905.

Per altri precedenti cfr. in *Foro italiano* 1978, I, 548.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 gennaio 1978, n. 53 - Pres. Giannatasio - Est. Bile - P. M. Gambogi - Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero di Grazia e Giustizia (avv. Stato La Porta) c. Giantonelli C. e Guerriero C. (n.c.).

**Competenza e giurisdizione - Difetto assoluto di giurisdizione - Interesse del cittadino alla conservazione delle leggi in vigore ed all'esclusione del loro assoggettamento a modifiche o abrogazioni - Tutela - Insussistenza.**

(Cost., artt. 71, 75, 134; Cod. proc. civ., artt. 1, 37, 41; l. 25 maggio 1970, n. 352; l. 1 dicembre 1970, n. 198).

*L'interesse del cittadino alla conservazione delle leggi attualmente in vigore ed all'esclusione del loro assoggettamento a future modifiche od abrogazioni di sospetta incostituzionalità non è qualificabile né come diritto soggettivo né come interesse legittimo, in quanto esso non è tutelato in alcun modo dall'ordinamento giuridico (1).*

(*Omissis*). — La tesi del difetto assoluto di giurisdizione, sostenuta dai ricorrenti, è fondata.

Con la domanda proposta al Tribunale di Catanzaro il sig. Cianfognelli ha inteso far valere l'interesse — che egli assume di vantare nei confronti dello Stato — a fruire della legislazione vigente in un determinato momento, in quanto conforme a costituzione, e conseguentemente ad opporsi ad eventuali iniziative di modifica di essa tali, se attuate, da dar vita ad un sistema legislativo contrario ai principi sanciti dalla Carta fondamentale.

Orbene, ai sensi dell'art. 71 Cost. l'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, agli organi ed enti cui sia conferita da legge costituzionale, ed al popolo che la esercita mediante proposte presentate da almeno cinquantamila elettori; dal suo canto l'art. 75 Cost. prevede il referendum popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Sono esclusivamente queste le sedi in cui l'opportunità di modificare le leggi dello Stato viene valutata ad un livello giuridicamente rilevante: e tale valutazione, in quanto implica l'apprezzamento di esigenze dell'intera collettività alla luce di criteri di politica generale, prescinde certamente dalla posizione soggettiva del singolo cittadino individualmente considerato.

Naturalmente è funzionale al sistema la necessità che l'ordinamento quale risulterà dalle modifiche proposte sia conforme a Costituzione.

---

(1) L'interessante sentenza è pubblicata anche in *Foro it.* 1978, I, 612 con nota di A. PIZZORUSSO.

Ma l'accertamento di siffatta conformità — nel regime costituzionale vigente — può avvenire soltanto dopo che le modifiche legislative siano state effettivamente apportate, in quanto il sindacato di legittimità costituzionale ha per oggetto le leggi e gli atti aventi forza di legge (art. 134 Cost.) e non anche le mere proposte legislative. Pertanto un interesse del cittadino alla conservazione delle leggi attualmente in vigore ed alla esclusione del loro assoggettamento a modifiche future di sospetta costituzionalità non è preso in considerazione da alcuna norma, né in via diretta ed immediata, né in occasione della tutela di un interesse più generale, onde non può — neppure in astratto — meritare la qualifica di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Ne deriva il difetto assoluto di giurisdizione, per l'improponibilità della domanda davanti a qualsiasi giudice. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 febbraio 1978, n. 694 - Pres. Trimarchi - Est. Bile - P.M. Saja (concl. conf.) - Caroli (avv.ti Crapanzano, Stefanelli) c. Ministero della Sanità (avv. Stato Baccari).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Importazioni ed esportazioni di animali - Controlli della P.A. sanitaria statale - Funzione - Interesse generale - Posizione giuridica del privato di interesse legittimo.**

(r.d. 27 aprile 1934, n. 1265, artt. 32 e 61; d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, artt. 32, 45, 46, 49).

*I controlli della P.A. sanitaria statale sul bestiame oggetto d'importazione sono rivolti, immediatamente e direttamente, a salvaguardare l'interesse generale della collettività all'integrità del patrimonio zootecnico nazionale ed alla salute dei cittadini, e non anche l'interesse particolare dell'eventuale futuro acquirente all'integrità fisica del bestiame importato; quest'ultimo, pertanto, vanta una posizione di interesse legittimo ai controlli sanitari in genere ed alla visita veterinaria di confine in particolare (1).*

(*Omissis*). — 1. — Il ricorrente lamenta violazione dell'art. 2043 c.c., dell'art. 2 dell'allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, degli artt. 32 e 61 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, degli artt. 32, 45, 46 e 49 del regolamento di polizia veterinaria approvato con d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, nonché difetto di motivazione: a suo avviso la Corte di Appello ha erroneamente escluso l'astratta configurabilità del diritto dell'acquirente di bestiame importato a pre-

(1) Non risultano specifici precedenti in termini.

tendere che la pubblica amministrazione eserciti le attività previste dalle leggi citate con la diligenza dovuta, pena il risarcimento del danno, ed inoltre non ha considerato che le norme in questione sono di relazione, in quanto disciplinano i rapporti fra la pubblica amministrazione ed i privati interessati all'importazione del bestiame ed alla sua successiva vendita.

La censura è infondata.

Essa propone la questione della natura della posizione soggettiva da riconoscere al privato acquirente di animali importati nei confronti dell'attività che, in materia di importazione di bestiame dall'estero, deve essere svolta dall'Amministrazione sanitaria statale (è invece estranea al ricorso la domanda proposta dal Caroli contro il Comune di Brindisi, in quanto il capo di sentenza che ha statuito al riguardo non è stato impugnato).

La materia è regolata dall'art. 32 del testo unico delle leggi sanitarie, che disciplina fra l'altro la visita sanitaria degli animali da importare nello Stato, ad opera di veterinari di confine o di porto, ed assoggetta tale visita alla percezione di un diritto fisso a carico degli importatori; ed ancora degli artt. 45, 46 e 49 del regolamento di polizia veterinaria, concernenti rispettivamente le modalità della visita di confine, i provvedimenti da adottare ove tale visita riveli l'esistenza di malattie infettive, e l'autorizzazione dell'Amministrazione sanitaria per le particolari ipotesi di importazione di ruminanti e suini.

Dall'esame di tali norme si ricava che il controllo sulla sanità del bestiame da importare avviene al confine in occasione della richiesta di importazione, ossia in un momento in cui il possibile successivo acquisto degli animali da parte di un terzo è circostanza affatto eventuale e la stessa identificazione dell'acquirente è problematica. D'altra parte il controllo è previsto dalla legge in funzione dell'interesse generale della collettività alla salvaguardia del patrimonio zootecnico nazionale ed alla sanità dei cittadini, onde l'interesse che l'eventuale futuro acquirente del bestiame importato può vantare all'integrità fisica di esso non è certamente tutelato dalle norme dianzi citate in modo immediato e diretto. E, in mancanza di siffatta tutela immediata e diretta da parte dell'ordinamento, si deve escludere che l'acquirente medesimo sia titolare di un diritto soggettivo verso la pubblica amministrazione in ordine al diligente svolgimento della visita veterinaria di confine.

Il difetto di giurisdizione del giudice ordinario è perciò evidente.

2. — Le altre disposizioni invocate dal ricorrente non consentono di pervenire a diverse conclusioni.

Si tratta in primo luogo dell'art. 32 del regolamento di polizia veterinaria, il quale attribuisce alla pubblica autorità, quando si verificano malattie infettive a carattere epidemico, il potere di disporre l'obbligo

della visita veterinaria per determinate specie di animali da trasportare all'interno del territorio dello Stato. Ancora una volta la disposizione mira a tutelare direttamente il già ricordato interesse generale e non certo quello del soggetto che potrà eventualmente acquistare il bestiame nel luogo di destinazione.

Altrettanto deve dirsi per l'art. 61 del testo unico delle leggi sanitarie, concernente il compenso che spetta al veterinario condotto per la compilazione di certificati nell'esclusivo interesse privato: la norma è palesemente estranea alla materia delle visite veterinarie previste dalla legge nell'interesse pubblico, quali sono quelle finora considerate.

Del pari irrilevante è infine il quarto comma dell'art. 32 del medesimo testo unico, sul diritto fisso dovuto all'Amministrazione in occasione della visita di confine, il quale — fra l'altro — è posto a carico dell'importatore e non incide quindi sulla posizione soggettiva del futuro acquirente del bestiame.

3. — La sentenza impugnata ha pertanto esattamente ritenuto l'inconfigurabilità in astratto del diritto soggettivo che il Caroli assumeva di vantare ed il conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario. — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 5 novembre 1977, n. 4723 - Pres. Sbrocca - Est. Caleca - P. M. Leo (conf.) - Borghetti (avv. Giuffrida) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Agrò) e Palange.

**Esecuzione forzata - Mancanza del titolo esecutivo - Improcedibilità - Rilevabilità d'ufficio con sentenza - Appellabilità.**

(cod. proc. civ., art. 474).

*Il giudice dell'esecuzione deve rilevare d'ufficio l'inesistenza del titolo idoneo a legittimare la parte che procede esecutivamente dichiarando improcedibile l'azione esecutiva. Il provvedimento che adotta a tal fine ha natura di sentenza che è appellabile investendo l'an della esecuzione (1).*

(Omissis). — Con l'unico motivo svolto il Borghetti denuncia, in relazione all'art. 360 n. 3, 4, 5 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione delle norme sulla proposizione della domanda, sulla legittimazione e sulla potestà del giudice di emettere pronunzie d'ufficio, nonché la violazione dei principi disciplinanti l'esecuzione forzata ed il relativo contraddittorio (art. 99 ss., 474 ss. cod. proc. civ.).

Rileva, innanzitutto, di avere proposto avverso lo stesso provvedimento anche appello in via ordinaria in considerazione del fatto che con la declaratoria di improcedibilità il pretore avrebbe definitivamente chiuso il procedimento di esecuzione forzata presso terzi; di avere tuttavia, cautelativamente, proposto il ricorso per cassazione a norma dell'art. 111 della Costituzione per l'ipotesi in cui il reclamo proposto contro il primo provvedimento del Pretore (quello del 10 febbraio 1976) dovesse essere ritenuto « opposizione agli atti esecutivi », con la conseguente impugnabilità, in via ordinaria, della relativa decisione.

Fatta tale precisazione, il ricorrente sostiene:

1) che la pronunzia del Pretore, secondo la quale il titolo posto a base della espropriazione intrapresa non avrebbe forza esecutiva, sarebbe

---

(1) Questione nuova, per quanto consta, e correttamente risolta. Non sembra dubbio, infatti, che il titolo esecutivo sia una condizione indispensabile per porre in essere l'azione esecutiva e che il suo difetto involga una questione non soltanto di interesse del singolo assoggettato all'esecuzione, ma altresì quello pubblico, non essendo pensabile che l'attività (giurisdizionale o amministrativa non occorre qui stabilire) sia posta in essere senza le condizioni minime formali indispensabili.

errata, almeno per quel che attiene alla condanna della Gamet al pagamento delle spese di causa liquidate, nel titolo medesimo, in L. 650.000;

2) che non sarebbe stato considerato che la sentenza di condanna generica è cosa diversa dalla sentenza di mero accertamento e che, comunque, anche quest'ultima è suscettibile di passare in giudicato tanto formale che sostanziale;

3) che, inoltre, al giudice dell'esecuzione non era consentito di rilevare d'ufficio la carenza del titolo esecutivo, stante che la relativa eccezione, da sollevarsi nelle forme previste dall'art. 615 cod. proc. civ., spetta al convenuto debitore.

Il ricorso è inammissibile.

Il titolo in base al quale il Borghetti ha intrapreso l'espropriazione presso terzi, mediante pignoramento di crediti che la propria debitrice Gamet ha verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero del Tesoro, è costituito dalla sentenza depositata il 12 marzo 1973 (e non il 4 agosto 1973, come invece indicato in contrasto a quanto certificato dalla Cancelleria del giudice che l'ha pronunciata), con la quale il Tribunale di Roma condannò la Gamet al pagamento, a favore del Borghetti, di un terzo della somma che alla stessa sarebbe « risultata spettare » da parte delle menzionate due Amministrazioni dello Stato, « quale valore delle azioni Lokris e del risarcimento dei danni relativi ».

Ora, è in relazione proprio alle suddette statuizioni che il Pretore ha, d'ufficio, contestato al Borghetti il diritto a procedere ad esecuzione forzata, avendo al riguardo considerato: che il menzionato titolo era costituito da una sentenza non passata in giudicato né provvisoriamente esecutiva, con la conseguenza che la relativa pretesa non risultava ancora fondata su un diritto certo, liquido ed esigibile come richiesto dall'art. 474 cod. proc. civ.; che, infatti, la formula adottata dal Tribunale costituiva una pronuncia di condanna generica, dato che rimetteva l'accertamento del *quantum* ad altra sentenza emanata tra la Gamet e le due Amministrazioni: sentenza, quest'ultima, che se pur già pronunciata in primo grado (pubblicata il 26 giugno 1970) non era, tuttavia, divenuta definitiva stante la pendenza del giudizio di impugnazione.

È indubbio, pertanto, che il provvedimento del Pretore, anche se emesso nella forma di ordinanza, ha contenuto decisivo perché definisce, con la declaratoria di improcedibilità, l'esecuzione forzata intrapresa dal Borghetti. Trattasi, invero, della pronuncia sull'accertata inesistenza, nella specie, di un titolo idoneo a legittimare la parte istante ad agire esecutivamente: accertamento questo da farsi, a norma dell'art. 474 cod. proc. civ., anche d'ufficio, e la cui decisione, investendo l'*an* stesso dell'esecuzione, è suscettibile dell'ordinario gravame dell'appello e non del rimedio di cui all'art. 111 della Costituzione. Se è vero infatti, per fermo indirizzo di questa Corte Suprema, che è impugnabile ai sensi della



citata norma della Costituzione qualsiasi provvedimento decisivo emanato da un organo giurisdizionale o speciale, e che, ancorché definito ordinanza o decreto, sia idoneo a produrre, con forza di giudicato, effetti di diritto sostanziale o processuale sul piano contenzioso, tuttavia tale impugnazione può farsi solo se contro il provvedimento non sia dato alcun altro rimedio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 novembre 1977, n. 4834 - Pres. Maccarone - Est. Granata - P. M. Pedace (conf.) - Alberto Hesse (avv. Montesano) c. Prefetto Trieste (avv. Stato Zagari).

**Circolazione stradale - Ordinanza ingiunzione prefettizia infligente sanzioni per violazione di norme di circolazione - Applicabilità a funzionari consolari - Condizioni.**

(Convenzione di Vienna 24 aprile 1963 resa esecutiva con legge 9 agosto 1967, n. 804, artt. 43 e 58).

*È illegittima perché viola l'immunità consolare l'ordinanza-ingiunzione emessa dal prefetto irrogante una sanzione amministrativa per violazione di norme sulla circolazione stradale nei confronti di un console onorario che utilizzi l'autoveicolo (compresa la sosta) per finalità inerenti all'ufficio (nella specie è stata esclusa l'illegittimità non essendo stato dimostrato l'uso dell'autoveicolo per servizio) (1).*

(*Omissis*). — 1. — Le opposizioni dall'attuale ricorrente proposte contro i provvedimenti prefettizi irrogativi di sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 9 legge 3 maggio 1967, n. 317 al fine di far valere l'immunità spettantegli, quale console onorario di uno Stato estero, ai sensi degli artt. 43 e 58 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963 resa esecutiva in Italia con legge 8 agosto 1967, n. 804 sono state dal Pretore respinte, con la sentenza impugnata, sul duplice rilievo: a) che — in tesi — essendo le ingiunzioni prefettizie opposte provvedimenti amministrativi a carattere non giurisdizionale, non poteva giovare all'opponente l'invocata immunità giurisdizionale; b) che — in ipotesi — le infrazioni stradali contestate all'opponente, comunque, non rientravano fra gli atti coperti dall'immunità consolare.

Avverso le due proposizioni suddette si appuntano le censure dall'Hesse svolte, rispettivamente, con il primo e con il secondo motivo.

Come subito si dirà, fondato è il primo e così pure, parzialmente, il secondo. Ma, dovendosi per contro rigettare quest'ultimo sul punto

---

(1) Questione di notevole delicatezza quella risolta dal S.C. con la sentenza che si annota e, per quanto consta, nuova. Per qualche riferimento sui principi ispiratori della decisione v. Cass. 7 luglio 1977, n. 3007, in *Giust. civ.* 1977, I, 1914 con nota di G. d. F.

— decisivo agli effetti della statuizione finale — della non sussistenza nella specie degli estremi di fatto necessari per l'applicabilità della invocata immunità, l'impugnata decisione va mantenuta ferma, correggendosene la motivazione in diritto nei sensi appresso indicati.

2. — Con il primo motivo il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 4 c.p.c. violazione e falsa applicazione degli artt. 58 e 43 della convenzione di Vienna sulle relazioni consolari ed omessa o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia. E deduce che l'immunità concessagli dall'art. 43 della Convenzione, riguardo alla giurisdizione tanto civile che penale, sia di cognizione che di esecuzione, è stata da lui invocata con riferimento non al provvedimento amministrativo, ma — appunto — al procedimento esecutivo, che in base al provvedimento stesso, avente valore di titolo esecutivo, poteva essere iniziato nei suoi confronti.

La censura — si è già detto — è fondata.

La questione se, e sotto quale profilo, la materia delle sanzioni amministrative, ed in particolare di quelle c.d. depenalizzate, irrogate dalle autorità amministrative attraverso procedimenti e con atti soggettivamente ed oggettivamente amministrativi, sia riconducibile all'area delle immunità consolari, può porsi, a ben guardare, sotto molteplici aspetti.

Invero, sembrerebbe lecito chiedersi se la Convenzione — quando all'art. 43.1 statuisce che i funzionari e gli impiegati consolari, per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari, « *ne sont pas justiciables des autorités* » (non solo) « *judiciares* » (ma anche) « *administratives* » intenda riferirsi con la seconda locuzione (*autorités administratives*) al giudice amministrativo, ovvero agli organi amministrativi veri e propri, cioè quelli di amministrazione attiva, così concedendo l'immunità non solo dalla potestà giurisdizionale, ma e in via diretta — anche dalla potestà amministrativa, almeno nei casi in cui questa si espliciti attraverso un procedimento paragiudiziale di accertamento della conformità o meno di un comportamento alla norma, e si concluda con l'irrogazione di misure, che, per la loro funzione sanzionatoria e repressiva del comportamento tenuto dal soggetto investito dell'*officium* consolare, possono risolversi anche esse in sostanziali compromissioni della libertà di esercizio dell'ufficio stesso.

E pur quando dell'immunità consolare si accetti la nozione limitata alla sola giurisdizione, e non anche alla potestà amministrativa a conclusioni non molto difformi potrebbe pervenirsi in via indiretta, scrutinando se essa — affinché possa realizzare a pieno le finalità cui è ordinata — non debba necessariamente essere intesa almeno in guisa da sottrarre il soggetto tributario alla possibilità non solo diretta, ma anche indiretta, di venire assoggettato alla giurisdizione, e se quindi l'immunità

stessa non debba essere riferita, nella prospettiva così delineata, pure a quelle manifestazioni di potestà, in sé non giurisdizionali, ma produttive di effetti, lesivi e comunque limitativi della sfera giuridica del soggetto, regolati dall'ordinamento dello Stato di soggiorno in modo tale da poter essere rimossi soltanto con l'intervento dell'autorità giudiziaria, alla cui potestà l'attributario dell'immunità viene così costretto a sottoporsi di propria iniziativa.

Pertinente — e di per sé risolutivo — peraltro, si appalesa anche il profilo prospettato dal ricorrente, onde è con riferimento ad esso, tralasciandone ogni altro, che la questione può essere decisa.

Il provvedimento, di cui all'art. 9 legge 3 maggio 1967, n. 317, costituisce ad un tempo titolo esecutivo e manifestazione della volontà del suo autore di porre il titolo stesso in esecuzione, ove l'ingiunto non presti spontanea obbedienza. Pertanto — valga, oppure no, per esso la qualificazione normativa di « atto iniziale del procedimento di coazione » attribuita dal t.u. 14 aprile 1910 n. 639 (art. 1) all'ingiunzione fiscale, al cui procedimento di esecuzione forzata la legge 317 citata rinvia (art. 13), e quindi valga, oppure no, anche per l'ordinanza in esame la deroga alla regola secondo cui l'esecuzione ha inizio con il procedimento — certo è che, in conseguenza della sua notificazione al destinatario, questi diviene titolare dell'interesse attuale ad agire per sentire negare l'assoggettabilità del proprio patrimonio alla esecuzione, e quindi — nel caso — a far valere l'immunità rispetto al minacciato processo esecutivo. E poiché l'unico strumento processuale, approntato dalla legge sulla depenalizzazione per reagire (non solo contro l'accertamento dell'infrazione, ma anche) contro l'ordine di pagamento, impartito con il procedimento, è l'opposizione prevista dallo stesso art. 9, legittimamente l'attuale ricorrente ha esperito tale rimedio, per fare dichiarare giudizialmente, in prevenzione, il proprio diritto all'immunità dalla giurisdizione di esecuzione.

3. — Non può trovare, invece, accoglimento il secondo motivo. Con il quale — denunziandosi ancora violazione e falsa applicazione degli artt. 58 e 43 della Convenzione, nonché omesso esame di punto decisivo — si lamenta che il Pretore abbia negato, in principio, che il parcheggio dell'autovettura possa, pur quando connesso con un atto di ufficio, rientrare nell'ambito dell'immunità, e per l'effetto abbia, in concreto, omesso di esaminare il fatto decisivo, pure dedotto, se nella specie il parcheggio fosse, o non, connesso l'esercizio delle funzioni consolari del ricorrente.

Fondata quanto alla enunciazione di tesi formulata nella prima parte, la censura è invece da rigettare quanto alle implicazioni prospettate nella seconda.

Come queste Sezioni Unite hanno di recente precisato (sentenza n. 3007 del 7 luglio 1977, Jorge Panoy Apostolo c. Rubin Marina) rientrano nell'ambito dell'immunità garantita dalla Convenzione di Vienna non soltanto gli atti ufficiali, compiuti dal console nell'esercizio delle funzioni proprio dell'ufficio ricoperto, ma anche tutti gli atti e le attività che, pur non essendo di per sé tali, tuttavia siano strumentalmente o eziologicamente connessi al compimento di atti ufficiali, e riferibili, per il tramite dell'autore, allo Stato estero sotto il profilo pubblicitico.

Pertanto è errato negare in linea di principio che l'immunità consolare copra anche attività materiali del console, quali la guida ed il parcheggio di un'autovettura, ben potendo queste presentarsi strumentalmente collegate, nel senso anzidetto, con la funzione. Per quanto in particolare riguarda la circolazione automobilistica e le sue vicende, anzi, una conferma della loro riconducibilità nell'area dell'immunità consolare è desumibile, sul piano del diritto positivo, dalla stessa Convenzione, che, prevedendo espressamente la soggezione alla giurisdizione « *en cas d'action civile... intenté par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé... par un véhicule...* » (art. 43.2-b) come deroga (« *toutefois* ») alla regola dell'immunità sancita in generale (art. 43.1 citato), lascia intendere come senza tale puntuale disposizione l'immunità varrebbe anche per la responsabilità civile connessa alla circolazione dei veicoli, e quindi indica che — fuori della specifica disposizione derogatoria — la circolazione stessa e le sue vicende possono rientrare nell'area dell'immunità.

Non vale, contro la tesi qui recepita, l'argomentazione dal Pretore tratta, sulla premessa che, per principio pacificamente riconosciuto, al console non può mai competere, quanto ad immunità, uno *status* migliore dell'agente diplomatico dall'art. 93 del vigente codice della strada che detta speciali disposizioni per gli agenti diplomatici e le loro vetture. Quanto meno perché tale norma non è, essa, attributiva dell'immunità, ma la presuppone, e proprio come reazione sostitutiva dell'impossibile inflizione diretta di una qualche sanzione prevede la speciale segnalazione per via diplomatica, dell'infrazione commessa dall'agente diplomatico estero al capo della missione di appartenenza.

Né giova sottolineare le difficoltà di ravvisare nelle singole situazioni concrete il collegamento con la funzione: il rilievo, certamente esatto, non smentisce il principio, ma segnala unicamente la delicatezza della indagine ordinata alla sua applicazione, ed avverte come questa debba essere svolta con attenzione e prudenza, tanto maggiori, quanto più generica ed anodina sia l'attività, di per sé non funzionale, del cui collegamento con atti ufficiali di volta in volta si discuta.

Ed è proprio sotto quest'ultimo profilo, concernente l'accertamento in concreto nel nesso strumentale fra i parcheggi in zona vietata della

autovettura contestati all'attuale ricorrente e l'esplicazione del suo *officium* consolare, che il ricorso, come si è detto, non può essere accolto.

Non è vero, infatti, diversamente da quanto nel motivo si assume, che la sentenza impugnata abbia omesso di esaminare tale punto decisivo. Pur se — nell'economia della tesi di diritto testé criticata — superflualmente, il Pretore si è dato carico, al contrario, della circostanza che l'opponente aveva chiesto di « provare con testimoni che le infrazioni (erano state) compiute nell'esercizio di funzioni consolari »; ma ha reputato — con apprezzamento di fatto incensurabile, e comunque non censurato — « un tale capitolo di prova... inammissibile, per la sua estrema genericità ed inconcludenza ».

4. — In definitiva, il dispositivo della sentenza impugnata, essendo conforme a legge, va tenuto fermo, mentre ne va emendata la motivazione, nel duplice senso (a) che il console, cui l'ordinanza-ingiunzione prevista dall'art. 9 legge n. 317 del 1967 abbia inflitto una sanzione pecuniaria per violazione delle norme sulla circolazione stradale, è legittimato a proporre opposizione avanti al Pretore al fine di far dichiarare la propria immunità ai sensi della convenzione di Vienna 24 aprile 1963, resa esecutiva in Italia con legge 9 agosto 1967, n. 804, dal procedimento di esecuzione forzata, altrimenti esperibile nei suoi confronti sulla base di quel titolo esecutivo, ai sensi degli artt. 9 e 13 della legge 317 citata; e (b) che l'immunità consolare riguarda anche le attività — comprese quelle concernenti la guida e la sosta di autoveicoli — che, pur non direttamente esplicative delle funzioni proprie dell'ufficio, siano però strumentalmente ed eziologicamente connesse con atti ufficiali, e quindi anche esse riferibili allo Stato estero sotto il profilo pubblicitario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 novembre 1977, n. 4870 · Pres. Novelli - Est. Scanzano - P.M. Martini Ferraiuolo (diff.) - Fall.to Togniplast s.p.a. (avv. Pedò) c. Regione Trentino Alto Adige (avv. Stato Cavalli) nonché contro I.M.I. (avv. Guazzugli-Marini).

**Fallimento - Contributo regionale per pagamento degli interessi di un mutuo contratto dal fallito - Scioglimento del contratto per fallimento - Perdita del contributo.**

(l. reg.le Trentino Alto Adige 7 marzo 1963, n. 10, artt. 1 e 6).

*Il provvedimento regionale che eroga il contributo per il pagamento degli interessi a favore dell'istituto di credito che ha concesso un mutuo ad un'impresa perde ogni effetto a seguito della sentenza dichiarativa*

*del fallimento dell'impresa mutualitaria, che scioglie il contratto mutuo e sospende l'obbligo della corresponsione degli interessi (1).*

(*Omissis*). — Egualmente connessi fra loro sono il terzo motivo del ricorso del curatore e il terzo motivo del ricorso I.M.I. entrambi essendo diretti a sostenere la spettanza del residuo contributo rispettivamente a ciascuno di essi ricorrenti.

La curatela denuncia violazione e falsa applicazione della ripetuta legge regionale in relazione ai principi generali del diritto, e lamenta che la Corte di merito, dopo avere, nel decidere la questione di giurisdizione sollevata dalla Regione, riconosciuto che, riguardo al contributo *de quo*, l'impresa finanziata era titolare di un diritto soggettivo, abbia poi negato che, sopravvenuto il fallimento, lo stesso diritto spettasse alla curatela. Saggiunge che, una volta accertato, come era stato accertato, che era stato soddisfatto l'interesse pubblico in relazione al quale il contributo era stato accordato (ed infatti erano state eseguite le opere cui si riferiva il finanziamento) non v'era ragione perché dovesse venir meno il beneficio derivante dal concorso regionale, che aveva costituito motivo di affidamento per i creditori.

Dal canto suo l'I.M.I., denunciando violazione dell'art. 6 della medesima legge, rammenta che, a tenore di esso, il contributo in parola benché accordato a favore dell'impresa, doveva essere corrisposto direttamente ad esso finanziatore. Saggiunge che il corrispondente diritto soggettivo, in tal modo perfezionatosi nei suoi confronti, non poteva essere negativamente influenzato dal successivo fallimento della detta impresa, tanto più che nessuna ipotesi, legale o contrattuale, di decadenza o di revoca o di sospensione di quel diritto era ravvisabile nella specie: né poteva una di tali evenienze ricollegarsi alla risoluzione del contratto di mutuo (derivata dal fallimento) e dall'esaurimento della relativa situazione.

---

(1) Con questa sentenza il S.C. ha risolto favorevolmente all'ente regionale la delicata questione attinente agli effetti della dichiarazione di fallimento sul provvedimento concessione di un contributo finalizzato, accogliendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura circa la cessazione degli effetti del provvedimento concessorio. La strada percorsa per giungere a tale conclusione è quella, già accolta in precedenti decisioni (v. da ultimo sent. 23 agosto 1972, n. 2796, in *Giust. civ.* 1973, I, 84 e 1009 con nota di GHIRARDI, *Interpretazione della realtà del mutuo*), secondo cui le finalità perseguite dall'ente regionale « entrano » a far parte dell'atto di concessione con rilevanza « causale », sicché in caso di mancata realizzazione di tale finalità il provvedimento perde ogni effetto. Anche se altre vie sembrano più correttamente percorribili, per giungere ad identico risultato, non può non sottolinearsi la importanza del principio affermato e la possibilità di sua più ampia applicazione.

A questa considerazione si riallaccia il primo motivo dello stesso ricorso, con cui l'I.M.I. denuncia violazione degli artt. 1453 c. civ. e 55 l. fall. per sostenere:

a) che il fallimento del mutuatario non comporta la risoluzione del contratto di mutuo ma, più esattamente, la decadenza dal beneficio del termine, ex art. 1679 c. civ.;

b) che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, non esiste alcuna contraddizione tra il fatto che esso ricorrente, valendosi della disposizione ora citata, abbia chiesto ed ottenuto l'ammissione del suo residuo credito al passivo del fallimento, e la sua pretesa alla corresponsione di un residuo contributo legittimamente deliberato e mai revocato: pretesa — aggiunge — che rimane fondata ancorché con la cosiddetta risoluzione del mutuo possa venire meno il diritto agli interessi. Nella memoria poi chiarisce che tale diritto, in quanto accessorio ad un credito privilegiato, opera anche dopo il fallimento del debitore (al cui passivo, appunto, con provvedimento ormai passato in giudicato, è stato ammesso insieme col capitale), e che detta ammissione non incide sulla coobbligazione che al riguardo è stata assunta dalla Regione.

Le censure non hanno fondamento.

Si evince dalla sentenza impugnata, ed in particolare dai riferimenti al decreto di concessione del contributo, alla legge da cui questo è consentito, ed alla convenzione esecutiva prevista dalla stessa legge, che il contributo in parola viene concesso (ed è stato nella specie concesso) all'imprenditore che con la sua iniziativa va ad incrementare le attività industriali della Regione, e che il pagamento diretto all'istituto che ha erogato il finanziamento cui il contributo si riferisce è una modalità esecutiva (dell'obbligo della Regione) che non modifica la titolarità del diritto al contributo stesso, ma attribuisce al finanziatore solo il diritto alla riscossione del relativo importo (se, ed in quanto dovuto).

Riconoscere nell'imprenditore il destinatario del beneficio e nell'I.M.I. il titolare del diritto alla riscossione non risolve però il problema né a favore del primo (e per esso alla curatela fallimentare) né a favore del secondo. Non lo risolve, in particolare, a favore della curatela, anche se la Corte di merito, nell'esaminare la questione di giurisdizione sollevata dalla Regione, abbia fatto riferimento ad un diritto soggettivo perfetto: è noto, infatti, che il giudizio emesso al riguardo considera la posizione soggettiva dedotta e la valutazione che di essa fa l'ordinamento, ma prescinde dall'esistenza in concreto dei requisiti di fondatezza della pretesa che ne è oggetto.

Va aggiunto che non giova ai ricorrenti il fatto che l'interesse pubblico cui si coordina il beneficio *de quo* sia stato già valutato all'atto della sua concessione con la constatazione della avvenuta esecuzione delle opere finanziate, e che in materia la Regione non abbia adottato

alcun provvedimento di revoca o di decadenza. La soluzione adottata dalla Corte di merito si giustifica anzi proprio nel quadro di un'esatta visione di tale interesse, opportunamente coordinato con la *ratio* del beneficio e lo svolgimento del rapporto di finanziamento cui esso inerisce.

È anzitutto evidente che, allorquando la Regione, valutato l'interesse pubblico connesso all'iniziativa programmata dalla Togniplast, si determinò ad accordare il noto contributo, non intese concedere un « premio », cioè fare un'astratta elargizione che fosse fine a se stessa e svincolata dalle vicende della impresa: al contrario, consentendo di concorrere al pagamento degli interessi del mutuo contratto per la realizzazione di una determinata iniziativa industriale, volle accordare una agevolazione che, sul piano della politica economica, era necessariamente finalizzata alla creazione e allo sviluppo di un'impresa vitale e funzionante, e sul piano giuridico si caratterizzava in base ad una precisa causa: quella di alleviare l'onere dell'imprenditore relativo al costo del denaro che col finanziamento gli era stato erogato, e del quale, col differimento dell'obbligazione di restituzione, veniva ad acquisire l'utilità.

In tale situazione, avuto per fermo — giova ripetere — che il contributo riguarda gli interessi, la finalità del concorso regionale così concepito, entrava a far parte della struttura dell'atto di concessione con rilevanza causale, analogamente a quanto si verifica nei cosiddetti « mutui di scopo », di cui si è occupata questa corte con sentenza 8 agosto 1972, n. 2796.

Ne deriva che, venuto meno, col fallimento del mutuatario, lo svolgimento fisiologico del contratto di mutuo (che col fallimento è automaticamente scaduto, divenendo il relativo importo immediatamente esigibile: art. 55 l. fall.) e sospendendovi il corrispondente obbligo dello stesso mutuatario di pagare gli interessi al titolo originariamente previsto (cioè come corrispettivo del godimento del denaro), non v'è dubbio che sia venuto a modificarsi radicalmente il meccanismo cui era coordinata la corresponsione delle rate di contributo, e che sia venuta meno la stessa causa di questo.

Di tutto ciò è conferma il fatto che per effetto dell'immediata scadenza del mutuo (art. 55 l. fall. 2° comma) l'I.M.I. sia stato ammesso al passivo fallimentare per l'intero residuo del capitale mutuato. Che poi, con il capitale, siano stati ammessi al passivo anche i relativi interessi, è circostanza che non comporta le conseguenze invocate dall'I.M.I. Altra, invero, è la causa degli interessi pattuiti col contratto di mutuo e coordinati con lo svolgimento fisiologico, egualmente previsto, del rapporto di finanziamento, ed altri sono la causa ed il titolo degli interessi che, agli effetti del concorso, continuano ad esser dovuti ex art. 55, 1° comma l. fall. - E per evidenziare la differenza è sufficiente rilevare:



a) che gli interessi di cui alla disposizione citata sono dovuti solo sui crediti privilegiati (e nella specie sono stati ammessi al passivo proprio e solo per la natura privilegiata del credito dell'I.M.I. Iaddove la finalità del concorso accordato dalla Regione prescindeva dalla natura del credito di detto Istituto e si ricollegava all'interesse dell'incremento delle attività economiche regionali;

b) che gli interessi dovuti ex art. 55 l. fall., siccome appunto previsti in relazione al procedimento esecutivo concorsuale e ad un debito scaduto, sono dovuti fino alla data della vendita dei beni oggetto di privilegio e ad un tasso opportunamente variato (v. artt. 2749, 2788, 2855, c. civ.), con evidente coordinamento con le finalità di detto procedimento e totale indipendenza dalle regole che presiedono al computo ed al corso degli interessi relativi al normale svolgimento del rapporto di mutuo, quale presupposto dal provvedimento regionale di concessione del contributo.

Non giova infine all'I.M.I. argomentare dal riferimento (in verità sovrabbondante), fatto dalla corte di merito all'accollo. È evidente, infatti, che, se per ragioni attinenti alla causa del rapporto viene meno il debito d'interessi dell'obbligato principale come strutturato secondo il suo titolo originario, viene meno anche la relativa coobbligazione che si fosse assunta la Regione in via di acollo.

Le considerazioni svolte determinano l'assorbimento del secondo motivo del ricorso della curatela, diretto a censurare le ragioni in base alle quali la corte di merito ha escluso la possibilità di cedere o scontare le rate di contributo scadute dopo la dichiarazione di fallimento. È chiaro, infatti, che venuto meno il diritto al contributo, perde rilevanza ogni questione che concerna il punto prospettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 novembre 1977, n. 5042 - Pres. Giannattasio - Est. Vela - P.M. Pedace (conf.) - Ministeri dell'Interno e di Grazia e Giustizia (avv. Stato Zagari) c. Soc.r.l. Immobiliare Valmaggia.

**Competenza e giurisdizionale - Accertamento preventivo di danni derivanti da omesso intervento della polizia - Improponibilità per difetto di giurisdizione.**

(cod. proc. civ., artt. 41, 692 e 693).

*È improponibile per difetto di giurisdizione del giudice ordinario il ricorso per accertamento preventivo dei danni derivanti da omesso intervento della polizia a tutela della proprietà privata (1).*

(1) La sentenza è conforme all'orientamento consolidato del S.C. che esclude l'esistenza di un diritto soggettivo perfetto del cittadino all'intervento della Autorità pubblica per prevenire danni alla sua incolumità e ai suoi beni, pur

(*Omissis*). — Le Amministrazioni ricorrenti chiedono che sia dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sotto un duplice profilo.

Premesso che l'istanza di accertamento preventivo è « funzionalmente e teleologicamente connessa con una pretesa di danni », che la società Valmaggia intende far valere nei loro confronti per non avere esse impedito l'abusiva occupazione dei suoi immobili, sostengono che: *a*) rispetto ai poteri di polizia che ha lo Stato per prevenire gli illeciti ed i reati, nessuna posizione di diritto soggettivo è accordata ai cittadini, essendo quella prevenzione condizionata dai mezzi finanziari e dagli organici del personale prestabiliti per legge, e dovendosi essa svolgere secondo scelte dipendenti da valutazioni assolutamente discrezionali; *b*) comunque, essendo stati denunciati fatti costituenti reati, la cognizione « piena » dei danni che ne sarebbero derivati è preclusa al giudice adito perché spetta alla giurisdizione penale.

Il ricorso (ammissibile, in quanto i procedimenti di istruzione preventiva hanno natura soggettivamente ed oggettivamente giurisdizionale, sono disposti dal giudice ordinario, innanzi a lui si svolgono e concernono il compimento di atti istruttori da far valere in futuro processo civile: SS.UU. 10 ottobre 1964, n. 2564; 26 gennaio 1968, n. 239; 8 giugno 1968, n. 1748; 10 giugno 1968, n. 1766; 21 agosto 1972, n. 2689) è fondato solo in parte.

Esattamente lo si è impostato considerando quale sia la posizione sostanziale di cui la Valmaggia intende chiedere tutela nel giudizio di risarcimento di danni preannunciato nel ricorso al Presidente del Tribunale.

La legittimazione all'istanza deriva, infatti, non da un generale ed autonomo potere di acquisire anticipatamente una prova — se così fosse, la questione di giurisdizione non sarebbe mai prospettabile — ma dall'allegazione di un diritto soggettivo, a salvaguardia del quale ci si ripromette di agire, poi, innanzi al giudice ordinario. Ciò risulta testualmente dall'art. 693, primo comma, cod. proc. civ. (che indica il destinatario dell'istanza nel « giudice che sarebbe competente per la causa di merito ») e si ricava dal carattere prodromico dell'istruzione preventiva, che non è mai fine a se stessa, ma viene espletata in vista di un futuro processo ordinario (artt. 692, 696, 698, 699 cod. cit.).

Ora, quella posizione soggettiva non è, nella specie, configurabile come diritto e quindi non può dar luogo ad un'azione in sede civile (art. 1 cod. proc. civ.).

---

riconoscendo in materia un interesse legittimo al corretto uso da parte dell'Amm.ne dei poteri discrezionali conferitile (v. fra tante sent. 14 ottobre 1972, n. 3060, in questa *Rassegna* 1972, I, 1058 con nota di richiami).

La giurisprudenza del S.C. è altresì ferma all'ammissibilità del regolamento di giurisdizione in relazione ai procedimenti di istruzione preventiva (v. da ultimo sent. 21 agosto 1972, n. 2689, in *Giust. civ.* 1972, I, 1687 ove richiami).

Questo non perché la cognizione della causa spetti al giudice penale.

Il secondo motivo del ricorso, che adduce questa tesi, non solo solleva un problema di competenza anziché di giurisdizione ed è quindi, prima che infondato, inammissibile (SS.UU. 6 febbraio 1971, n. 316 e 6 luglio 1974, n. 1977), ma è anche fuorviante, nel senso che sposta i termini caratterizzanti della questione, consistenti in ciò, che la responsabilità dei due Ministeri convenuti, lungi dall'essere desunta da fatti penalmente rilevanti compiuti dai rispettivi funzionari e da questi estesa loro a norma dell'art. 28 Cost., è invece collegata direttamente al dovere, che essi avrebbero, in quanto organizzazioni statali, di intervenire a tutela della proprietà privata.

Vero è, piuttosto, che tale dovere non esiste. Esso dovrebbe essere l'oggetto di un rapporto obbligatorio fra Stato e singolo cittadino, di modo che verso costui il primo fosse tenuto ad un determinato comportamento protettivo: solo così, infatti, potrebbe considerarsi lo Stato responsabile, in base al principio di causalità giuridica (art. 40, secondo comma, cod. pen. e S.U. 14 ottobre 1972, n. 3060) dei danni da altri provocati al cittadino stesso. Invece, tanto la prevenzione dei reati quanto la cura dell'incolumità personale o dei beni individuali, attengono allo svolgimento di funzioni pubbliche, perché lo Stato vi provvede con atti autoritativi ed in vista delle esigenze di conservazione dell'intera compagine sociale, dopo aver predisposto nella competente sede i mezzi che ritiene opportuni ed adeguati in un determinato contesto storico, secondo scelte che necessariamente dipendono da valutazioni discrezionali di numerosi fattori.

Con questo non si vuole concludere che il cittadino mai abbia possibilità di reagire sul piano giuridico di fronte alla carente o insufficiente esplicazione dell'azione amministrativa.

Può egli abbisognare particolarmente dell'intervento della forza pubblica, pel fatto di trovarsi esposto ad uno specifico pericolo o, addirittura, a danni alla sua persona o ai suoi beni. In tale situazione, il suo interesse, lungi dal confondersi con quello generale alla prevenzione ed alla repressione degli illeciti, assume una propria, peculiare individualità ed una propria urgenza. Esso non è più di mero fatto, ma giuridico e, come tale, è tutelabile innanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Contro siffatta conclusione, che corrisponde ad un orientamento già seguito da questa Corte (SS.UU. 16 luglio 1955, n. 2285; 30 maggio 1966, n. 1417; 10 giugno 1968, n. 1769; 14 ottobre 1972, n. 3060) e che conduce, da un lato, a negare la giurisdizione del giudice ordinario, dall'altro a respingere la tesi estrema del difetto assoluto di giurisdizione, sostenuta nel ricorso, non potrebbe opporsi che la stessa giurisprudenza delle Sezioni Unite ha sempre ammessa l'azione risarcitoria contro lo Stato, quando sia stata rifiutata l'assistenza della forza pubblica all'ese-

cuzione di provvedimenti giurisdizionali (per lo più, convalide di sfratti: sentt. 22 febbraio 1926; 6 settembre 1952, nn. 2859-2861; 29 ottobre 1958, n. 3560; 1 agosto 1962, n. 2299).

Le fattispecie sono diverse. Quella che ha formato oggetto delle pronunce appena citate è l'attività materiale necessaria per consentire all'organo esecutivo della giurisdizione — l'ufficiale giudiziario — di attuare contro l'inadempiente la sanzione stabilita dalla legge ed applicata dal giudice a salvaguardia di un diritto soggettivo, che l'ordinamento riconosce e garantisce in quanto tale (così specialmente, le due sentenze del 1958 e del 1962).

Nel caso ora in esame, al contrario, l'ordine di sgombero degli immobili della Valmaggia, emesso dal Procuratore della Repubblica, non era preordinato tanto alla protezione della proprietà privata, quanto ad impedire che producesse ulteriori conseguenze una situazione di illicità penale, lesiva, quindi, di interessi generali; ed all'autorità di pubblica sicurezza era stata affidata una funzione di polizia giudiziaria (artt. 219, 220 e 232 cod. proc. pen.).

Deve pertanto, essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 novembre 1977, n. 5177 - Pres. Iannuzzi - Est. Mancuso - P. M. Raja (conf.) - A.N.A.S. (avv. Stato D'Amato) c. Buonanno (avv. Chiacchio).

**Espropriazione per p.u. - Espropriazione parziale - Criterio di stima differenziale - Presupposti di applicabilità.**

(Cost., art. 42; l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 39, 40, 41).

**Espropriazione per p.u. - Indennità - Vincoli di inedificabilità previsti per legge - Non indennizzabilità.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 40 e 41).

*Affinché sia applicabile il criterio di stima differenziale previsto dagli artt. 40 e 41 L. n. 2359 del 1865 occorre che fra la parte espropriata e quella non espropriata sussista un vero e proprio vincolo obiettivo, in modo che il distacco di una parte dell'immobile influisca sull'utilità della seconda (in senso positivo o negativo) (1).*

*Non è indennizzabile il pregiudizio derivante alla parte residua di un fondo espropriato se tale pregiudizio deriva come conseguenza generale od ineluttabile della esecuzione dell'opera pubblica (2).*

(1-2) La sentenza in rassegna conferma principi ormai fermi nella giurisprudenza del S.C.

Il senso conforme alla prima massima v. da ultimo sent. 29 novembre 1977, n. 5185, nonché 29 dicembre 1975, n. 4047.

Nello stesso senso della seconda sent. 26 febbraio 1975, n. 765, *Consiglio di Stato* 1975, II, 689 ove richiami.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 dicembre 1977, n. 5261 - Pres. Danzi - Est. La Torre - P.M. Gambogi (conf.) - Ministero Difesa (avv. Stato Baccari) c. Credito Italiano (avv. Molle) e Siciliani De Cumis (avv. De Seta).

**Obbligazioni e contratti - Clausola penale prevista in capitolato generale - Potere di riduzione ad equità dell'A.G.O. - Sussiste.**

(cod. civ., art. 1384).

*La disposizione dell'art. 1384 cod. civ., che prevede la riduzione della penale manifestamente eccessiva tenuto presente l'interesse economico del creditore all'adempimento, si applica anche quando detta penale sia stabilita a favore della P.A. in forza di causola del capitolato generale richiamato nel contratto (1).*

(Omissis). — 4. — La Corte di Napoli, confermata sull'an *debeatur* la sentenza di primo grado, l'ha riformata in ordine al *quantum*, riducendo equamente — in accoglimento della subordinata istanza dell'appellante Siciliani — l'ammontare della penale convenuta per il caso di inadempimento (e liquidata dal tribunale): dall'importo di oltre venti milioni di lire, pari al 10 % del valore della merce non consegnata, alla minore somma di L. 10.231.880, pari al 5 % di tale valore. Ciò ha statuito, a norma dell'art. 1384 c.c., sul riflesso che « la facilità con la quale l'amministrazione militare poteva rifornirsi della merce presso altri pastifici delle zone viciniori, sia pure con una lieve maggiorazione del prezzo

(1) Con l'autorità delle Sezioni unite si conferma l'indirizzo contenuto nella sentenza della 1ª Sezione 22 novembre 1976, n. 4386 (in Foro it. 1977, I, 382) in ordine al riconoscimento all'A.G.O. del potere di riduzione della penale stabilita nei contratti a favore della P.A. Malgrado l'alto insegnamento devesi ribadire il sommesso, ma fermo dissenso sulla conclusione così confermata (le precedenti decisioni del S.C. di diverso avviso n. 419 del 1974 e 2766 del 1969 sono pubblicate in questa *Rassegna* rispettivamente 1974, I, 489 e 1969, 762).

Occorre dare pienamente atto al S.C. dell'ampiezza della motivazione, ma il punto di maggiore dissenso sta nella premessa dell'argomentare, là dove si afferma che gli interessi della p.a., in quanto perseguiti attraverso un contratto di diritto privato e non in forza di un atto di autorità « sono pubblici solo in senso mediato e indiretto », come se lo strumento utilizzato possa degradare la natura dell'interesse perseguito (v. in senso contrario la pacifica giurisprudenza della S.C. a proposito dei c.d. « mutui finalizzati » dove addirittura si afferma la inclusione nello schema privatistico del fine pubblico: così da ultimo sent. 11 settembre 1977, n. 4870, in questa *Rassegna* 1978, I, 437).

Tale affermazione prescinde, infatti, da una attenta considerazione, come la difesa dell'Amministrazione non aveva mancato di sottolineare, della particolare disciplina dettata a proposito degli enti pubblici soggetti a quella che è stata da autorevole dottrina denominata dell'*evidenza pubblica*. Secondo tale normativa l'attività negoziale dell'ente pubblico è, per così dire, doppiata da una fase procedimentale di natura squisitamente pubblicistica che serve ad in-

pattuito col Siciliani, e quindi il suo non rilevante interesse all'adempimento fanno apparire senza dubbio eccessiva la penale pattuita ».

È questa la pronuncia che l'Amministrazione della difesa investe col secondo motivo del suo ricorso, censurandola per violazione degli artt. 4 e 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, nonché dell'art. 1384 c.c. Tale norma — afferma il ricorrente — attribuisce al giudice il potere di ridurre la penale quando l'ammontare di essa appare manifestamente eccessivo, avuto riguardo all'interesse del creditore all'adempimento: ma una siffatta indagine, proprio per il riferimento a questo interesse, « non è ammissibile quando il contratto è posto in essere dalla pubblica amministrazione per l'attuazione di fini pubblici ». Ciò infatti comporterebbe la possibilità, preclusa all'a.g.o. (ex artt. 4 e 5 legge cit.), di una diversa valutazione dell'interesse pubblico che l'autorità ha già insindacabilmente compiuto nel determinare l'ammontare della penale: il che « si risolverebbe inevitabilmente in una sostituzione non consentita della volontà del giudice a quella della pubblica amministrazione nella sfera di attività e di determinazioni discrezionali ad essa riservate ». Tanto più quando — come nella specie — la penale sia prevista « nelle condizioni generali da osservarsi per gli acquisti delle forze armate dello Stato, approvate con d.m. 20 giugno 1930, n. 35 e richiamate espressamente nell'art. 8 del contratto di cui si tratta ».

Prima di prendere in esame il su riassunto motivo di ricorso, occorre avvertire che la questione di diritto con esso prospettata, e cioè se la qualità di p.a. di uno dei contraenti sia o no di ostacolo all'applicabilità dell'art. 1384 c.c. (riduzione della penale *ope iudicis*), è stata finora risolta in modo contrastante dalle Sezioni semplici di questa Suprema Corte. Per la soluzione affermativa, e in base agli argomenti qui richiamati dalla difesa erariale, si è pronunciata la Sezione I con le sentenze 23 luglio 1969, n. 2766 e 14 febbraio 1974, n. 419. Ma in

---

dividuaire l'assetto degli interessi che il contratto da stipulare deve presentare per essere conforme al pubblico interesse.

Una volta che tale assetto di interessi viene delineato, questo viene tradotto in negozio privato, che è soggetto a tutte le norme di diritto comune circa la sua validità od efficacia.

Ma resta ben inteso che la regolamentazione contrattuale dipende, per quanto riguarda la sua applicabilità all'Amministrazione, anche dal corretto formarsi della fase pubblicistica antecedente ed eventualmente *sussequente* alla conclusione del contratto di diritto privato.

Ciò significa anche che ogni modifica dell'assetto di interessi cristallizzato nel contratto importa una modifica della fase procedimentale precedente, e per essere vincolante per l'ente pubblico deve essere da questo approvata secondo le forme procedimentali pubblicistiche.

Ma se ciò è esatto, ne deriva che non può ritenersi applicabile alla P.A. l'art. 1384 cod. civ., che consente all'A.G.O. di modificare l'assetto contrattuale adeguandolo all'interesse *economico* del creditore interno al contratto, posto che

nessuna delle due sentenze (pressoché identiche nella motivazione, che sul punto è piuttosto scarna) si fa cenno — sia pure per disattenderlo — al contrario precedente del 21 aprile 1965, n. 699, col quale la Sezione III — premesso che « l'interesse del creditore all'adempimento della prestazione garantita dalla penale attiene soltanto ai fini patrimoniali cui si connetteva l'obbligazione rimasta inadempita e alla realizzabilità aliunde di tali fini, senza che possano venire in considerazione gli ulteriori scopi cui l'oggetto della prestazione avrebbe dovuto essere destinato secondo l'intenzione del creditore » — aveva optato per la soluzione negativa: non essere cioè di ostacolo all'esercizio giudiziale del potere di riduzione della penale il fatto che questa sia prevista a favore di una p.a., a nulla rilevando che essa si avvalga del contratto come strumento mediato per il conseguimento delle sue finalità istituzionali.

E in quest'ultimo senso, riesaminata *ex professo* la questione (in una fattispecie in cui, come nella presente, si trattava di condizioni generali d'oneri per la fornitura all'amministrazione militare, approvate con d.m. 20 giugno 1930), è tornata a pronunciarsi, con la sentenza 22 novembre 1976, n. 4386, la stessa Sezione I, che, dopo una meditata revisione dell'indirizzo giurisprudenziale seguito in precedenza (con le sentenze n. 2766 del 1969 e n. 419 del 1974) e aderendo all'opposto

---

tale potere finisce per modificare anche e soprattutto l'assetto degli interessi determinati dalla P.A. nella fase procedimentale pubblicistica.

Non si tratta, quindi, di affermare la prevalenza di una norma regolamentare (quella del capitolato che fissa l'ammontare della pena) su di una legge (art. 1384), ma di conciliare norme di pari grado tra loro incompatibili: l'art. 1384 cod. civ., dettato esclusivamente per i rapporti di diritto comune, e quelle contenute nella legge di contabilità generale che disciplinano il funzionamento della P.A. e che hanno, come ha riconosciuto con giurisprudenza costante lo stesso S.C., non solo forza vincolante all'interno, e anche nei confronti della generalità.

E non sembra dubbio che la norma *speciale* (quella appunto di contabilità), prevalga su quella generale come impone d'altronde l'art. 11 cod. civ., tenendo conto anche della diversa natura degli interessi perseguiti.

Né, infine, può invocarsi il potere dell'A.G.O. di disapplicare l'atto amministrativo perché l'esercizio di tale potere presuppone l'illegittimità dell'atto, ciò che nella specie è assolutamente da escludere, dovendosi negare il potere dell'A.G.O. di sindacare l'assetto degli interessi che l'Amministrazione ritiene di dover dare, nell'interesse pubblico, ad un rapporto anche privatistico. Quanto osservato non esclude, ovviamente, che l'interesse del contraente privato alla riduzione della penale non possa trovare — in caso di manifesta eccessività — una sua tutela. Ma tale tutela va riservata al giudice degli interessi, venendo in considerazione e in conflitto con l'interesse della P.A. al mantenimento dell'assetto degli interessi da essa predisposto (interesse di natura certamente pubblica).

A. R.

orientamento (già tracciato con la sentenza della Sezione III n. 699 del 1965), ha enunciato il seguente principio di diritto:

« La norma dell'art. 1384 c.c., che prevede la riduzione della penale manifestamente eccessiva, avuto riguardo all'interesse (economico) che il creditore aveva all'adempimento, si applica anche nella ipotesi in cui la penale medesima è stabilita a favore della p.a. in forza di clausola del capitolato generale allegato al contratto. Il suddetto art. 1384 c.c., che ha carattere di norma inderogabile, prevale, importandone la disapplicazione, sulla norma secondaria del capitolato, che impone la rigida applicazione della multa, la quale, per effetto della eterointegrazione del contratto, acquista per il soggetto cui viene imposta normativamente qualificazione (anche) negoziale, legittimando il giudice ad operare rispetto alla clausola stessa in tale sua configurazione negoziale (non venendo in considerazione per effetto della disapplicazione la norma regolamentare di segno contrario) la valutazione dell'interesse stesso in termini esclusivamente patrimoniali; e senza quindi che rilevi in alcun modo l'interesse pubblico in cui si coordinano gli ulteriori scopi mediamente perseguiti attraverso il conseguimento della prestazione restando di conseguenza esclusa la violazione degli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E ».

Per le ragioni che qui di seguito verranno a esporsi, queste Sezioni Unite sono dell'avviso che la soluzione favorevole all'applicabilità dell'art. 1384 c.c. debba senz'altro prevalere sulla tesi contraria, che, a ben riflettere, è priva di fondamento.

5. — Al fine di circoscrivere l'area del contrasto giurisprudenziale e di centrare così l'indagine sul punto in cui le due tesi divergono, conviene subito richiamare l'attenzione su quei dati che, anche per l'indirizzo opposto a quello qui accolto, non sono di ostacolo all'applicabilità dell'art. 1384 c.c. nei rapporti contrattuali con la p.a.

Non osta anzitutto il fatto che tale norma, compresa fra le disposizioni del titolo II (libro IV del cod. civ.), sia priva di specifici riferimenti a un determinato tipo di contratto (nella specie: somministrazione), poiché « tutti i contratti... sono sottoposti alle norme generali contenute in questo titolo » (art. 1323 c.c.); né conta che i contraenti abbiano omesso di richiamarla, poiché « il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge » (art. 1374 c.c.). Neanche è in sé di ostacolo la personalità giuridica pubblica di uno dei contraenti, poiché la speciale normativa che regola taluni aspetti antecedenti e susseguenti al sorgere del *vinculum iuris* (come la formazione della volontà dell'ente pubblico, la scelta del privato contraente, la stipulazione e l'approvazione del contratto) non esclude che, a parte la deroga dello *ius singulare* e per quant'altro attiene alla vicenda contrattuale (esistenza,



validità, efficacia, interpretazione ed esecuzione del negozio), ogni questione ricada sotto il dominio del diritto comune. Né una norma di legge, come l'art. 1384 c.c., può essere validamente derogata da una norma regolamentare, atteso il ruolo subordinato che questa occupa rispetto a quella nella gerarchia delle fonti del diritto (art. 1 e 4 disp. prel. c.c.). Se poi si considera il carattere cogente dell'art. 1384 c.c. — quale norma dettata a salvaguardia non solo dell'interesse particolare del debitore, ma anche e soprattutto dell'interesse generale, al cui servizio si pone il potere equitativo affidato al giudice per impedire sconfinamenti dell'autonomia contrattuale oltre certi limiti di equilibrio — è chiaro che né *ab externo*, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare dell'amministrazione (art. 4 disp. prel. cit.), né *ab interno*, nello svolgimento dell'autonomia contrattuale delle parti (art. 1322 c.c.), si può giungere al risultato di rendere dispositiva una norma che è imperativa. Onde le condizioni generali d'onere non possono comportare decadenza dalla azione giudiziaria di *reductio ad aequitatem* delle penali manifestamente eccessive, « giacché esse, come fonti normative non aventi forza di legge, dovrebbero essere disapplicate se la comminassero, introducendo una non consentita restrizione alla funzione equitativa affidata al giudice dall'art. 1384 ». Così testualmente la sentenza n. 2766 del 1969, seguita dalla n. 419 del 1974, che, ciò malgrado, hanno escluso l'applicabilità dell'art. 1384 nei rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione. E l'hanno esclusa sotto il riflesso che il giudice, dovendo esercitare il suo potere equitativo con riferimento all'interesse del creditore, non può svolgere una siffatta indagine in seno a un contratto posto in essere dalla p.a. « per l'attuazione dei suoi fini pubblici », poiché ciò « si risolverebbe in una valutazione dell'uso del potere discrezionale... ed in un sindacato di merito del capitolato generale che stabilisce le multe, cioè in un sindacato di merito di un atto amministrativo, non consentito dall'art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E » (v. sentenza n. 2766 del 1969).

Starebbe in ciò, dunque, l'unico ostacolo — per così dire formale e indiretto — che impedisce al giudice l'esercizio della sua funzione equitativa: egli infatti non potrebbe sovrapporre la sua volontà a quella che la p.a. ha già espresso quando ha affidato al contratto la tutela del proprio interesse (per l'attuazione dei suoi fini pubblici). Il che è quanto dire — invertendo i termini del rapporto — che in presenza di un soggetto particolarmente qualificato per la superiorità degli scopi perseguiti, come l'ente pubblico, la valutazione unilaterale che questi abbia fatto del suo interesse contrattuale si sovrappone insindacabilmente alla diversa e pur imparziale valutazione che il giudice possa farne nell'esercizio del potere correttivo a lui conferito dalla legge (quale organo *super partes* e senza restrizioni a *parte obiecti* o a *parte subiecti*).

Assunto, codesto, che potrebbe essere condiviso solo a patto di postulare: per un verso, la subordinazione di un contraente (soggetto privato) al potere poziore dell'altro (ente pubblico), con la conseguenza di una tutela contrattuale sbilanciata dalla parte di quest'ultimo anche nel settore di pertinenza del diritto comune; per altro verso la riserva al contraente favorito (p.a.) di una posizione di immunità rispetto ai poteri decisorî del giudice, che sarebbe libero quindi di esercitarli a carico di una parte (privata) ma non dell'altra (pubblica).

Il che — per quanto ora si dirà — non è sostenibile.

6. — È noto che la pubblica amministrazione gode di poteri di supremazia nei confronti dei consociati e di una posizione di (relativa) indipendenza dalla funzione giudiziaria (ex artt. 2, 4 e 5 legge n. 2248 del 1865, all. E) allorché agisce *iure imperii*, cioè nell'esercizio di quelle potestà di diritto pubblico che, non sulla base del consenso altrui, ma in forza dell'autorità propria, le permettono di raggiungere in modo diretto e immediato le sue finalità istituzionali. Ciò non toglie che essa, al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento, possa entrare in rapporto con i terzi agendo *iure privatorum*, cioè nell'esercizio della comune capacità di diritto privato di cui è tipica espressione l'autonomia contrattuale (art. 1322 c.c.), che trova o rende uguali i soggetti che dell'accordo si avvalgono « per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale » (art. 1321 c.c.). Si capisce che anche in questo campo gli scopi della p.a., appunto perché suoi, non possono essere che pubblici; ma appunto perché perseguiti sulla base di un accordo e non in forza di un atto di autorità, sono pubblici solo in senso mediato e indiretto: ciò perché, dovendosi realizzare per il tramite di un contratto di diritto privato, che offre una tutela paritaria e non privilegiata rispetto all'altro contraente, quegli scopi non rilevano né sono protetti in quanto propri dall'ente pubblico, ma solo se e nella misura in cui lo consente il regolamento negoziale prescelto dalle parti per la composizione degli opposti interessi.

Questa fondamentale distinzione, fra « amministrazione-autorità » (che agisce *iure imperii*) e « amministrazione-contraente » (che agisce *iure privatorum*), è indicativa del diverso statuto giuridico che fa capo all'una o all'altra delle due sfere di attività: dominate, rispettivamente, dal regime pubblicistico dell'atto amministrativo (ex art. 4 e 5 legge del 1865, cit.) e dalla disciplina privatistica del contratto (ex art. 1321 e seg. c.c.).

È precisamente questo il dato da cui occorre procedere e sul quale occorre soffermarsi per inquadrare nei suoi giusti termini il problema che qui interessa.

Quando la pubblica amministrazione, o perché non vuole o perché non può avvalersi della potestà di imperio per la realizzazione diretta e immediata delle sue finalità istituzionali, queste persegue, ma in

via indiretta e mediata, attraverso l'esercizio della sua capacità di diritto privato (per. es.: acquista un terreno invece di espropriarlo o di occuparlo; prende in locazione un immobile invece di requisirlo; commette in appalto un'opera invece di eseguirla in proprio, etc.), la scelta dello strumento contrattuale in luogo di quello autoritario la pone in una situazione giuridica del tutto diversa: sia di fronte ai privati, sia di fronte al giudice. Con tale scelta, infatti, la p.a. viene a collocarsi in una posizione di uguaglianza rispetto al soggetto col quale contratta, accettando per ciò stesso di assoggettarsi alle regole di diritto comune, come a ogn'altra conseguenza — favorevole o svantaggiosa — che da queste regole e da quella posizione deriva nei suoi confronti. E ciò senza che il giudice ordinario, chiamato a dirimere la controversia eventualmente insorta col privato contraente, incontri limiti all'esercizio della sua potestà giurisdizionale o debba subordinare la sua pronuncia a una tutela preferenziale dell'ente pubblico.

Pertanto, una volta che l'interesse della p.a. è stato affidato al contratto di diritto privato, che postula la cooperazione dell'altro contraente su un piano di parità formale, è soltanto su questo piano e sul metro di questo contratto che quell'interesse può e deve essere giudizialmente misurato: al fine appunto di stabilire, nel quadro dell'invocata tutela negoziale, se sia fondata o meno (nell'*an* e nel *quantum*) la pretesa che la creditrice amministrazione ricollega al fatto che l'altra parte non ha eseguito la prestazione promessa o l'ha eseguita tardivamente. Una siffatta pretesa potrà avere per oggetto la risoluzione del contratto per inadempimento (art. 1453 c.c.) o la risoluzione di diritto per l'inutile scadenza del termine essenziale (art. 1457 c.c.) o il pagamento della penale pattuita per il caso di mancato o ritardato adempimento (art. 1382 c.c.) e che « può essere equamente diminuita dal giudice » (art. 1384 c.c.): certo è che quest'ultimo, in tanto potrà pronunciare sull'una o sull'altra delle su indicate istanze, in quanto non gli sia inibita proprio quell'indagine di fatto che la legge gli impone di svolgere in merito. Si tratta precisamente di accertare, e con riferimento a tutti e tre i casi ora ipotizzati, l'interesse che aveva il creditore all'esatto adempimento della prestazione mancata o ritardata. Infatti: nel primo caso « il contratto non si può risolvere se l'adempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra » (art. 1455 c.c.); nel secondo caso il contratto s'intende risolto solo « se il termine fissato per la prestazione di una delle parti deve considerarsi essenziale nell'interesse dell'altra » (art. 1457 c.c.); nel terzo caso — del quale qui specificamente si discute — la penale può essere diminuita equamente dal giudice se il suo ammontare è « manifestamente eccessivo, avuto sempre riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento » (art. 1384 c.c.).

Orbene, questo interesse — la cui valutazione è rimessa al giudice ed è indispensabile per risolvere la controversia — deve essere riguardato esclusivamente dal punto di vista contrattuale e oggettivo. « Contrattuale » in quanto interno e non esterno al contratto, il quale non può tutelare altri interessi fuor di quelli che ineriscono alla sua struttura e alla sua funzione, concretandone la causa (cfr. artt. 1321, 1325, 1372, c.c.): per cui se, con l'attesa prestazione, taluna delle parti — soggetto privato o ente pubblico — intendeva perseguire scopi estranei o ulteriori o indiretti rispetto al contenuto del negozio posto in essere, di codesti fini, che trascendono il mezzo tecnico prescelto, non si può né si deve tener conto. L'interesse, oltre che contrattuale, deve essere poi « oggettivo », nel senso che l'esistenza e l'importanza di esso si giudicano dalla intrinseca natura dell'affare o dall'indole stessa della prestazione o, comunque, dalla comune volontà delle parti quale risulta oggettivata nelle clausole contrattuali; non rileva quindi la mera considerazione soggettiva che, al di fuori di un diretto e controllabile aggancio alla realtà negoziale, il singolo contraente — privato o p.a. — ritenga di poter fare del suo interesse. Il quale, in definitiva, atteso il carattere patrimoniale del contratto (art. 1321 c.c.) e della prestazione che ne forma oggetto (art. 1174 c.c.), va commisurato al valore economico dell'attesa prestazione e al disvalore che la sua mancanza produce nel patrimonio del deluso creditore. Onde, a seconda che costui possa o no procurarsi *aliunde* il bene promesso, la lesione dell'*id quod interest* si concreterà rispettivamente nel maggior costo della prestazione vicaria o nelle conseguenze economiche negative della prestazione mancata: senza però che, nell'un caso o nell'altro, il creditore possa vantare e il giudice debba accertare l'esistenza di scopi eccedenti o ulteriori rispetto a quelli riconducibili alla nozione di interesse nel senso « contrattuale », « oggettivo » ed « economico », come innanzi precisato.

Se questo e non altro, dunque è l'interesse che deve essere apprezzato dal giudice per stabilire se « l'ammontare della penale è manifestamente eccessivo » (art. 1384 c.c.), non si vede come una tale indagine possa essere impedita dal fatto che il creditore sia un ente pubblico.

Dire che la pronuncia del giudice verrebbe in tal caso a coinvolgere o pregiudicare le finalità pubblicistiche perseguite dall'ente, è proposizione della cui inesattezza, dopo quanto si è esposto, non può dubitarsi: si è già visto, infatti, che l'uso dello strumento contrattuale rende mediate e indirette quelle finalità, mentre l'interesse pubblico che ad esse si riconnette è del tutto diverso e non coincidente con l'interesse contrattuale nel senso sopra chiarito. Non senza aggiungere che, a voler differenziare e salvaguardare la posizione contrattuale della p.a. in grazia di quell'interesse pubblico che sempre essa ha di mira (pur se in via mediata e indiretta), mai allora sarebbe possibile configurare un'attività

di diritto privato dell'ente pubblico, né mai vi sarebbe una uguale dignità degli interessi in conflitto davanti al giudice ordinario (cfr. sul punto, in motivazione, S.U. n. 1169 del 1973).

Parimenti errata si rivela l'affermazione secondo cui il giudizio espresso dal magistrato, intorno all'ammontare (eccessivo o meno) della penale, verrebbe a invadere il campo della discrezionalità amministrativa.

Se con ciò si intende dire che il magistrato non può ridurre la misura di una penale già determinata dalla p.a. in una disposizione del capitolato generale, in quanto l'esercizio del potere giudiziale sarebbe: a) da un lato precluso dalla forza normativa di tale disposizione; b) dall'altro incompatibile con la scelta discrezionale da cui essa trae origine, è agevole replicare che, in realtà, non sussiste né l'uno né l'altro dei due prospettati ostacoli. Non il primo (*sub a*) perché il contrasto fra una norma di legge, per di più inderogabile (come l'art. 1384 c.c.), e una norma regolamentare di segno contrario (come quella contenuta nel capitolato) si risolve con la prevalenza di quella su questa e non viceversa (artt. 1 e 4 disp. prel.); onde una disposizione eventualmente preclusiva del potere riduttivo concesso al giudice sarebbe senz'altro da disapplicare, in quanto non conforme alla legge (art. 5 legge n. 2248 del 1865, cit.). Rimosso il primo ostacolo, cade anche il secondo (*sub b*), poiché la scelta discrezionale sulla cui base l'autorità ha fissato nel capitolato l'ammontare della penale, in via astratta e generale, non viene rimessa in discussione né tanto meno intaccata dalla pronuncia del giudice. Questo infatti — senza esercitare alcun sindacato di merito sulla disposizione regolamentare, che in quanto tale non forma oggetto di revoca o di modifica, ma di semplice disapplicazione per la parte contrastante con l'art. 1384 c.c. — si limita a statuire se nel caso concreto, e solo nel caso concreto, l'ammontare della penale prevista dalla clausola corrispondente alla norma del capitolato (recepita o richiamata nel negozio) sia o no « manifestamente eccessivo, avuto sempre riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento » (art. 1384): interesse che, ovviamente, non è sempre il medesimo, prestandosi a una differente valutazione secondo le mutevoli circostanze del caso. Oggetto dell'indagine giudiziale, dunque, non è la norma regolamentare in quanto tale ma in quanto inserita nel singolo rapporto per cui è causa, ossia la clausola contrattuale corrispondente. E poiché l'altro termine di confronto è l'interesse del creditore all'adempimento, che — giova ancora ribadirlo — va inteso in senso « contrattuale, oggettivo, economico » e non già con riferimento all'interesse pubblico sotteso alla formazione del capitolato, o mediamente perseguito a mezzo del negozio, non v'è nulla da cui possa dedursi che il giudice, nello svolgere l'indagine e nell'emettere la pronuncia di cui all'art. 1384 c.c., venga a invadere il campo riservato alla discrezionalità amministrativa.

Se poi si vuole sostenere che, così operando, il magistrato finisce col sostituire la sua volontà a quella che fu espressa dalla p.a. nello stipulare il contratto, la fragilità dell'assunto risulta ancora più evidente. E sotto molteplici aspetti. Si deve in primo luogo osservare, tenendo presente la già sottolineata distinzione fra amministrazione « autorità » (che agisce *iure imperii*) e amministrazione « contraente » (che agisce *iure privatorum*), che i limiti posti al giudice ordinario nei confronti di quella non valgono nei confronti di questa: per cui, se la volontà espressa in un atto amministrativo non può essere modificata dall'a.g.o. (ex art. 4 legge n. 2248 del 1865, cit.), lo stesso divieto non si estende al contratto di diritto privato, che è interamente regolato — salvo speciali deroghe — dalla legge comune. E inoltre da osservare che, attesa la posizione di formale parità in cui si trovano i due contraenti (soggetto privato ed ente pubblico) e considerata la sintesi negoziale cui dà luogo « l'accordo delle parti » (artt. 1321 e 1325, n. 1, c.c.), non vi è una volontà dell'un contraente che emerga o prevalga su quella dell'altra, ma la « comune intenzione » di entrambi (arg. ex artt. 1321 e 1362 c.c.): il che significa che il giudice, quando riduce la penale convenuta nel contratto, non modifica la volontà della (contraente) amministrazione più di quanto non modifichi la concorde volontà del contraente privato, l'una e l'altro essendo ormai fuse e indistinguibili nell'unità della clausola contrattuale. Ed è appunto sul contenuto di questa clausola — espressione di una volontà comune, non della sola amministrazione — che si esercita il potere equitativo previsto con norma inderogabile dall'art. 1384 c.c.; il cui scopo — come si è detto — è di consentire al giudice, a tutela di un interesse generale e anche contro l'accordo delle parti, la possibilità di rivedere la misura della pattuita penale, rivalutarla nel contesto della singola vicenda contrattuale, confrontarla con l'interesse leso e, se appare manifestamente eccessiva, ridurne l'ammontare per riportarla ad equità. Solo così si può mitigare l'asprezza di una pena privata che, se applicata nella sua totalità, condurrebbe a sconfinamenti dell'autonomia contrattuale oltre certi limiti di equilibrio: limiti che la coscienza sociale, di cui il giudice si fa interprete e tutore, richiede invece siano salvaguardati mediante l'uso di quello strumento correttivo all'uopo predisposto dalla legge (art. 1384 c.c.). Strumento senza dubbio eccezionale, dato che la regola è la non modificabilità dei patti *ope iudicis*; ma nei pur rari casi in cui la legge lo prevede, conferendo al magistrato un potere d'intervento sostitutivo o modificativo della volontà contrattuale (come nel caso appunto dell'art. 1384; cfr. anche l'art. 1526, comma 2, c.c.), l'esercizio di un tale potere non è condizionato *ratione subiecti*, né incontra altre limitazioni fuor di quelle stabilite dalla norma che lo legittima. E si è visto che il principio di parità, su cui si fonda la disciplina giurisprivatistica del contratto,

non annette rilevanza alla qualità soggettiva (privata o pubblica) del contraente che invoca o subisce il rimedio; onde l'art. 1384 c.c., come è applicabile nei confronti dell'uno (soggetto privato), così lo è nei confronti dell'altro (ente pubblico).

7. — Dopo quanto si è esposto per dimostrare che nessuno ostacolo si oppone all'applicabilità dell'art. 1384 c.c. nei rapporti contrattuali con la p.a., occorre ora darsi carico nei contrari rilievi che sono stati avanzati dalla difesa erariale nella memoria illustrativa del ricorso.

Ma si tratta di rilievi che, già alla stregua delle considerazioni che precedono e con l'aggiunta di quelle che seguono, riesce agevole confutare, siccome infondati o inconferenti.

A) Così, anzitutto, è a dirsi dell'obiezione secondo la quale la p.a. « non può assumere impegni o concludere contratti se non nei modi e nelle forme stabilite dalla legge e dai regolamenti »: ciò infatti attiene ai presupposti di esistenza e validità del *vinculum iuris* che l'ente pubblico viene a stringere col privato contraente, ma la cosa non spiega alcuna influenza sul problema del quale si discute. È chiaro che se ricorre una causa di invalidità (sia essa prevista dal codice civile o dalle speciali norme che regolano la formazione e la dichiarazione della volontà dell'ente pubblico), il problema non sorge neppure, poiché il giudice, anche in una controversia fra due soggetti privati, in tanto può esercitare il potere di riduzione della penale (ex art. 1384) in quanto il contratto che la contiene sia giuridicamente valido ed efficace, solo un tal negozio essendo suscettibile di quella riduzione equitativa *ope iudicis* che, altrimenti, non ha modo di esplicarsi nei confronti di un contratto (che deve essere dichiarato) nullo e, come tale, improduttivo di qualsiasi effetto.

B) Così pure è a dirsi dell'obiezione secondo cui, dovendo la p.a. far presente « a quali penali la controparte andrà incontro » in caso di mancato o tardivo adempimento, « è giusto e doveroso che lo faccia in modo predeterminato con caratteri di generalità e di uguaglianza... senza lasciare spazio a trattative specifiche su un punto così delicato »: affermazione senz'altro accettabile, ma del tutto irrilevante. Non si dubita invero del potere che spetta alla p.a. di predeterminare nei suoi capitoli le condizioni generali di contratto e di imporle a chi vi aderisce senza poterla discutere; né si dubita della validità di tali condizioni, compresa quella che prevede la misura della penale. Si è appena ricordato, anzi, che la validità della relativa clausola — corrispondente alla norma del capitolo — è proprio il presupposto in forza del quale si rende in pratica possibile la riduzione *ope iudicis* (ex art. 1384 c.c.). Ciò per l'appunto postulando un negozio, in sé valido e lecito, che la legge lascia al controllo e alla eventuale revisione equitativa del giudice. E si è in precedenza chiarito che, quando il magistrato riduce

la penale, ciò egli fa a seguito di una indagine che ha per oggetto diretto e immediato, da un lato, la clausola negoziale (non la corrispondente norma regolarmente), dall'altra le ripercussioni dell'inadempimento sull'interesse economico leso (non quindi su altri interessi); onde la sua pronuncia, legata a una puntuale valutazione delle circostanze che caratterizzano il caso preso in esame (e non tutti gli altri casi possibili), rimane circoscritta al singolo contratto, senza coinvolgere né sindacare la misura della penale quale risulta fissata nel capitolato generale e che sarà suscettibile di integrale applicazione quante volte non si riveli « manifestamente eccessiva » avuto riguardo alle concrete e variabili circostanze del caso.

C) Non giova obiettare che « il contratto, una volta stipulato, deve essere approvato dall'organo competente perché vincoli la p.a. »: infatti, posta la distinzione fra l'atto e l'oggetto del controllo, una cosa è il provvedimento amministrativo che approva, altra è il contratto che viene approvato, solo su questo e non su quello incidendo la pronuncia equitativa del giudice. L'atto di approvazione, come non vale a sanare un contratto, se esso è viziato, così non vale a sottrarlo alla correzione *ope iudicis* quando questa — come nel caso appunto dell'art. 1384 c.c. — è ammessa dalla legge.

Né è fondato il rilievo secondo cui l'a.g.o. non potrebbe esercitare un tal potere « senza influire sull'attività tipicamente amministrativa che precede e segue la stipula del contratto stesso, in spregio ai divieti posti dalla legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo ». Si è già spiegato, invero, che questi divieti non valgono per le controversie sui contratti di diritto privato: riguardo ai quali l'attività antecedente e susseguente che la p.a. svolge per valutarne da parte sua la regolarità e la convenienza non toglie che l'a.g.o., nell'esercizio della sua potestà giurisdizionale e proprio al fine di dirimere la lite insorta fra i due contraenti (ente pubblico e soggetto privato), possa e debba pronunciarsi nelle forme repressive che sono tipiche di questa materia, come per es. annullando il contratto o dichiarandolo invalido o inefficace, qualora esso — malgrado il contrario avviso della p.a. — risulti privo di un elemento essenziale o viziato o contrario alla legge o esorbitante dai limiti posti all'autonomia contrattuale (cfr. nell'ordine gli artt. 1325, 1427 e seg., 1418, 1322 c.c.). E non si vede perché il noto divieto, che in tutti questi casi e in altri consimili — come ammette la stessa difesa erariale — non può *ratione materiae* operare, dovrebbe essere di ostacolo, nella medesima materia, ad una pronuncia giudiziale del tipo previsto dall'art. 1384 c.c.: quando il magistrato, in forza di un potere di equità conferitogli espressamente (e sia pure eccezionalmente) dall'ordinamento, è legittimato a un intervento sostitutivo o correttivo (anziché repressivo) della volontà negoziale, per



togliere al contenuto di una clausola, in sé valida, quell'eccesso che la rende iniqua. Ma iniqua — è bene ribadirlo — in quanto viene giudicata tale nella sua applicazione al caso concreto e « avuto sempre riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento » del singolo contratto di cui si discute: non, quindi, in quanto venga criticata come condizione generale tipo o come norma regolamentare, dettata per una serie indefinita di contratti e suscettibile di utile applicazione in altre fattispecie.

D) La difesa erariale si è poi richiamata alla giurisprudenza che esclude l'applicabilità degli artt. 1341 e 1342 c.c. nei confronti dei contratti predisposti dalla p.a. — il cui operato si ispira a finalità di interesse generale — per dedurne che analoga opinione dovrebbe valere anche per l'art. 1384 c.c. attesa l'identità della *ratio*, consistente a suo avviso nel « sottrarre il contraente debole alla sopraffazione del contraente forte, il quale può profittare di tale sua qualità per imporre all'altro condizioni inique ». Ma è una analogia che non regge. Scopo degli artt. 1341 e 1342 c.c. è di attenuare la posizione di vantaggio economico in cui si trova la parte che predisponde le condizioni generali di contratto, rispetto al contraente che ad esse aderisce senza discuterle e talora senza conoscerle: per questo il comma 2 dell'art. 1341 (richiamato dal comma 2 dell'art. successivo) stabilisce che « in ogni caso non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto », talune condizioni che la legge considera vessatorie, o perché favoriscono la posizione del predisponente o perché aggravano quella dell'aderente. Ora, a parte il duplice rilievo che fra tali condizioni non è compresa la clausola penale e che questa grava sul debitore della prestazione, il quale non sempre è il contraente più debole, sta di fatto che la funzione dell'art. 1341 si esaurisce nell'imporre l'onere della specifica approvazione scritta: soddisfatto quest'onere, null'altro occorre affinché le condizioni approvate, e fra esse anche il patto più vessatorio, producano *inter partes* tutti i loro effetti (art. 1321, 1322, 1372 c.c.), senza che al giudice sia dato in alcun modo di impedirli o correggerli mediante una revisione equitativa del regolamento negoziale. Proprio questa, invece, è la funzione che l'art. 1384 c.c. assegna al giudice quando gli conferisce il potere di ridurre la penale « manifestamente eccessiva »: a nulla rileva che essa sia stata o no predisposta dal contraente più forte o che venga o no a gravare sul contraente più debole, perché lo scopo della norma, a parte la tutela del singolo debitore, sta soprattutto nella salvaguardia di quell'interesse generale che, malgrado e contro l'accordo delle parti, esige — come si è detto — che non si verifichi uno sconfinamento dell'autonomia contrattuale oltre certi limiti di equilibrio. Ebbene, lo stabilire nel caso concreto se, e di quanto, questa frontiera sia stata oltrepassata forma oggetto di una puntuale indagine di fatto, che rientra nel potere discrezionale del giudice di merito. La cui funzione equitativa,

appunto perché a lui affidata quale organo *super partes*, non può di certo essere preclusa o impedita dalla qualità soggettiva (pubblica o privata) dell'una o dell'altra delle due parti in causa.

E) Dire che, nelle penali dei contratti stipulati dall'Amministrazione, il fine pubblico da questa perseguito fa sì che « l'elemento di coercizione all'adempimento è quanto meno prevalente, se non esclusivo, in ragione di un interesse non meramente patrimoniale » — come ancora afferma la ricorrente — non è un valido argomento per negare al giudice quel potere di riduzione della penale che la legge gli concede. Non lo è sotto il profilo della insindacabilità del fine pubblico, al quale mira (ma in via mediata e indiretta) l'amministrazione « contraente », perché non è di questo fine — estraneo in sé alla causa del contratto — che deve occuparsi il magistrato, la cui indagine verte esclusivamente sul rapporto fra l'ammontare della penale e l'interesse del creditore, inteso nel senso « contrattuale oggettivo economico » di cui sopra si è ampiamente discusso. Non lo è neppure sotto il profilo delle scelte discrezionali che l'amministrazione « autorità » ha adottato nel formulare il capitolato generale contenente la penale, perché questa, venendo in esame pel suo concreto inserimento nello specifico rapporto contrattuale, non perde il suo carattere di pena privata, che, come tale, è soggetta al controllo equitativo *ope iudicis*. Non lo è infine sotto il profilo della prevalenza che, per un tal genere di penali, dovrebbe riconoscersi alla funzione coercitiva o sanzionatoria rispetto a quella puramente risarcitoria, perché ciò non toglie che la misura della pena pecuniaria possa ugualmente impingere in quel « manifesto eccesso » ad evitare il quale sta appunto la norma inderogabile da cui trae fondamento il potere correttivo del giudice.

Cade così l'ultima obiezione che, con la memoria illustrativa del suo ricorso, la difesa dello Stato ha prospettato contro l'applicabilità dell'art. 1384 c.c. nei rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione. - (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Pl., 20 gennaio 1978, n. 1 - Pres. Uccellatore, Est. Catalozzi - Banco di Roma (avv. Sandulli) c. Prefetto di Salerno (avv. Stato Imponente), Comune di Cuccaro Vetere e Consoli (n.c.) - Appello avverso ordinanza T.A.R. Campania 20 aprile 1977, n. 1748.

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Estensione dell'impugnabilità alle ordinanze di sospensione - Ammissibilità - Sussiste.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Ordinanze di sospensione - Procedura innanzi al Consiglio di Stato - Rito camerale - Necessità.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Ordinanza sulla sospensiva - Decisione del Consiglio di Stato in sede di appello - Cessazione degli effetti.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Giudizio di impugnazione - Appello avverso ordinanza pronunciata sull'istanza di sospensiva - Termine di 60 giorni - Applicabilità.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato - Applicabilità dell'istituto della revocazione - Sussiste.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato - Revoca per fatti sopravvenuti - Individuazione dell'organo giurisdizionale competente a pronunciare la revoca.**

**Prefetto - Conferimento d'ufficio di esattoria comunale - Istanza di sospensione del provvedimento - Presupposti per l'accoglimento - Individuazione.**

*Poiché l'ordinanza emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale in camera di consiglio, che pronunci sull'istanza di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, riveste natura decisoria in quanto volta a dirimere la lite cautelare con effetti analoghi a quelli della sentenza e con conseguente attribuzione, a favore di una delle parti, di posizioni di vantaggio tutelate dalla legge, non sussistono ragioni valide per escluderne l'appellabilità al Consiglio di Stato ex art. 28, 2° co. L. 6 dicembre 1971, n. 1034 da parte del soggetto soccombente (1).*

(1-7) Sulla appellabilità delle ordinanze di sospensione dei T.A.R. la Sez. IV con ordinanza 14 giugno 1977, n. 41 aveva ritenuto di dover deferire la relativa questione alla Adunanza Plenaria dopo essersi in precedenza espressa in senso

*È richiesta la forma della pronuncia in camera di consiglio in ordine alle decisioni da parte del Consiglio di Stato sugli appelli avverso le ordinanze con cui il T.A.R. abbia pronunciato sulle istanze di sospensione proposte dai ricorrenti in primo grado (2).*

*La decisione di sospensione del provvedimento impugnato, adottata dal Consiglio di Stato in sede di impugnazione avverso la pronuncia del T.A.R. sulla medesima istanza di sospensione cessa di produrre effetti non appena intervenga la pubblicazione della sentenza che decida il merito in 1° grado, pubblicazione comunque idonea, altresì, a far dichiarare la carenza sopravvenuta di interesse del procedimento cautelare che non risulti nel frattempo definito (3).*

*Per la proposizione dell'impugnativa avverso le ordinanze del T.A.R. che pronuncino sulle domande di sospensione del provvedimento impugnato trova applicazione lo stesso termine di 60 giorni previsto per l'appello avverso le sentenze del T.A.R. (4).*

*Poiché l'ordinanza con cui il T.A.R. pronuncia sulla sospensione del provvedimento impugnato ha natura sostanziale di sentenza, nei confronti della stessa trova applicazione l'istituto della revocazione come disciplinato dagli artt. 28, 1° co., L. 6 dicembre 1971, n. 1034 e 395-396 c.p.c. (5).*

*Qualora il mutamento della situazione di fatto, che giustifichi la istanza di revoca del provvedimento adottato sulla domanda di sospensione dell'atto impugnato, sia intervenuto dopo l'inutile decorso del termine per appellare l'ordinanza del T.A.R. che ha deciso sulla sospensiva, la domanda di revoca di quest'ultima dovrà essere presentata al T.A.R., mentre essa andrà presentata al Consiglio di Stato qualora il mutamento sia intervenuto dopo che detto organo, adito in sede di impugnazione dell'ordinanza di sospensiva, si sia pronunciato in sede di appello sulla sospensione medesima (6).*

*I presupposti per l'accoglimento della istanza di sospensiva di un decreto prefettizio di conferimento d'ufficio ad un istituto di credito dell'esattoria comunale in caso di vacanza esattoriale possono individuarsi*

---

affermativo con ordinanza 22 aprile 1977, n. 28 (in *Il Consiglio di Stato* 1977, I, 563), con la quale peraltro la Sezione si era posta in netto contrasto con il diverso orientamento delle Sezz. V e VI (delle quali ricordiamo le decisioni Sez. V, 12 luglio 1974, n. 386, in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 958; 29 ottobre 1976, n. 1323, *ivi*, 1976, I, 1060; Sez. VI 14 marzo 1975, n. 107, *ivi*, 1975, I, 347; 3 giugno 1975, n. 183, *ivi*, 1975, I, 920).

Sull'argomento in dottrina cfr. JANNOTTA R., *Sull'appellabilità del provvedimento del Tribunale Amministrativo Regionale in materia di sospensiva*, in *Riv. dir. proc.* 1975, 160; SATTI F., *Sospensione del provvedimento impugnato e doppio grado di giudizio*, in *Foro It.* 1977, III, 233; GARGIULO, *Sulla ammissibilità della domanda di sospensione delle decisioni giurisdizionali amministrative*, in *Foro It.* 1948, III, 183.

L'Adunanza Plenaria ha ritenuto impugnabile il provvedimento che decide sulla sospensione per effetto della natura decisoria del medesimo, in rispetto

nelle seguenti circostanze: a) non manifesta infondatezza del ricorso; b) sussistenza di danno irreparabile a causa della non risarcibilità delle perdite subite per effetto dell'accoglimento del gravame proposto in prime cure; c) concreta possibilità che l'interesse pubblico alla regolare percezione delle entrate comunali venga idoneamente garantito attraverso la nomina di delegati governativi per l'affidamento consensuale del servizio di esattoria (7).

---

della interpretazione logico-sistematica degli artt. 125, 2° comma, 3, °1 comma, 100, 1° comma e 103, 1° comma, della Costituzione e in conformità, altresì, al consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui si era in passato ritenuto costantemente che fossero appellabili al Consiglio di Stato le pronunzie delle Giunte Provinciali Amministrative in sede giurisdizionale sulle domande di sospensione (che dovevano essere emanate con decreto motivato ai sensi degli artt. 8 l. 6837/1890; 8 t.u. 639/1907 e 11 t.u. 1058/1924) pur in assenza di una esplicita previsione normativa al riguardo (cfr. ad es. Sez. V, 30 aprile 1965, n. 468, in *Il Consiglio di Stato* 1965, I, 736).

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Pl., 7 febbraio 1978, n. 4 - Pres. Uccellatore - Est. Caianiello - Soc. Otanid (avv. Prosperetti) c. Giunta Regionale Toscana (avv. Stancanelli) e Comitato provinciale caccia di Grosseto (n.c.); Aliano (avv. Troccoli) c. Provveditore agli studi di Bari (avv. Tarin) e Fiore ed altro (n.c.); Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Onufrio) c. Pannuti (avv. Bellini) e Baccellini (n.c.) - *Appello T.A.R. Toscana* 30 luglio 1974, n. 51 e *T.A.R. Umbria* 22 maggio 1976, n. 103.

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Facoltà dell'Amministrazione - Decisione tardiva - Preclusione.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Facoltà dell'Amministrazione - Decisione tardiva - Preclusione - Relazione con l'art. 24 della Costituzione - Effetti.**

**Atto amministrativo - Illegittimità - Mancata impugnativa - Effetti - Idoneità ad incidere sui rapporti giuridici preesistenti - Sussiste.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Provvedimento emanato dopo la scadenza del termine di 90 giorni - Natura - Atto confermativo.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Decisione esplicita tardiva - Rapporto con il giudizio instaurato avverso il silenzio-rigetto - Effetti.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Tardiva decisione di accoglimento - Effetti.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Intervento d'ufficio di autorità gerarchicamente sopraordinata - Ammissibilità - Sussiste.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Silenzio-rigetto - Termine di 90 giorni ex art. 6 d.P.R. 1199/1971 - Sfera di applicazione - Estensione ai ricorsi in materia scolastica ex art. 11 l. 13 giugno 1969, n. 282 - Sussiste - Effetti.**

*In forza del principio generale del ne bis in idem, che esclude la possibilità per l'Amministrazione di tornare sopra una decisione già emanata, principio applicabile anche ai comportamenti dell'Amministrazione qualificabili come decisioni vere e proprie, resta preclusa la possibilità di emanare decisioni su ricorsi gerarchici dopo la scadenza del termine di 90 giorni di cui all'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, poiché il silenzio mantenuto per detto termine concretizza un vero e proprio rigetto del ricorso, non già un semplice rifiuto di decisione (1).*

*La circostanza che la scadenza del termine di 90 giorni, previsto dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 precluda all'Autorità sopraordinata di pronunciare sul merito del ricorso non contrasta con l'art. 24, 1° co., della Costituzione, considerato che quest'ultimo è idoneo ad assicurare al cittadino la sola tutela giurisdizionale di legittimità, non già quella di merito attuabile — nel silenzio della Costituzione — solo nei limiti ritenuti dal legislatore ordinario (2).*

*Fatta eccezione per l'ipotesi di atto emanato da un organo amministrativo che risulti carente in radice del potere di sacrificare, incidere in un diritto soggettivo, nelle altre ipotesi, malgrado l'atto amministrativo risulti affetto da uno dei tre vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere, se non è stata proposta tempestiva, rituale impugnazione, esso, ancorché invalido, è pur sempre efficace, imperativo e, conseguentemente, idoneo ad incidere sui rapporti giuridici preesistenti (3).*

*Poiché è da attribuire natura di atto meramente confermativo del rigetto tacito alla decisione su ricorso gerarchico, emanata dalla competente autorità amministrativa successivamente alla scadenza del termine di 90 giorni previsto dall'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, tale*

---

(1-8) Decisione esatta e pienamente da condividere, in quanto contribuisce, con ampia e chiara motivazione, ad eliminare — e forse definitivamente — molti dubbi sorti in merito al coordinamento fra l'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e l'art. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Sul rapporto fra ricorso gerarchico e ricorso giurisdizionale cfr. da ultimo Ad. pl. 27 gennaio 1978, n. 2, in *Il Consiglio di Stato* 1978, I, 8; Ad. pl. 3 febbraio 1978, n. 3, *ivi* 1978, I, 141. In dottrina cfr. FAVARA F., *Il ricorso amministrativo dopo la istituzione dei Tribunali regionali amministrativi*, in *Riv. dir. proc.* 1972, 619; MAFFEZZONI, *Il ricorso gerarchico come presupposto di quello giurisdizionale e di quello straordinario al Capo dello Stato*, in *Foro amm.vo* 1975, II, 493.

sopravvenuta, tardiva pronuncia — in difetto di tempestiva impugnazione avverso il silenzio-rigetto — non consente la riapertura del termine per proporre ricorso giurisdizionale amministrativo, fatta eccezione per l'ipotesi in cui dal contesto della motivazione della decisione esplicita tardiva non risultino lesioni di altre situazioni soggettive, idonee a legittimare una diversa impugnativa a carattere autonomo (4).

Ove l'Amministrazione adita con ricorso gerarchico emani una decisione esplicita di rigetto successivamente alla scadenza del termine di 90 giorni previsto dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, e nel frattempo il soggetto interessato abbia comunque provveduto a proporre ricorso giurisdizionale amministrativo avverso il silenzio-rigetto, non sussiste alcuna esigenza per il privato di proporre anche impugnazione in sede giurisdizionale avverso la pronuncia esplicita di rigetto che resta assorbita non solo dall'oggetto della precedente impugnazione in sede giurisdizionale (oggetto costituito pur sempre dall'atto originariamente impugnato con il ricorso gerarchico), ma altresì dalla emananda sentenza dell'organo giurisdizionale adito, che si sovrappone al provvedimento tardivo di rigetto; né quest'ultimo è idoneo a produrre la cessazione della materia del contendere, la quale, a norma dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 1034/1971, si verifica solo se risulti interamente soddisfatto l'interesse del ricorrente dedotto in giudizio (5).

Ove l'Amministrazione, adita con ricorso gerarchico, emani una decisione esplicita di accoglimento successivamente alla scadenza del termine di 90 giorni previsto dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e nel frattempo il soggetto ricorrente abbia comunque provveduto a proporre ricorso giurisdizionale amministrativo avverso il silenzio-rigetto, la tardiva decisione di accoglimento si risolve in una revoca del silenzio-rigetto e pertanto — in difetto di controinteressati che possano far valere l'illegittimità della stessa decisione tardiva di accoglimento — ben può essere pronunciata, ex art. 23, ultimo comma, L. 6 dicembre 1971, n. 1034, la cessazione della materia del contendere da parte dell'Organo adito in sede giurisdizionale avverso il silenzio-rigetto; qualora, invece, vi siano controinteressati, ai medesimi è conferita la facoltà di proporre, nell'ordinario termine di decadenza, impugnativa in sede giurisdizionale avverso la decisione tardiva di accoglimento, al fine di farne valere l'illegittimità in relazione alla emanazione avvenuta tardivamente e cioè dopo la consumazione del potere di reiezione e la conseguente produzione degli effetti del silenzio-rigetto (6).

L'autorità sovraordinata, che risulti anche titolare di poteri di intervento d'ufficio e che decida di esercitarli nei limiti e con le forme previste dall'ordinamento, ben può esplicare tale potere di intervento anche oltre il decorso del termine di 90 giorni previsto dall'art. 6 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, trattandosi di poteri che esulano da quelli attri-

buiti dalla disciplina sui ricorsi gerarchici e quindi non potendosi ritenere applicabile ai primi i principi posti per detta disciplina (7).

Ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 1199/1971 la disciplina posta da detto testo normativo appare applicabile ad ogni tipo di ricorso amministrativo (gerarchico proprio, improprio o atipico), eccezion fatta — come previsto dal 2° comma di detto art. 1 — per gli atti dei Ministri, di Enti pubblici o di organi collegiali, e pertanto tale disciplina trova applicazione anche alla categoria dei ricorsi previsti dall'art. 11 della legge n. 282 del 1969, che riguardano l'impugnativa dinanzi alla Commissione provinciale di atti non definitivi di organi statali (capi di istituto, provveditori agli studi, etc.); ne consegue l'applicabilità a tale categoria di ricorsi anche dell'art. 17 d.P.R. 1199/1971, a norma del quale debbono ritenersi abrogate « tutte le disposizioni contrarie al presente decreto e con esso incompatibili », con l'ulteriore effetto dell'abrogazione tacita per incompatibilità della disposizione contenuta nell'art. 11 della citata L. 282/1969 laddove viene previsto il più breve termine di 30 giorni per la qualificazione del silenzio come rigetto; anche nei confronti della Commissione dei ricorsi presso i provveditori agli studi dovrà applicarsi il termine di 90 giorni, previsto dall'art. 6 d.P.R. 1199/1971, decorso il quale il ricorso si intenderà respinto (8).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 gennaio 1978, n. 6 - Pres. (ff) Pezzana, Est. Iannelli - Sciacca (avv. Conti) c. I.N.C.I.S. e I.A.C.P. di Roma (avv. Bertuccelli).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione passiva - Cessione in proprietà di alloggi dell'edilizia popolare ed economica - Legittimazione passiva dell'I.A.C.P. - Sussiste.**

**Competenza e giurisdizione - Controversia relativa al diritto di riscatto di alloggi dell'edilizia popolare ed economica - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussiste.**

*Sussiste la legittimazione passiva esclusiva dell'I.A.C.P. nei ricorsi relativi alla materia della cessione in proprietà di alloggi dell'edilizia popolare ed economica costruiti dall'I.N.C.I.S., e ciò in quanto l'I.A.C.P. è stato costituito destinatario del patrimonio immobiliare ex I.N.C.I.S. (1).*

*I giudizi nei quali si controverte sul diritto al riscatto di un alloggio dell'edilizia popolare ed economica spettano al Giudice Ordinario in quanto sono normativamente predeterminati sia i presupposti, il prezzo, l'oggetto e le modalità per aspirare alla cessione, sia la categoria dei soggetti destinatari della cessione (2).*

(1-2) Giurisprudenza costante per entrambe le massime. Cfr. ad es., sulla seconda massima, Sez. IV, 30 agosto 1977, n. 751, in *Il Consiglio di Stato* 1977, I, 1292.



CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 24 gennaio 1978, n. 43 - Pres. (ff.) Pezzana, Est. Scarascia Mugnozza - Russo (avv. Borgiani) c. Ministero Finanze (avv. Stato Azzariti).

**Impiego pubblico - Ricevitori del lotto - Applicabilità del t.u. sul pubblico impiego - Sanzioni - Estensione - Limiti.**

*Qualora venga irrogata una sanzione disciplinare a carico di un ricevitore del lotto a distanza di oltre quattro anni dalla contestazione dell'addebito, va pronunciata l'illegittimità per eccesso di potere del provvedimento stesso poiché la particolare disciplina di cui al R.D. 25 luglio 1940 n. 1077 che regola tale categoria non esclude l'applicabilità alla medesima dei principi dettati dal T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 per gli impiegati dello Stato (1).*

---

(1) Cfr. in termini, Sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1042, in *Il Consiglio di Stato* 1964, I, 1696.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 febbraio 1978, n. 72 - Pres. (ff.) Pezzana - Est. Schinaia - Sindaco di Genova (avv.ti Germani, Molle e Romanelli) c. Soc. Torrington (avv.ti Camilli e Minieri), Parodi ed altri (n.c.) Prefetto di Genova ed altri (n.c.). *Appello T.A.R. Liguria* 23 giugno 1976 n. 209.

**Comune - Organi dell'Amministrazione - Sindaco che agisce come ufficiale di governo - Equiparabilità - Esclusione - Effetti ai fini del patrocinio in giudizio.**

**Requisizione - Intervento del Sindaco nella qualità di Ufficiale di Governo - Natura sussidiaria del relativo potere - Limiti - Effetti.**

*Qualora il Sindaco agisca nella qualità di Ufficiale di Governo, esso non va equiparato ad un organo dell'Amministrazione dello Stato, né ad un dipendente statale in senso tecnico e pertanto non trovano applicazione nei suoi confronti le norme sul patrocinio erariale dell'Avvocatura dello Stato previste dal R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 (1).*

---

(1-2) Nel caso di specie il Sindaco aveva richiesto il patrocinio erariale, che non era stato peraltro accordato non ricorrendo le condizioni che abilitano l'Avvocatura dello Stato ad assumere, eccezionalmente, il patrocinio del Sindaco; cosicché il Sindaco di Genova aveva giustamente fatto ricorso al patrocinio di legali del foro libero.

*Qualora il Sindaco intervenga ex art. 7 L. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E per la emanazione di provvedimenti di urgenza con i quali dispone della proprietà privata mediante requisizione ad es. di uno stabilimento industriale, egli agisce come Ufficiale di Governo in veste sussidiaria rispetto ai poteri spettanti al Prefetto ex art. 71, 1° co. l. 25 giugno 1865 n. 2359, al quale può legittimamente sostituirsi solo in presenza di ragioni di urgenza tali da precludere al Prefetto ogni effettiva possibilità di tempestivo intervento, ragioni che non ricorrono quando l'ordinanza di requisizione di uno stabilimento industriale intervenga dopo la messa in liquidazione dello stesso, disposta da tempo con successiva, notoria occupazione degli impianti da parte dei lavoratori minacciati di licenziamento (2).*

---

Sulla esclusione della qualifica di dipendente in senso tecnico di una Amministrazione dello Stato in capo al Sindaco che eserciti funzioni statali sotto la direzione delle autorità superiori dello Stato, anche nella ipotesi in cui, mancando nel Comune un apposito Ufficio di P.S., il Sindaco assuma la qualifica di autorità locale di P.S., cfr. Sez. IV, 5 novembre 1969, n. 668, in *Il Consiglio di Stato* 1969, I, 2027.

Sui limiti del potere di intervento sostitutorio del Sindaco in tema di requisizione cfr. Sez. IV, 25 febbraio 1975, n. 208, *ivi*, 1975, I, 110; Sez. IV, 19 aprile 1977, n. 405, in questa *Rassegna* 1977, I, 842.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 marzo 1978, n. 178 - *Pres. Aru, Est. Giovannini* - Ministero finanze ed altro (avv. Stato Terranova) c. United Seamen's Service (avv. Procaccini) - *Appello avverso T.A.R. Campania* 30 giugno 1976 n. 523.

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Proposizione - Legittimazione riservata a tutte le parti costituite nel giudizio di primo grado - Sussiste.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Appello - Proposizione - Legittimazione autonoma spettante all'Avvocatura dello Stato - Sussiste - Effetti.**

**Concessioni amministrative - Concessioni di beni demaniali - Revoca - Congruità della motivazione - Fattispecie.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Necessità della corrispondenza fra chiesto e pronunciato - Preclusione alla valutazione di fatti nuovi non dedotti in giudizio - Effetti.**

*Fermi i limiti relativi agli interventori ad adiuvandum, tutti gli altri soggetti evocati o intervenuti e comunque ritualmente costituiti sono*

titolari del potere di adire il giudice di impugnazione avverso la decisione sfavorevole di 1° grado, ivi compresa l'Amministrazione, a nulla rilevando che la stessa sia titolare di posizioni soggettive aventi natura di pubbliche potestà (1).

L'Avvocatura dello Stato, pur non disponendo dell'interesse pubblico sostanziale dedotto in giudizio, è peraltro titolare di una posizione di piena autonomia e indipendenza in ordine alle decisioni sulla condotta della causa e pertanto ben può proporre appello avverso una decisione di primo grado degli organi della giurisdizione amministrativa, fatta salva la preclusione all'adozione di iniziative processuali destinate ad incidere su interessi politico-amministrativi di particolare momento, la cui valutazione resta di esclusiva spettanza del Presidente del Consiglio (2).

Legittimamente può essere revocata la concessione dell'uso di un immobile demaniale al fine di destinarlo a sede di un distaccamento di vigili del fuoco, qualora detta iniziativa di revoca risulti adottata dopo aver effettuato accertamenti in loco e ponderate valutazioni, che abbiano indotto a ritenere non contrastanti con il provvedimento concessorio il diverso uso del bene (3).

Il Giudice, per effetto della regola della necessaria corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, ben può basare la propria decisione su un iter logico-giuridico diverso da quello prospettato dal ricorrente, pur se compreso — nei giudizi di legittimità — nell'ambito delle norme invocate da quest'ultimo, essendogli solo precluso di superare il limite in cui la difformità rispetto alla prospettazione del ricorrente si debba necessariamente ricollegare a fatti nuovi che non risultino ritualmente dedotti (4).

---

(1-4) Decisione esatta e pienamente da condividere; con essa la Sez. IV del Consiglio di Stato, con una motivazione limpida nei principi e dotta nei richiami giurisprudenziali, ribadisce, fra l'altro, l'autonomia e l'indipendenza di cui gode l'Avvocatura dello Stato nel decidere la condotta della causa, anche a proposito della adizione del giudice di appello che costituisce per l'appunto tipico potere di natura difensivo-processuale e che andrà pertanto necessariamente ricompreso nell'ambito della suddetta sfera di autonomia e indipendenza decisionale (cfr. Ad. gen. 23 novembre 1967, n. 1237, in *Il Consiglio di Stato* 1967, I, 2349; *contra* in tema di patrocinio facoltativo, Sez. VI, 15 marzo 1977, n. 243, in questa *Rassegna* 1977, I, 661, con nota di commento).

Sulle limitazioni degli interventori *ad adiuvandum* cfr. Sez. V, 26 ottobre 1976, n. 1319, in *Il Consiglio di Stato* 1976, I, 1050; sulla prima massima, in genere, cfr. Sez. V, 20 maggio 1977, n. 461, *ivi*, 1977, I, 822; Sez. V, 11 marzo 1977, n. 167, *ivi*, 1977, I, 307.

Sugli effetti della applicazione della regola della necessaria corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato cfr. Sez. IV, 5 aprile 1977, n. 335, *ivi*, 1977, I, 490; Cass. 4 settembre 1974, n. 2412, in *Giust. Civ. Mass.* 1974, 1091; Cass. 1° febbraio 1974, n. 277, *ivi*, 1974, 131; Cass. 14 luglio 1971, n. 2300, *ivi*, 1971, 1253; Cass. 28 marzo 1972, n. 1001; *ivi*, 1972, 537.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 marzo 1978, n. 235 - Pres. (ff.) Pez-  
zana, Est. Caianiello - Comune di Campi Salentino (avv. Sandulli) c.  
Regione Puglia e altro (n.c.). *Appello avverso T.A.R. Puglia, 28 set-  
tembre 1975, n. 144.*

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Ricorso cumulativo -  
Esclusione - Condizioni.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Ricorso cumulativo -  
Soggetto destinatario di più atti emanati contestualmente dallo stesso  
organo e aventi ad oggetto diverse deliberazioni - Ammissibilità del  
ricorso cumulativo - Sussiste.**

*Non può ritenersi ammissibile il ricorso cumulativo nei casi in cui  
risultino ricorrere, congiuntamente e contemporaneamente, le seguenti  
circostanze: a) ricorrenti in numero maggiore di uno, i quali non risul-  
tino destinatari del medesimo atto; b) promanazione degli atti oggetto  
di impugnativa da Autorità diverse; c) provvedimenti riguardanti rapporti  
non connessi fra loro (1).*

*Ben può consentirsi il ricorso cumulativo tutte le volte in cui ci si  
trovi di fronte ad un soggetto che risulti destinatario di più atti che siano  
stati emanati tutti nella stessa data dal medesimo organo e che abbiano  
per oggetto l'annullamento di deliberazioni diverse per un identico mo-  
tivo (2).*

---

(1-2) In tema di ricorso cumulativo cfr. Sez. V, 3 febbraio 1978, n. 176,  
in *Il Consiglio di Stato* 1978, I, 235; il T.A.R. del Lazio, II Sez., con la dec.  
15 marzo 1978, n. 112, ha ritenuto ammissibile il ricorso cumulativo solo quando  
è diretto contro atti tra loro obiettivamente connessi, laddove, qualora gli atti  
non risultino connessi, esso è ammissibile limitatamente alla parte relativa al-  
l'atto contro cui l'impugnativa risulti principalmente ed essenzialmente rivolta  
(cfr. *I Tribunali Amministrativi Regionali* 1978, I, 1349): tale insegnamento trova  
conferma in una dec. della Sez. VI, 30 maggio 1972, n. 272 (in *Il Consiglio di  
Stato* 1972, I, 1144) ed è stato ribadito dal T.A.R. della Lombardia nella dec.  
1° febbraio 1978, n. 112 (in *I T.A.R.* 1978, I, 1452).

Va dichiarato inammissibile anche il ricorso unitario a mezzo del quale  
più ricorrenti intendano far valere interessi autonomi contro una pluralità di  
atti distinti anche se contenuti in una unica ordinanza e anche se contrasse-  
gnati da una identica causa giuridica (cfr. in termini T.A.R. Lazio, II Sez.,  
25 gennaio 1978, n. 19, *ivi*, 1978, I, 456; T.A.R. Lazio, II Sez., 22 marzo 1978, n. 136,  
*ivi*, 1978, I, 1354).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 marzo 1978 n. 236 - Pres. Aru, Est.  
Lignani - Bernabei (avv.ti Simonetti e Saletti) c. Regione Toscana  
(avv. Predieri) e Comune di Roccastrada (avv. Bernardi). *Appello  
avverso T.A.R. Toscana 15 gennaio 1976 n. 35.*

**Giustizia amministrativa - Giudizio di secondo grado - Eccezione di difetto  
di giurisdizione - Contrasto con la tesi sostenuta in primo grado -  
Preclusione.**

**Giurisdizione amministrativa - Decisione di primo grado - Compensazione delle spese in tutto o in parte - Discrezionalità - Estensione anche al caso di accolta infondatezza di una eccezione di controparte sulla giurisdizione - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Proroga della occupazione di urgenza - Area destinata all'edilizia economica e popolare - Effetti della dichiarazione « ex lege » della indifferibilità e urgenza.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Proroga della occupazione di urgenza - Area destinata all'edilizia economica e popolare - Motivazione della proroga con riferimento ad esigenze di perfezionamento della pratica espropriativa - Sufficienza.**

*La parte che in primo grado abbia sostenuto la giurisdizione del Giudice adito non può sollevare in appello eccezione di carenza di giurisdizione e pertanto tale eccezione, se proposta, andrà dichiarata inammissibile per difetto di interesse (1).*

*Non può ravvisarsi un vizio della sentenza qualora l'implicito rigetto di una eccezione di difetto di giurisdizione non risulti adeguatamente valutato dal giudice in punto liquidazione delle spese, posto che — ferma l'ampia discrezionalità che caratterizza il potere di compensare in tutto o in parte le spese di causa — la integrale soccombenza di una parte sussiste per effetto del totale rigetto del ricorso, indipendentemente dalla circostanza che alcune eccezioni avversarie si siano rivelate infondate (2).*

*Il potere di disporre l'occupazione d'urgenza ai sensi dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 è condizionato alla necessità di eseguire opere indifferibili e urgenti (la dichiarazione di indifferibilità e urgenza consegue ope legis all'approvazione del P.E.E.P.) ed è limitato nel tempo (ai sensi della legge del 1865: 2 anni; ai sensi della legge del 1971: 5 anni); entro detto limite l'Autorità gode peraltro di ampia discrezionalità sia nel concedere all'occupante il termine massimo, sia nel fissare prima un termine inferiore salvo poi raggiungere il termine più ampio attraverso successive proroghe per le quali non è necessaria apposita motivazione posto che le questioni relative alla durata dell'occupazione attengono, beninteso entro i predetti limiti temporali, al merito e non alla legittimità del provvedimento (3).*

*È pienamente legittima la proroga dell'occupazione di urgenza di un'area per realizzare un piano per l'edilizia economica e popolare, che risulti motivata con riferimento alla necessità di perfezionare la pratica espropriativa, e ciò indipendentemente dalla circostanza che l'opera risulti*

---

(1-4) Le prime due massime confermano anche per il giudizio di appello innanzi al Consiglio di Stato principi consolidati per il giudizio civile (sul procedimento di appello in genere innanzi al Consiglio di Stato cfr. Sez. V, 22 aprile 1976, n. 669, in questa *Rassegna*, 1976, I, 779).

*completamente realizzata, posto che il termine per l'occupazione e la eventuale proroga non vengono fissati solo con riguardo al compimento dell'opera, ma anche ad altri elementi; aggiungasi che la proroga dell'occupazione va considerata illegittima solo quando, prima della sua emanazione, siano venuti meno i presupposti che avevano giustificato l'originario decreto di occupazione e, in particolare, sia venuto meno l'interesse all'esecuzione delle opere o le stesse non possano più ritenersi indifferibili e urgenti (4).*

---

La Sez. IV con dec. 17 giugno 1975, n. 594 (in *Il Consiglio di Stato* 1975, I, 729) ebbe già occasione di precisare che il decreto di proroga della occupazione di urgenza non abbisogna di apposita motivazione.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 novembre 1976, n. 4125 - Pres. Novelli - Est. Mazzacane - P. M. Serio (conf.) - Soc. Autostrade (avv. Sorrentino) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani).

**Imposte e tasse in genere - Obbligazione tributaria - Riserva di legge - Fonti secondarie.**

**Imposte e tasse in genere - Obbligazione tributaria - Tributo istituito con decreto legge non convertito - Disciplina dei rapporti sorti - Successiva emanazione di norme regolamentari - Legittimità.**

(Cost., art. 77; d.l. 27 agosto 1970, n. 621, art. 29; l. 18 dicembre 1970, n. 1035, articolo unico).

*L'obbligazione tributaria sorge esclusivamente per effetto della legge quando un determinato soggetto venga a trovarsi con l'oggetto materiale dell'imposta nella relazione di fatto o giuridica prevista dalla legge come presupposto dell'imposizione, anche se per la sua concreta realizzazione siano necessari ulteriori atti (decreto ministeriale) attribuiti alla competenza della P.A. nella cornice della legge stessa (1).*

*Nel caso che il tributo sia stato istituito con decreto legge non convertito e siano stati successivamente disciplinati ex art. 77 terzo comma della Costituzione i rapporti sorti in base ad esso confermandone la validità (ipotesi dell'art. 29 del d.l. 27 agosto 1970 n. 621 e della legge 18 dicembre 1970, n. 1035), i provvedimenti regolamentari previsti per la concreta realizzazione del tributo possono essere adottati anche dopo la caducazione del decreto legge (2).*

(*Omissis*). — La società ricorrente, con unico motivo, denuncia la violazione dell'articolo unico della legge 18 dicembre 1970, n. 1035; anche in relazione all'art. 77, ultimo comma, della Costituzione.

---

(1-2) Decisione di molto interesse che, sulla base di principi pacifici, apporta ulteriori contributi sul problema delle fonti dell'obbligazione tributaria. È ormai pacifico che unica fonte dell'obbligazione tributaria è la legge per effetto della quale l'obbligazione nasce al momento dell'avveramento del presupposto, quali che siano le successive vicende del procedimento di accertamento (Cass. 20 marzo 1976, n. 1804, in questa *Rassegna*, 1976, I, 803 e precedenti ivi richiamati); è del pari pacifico che non contrasta con il principio della riserva di legge (relativa) dell'art. 23 Cost. l'attribuzione alla Amministrazione di un limitato potere discrezionale per l'emanazione di fonti secondarie per completare ed attuare il precetto di legge (v. *Relazione Avv. Stato*, 1970-75, II, 516).

Sostiene: l'art. 29 del d.l. n. 621/70 (non convertito in legge) conteneva una previsione di obbligo inidonea di per sé a costituire un'obbligazione tributaria perfetta, in quanto le stesse possibilità di adempimento e di sanzione — caratterizzanti l'obbligo giuridico — erano subordinate al successivo provvedimento ministeriale. Questo, pertanto, non può essere assimilato — come ha ritenuto la Corte di merito — ad un atto del procedimento di accertamento del tributo, in quanto elemento costitutivo della fattispecie, condizionante l'esistenza o, quanto meno, l'efficacia dell'obbligazione. La normativa di cui alla legge n. 1035/70 non può essere ritenuta quindi applicabile al caso in esame anche in considerazione del carattere eccezionale della disposizione e degli elementi ermeneutici offerti dai lavori parlamentari riguardanti il progetto della legge di conversione (poi non emanati) i quali rendendo palese l'intenzione del legislatore (trasfusa nel successivo decreto convertito) di modificare la norma istitutiva del tributo, introducendo il diritto di rivalsa nei confronti degli utenti (sui quali doveva necessariamente gravare l'onere economico, per evitare che la tassazione si risolvesse in una partita di giro tra lo Stato e le società concessionarie). L'illegittimità del decreto ministeriale — emesso molti mesi dopo la mancata conversione del d.l. n. 621/70 — è resa evidente pertanto da più elementi: caduta la norma istitutiva del tributo non residuavano validi rapporti tributari, onde doveva ritenersi inesistente qualsiasi potestà del Ministro in materia; inoltre il potere normativo del Ministro — in quanto attinente ad elementi costitutivi dell'obbligo tributario — aveva fondamento nel d.l. n. 621/70 e pertanto era venuto meno *ex tunc* con la mancata con-

---

L'interesse specifico della pronunzia sta nella precisazione che il momento della nascita della obbligazione è sempre quello dell'avveramento del presupposto anche quando l'obbligazione non è concretamente realizzabile perché dovevano ancora intervenire i provvedimenti regolamentari di attuazione; dal che consegue che l'emanazione delle fonti secondarie, non dando luogo alla nascita dell'obbligazione, non sposta il momento dell'avveramento del presupposto e può quindi intervenire anche dopo che la norma primaria è caduca. Con ciò la teoria c.d. costitutiva dell'attività amministrativa tributaria è definitivamente ripudiata, essendosi esclusa la rilevanza costitutiva non solo del procedimento di accertamento ma anche degli atti amministrativi regolamentari con carattere di genericità ed astrattezza.

Sul punto specifico della disciplina dei rapporti sorti sulla base di decreto legge non convertito, la successiva sentenza 6 ottobre 1977, n. 4262 (in questa *Rassegna*, 1978, I, 355), con riferimento allo stesso d.l. 27 agosto 1970, n. 621, ha precisato che il legislatore ordinario non incontra limiti nella sua valutazione politica e ben può confermare pienamente la validità delle obbligazioni nascenti dalla norma poi caduca senza con ciò attribuire ultra attività al decreto legge non convertito, appunto perché i rapporti convalidati sono sorti (avveramento del presupposto) nel tempo in cui la norma non aveva ancora perduto efficacia.



versione in legge di esso; infine la legge n. 1035/70, salvaguardando gli atti e i provvedimenti adottati, esclude anche testualmente la sopravvivenza di siffatto potere.

La censura è infondata.

Il problema riproposto in questa sede è quello della portata normativa dell'art. unico, primo comma, della legge 18 dicembre 1970, n. 1035 — emanata ai sensi dell'art. 77, ultimo comma, seconda parte, della Costituzione — per il quale « sono validi gli atti ed i provvedimenti adottati ed hanno efficacia i rapporti giuridici, compresi quelli tributari, sorti sulla base del decreto legge 27 agosto 1970, n. 621, con esclusione della disposizione contemplata dal secondo comma dell'art. 18 ». Esso, in particolare, si risolve nel quesito se il rapporto giuridico tributario concernente il diritto speciale istituito dall'art. 29 del d.l. n. 621/70 a favore dell'erario nella misura del dieci per cento dei pedaggi riscossi dai concessionari di autostrade fosse già sorto in tutti i suoi elementi, e conservasse quindi efficacia, ai sensi della citata legge n. 1035/70, per il periodo 27 agosto-26 ottobre 1970, durante il quale rimase in vigore il d.l. n. 621/70 successivamente decaduto per mancata conversione in legge, o se, invece, il rapporto giuridico predetto fosse rimasto improduttivo di effetti in quanto l'obbligo tributario doveva ritenersi subordinato, nella previsione dell'art. 29 d.l. n. 621/70, alla emanazione di un apposito decreto ministeriale per stabilire i modi ed i termini per la presentazione della denuncia dell'ammontare lordo dei pedaggi e per il versamento del diritto speciale, ed in quanto tale provvedimento ministeriale non era tempestivamente intervenuto poiché adottato il 25 marzo 1971, allorché il termine di vigenza del d.l. n. 621/70 era già scaduto.

Il quesito è stato esattamente risolto, dalla Corte del merito, nel primo dei due sensi ora indicati.

Il rapporto giuridico di imposta, quale correlazione di obblighi e di diritti fra più soggetti, sorge quando un determinato soggetto venga a trovarsi con l'oggetto materiale (condizione di cose o avvenimenti oggettivamente considerati) dell'imposta nella relazione (di fatto o giuridica) prevista dalla legge come presupposto della imposizione. In coerenza con tali principi questa Corte ha avuto già occasione di affermare che il rapporto giuridico tributario si forma nel momento in cui si determina la situazione di fatto che la legge considera generatrice del debito di imposta; in tale momento sorge l'obbligazione tributaria e, a tal fine, è sufficiente che la norma istitutiva del tributo ne specifichi la misura, ne identifichi il soggetto passivo e ne stabilisca la data di applicazione (Cass. sent. n. 1315/66; n. 2181/66; n. 1786/65).

Nel caso in esame l'art. 29, primo comma, del d.l. 27 agosto n. 621, stabilendo che « i concessionari di autostrade sono tenuti a corri-

spondere un diritto speciale pari al dieci per cento dell'ammontare lordo dei pedaggi riscossi» aveva determinato compiutamente tutti gli elementi specifici del rapporto giuridico di imposta: la situazione di fatto generatrice del rapporto (*riscossione* del pedaggio) i soggetti (concessionari di autostrade ed erario), la misura del tributo (dieci per cento dell'ammontare lordo dei pedaggi riscossi); per di più lo stesso art. 29 nei commi dal terzo al nono, aveva stabilito le sanzioni per le inadempienze, le disposizioni per procedere alla esazione coattiva, l'applicabilità degli interessi moratori.

La società ricorrente, per negare che il rapporto giuridico relativo al tributo *de quo* fosse sorto fin dal momento della entrata in vigore del d.l. n. 621/70, insiste, come si rileva dalla censura più sopra riassunta nella tesi, disattesa dalla Corte del merito, secondo cui l'obbligo tributario della corresponsione del diritto speciale doveva ritenersi subordinata, per effetto del secondo comma del citato art. 29 (secondo cui « con decreto del Ministero per le Finanze saranno stabiliti i modi e i termini per la presentazione della denuncia dell'ammontare lordo dei pedaggi e per il versamento del diritto speciale »), alla emanazione di un apposito provvedimento ministeriale (che non era tempestivamente intervenuto in quanto adottato solo il 26 marzo 1972).

L'assunto è infondato.

L'obbligazione tributaria sorge validamente, se completa nei suoi elementi, anche quanto per la sua concreta realizzazione siano previsti successivi atti attribuiti alla competenza della P.A. (v. *in motiv.*, Cass. sez. un. 22 giugno 1971, n. 1957): la legge cioè può stabilire che le modalità di *attuazione* delle disposizioni tributarie siano determinate dall'autorità amministrativa, alla quale può anche lasciare un certo margine di potere discrezionale. Infatti la concessione di tali poteri alla pubblica amministrazione non è conciliabile con il concetto della riserva di legge in materia tributaria (art. 23 Costit.) quando essi, lungi dal costituire possibilità di illimitato arbitrio (ipotesi qui del tutto esclusa per quanto si è detto avanti) vengono attribuiti nella cornice della legge stessa e proprio per meglio attuarne la realizzazione e gli scopi. In tale prospettiva va considerato il decreto ministeriale previsto dal 2° comma del citato art. 29. Esso aveva la funzione di determinare le *modalità* di accertamento, di liquidazione e di esazione del tributo istituito dalla legge; a tale provvedimento era quindi subordinato l'adempimento di una obbligazione già sorta (in quanto completa, come si è detto, nei suoi elementi indispensabili) e non certo la nascita di essa.

Le esposte argomentazioni portano a concludere che il rapporto giuridico relativo al tributo *de quo*, in quanto già sorto dal momento di entrata in vigore del d.l. n. 621/70, è stato esattamente ricondotto, dalla Corte del merito, nella disciplina della l. 28 dicembre 1970, n.

1035, per effetto della quale esso ha quindi conservato efficacia durante il periodo di vigenza del d.l. n. 621/70; donde la permanenza dell'obbligo per i concessionari di autostrade del pagamento del tributo con riferimento ai pedaggi riscossi in quel periodo.

Per contrastare tali conclusioni la società concessionaria oppone:

a) il decreto ministeriale previsto dall'art. 29 del d.l. 621/70 non fu emanato durante il periodo di vigenza del d.l. predetto ma soltanto il 25 marzo 1971, dopo la caducazione di esso, di guisa che il Ministro aveva esercitato illegittimamente un potere che più non gli spettava;

b) il d.l. n. 621/70 non prevedeva, per mera svista, come invece il successivo d.l. n. 745/70, il loro diritto di rivalsa a carico degli utenti, con la conseguenza che il diritto speciale, se preteso per il periodo in contestazione, altererebbe il particolare regime di concessione secondo il quale gli introiti sono destinati all'ammortamento dei costi di costruzione. Ciò dimostra che la legge n. 1095/70 non ha inteso far riferimento al diritto speciale sui pedaggi autostradali, i quali quindi non debbono ritenersi compresi fra i rapporti giuridici di cui è stata conservata l'efficacia.

Le predette argomentazioni possono essere facilmente confutate.

*Sub-a)* Il potere del Ministro delle Finanze di stabilire modi e termini per la presentazione della denuncia e per il versamento del diritto speciale, pur non avendo alcuna incidenza, come si è detto, sul momento della nascita dal rapporto tributario, si inseriva in questo quale atto esecutivo della norma impositrice. Pertanto, una volta conservato in vita il rapporto tributario, per effetto della legge n. 1035/70, deve ritenersi conservato, quale parte integrante di esso, anche quel potere, per il cui esercizio non era previsto alcun termine preclusivo.

*Sub-b)* È esatto che l'esclusione del diritto di rivalsa nel d.l. n. 621/70 è stata conseguenza di una mera dimenticanza alla quale si è poi riparato con il successivo d.l. n. 745/70.

Il rilievo, però, si concreta, e si esaurisce, in un esame critico dei provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo. Esso non può, invece, indurre ad interpretare la legge n. 1035/70 nel senso che, per riparare alla indicata omissione, non abbia inteso conservare efficacia al rapporto tributario concernente il diritto speciale sui pedaggi autostradali. Infatti la formulazione dell'art. unico della legge n. 1035/70 è inequivocabile per la determinazione del suo ambito di applicazione. Deve aggiungersi che l'art. unico della legge n. 1035/70 ha espressamente escluso la conservazione dell'efficacia di determinati rapporti, come quello previsto nel secondo comma dell'art. 10 del d.l. n. 621/70 e ciò conferma, come esattamente ha rilevato la Corte del merito, che devono considerarsi conservati tutti i rapporti non espressamente esclusi. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 febbraio 1978, n. 462 - Pres. Scanzano - Est. Battimelli - P.M. Del Grosso (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Cascino) c. Soc. Gallia.

**Imposta di ricchezza mobile - Plusvalenza - Permuta - Riferimento al valore del bene permutato - Sussiste.**

(t.u. 29 dicembre 1958, n. 645, artt. 100 e 106; c.c., artt. 2424 e 2425).

*Si verifica plusvalenza tassabile quando un bene, iscritto in bilancio per il valore corrispondente al suo costo, viene permutato e l'entità della plusvalenza è costituita dalla differenza tra il valore iscritto in bilancio (o al suo costo non ammortizzato o riconosciuto ai fini della determinazione del reddito) e il valore normale del bene permutato (1).*

(Omissis). — Il ricorso — che, sebbene notificato oltre il sessantesimo giorno dalla notificazione della decisione, deve ritenersi tempestivo, a sensi del decreto ministeriale 24 marzo 1975 sulla proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari — va riconosciuto fondato.

Contrariamente a quanto ritenuto nella decisione impugnata, infatti, si ha realizzo di plusvalenza non solo nel caso in cui un bene immobile sia trasformato in una certa somma di danaro (con esclusione, pertanto, delle ipotesi di permuta senza conguaglio di prezzo), bensì in tutti i casi in cui una determinata potenzialità economica, fino a quel momento latente, venga evidenziata mediante una qualsiasi operazione economica dalla quale risulti in modo certo che il bene stesso ha un valore corrispondente al suo costo non ammortizzato o all'ultimo valore riconosciuto ai fini della determinazione del reddito agli effetti dell'imposta di R.M.

---

(1) Decisione esattissima. Sul punto che la plusvalenza non presuppone la percezione di un prezzo, la giurisprudenza è ormai pacifica (da ultimo Cass. 16 febbraio 1978, n. 725 in questa *Rassegna*, 1978, I, 384, e, precedenti ivi citati). Ma interessante è la ulteriore considerazione che sul presupposto di eguaglianza dei valori dei beni oggetto della permuta, il valore in comune commercio (e che potrà essere quello accertato ai fini dell'imposta di registro) del bene ricevuto in permuta rappresenta il plusvalore rispetto al valore inferiore iscritto in bilancio o riconosciuto ai fini dell'imposta del bene dato in permuta. La permuta cioè produce l'effetto del realizzo della ricchezza latente e ne determina la misura.

Per quanto attiene alle società indicate nell'art. 2200 del codice civile, infatti, i beni immobili da iscriversi a bilancio ai sensi dell'art. 2424 c.c., sono valutati, per il disposto del successivo art. 2425, su un valore non superiore al loro prezzo di costo, e delle risultanze del bilancio (ivi comprese quelle relative ai beni immobili) si teneva conto (in forza della normativa, qui applicabile, del t.u. n. 645 del 1958) per la tassazione ai fini dell'imposta di R.M.; conseguentemente, l'eventuale maggior valore che i beni potevano acquistare non veniva considerato ai fini della loro tassabilità, costituente esso una forma di ricchezza latente. Detta ricchezza, peraltro, giusta la previsione dell'art. 100 del T.U., una volta concretizzatasi ed esteriorizzatasi, veniva considerata come una plusvalenza realizzata in un determinato momento (a sensi dell'art. 106) e veniva tassata alla pari di qualsiasi altro reddito.

Ciò posto, non è dubbio che un bene, fino ad un determinato momento valutato in bilancio in base all'originario prezzo di costo, se permutato con altro bene, alla pari, dimostra di possedere un determinato valore di mercato, presuntivamente equivalente al valore di mercato del bene ricevuto in cambio, e che, di conseguenza, ove questo valore sia superiore al prezzo di costo del bene originariamente posseduto, si abbia la manifestazione di una plusvalenza, ossia del realizzarsi, in concreto, di una ricchezza fino a quel momento latente, con conseguente applicabilità dell'imposta secondo le previsioni del citato art. 100. Né è a dirsi che in tal caso si verifica una plusvalenza meramente fittizia, in quanto ciò che conta, ai fini fiscali, è che un determinato bene, fino ad un determinato momento valutato in bilancio per un determinato valore, dimostri in concreto, mediante la sua utilizzazione come mezzo di acquisto di altro bene, di possedere un valore maggiore, effettivamente realizzato.

A ciò non osta il fatto che nell'art. 100 del t.u. si faccia menzione del realizzo di un « prezzo » superiore al costo, in quanto la parola « prezzo », come già questa Corte ha avuto in precedenza occasione di chiarire (ved. sentenza n. 1687 del 7 giugno 1974) va interpretata, in base ad una interpretazione logica di tutta la norma, come sinonimo di « valore », per cui le plusvalenze devono ritenersi tassabili anche nell'ipotesi in cui esse non siano rappresentate da un corrispettivo in danaro; e, d'altronde, una simile interpretazione è confortata dalla considerazione che sul punto il t.u. del 1958 non rappresenta altro, in base alla delega legislativa che ne è all'origine, che il coordinamento e la ristrutturazione organica della preesistente legislazione in materia, di cui norma fondamentale era quella contenuta nell'art. 20 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, che prevedeva, come componente del reddito imponibile delle imprese, i maggiori « valori » dell'attività delle imprese stesse. — (*Omissis*).

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 marzo 1978, n. 1273 - Pres. Caporaso - Est. Lipari - P.M. Caristo (conf.). Cordeschi (avv. Malorni) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Bafile).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Natura della responsabilità.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Liquidazione di fatto - Responsabilità degli amministratori - Sussiste.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Prova - Presunzioni - Ammissibilità.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Contestazione dell'obbligazione tributaria - Difetto di legittimazione.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

*La responsabilità del liquidatore dei soggetti tassabili in base al bilancio nasce « ex lege » quando si verificano i tre presupposti dell'esistenza di un debito per imposte dirette facente capo alla società, della esistenza di attività nel patrimonio sociale in liquidazione, della distrazione di tali attività a fini diversi dal pagamento delle imposte. Tuttavia, il liquidatore non può essere considerato un responsabile di imposta obbligato in via sussidiaria al pagamento dell'imposta (della quale risponde soltanto il contribuente) giacché egli risponde a titolo proprio non dell'imposta ma di una obbligazione civile di misura solo oggettivamente corrispondente all'imposta. La responsabilità del liquidatore non presuppone alcuna colpa ed è di carattere obiettivo non ammettendo prova dell'ignoranza del debito tributario (1).*

*La speciale responsabilità ex art. 265 del t.u. delle imposte dirette è riferibile oltre che al liquidatore e all'amministratore in carica al momento dello scioglimento della società quando non si sia provveduto*

**(1-7) Ancora sulla responsabilità personale del liquidatore e dell'amministratore delle persone giuridiche.**

1) Dopo le recenti pronunzie 6 luglio 1977, n. 2972 e 2 agosto 1977, n. 3411 (in questa *Rassegna* 1977, I, 699 con nota di C. BAFILE, *Note sulla responsabilità*

*alla nomina dei liquidatori, anche al liquidatore di fatto, cioè all'amministratore che, anche in difetto di uno stato formale di liquidazione, abbia compiuto attività sostanziale di liquidazione. Tale responsabilità abbraccia tutti i debiti di imposta del periodo della liquidazione, anche se sono l'effetto di intrapresa di nuove iniziative (2).*

*La prova dell'esistenza di un attivo sociale può fondarsi anche su presunzioni, specialmente quando il liquidatore sia stato messo nella condizione di discolarsi e non abbia fornito prove contrarie alle presunzioni (3).*

*Il liquidatore che risponde dell'imposta accertata contro la società che ne è il soggetto passivo, non è legittimato in proprio per contestare l'obbligazione tributaria, spettando solo alla società (contribuente) esperire i rimedi ammessi nei modi e nei termini stabiliti per la controversia di imposta alla quale il liquidatore è estraneo. Egli è legittimato soltanto ad eccepire la carenza del titolo della sua responsabilità, dimostrando l'inesistenza di attività sociali, ovvero di avere impiegato tutte le attività per il pagamento delle imposte (4).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 10 giugno 1978, n. 2927 - Pres. Trimarchi - Est. Granata - P.M. Berri (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Siconolfi) c. Giulivi (avv. Testa).

**Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Azione di accertamento negativo - Giurisdizione del giudice ordinario.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 201, 208, 210, 265).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Liquidazione di fatto - Responsabilità dell'amministratore - Sussiste.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Responsabile di imposta - Liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio - Accertamento della responsabilità - Onere della prova.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 265).

*Poiché il liquidatore di soggetti tassabili in base a bilancio dichiarato responsabile in proprio non è né coobbligato né responsabile dell'im-*

---

*personale del liquidatore e dell'amministratore delle persone giuridiche) la S.C. torna nuovamente sul problema apportandovi ulteriori interessanti chiarimenti.*

posta, ma solo responsabile per fatto proprio del mancato pagamento, la domanda da esso proposta per dimostrare l'inesistenza della sua responsabilità (non l'inesistenza del debito tributario) non è una controversia di imposta, soggetta alla disciplina processuale propria di questa, ma una controversia civile devoluta alla giurisdizione ordinaria (5).

*L'art. 265 del t.u. sulle imposte dirette fa riferimento alla liquidazione intesa in senso sostanziale di dispersione delle attività sociali. La responsabilità personale colpisce quindi tutti i soggetti che hanno concorso a tale dispersione e cioè oltre al liquidatore anche l'amministratore che, pur in difetto di uno stato formale di liquidazione, abbia di fatto compiuto attività sostanziali di liquidazione (6).*

*La responsabilità del liquidatore, se pure non può definirsi come sanzione amministrativa ha tuttavia natura sanzionatoria e per questo è accertata con provvedimento autoritativo assistito dalla presunzione di legittimità contro la quale il responsabile ha l'onere di assumere l'iniziativa processuale; conseguentemente grava sul soggetto dichiarato responsabile l'onere di provare l'insussistenza dei presupposti di tale responsabilità (7).*

## I

*(Omissis).* — 3. Il motivo non è giuridicamente fondato.

È stata affermata nella sentenza che la responsabilità personale dell'amministratore in carica all'atto dello scioglimento, di società tassabile in base a bilancio per le imposte erariali dovute per il periodo della liquidazione e per quello anteriore non pagate con le attività della

---

La pronunzia della Sezione semplice si snoda su un ventaglio di questioni, mentre quella delle Sezioni unite (che era stata preceduta da altra analoga decisione in data 3 giugno 1978, n. 2766 di cui si omette la pubblicazione) si incentra, oltre che sulla questione di giurisdizione, sul problema della liquidazione di fatto.

Commentando le precedenti sentenze avevamo tentato di delineare i diversi aspetti della problematica della responsabilità personale anche in relazione alla normativa vigente, proponendo delle soluzioni che le successive pronunzie hanno in buona parte convalidato.

La seconda massima oltre a riaffermare la responsabilità per la liquidazione di fatto, ha riconosciuto che nella speciale responsabilità stabilita dalla norma tributaria va ricompresa anche la responsabilità conseguente all'intrapresa di nuove operazioni; questa responsabilità non è diversa da quella ordinaria (art. 2279 e 2449 c.c.), ma quanto ha per oggetto imposte sui redditi prodotti con le nuove operazioni intraprese viene accertata col procedimento amministrativo, oggi regolato dall'art. 36 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Di molta importanza è la quarta massima che chiarisce senza possibilità di dubbio che il soggetto dichiarato responsabile in proprio non è legittimato a



liquidazione, quale risulta disciplinata dall'art. 265 comma 2 del t.u. delle imposte dirette nel 1958 (d.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645), ora sostituito dall'art. 36 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (contenente le disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

Tale responsabilità — che non ha natura fiscale, né aquiliana da illecito (Cass. 6 luglio 1972 n. 2972), ma nasce *ex lege*, nei confronti non solo del liquidatore, ma pure dell'amministratore per la condotta tenuta nel corso della fase successiva allo scioglimento, anche in via di mero fatto, della società, si correla all'obbligo di accantonare, avendone la disponibilità, le somme necessarie al pagamento delle imposte dovute dalla società (ancorché siano in contestazione davanti alle commissioni tributarie). E per sottrarsi ad essa il liquidatore (o amministratore) non ha altra scelta, una volta constatato che le attività sociali non consentono l'accantonamento delle somme necessarie al pagamento di debiti d'imposta ed al pagamento integrale dei creditori sociali, man mano che i rispettivi crediti giungono a scadenza, che la richiesta di fallimento della società (Cass. 29 ottobre 1974 n. 3259).

L'analisi della fattispecie dell'art. 265 porta ad evidenziare tre presupposti della responsabilità scaturente direttamente dalla legge:

a) l'esistenza di un debito per imposte dirette, totalmente o parzialmente insoluto, facente capo alla società (o soggetto tassato in base al bilancio);

---

contestate l'obbligazione tributaria (della persona giuridica) potendo solo eccepire la carenza del titolo della sua responsabilità, ossia l'inesistenza dei presupposti sui quali essa si fonda.

È appena necessario sottolineare l'importanza della seconda e della sesta massima che riaffermano, in modo da ritenere ormai definitivo, la responsabilità personale dell'amministratore che abbia di fatto eseguito attività di liquidazione. Non si può ignorare che nelle singole situazioni non sarà facile stabilire se un'attività formalmente di normale amministrazione possa essere qualificata come di liquidazione (di fatto); ma sono ormai delineati i criteri in base ai quali si dovrà procedere. Ci sembra che possa utilmente orientare l'interprete il criterio da noi proposto che è equiparato al liquidatore colui che amministra la persona giuridica al momento in cui, nell'osservanza formale della legge, si sarebbe dovuto deliberare lo scioglimento e nominare i liquidatori.

Di rilievo è anche l'affermazione contenuta nella prima massima che il soggetto chiamato a rispondere personalmente non è abilitato a provare l'ignoranza del debito tributario perché (se pure non si voglia giungere ad affermare, con la sentenza, che la responsabilità è di tipo obiettivo) si deve presumere che ogni liquidatore sappia che esistono le imposte dirette che gravano annualmente sulla persona giuridica.

2) Fin qui le conformi e il completamento di statuizioni già espresse o contenute in embrione nelle precedenti pronunce.

Nuovo è invece l'argomento della terza e della settima massima concernenti la prova, problema che assume particolare rilievo nel caso della liquidazione di fatto.

b) l'esistenza di attività nel patrimonio sociale in liquidazione, ovvero, se non sono stati nominati i liquidatori, di attività nel patrimonio della società che si è sciolta, *ope legis* od in via di fatto indipendentemente dall'apertura formale dello stato di liquidazione;

c) la distrazione da parte del liquidatore (o dell'amministratore) di tali attività a fini diversi dal pagamento delle imposte dovute.

L'art. 265 sancisce la responsabilità dei liquidatori (o amministratori) al pagamento delle imposte dovute dalla società a prescindere dalla colpa.

Il problema, sul quale in precedenza questa Corte si era espressa in senso contrario (cfr. Cass. 952/64, 3021/71, 1484/72 ed anche 3411/77, ma quale *obiter dictum*) è stato affrontato *ex novo* con recente sentenza (n. 2972 del 1977) pervenendosi alla conclusione che si tratti di responsabilità *ex lege* e non di responsabilità aquiliana.

È del tutto pacifico in giurisprudenza che la controversia tra liquidatori e finanza relativa alla sussistenza della responsabilità ex art. 265 non è controversia di imposta (Cass. 1484/72), trattandosi di responsabilità per fatto proprio che il liquidatore incontra nei riguardi dell'amministrazione finanziaria; pertanto egli non ha veste per adire le commissioni tributarie (Cass. 3021/71), né è applicabile in materia il procedimento diretto a determinare l'esistenza e la misura dei presupposti delle obbligazioni tributarie nei confronti del debitore di imposta (Cass. 2259/74).

---

Sono da condividere ambedue le massime: l'una che riconosce la validità delle presunzioni, l'altra che, sulla premessa dell'accertamento autoritativo della responsabilità con atto amministrativo assistito da presunzione di legittimità, pone l'onere della prova a carico del responsabile che agisce come attore per contestare l'accertamento.

Sull'ammissibilità delle presunzioni in generale nel rapporto tributario non può nascere dubbio (v. *Relazione avv. Stato*, 1970, 75, II, 546) specie quando il soggetto passivo non abbia adempiuto ai doveri formali del procedimento mettendo l'Amministrazione nell'impossibilità di avvalersi dei più diretti mezzi di prova, come nelle ipotesi di dichiarazione o di bilancio incompleti, di irregolare tenuta di scritture contabili ecc. (art. 38-41 d.P.R. n. 600, 1973).

Una analoga situazione si verifica quando sia mancato un regolare procedimento di liquidazione e si debba accertare se esistono attività sociali non utilizzate per il pagamento dei tributi (è questo il solo elemento da dimostrare, giacché l'altro presupposto dell'esistenza di debito di imposte è sempre dimostrabile) e più ancora nell'espressa ipotesi del quarto comma dell'art. 36 del d.P.R. n. 602/1973 riferita all'occultamento di attività sociali anche mediante omissione nelle scritture contabili. In queste situazioni il ricorso alle presunzioni è incontestabile ed anzi si deve ritenere che nelle ipotesi più gravi sia consentito, in applicazione delle norme sull'accertamento sopra citate, il ricorso a presunzioni (ultrasemplici) prive del requisito dell'art. 2729 c.c.

Riguardo all'onere della prova, senza nemmeno addentrarsi sulla questione, che potrebbe destare perplessità, della natura sanzionatoria della responsabilità

Unico soggetto passivo dell'imposizione tributaria rimane la società cui sia l'accertamento, sia l'iscrizione a ruolo si riferiscono.

L'obbligo dei liquidatori (o degli amministratori) per il pagamento delle imposte non crea solidarietà (in senso opposto si rinvergono isolate e superate affermazioni giurisprudenziali; Cass. 16 luglio 1936 n. 2541; 26 aprile 1938 n. 1420; 12 giugno 1940 n. 1936). Ed infatti la responsabilità non sorge per il mero fatto del mancato pagamento, da parte della società di debiti di imposta, ma solo se al mancato pagamento si accompagna la distrazione delle attività della società, in tutto o in parte dalla finalità di soddisfacimento del debito fiscale.

Il liquidatore non può essere equiparato, pertanto, ad un responsabile di imposta (così come il cessionario d'azienda). Si deve postulare un rapporto di dipendenza fra l'obbligazione tributaria societaria e quella personale ed autonoma del liquidatore (o amministratore). Ma detta autonomia esclude la solidarietà, nonché la sussidiarietà.

È esatto, che dal lato obiettivo la prestazione cui può essere tenuto il liquidatore (o amministratore) sostanzialmente si identifica con l'obbligazione tributaria a carico della società ma l'identificazione dell'oggetto (o, se si vuole, della misura della responsabilità) non si risolve nella identità della fonte e del contenuto.

L'imposta si ricollega in capo alla società come effetto della sussistenza dei presupposti del tributo. L'avvenuto accertamento del tributo nell'ipotesi dell'art. 265 diventa fatto costitutivo di un diverso obbligo di pagare con l'attività della liquidazione, salvo a rispondere per il com-

---

in discorso, è sufficiente considerare che indubbiamente (ed oggi per l'espressa norma dell'art. 36, 5° comma) è un vero e proprio accertamento (in senso tecnico) l'atto con il quale l'Amministrazione dichiara la responsabilità, sì che ad esso è sicuramente riferibile la regola generale sull'onere della prova a carico dell'attore (o ricorrente) che contesta l'accertamento assistito da presunzione di legittimità, come è giurisprudenza costante anche in materia diversa da quella sanzionatoria (v. *Relazione avv. Stato*, 1970, 75, II, 547).

3) Qualche ulteriore considerazione meritano la prima e la quinta massima.

Quest'ultima è certamente condizionata dalla questione di giurisdizione, già più volte decisa e sulla quale non era ragionevole tornare dopo che il problema è stato risolto dal legislatore. Per vero il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. riaffiora sempre ed è proprio la sentenza delle Sezioni unite che nell'ultima parte (settima massima) nel configurare la responsabilità come sanzione accertata dall'Amministrazione finanziaria con atto autoritativo, riporta la contestazione di questa responsabilità nella controversia d'imposta.

Ma della giurisdizione non vogliamo più discutere; ci interessa invece sottolineare che l'intenzione di affermare che il liquidatore non è un responsabile di imposta è strumentale rispetto alla questione di giurisdizione; e tale preoccupazione ha influenzato anche la decisione della Sezione semplice, benché abbia affrontato il problema ai fini sostanziali. Oggi, dopo che l'espressa norma dell'art. 36 del d.P.R. n. 602/1973 ha proclamato che la responsabilità è dichiarata dall'ufficio con un vero e proprio atto di accertamento contro il quale è con-

portamento omissivo tenuto, nella misura preconstituita rappresentata, appunto, dall'ammontare del debito tributario.

Quando nel sistema tributario vigente la legge ha voluto porre a carico dei liquidatori, o dei rappresentanti legali della società, una responsabilità sociale tributaria, li ha dichiarati obbligati per la medesima obbligazione di imposta sulla base del solo presupposto dell'aver rivestito la rappresentanza organica dell'ente.

Un argomento testuale a comprova della non ammissibilità del liquidatore, che distrae attività sociali dal pagamento dei tributi, al coobbligato, si ritrae dall'art. 208 del medesimo t.u. delle imposte dirette il quale, nell'elencare i legittimati ad insorgere contro gli atti dell'esattore, menziona distintamente i coobbligati ed i liquidatori, il che vale a contrapporre appunto agli obbligati solidali coloro che non possono rientrare nella categoria.

Nemmeno si potrebbe ritenere giuridicamente corretta la tesi dell'obbligazione solidale *sub condicione* (di cui alla circolare 3 settembre 1935 n. 4100 del Ministero delle finanze) secondo la quale si ipotizzano due debitori per le imposte dovute dalla società in liquidazione: l'ente sociale (debitore principale) e il liquidatore, o amministratore, debitore *sub condicione*. Non si tratta di responsabilità solidale pura e semplice perché non pagando la società non sorge automaticamente la responsabilità del liquidatore: tale responsabilità, tuttavia, trova nel liquidatore

---

sentito soltanto il ricorso alla Commissione, il problema può essere approfondito con maggiore libertà.

Nell'affermare che il liquidatore (o l'amministratore) non è un debitore obbligato in solido (sul che si consente), né un sostituto di imposta (e ciò è evidente), né un responsabile di imposta obbligato in via sussidiaria (su di che nascono perplessità), d'un canto si rileva che presupposto della responsabilità è la distrazione delle attività sociali dalla finalità del soddisfacimento del debito di imposta, dall'altro che non opera a vantaggio del responsabile il *beneficium escussionis*. Su ambedue questi punti non si può pienamente consentire.

La distrazione non è l'elemento più importante che caratterizza la responsabilità e non è nemmeno un elemento necessario (cosicché i presupposti della responsabilità si riducono da tre a due). Nella definizione legislativa la responsabilità presuppone soltanto la esistenza di attività sociali e l'inadempimento dell'obbligazione tributaria; non si parla affatto di distrazione (se mai la distrazione è premessa necessaria solo per la responsabilità del socio oggi introdotta dall'art. 36). È chiaro che se esistono attività sociali e l'inadempimento permane dopo la liquidazione della società, ne risulta che queste hanno avuto una qualche destinazione; ma la distrazione è una conseguenza di mero fatto non il titolo giuridico della responsabilità. Non occorre infatti verificare se e quale destinazione le attività hanno avuto né l'accertamento dell'ufficio deve motivare sul punto; è sufficiente accertare l'esistenza di attività, quando l'obbligazione tributaria sia rimasta inadempita.

Il beneficio di escussione non è espressamente previsto né nell'art. 265 né nell'art. 36, ma è oltretutto implicito nel sistema, imposto dalla norma relativa

il suo necessario punto di riferimento e si tratta solo di accertare se si sia verificata la condizione cui l'obbligazione è subordinata (e cioè la distrazione di attività esistenti).

La tesi è viziata in radice giacché postula la capacità del presupposto di imposta di erigersi a fronte di due distinte obbligazioni tributarie a carico dell'ente e del liquidatore; ma un duplice fondamento siffatto mal si concilia sia con la responsabilità posta a carico del liquidatore per le imposte anteriori all'apertura della liquidazione, sia con la stessa dizione dell'art. 265 che avendo riferimento al mancato adempimento dell'obbligo di pagare ricollega chiaramente a tale comportamento omissivo la fonte della personale responsabilità del liquidatore la cui misura è dalla legge determinata nel riferimento all'ammontare dei tributi.

Il liquidatore risponde dunque a titolo proprio, e la prestazione corrisponde oggettivamente a quella cui sarebbe stata tenuta la società; ma ciò non significa che egli risponde di quello stesso debito di imposta (a titolo proprio di una obbligazione altrui), venendo a verificarsi una situazione di sussidiarietà (anche se diversa da quella più tipica, e non automatica).

Non si può condividere invero il punto di partenza, l'identificazione ontologica fra il debito di imposta ed il titolo della responsabilità ex

---

alla riscossione (art. 201 del t.u. del 1958; art. 46 d.P.R. n. 602/1973) che prevede la notifica dell'avviso di mora al coobbligato, ove per coobbligato si intende non il condebitore (contribuente, che è sempre stato parte del procedimento di accertamento ed ha già ricevuto la notifica della cartella di pagamento) ma colui che, senza essere contribuente, risponde dell'obbligazione di imposta. Né vale osservare che l'esecuzione infruttuosa sta solo a dimostrare che mancano beni sociali su cui soddisfare il credito, ma che la relativa prova può essere raggiunta per altra via; la preventiva notifica della cartella dei pagamenti al contribuente prima di notificare l'avviso di mora al coobbligato è una necessità non eludibile e non surrogabile con altra prova dell'insolubilità dell'obbligato principale. Ma si deve aggiungere che la responsabilità personale del liquidatore o dell'amministratore non è nemmeno pensabile finché è ancora possibile l'adempimento da parte della persona giuridica, diversamente sarebbe incrinato il principio della responsabilità delle società di capitali e delle persone giuridiche in genere (al quale le norme in esame apportano una eccezione, ma entro precisi limiti) e particolarmente si presenterebbe in termini ben più difficili la responsabilità degli amministratori per la liquidazione di fatto ove essa non avesse come presupposto l'oggettiva impossibilità di adempiere dell'ente amministrato.

Del resto tutto il costruito, sul quale la stessa sentenza si basa (verifica dell'esistenza di crediti di imposta da adempiere, difetto di legittimazione del liquidatore per l'impugnazione del ruolo che spetta invece alla società, determinazione della misura della responsabilità in relazione all'ammontare delle imposte insolute) presuppone l'iscrizione a ruolo a carico della società e la relativa escussione.

Parallelamente la responsabilità non sembra possa sorgere, per il sol fatto della distrazione, « anche se in ipotesi siano reperibili nel prosieguo della liquidazione altre attività ». Al liquidatore non è imposto di pagare i debiti tributari

art. 265 che scaturisce da un comportamento del responsabile sanzionato in una data misura pecuniaria coincidente con l'ammontare del debito di imposta. L'obbligazione sussidiaria si correla al beneficio di escussione e scatta per il solo fatto dell'esito negativo dell'azione esecutiva diretta nei confronti dall'obbligato principale. Ma la fattispecie dell'art. 265 si ricollega solo alla circostanza che le imposte dovute non siano state pagate, e non subordina il potere dell'amministrazione al previo infruttuoso esperimento dell'azione esecutiva fiscale, ma alla circostanza della esistenza di attività non impiegate nella liquidazione. In altre parole il previo esperimento da parte dell'esattore dei necessari atti di esecuzione forzata nei confronti della società non costituisce un elemento essenziale della fattispecie dell'art. 265 t.u. ii.dd. L'esecuzione infruttuosa sta a dimostrare incontrovertibilmente che mancano beni sociali su cui il fisco possa soddisfare i propri crediti; ma la relativa prova può essere raggiunta per altra via. Fondamentale è la distrazione dei beni (di parte dei beni) ricavati dalla liquidazione; e per ciò solo scatta la sanzione dell'art. 265 anche se in ipotesi siano reperibili nel prosieguo della liquidazione, altre attività.

---

con assoluta priorità; il suo dovere di adempiere va verificato al risultato finale, essendo ben consentito (ed in ciò il liquidatore ha indubbiamente dei poteri incensurabili) condurre le operazioni secondo il criterio più opportuno per una più efficace tutela dell'interesse dei creditori e dei soci. Non può cioè l'Amministrazione dichiarare la responsabilità (magari all'inizio della liquidazione) sol perché accerta che sono stati pagati alcuni crediti diversi da quelli tributari (eventualmente al momento non esigibili), mentre esistono ancora congrue attività sociali; la responsabilità nasce quando sono state liquidate senza soddisfare i debiti tributari non alcune soltanto, ma tutte le attività sociali e non è più oggettivamente possibile (il che si accerta con il bilancio finale di liquidazione o con la totale liquidazione di fatto) che l'obbligazione tributaria sia adempiuta dal suo debitore. Sarebbe eccessivo chiamare alla responsabilità personale il liquidatore o l'amministratore quando non è stato ancora constatato l'inadempimento dell'obbligato principale.

4) Dopo queste precisazioni va riconsiderato il problema della sussidiarietà.

Si afferma nelle sentenze in rassegna che il liquidatore non risponde dell'imposta ma del mancato pagamento di essa e che oggetto della sua responsabilità è una obbligazione (civile) personale ed autonoma che solo quanto alla misura è oggettivamente corrispondente all'obbligazione tributaria della persona giuridica.

Nella precedente nota (n. 3) abbiamo tentato di chiarire che il liquidatore risponde in proprio di un'obbligazione di altro, come risulta per quest'ultimo accertata, sì che il credito di imposta conserva anche verso il liquidatore i suoi caratteri tributari, mentre esiste una stretta dipendenza tra obbligazione (principale) della persona giuridica e obbligazione (sussidiaria) del responsabile.

Non sembra che le sentenze ora intervenute abbiano addotto sufficienti ragioni per avvalorare l'opposta conclusione. Oggetto della responsabilità del liquidatore è l'imposta, ma non un'imposta propria bensì l'imposta della persona giuridica; per questo il liquidatore risponde in ragione del debito come risulta

La responsabilità legale sancita dall'art. 265 si ricollega alla circostanza che le imposte dovute non siano state pagate nonostante la presenza di attività distratte ad altri fini (ad esempio per essere ripartite fra i soci) e il potere della finanza non resta subordinato al previo infruttuoso esperimento dell'azione esecutiva.

Ove poi la sussidiarietà si voglia far dipendere dall'inquadramento del liquidatore (o amministratore) fra i responsabili di imposta la tesi trova la sua confutazione nella negazione di tale qualifica. Può soggiungersi che il responsabile è tenuto, in forza di disposizione di legge, al pagamento dell'imposta insieme con altri per fatti e situazioni esclusivamente riferibili a costoro, avendo diritto ad una rivalsa. Ma nella fattispecie dell'art. 265 la rivalsa non è nemmeno ipotizzabile; l'obbligazione a carico del liquidatore non si presenta quale conseguenza ineluttabile del mancato pagamento da parte della società (obbligata principale) come accade sempre in ogni ipotesi di responsabilità di imposta in senso proprio, e l'interessato può evitare di incorrervi sul che si uniformi al comportamento che il legislatore gli impone, astenendosi dal distrarre le attività speciali e preoccupandosi eventualmente di presentare istanza di fallimento.

---

accertato verso il contribuente ed in relazione alle vicende di esso (le variazioni del debito di imposta che può ridursi o estinguersi ovvero accrescersi si ripercuotono sulla responsabilità del liquidatore). Esiste quindi un rapporto di accessoriarietà che esclude l'autonomia. Se così non fosse sarebbe arduo giustificare come (quarta massima) al liquidatore sia precluso ogni potere di contestare il debito e come per esso faccia stato il definitivo accertamento costituito verso il contribuente. È esatto che la fonte della responsabilità del liquidatore è diversa da quella dell'obbligazione del contribuente (perché il responsabile non è contribuente), ma ciò non esclude che oggetto della responsabilità sia l'obbligazione (di altri) per l'imposta, come accade in tutti i casi di responsabilità dell'imposta basata su una fonte (ad esempio cessione di azienda, partecipazione a società di persona) diversa da quella dell'obbligazione tributaria di cui si è responsabili senza essere contribuenti.

La S.C. adotta una nozione della sussidiarietà che appare eccessivamente limitata. È vero che in alcune ipotesi l'obbligazione sussidiaria scatta per il solo fatto dell'esito negativo dell'escussione del debitore principale, il che non avviene per il liquidatore la cui responsabilità presuppone anche (non la distrazione, come si è visto al n. 3) l'esistenza di attività sociali.

Ma si può ben avere una responsabilità di tipo sussidiario anche se ad integrarla concorre un presupposto ulteriore; una volta che questo sussista la posizione del liquidatore viene ad essere uguale a quella degli altri responsabili.

Se, come si afferma nella sentenza, il liquidatore non risponde né in solido né in via sussidiaria, si deve concludere che egli risponde in via autonoma ed individualmente, senza cioè alcun collegamento con l'obbligazione del contribuente e quindi anche indipendentemente dall'escussione; ma non si può negare la stretta relazione tra l'obbligazione principale tributaria e la responsabilità del liquidatore che oltre a nascere in conseguenza dell'inadempimento della prima, segue le sorti di essa e con essa si identifica nell'oggetto. La responsa-

4. I liquidatori (o gli amministratori) rispondono a titolo proprio e diretto e non si tratta di ricondurre tale responsabilità allo schema dell'art. 2456 cod. civ. riguardante genericamente la tutela di tutti i creditori sociali (e fra essi del fisco) dato che altrimenti la specifica disposizione dell'art. 265 del t.u. costituirebbe un inutile doppione, mentre essa si giustifica proprio perché detta, esclusivamente nei confronti del fisco, una disciplina più favorevole in cui la nozione generica di colpa si scolora, prendendo rilievo un comportamento specifico, nella sua consistenza obiettiva, e cioè l'omissione del liquidatore (o amministratore) che non provvede a destinare al pagamento dei debiti fiscali l'attivo e per ciò solo, indipendentemente dalle motivazioni psicologiche del suo agire, incorre nella responsabilità. L'applicabilità dell'art. 2456 cod. civ., si verificherà, anche a favore del fisco, tutte le volte in cui, esulandosi dalla specifica fattispecie dell'art. 265 (distrazione delle attività sociali ai fini diversi del pagamento dei crediti tributari per imposte erariali dirette) il liquidatore non abbia provveduto alla totale realizzazione dell'attivo da destinare alla soddisfazione dei crediti sociali.

La responsabilità personale dei liquidatori non discende da una negligenza nell'individuazione oggettiva del debito e nella ricerca dei cre-

---

bilità del liquidatore, se autonoma, dovrebbe sopravvivere al caducamento dell'obbligazione principale o alla sua riduzione, il che non appare sostenibile.

Si deve quindi riaffermare il rapporto di sussidiarietà. Dal che consegue che il credito tributario è esercitabile verso il liquidatore responsabile con i suoi attributi (privilegi, mezzi di riscossione) e che tutte le vicende dell'obbligazione tributaria si ripercuotono sulla responsabilità del liquidatore.

5) Concludendo, si deve tornare a considerare il liquidatore (e l'amministratore) come un responsabile di imposta, come definito nell'art. 15 del t.u. del 1958 e nell'art. 64 del d.P.R. n. 600; con questa definizione trovano una giusta collocazione tutte le questioni trattate. La responsabilità nasce da un rapporto particolare previsto dalla legge (nella specie di investitura nell'organo della persona giuridica) ed è determinata e delimitata da fatti o situazioni esclusivamente riferibili ad altri (il contribuente); è cioè una responsabilità per obbligazione altrui rispetto a questa sussidiaria, in quanto il responsabile sopperisce all'inadempimento del contribuente, ma non contribuisce direttamente (secondo la sua capacità contributiva).

Per questo il liquidatore ha anche diritto alla rivalsa, anche se in concreto essa si presenta difficilmente realizzabile. Il fatto che la responsabilità del liquidatore possa non essere conseguenza ineluttabile dell'inadempimento dell'obbligato principale, non esclude, come si è visto, che si possa definire come responsabile di imposta chi nelle condizioni previste dalla legge (anche ulteriori rispetto all'inedempimento) è obbligato insieme con altri. La possibilità di non soggiacere alla responsabilità presentando l'istanza di fallimento si risolve nella eliminazione della liquidazione (che cessa prima ancora di avere concreto inizio) e quindi non è un mezzo per sottrarsi alla responsabilità sussidiaria, ma un rifiuto di compiere l'attività di liquidazione che elimina in radice ogni potenziale responsabilità.

CARLO BAFILE



ditori da soddisfare, e quindi da un comportamento colposo nello svolgimento delle relative indagini per la fondamentale ragione che i debiti fiscali per imposte dirette non possono sfuggire anche al più superficiale esame della contabilità sociale, essendo strutturalmente connaturati alla esistenza della società. La responsabilità dei liquidatori è obiettiva perché non è ammessa da parte loro l'allegazione e la prova dell'ignoranza del debito fiscale, trovando tale qualificazione la sua razionale giustificazione proprio nella facilità del controllo da effettuare in materia. Del resto l'art. 265 t.u.ii.dd., a differenza dell'art. 2456 comma 2 c.c., non menziona espressamente la colpa del liquidatore.

Contro questi rilievi non varrebbe obiettare che la responsabilità per colpa costituisca la regola e quella senza colpa l'eccezione, perché le considerazioni che precedono mirano ad evidenziare il *proprium* della disciplina dettata dal legislatore in deroga alla responsabilità colposa e perché non è nemmeno esatto che le due forme di responsabilità stiano sempre nell'ordinamento nell'ipotizzato rapporto, in quanto va prendendo sempre più spazio normativo la concezione della responsabilità oggettiva, sicché in principio la responsabilità non si identifica più con la repressione dell'illecito.

5. Le disposizioni dettate dal primo comma dell'art. 265 per i liquidatori (rivestiti da tale qualifica formale) della società tassabili in base a bilancio si applicano, in forza dell'estensione espressamente contenuta nel secondo comma, anche agli amministratori in carica all'atto dello scioglimento della società, se non si sia provveduto alla nomina dei liquidatori.

Nell'ipotesi del primo comma è quindi prevista una situazione formale di liquidazione; nella ipotesi del secondo comma si prescinde dalla apertura formale di una fase di liquidazione, e si pone l'accento sulla situazione della società che si è sciolta.

Lo scioglimento sociale, come è noto, si verifica automaticamente nel concorso di date circostanze, fra cui la scadenza del termine e la deliberazione dell'assemblea. Questa Suprema Corte con la cit. sentenza n. 3411 del 1977 ha ritenuto operante la norma dell'art. 265 comma 2 t.u. ii.dd. non solo quando lo scioglimento si sia verificato, ma anche rispetto all'amministratore il quale, pur in difetto di una delibera di scioglimento della società, provvede di fatto alla liquidazione della medesima. Il Collegio condivide questo assunto da cui consegue l'infondatezza delle censure *sub a)* e *sub b)* del primo mezzo.

La legge fiscale ha riguardo all'attività di liquidazione in senso sostanziale e non meramente formale.

L'art. 265 tende ad impedire l'evasione dell'obbligo di pagare le imposte già accertate a carico della società per evitare che il ricorso allo strumento sociale personificato, rinnovato per ogni singola iniziativa

imprenditoriale, renda inesigibili i tributi dovuti, evenienza quanto mai probabile rispetto alle società immobiliari costituite per realizzare un immobile e venderlo ripartendo gli utili conseguiti ed esaurendo così ogni copertura patrimoniale.

Liquidare, nel linguaggio tecnico commerciale, significa cessare l'attività formante l'oggetto sociale e realizzare l'attivo; per adeguare la norma alla realtà sociale occorre, quindi, applicarla a tutte le ipotesi di liquidazione. E quella realizzata dallo stesso amministratore, prima dello scioglimento formale della società, è ancora più pericolosa per il fisco stante l'assenza di ogni forma di pubblicità, atta almeno in teoria a metterlo sull'avviso. Una volta intesa l'espressione « liquidazione » in senso sostanziale il secondo comma dell'art. 265 si configura come una mera conseguenza del primo, ed appare dettato esclusivamente allo scopo di fugare ogni possibile dubbio interpretativo.

Riferendosi agli amministratori in carica, all'atto dello scioglimento della società la legge ha avuto riguardo non solo alla compilazione del documento che consacra la volontà di scioglimento, o all'evento che *ope legis* la determina, ma addirittura al momento in cui di fatto si è deciso lo scioglimento, procedendo alla liquidazione.

Orbene nel caso di specie la liquidazione è conseguita *ope legis* ex art. 2448 cod. civ. allo scioglimento per decorso del termine e sono mancati solo gli adempimenti consequenziali ex art. 2449 cod. civ. Si versa quindi nell'ipotesi di applicazione *de plano* della norma, la quale postula la carenza di una fase formale di liquidazione, imputando all'amministratore inadempiente la stessa responsabilità che sarebbe ricaduta sul liquidatore ritualmente nominato.

La società dopo la scadenza del termine si è sciolta e come tale si trova, e non può non trovarsi, in fase di sostanziale liquidazione; la circostanza che vengano intraprese nuove attività si riflette sui rapporti con i terzi, rispetto ai quali essa deve ritenersi ancora esistente, ma non incide sull'effettività e persistenza dello stato di liquidazione, discendente *ex lege* come conseguenza del decorso del termine.

La previsione normativa dell'art. 265 per il raggiungimento dello scopo perseguito non consente scoperture. La liquidazione è una conseguenza dello scioglimento che assume rilevanza secondo la legge tributaria per effetto dell'evento medesimo indipendentemente dalla formalizzazione, costituendo in capo all'amministratore in carica al momento del suo verificarsi la responsabilità *ex lege* ove non accantoni le somme.

E nemmeno rileva la circostanza che le imposte si riferiscono ad atti economici posti in essere posteriormente allo scioglimento durante la liquidazione e che dal punto di vista civilistico dovrebbero far capo esclusivamente e personalmente all'amministratore-liquidatore, senza poter essere riferita alla società.

Nella responsabilità ex art. 265 il presupposto è dato da uno stato di liquidazione anche di fatto, nel corso del quale siano sorte obbligazioni tributarie anche eventualmente riferite ad epoca precedente che risultino a carico della società. È l'accertamento tributario in capo alla società che fa sorgere la responsabilità; e nella prospettiva dell'articolo 265, che investe l'amministratore personalmente, non rileva la sua inerzia nel reagire all'accertamento; il tributo dovuto è un dato da prendere in considerazione come tale, la cui debenza e la cui misura non possono essere messe in discussione, non trattandosi — come si è rilevato — di controversia di imposta.

Né rileva la circostanza che i tributi si riferiscano alla fase della liquidazione. La responsabilità del liquidatore, o dell'amministratore, non riguarda soltanto le imposte degli esercizi anteriori allo scioglimento. La società in liquidazione produce redditi anche a prescindere dall'apertura di nuove operazioni.

Comunque l'art. 265 va interpretato nel senso che la responsabilità riguarda sia il periodo anteriore alla liquidazione che quello della liquidazione. In tal senso deponeva, del resto, l'art. 45 del r.d. 17 settembre 1931 n. 1608 contenente la stessa dizione di responsabilità per le imposte dovute per il periodo della liquidazione e per quello anteriore adottata per chiarire l'espressione non perspicua contenuta nell'art. 14 del r.d. 28 gennaio 1929 n. 360.

La pretesa contraddittorietà della sentenza non sussiste: la Corte si è limitata ad osservare che non vi era stata la messa in liquidazione *formale* della società, lasciando peraltro chiaramente intendere che tale elemento formale non era costitutivo della fattispecie ex art. 265.

Sempre su questo equivoco tra aspetto formale ed aspetto sostanziale della liquidazione ruota la censura *sub b)*, la cui confutazione discende *de plano* dalla constatazione che la liquidazione di cui è chiamato a rispondere «l'amministratore» è sempre e necessariamente una liquidazione di fatto, poiché l'operatività del secondo comma dell'art. 265 postula appunto che non siano stati nominati i liquidatori.

6. Nemmeno la censura *sub c)* coglie nel segno.

È esatto che l'art. 265 presuppone l'esistenza di attività della liquidazione da accantonare per destinarle al pagamento dei tributi. Ed in effetti la Corte d'Appello non ha disconosciuto in astratto detto presupposto, ma ha ritenuto che ne fosse stata provata in causa la sussistenza, desumendo tale prova in via presuntiva dal comportamento del liquidatore.

Contro questo accertamento si muovono due distinte doglianze.

Si nega in diritto che la Corte potesse indagare *ex post* la sussistenza del relativo presupposto (ed al riguardo si deduce addirittura il vizio di

extrapetizione). Ma la Corte non ha svolto alcuna istruttoria *ex novo*, limitandosi alla verifica dei presupposti legittimanti la dichiarazione di responsabilità fra cui l'esistenza di attività che ha ritenuto sussistenti con ragionamento probatorio di tipo presuntivo.

Ed anche su questo punto appare determinante la *ratio legis*, lo scopo perseguito della norma di frustrare i tentativi di eludere la corresponsione dei tributi omettendo la formale messa in liquidazione, nonché trascurando la regolare tenuta delle scritture.

Pertanto nella situazione di specie in cui l'amministratore di fronte alla contestazione di responsabilità con invito a presentare i documenti ha opposto un netto rifiuto, gli accertamenti sulla sussistenza dell'attivo ben possono fondarsi su elementi presuntivi fra cui ragionevolmente si pone lo stesso comportamento negativo dell'amministratore che aveva tutto l'interesse a discolparsi dimostrando che non vi erano state operazioni liquidatorie, che non sussisteva un attivo da accantonare. E del resto per l'esistenza di attività deponeva sintomaticamente il fatto — messo in evidenza dalla Corte d'appello — dell'assunzione dell'appalto per la costruzione di un elettrodotto, che non poteva essere intrapresa senza una congrua disponibilità finanziaria. Né era necessario determinare l'esatto ammontare delle attività disponibili, non sussistendo nessun rapporto fra l'entità del ricavato dalla liquidazione e la misura della responsabilità dell'amministratore-liquidatore, che investe l'intero ammontare dei tributi purché vi sia stata distrazione di una qualche attività sociale.

Solo nella prospettiva aquiliana si potrebbe infatti ipotizzare un rapporto fra fatto dannoso e misura della responsabilità da circoscrivere nell'entità colposamente o dolosamente sottratte.

Del resto a tale prospettiva si riconduce pure l'accentuazione del profilo dell'onere probatorio dell'illecito facente carico all'amministratore (o liquidatore).

Una volta sganciata la responsabilità degli schemi dell'illecito, per ricondurla alla legge, appare giustificata la prassi adottata dall'amministrazione di invitare l'interessato a presentare prove, a discarico della responsabilità, che può essere ritenuta sussistente anche in via di presunzioni afferenti al presupposto dell'esistenza di attività distratte. Altrimenti si verrebbe a premiare l'amministratore che prescinda dalla documentazione dell'attività liquidativa, sia pure ridotta al suo minimo di ripartizione degli utili ricavati.

Le presunzioni del resto, hanno cittadinanza nel nostro ordinamento (Corte cost. 99/68, 129/69) in materie di accertamento fiscale, ben possono operare perciò anche quando esulandosi dalla materia fiscale si tratti di affermare una responsabilità *ex lege*.

Si aggiunge che l'accertamento (sia pure meramente presuntivo) di redditi riferiti al periodo della liquidazione fa stato circa il conseguimento di elementi attivi da parte della società.

In conclusione sul punto l'accertamento dell'attività è stato ritenuto dalla Corte d'appello con motivazione che si sarebbe potuta articolare più diffusamente, ma che viene corroborata da elementi di fatto inequivocabilmente evidenziati. E la distinzione dei suddetti elementi attivi risulta *in re ipsa* dalla persistenza di debiti tributari che per tutta la durata della liquidazione (di fatto) restarono insoluti.

La censura va quindi respinta sul duplice rilievo dell'ammissibilità in punto di diritto delle prove presuntive circa la sussistenza di attività; e della globale idoneità degli elementi presuntivi emergenti dall'impugnata sentenza, non richiedendosi al riguardo alcun accertamento *ad hoc* — (*Omissis*).

10. Con il quarto mezzo, denunciando la violazione o falsa applicazione degli artt. 123, 124 e 170 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, nonché la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza si sostiene che, comunque il Cordeschi non avrebbe dovuto rispondere del mancato pagamento delle imposte di R.M. e sulle società (e relative soprattasse) riguardanti gli anni 1960, 1961, in quanto iscritte al ruolo nei confronti della società medesima senza previo accertamento e, comunque tardivamente oltre i termini di cui all'art. 180.

La Finanza eccepisce il difetto di legittimazione dell'amministratore (liquidatore), responsabile in proprio, trattandosi di questioni che riguardano la società e formano oggetto di una tipica controversia di imposta che non potrebbe essere sollevata nemmeno dalla legittimata società direttamente davanti all'autorità giudiziaria (ai sensi dell'art. 22 del r.d. 7 agosto 1936 n. 1639) e che comunque non sarebbe proponibile dopo l'inizio della esecuzione esattoriale contro la società (ex art. 208 t.u.ii.dd.) donde la decadenza della società stessa dalla possibilità di far valere i propri diritti per non avere tempestivamente proposto ricorso contro il ruolo.

L'eccezione è fondata.

La responsabilità del liquidatore od amministratore prevista dall'articolo 255, pur non essendo una responsabilità da illecito, ma una responsabilità *ex lege* si ricollega ad un suo personale comportamento, consistente nell'omesso pagamento delle imposte accertate nei confronti della società. Egli pertanto, non è legittimato a dolersi in proprio delle vicende dell'accertamento, direttamente davanti all'autorità giudiziaria.

L'accertamento nella specie è ormai divenuto definitivo per mancanza di opposizione al ruolo ex art. 188 t.u.ii.dd. che avrebbe dovuto essere proposta dalla società (tramite l'amministratore) e non può il punto essere rimesso in discussione nemmeno in via incidentale nel giudizio

riguardante la legittimità dell'applicazione dell'art. 265 dall'amministratore in proprio, che risponde per l'esistenza di imposte ormai accertate definitivamente (od ancora in contestazione davanti alla Commissione) nei confronti della società. Unico soggetto passivo dell'imposizione rimane la società, cui sia l'accertamento che l'iscrizione a ruolo si riferiscono; il provvedimento intendentizio emesso nei confronti del responsabile non dà luogo ad una controversia di imposta devoluta alla cognizione delle commissioni tributarie (Cass. 3021/71, 1484/72, 3253).

Del resto la mancata proposizione dell'opposizione contro il ruolo si riflette preclusivamente non solo dal punto di vista soggettivo sulla legittimazione dell'amministratore in proprio, che non avrebbe potuto farvi ricorso, ma in senso oggettivo sull'improponibilità dell'azione davanti all'A.G.O., anche da parte del legittimato, senza la previa cognizione delle Commissioni medesime ex art. 22 r.d. 7 agosto 1936 n. 1639 (cfr. Cass. 21 ottobre 1974 n. 2974). Ed è d'altra parte pacifico che nessuna azione è proponibile dopo l'inizio dell'esecuzione esattoriale.

L'amministratore-liquidatore sol perché l'imposta costituisce un presupposto della responsabilità personale *ex lege*, di cui all'art. 265, non può essere ammesso a contestarne in via incidentale la sussistenza senza incontrare quegli stessi ostacoli che gli sarebbero frapposti ove avesse agito quale organo della società.

Ma più radicalmente nella fattispecie legale dell'art. 265 le obbligazioni tributarie insolute (definitivamente accertate o in corso di contestazione) non vanno rimesse in discussione nella loro consistenza, ed all'amministratore è consentito sotto questo aspetto puramente e semplicemente di eccepire la carenza del titolo della responsabilità dimostrando di avere già pagato o negando il presupposto della effettiva esistenza di imposte erariali dirette (già accertate) a carico della società insolute, ma non può investire l'oggetto della sua responsabilità, il tributo sociale contestando l'*an* o il *quantum* dell'accertamento.

Se ciò è esatto nella ottica della sussidiarietà della obbligazione dell'amministrazione, in cui si muove l'amministrazione finanziaria, diventa incontrovertibile *a fortiori* ove si spezzi il collegamento della sussidiarietà e si valuti la responsabilità personale dell'amministratore con esclusivo riguardo al comportamento omissivo rispetto a obbligazioni tributarie che questi avrebbe potuto contestare a suo tempo nello esercizio delle sue funzioni di amministratore ma non può in un secondo momento, contestare in proprio, essendo sotto questo profilo, estraneo alla obbligazione tributaria che non viene in considerazione come tale, ma quale misura della responsabilità derivante dal suo comportamento omissivo, per aver distratto attività sociali della finalità primaria del pagamento dei debiti sociali. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — Con i primi due motivi di ricorso, l'Amministrazione finanziaria insiste sulla tesi della improponibilità della domanda, e del conseguente difetto di giurisdizione del giudice ordinario, essendo pendente l'esecuzione esattoriale e non avendo il Giudice adito, prima del tribunale, le Commissioni tributarie:

In particolare, con il primo motivo — denunciando, in relazione all'art. 360 nn. 1 e 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 201, 208, 209 t.u. 29 gennaio 1958 n. 645; artt. 2 e 4 legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E — afferma che il liquidatore e l'amministratore obbligati ex art. 265 citato sono veri e propri « responsabili di imposta » e quindi « coobbligati », anche se non condebitori solidali, ex art. 201 dello stesso t.u. del 1958 n. 645 e nega, criticando la contraria giurisprudenza di queste sezioni unite, che l'azione di accertamento negativo ad istanza di un responsabile di imposta si sottragga, anche quando proposta soltanto contro l'Amministrazione finanziaria, alla preclusione di cui agli artt. 208, e 209 del t.u. citato. Con il secondo motivo, poi, sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art. 265 t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, dell'art. 22 r.d. 7 agosto 1936 n. 1639 e del difetto di giurisdizione, in relazione allo art. 360 nn. 1 e 3 c.p.c., critica la sentenza impugnata per avere escluso, sulla scia di precedenti pronunzie di queste Sezioni unite, che la controversia introdotta dal liquidatore o amministratore per negare la propria responsabilità ex art. 265 citato abbia natura tributaria: a giudizio della ricorrente, infatti, tale responsabilità si concreterebbe in un vero e proprio debito di imposta, come dimostrerebbe il fatto che non si renderebbe necessaria la costituzione di un titolo diverso dal ruolo, donde la improponibilità della domanda davanti al giudice ordinario senza il previo esperimento del ricorso alle Commissioni tributarie.

Entrambe le censure sono infondate, perché basate sulla premessa, affatto erronea, della natura tributaria dell'obbligazione posta a carico, nella ricorrenza dei presupposti di legge, del liquidatore o dell'amministratore dei soggetti tassabili in base al bilancio dall'art. 265 più volte richiamato. Invero — come queste Sezioni hanno da tempo (Cass. 27 ottobre 1971 n. 3021; Cass. 16 maggio 1972 n. 1484) ed ancora recentissimamente (Cass. 3 giugno 1978 n. 2766) affermato — deve escludersi che il liquidatore o l'amministratore siano coobbligati o comunque responsabili di imposta, tali figure intendendosi nel significato tecnico loro proprio.

In realtà, alla stregua della stessa formulazione dell'art. 265 citato, e prima ancora dell'art. 45 t.u. 17 settembre 1931 n. 1608 — in cui il prevalente art. 14 r.d. 28 gennaio 1929 n. 360 era stato trasfuso, peraltro chiarendosi, con opportune modifiche, che la responsabilità del liquida-

tore sussisteva soltanto nei limiti in cui le attività ricavate dalla liquidazione avrebbero consentito di pagare le imposte se destinate, come la legge gliene faceva obbligo, a tal fine — i menzionati soggetti non sono debitori del tributo, ma responsabili del mancato pagamento di esso: sono cioè responsabili per il fatto proprio, nel caso di esistenza di attività sociali (non impiegate nel pagamento dei debiti tributari della società) e nei limiti di tale attività. Sicché, per un verso, la natura non fiscale dell'obbligazione rende estranea alla esecuzione esattoriale, e quindi all'area delle preclusioni a questa correlate, l'azione di accertamento proposta dal liquidatore o dall'amministratore per dimostrare l'inesistenza non del debito tributario, ma degli altri presupposti, da questo diversi, della responsabilità che l'Amministrazione vorrebbe loro attribuire. E, per altro verso, proprio perché questo ultimo, e non l'altro, è l'oggetto della controversia introdotta dal liquidatore o dall'amministratore, e non v'è materia da portare davanti alle Commissioni tributarie, che tali soggetti non sono legittimati ad agire neppure per contestare la pretesa tributaria, perché debitore dell'imposta è soltanto la società mentre la loro responsabilità presuppone che il debito di questa sia di venuto definitivo.

Gli altri due motivi di ricorso investono il tema di merito della causa.

La Corte di appello ha giudicato non configurabile a carico di Giulivi la responsabilità ex art. 265 t.u. del 1958 n. 645 sotto un duplice profilo: in fatto, negando che l'Amministrazione avesse fornito la prova del compimento, da parte di quello, delle operazioni di sostanziale liquidazione addebitategli; in diritto, escludendo che nella previsione di tale norma rientri anche il liquidatore di fatto.

Contro quest'ultima proposizione motiva si rivolge il terzo mezzo di ricorso, con il quale l'Amministrazione — denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 265 t.u. 1958 n. 645, in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. — deduce che la citata disposizione è applicabile, invece, a tutti coloro che, pur se formalmente non nominati liquidatori, in effetti compiano le singole operazioni di liberazione del patrimonio dalla soggezione al vincolo sociale, con conseguente pagamento dei debiti ed assegnazione del residuo ai soci.

La censura è fondata. E sul punto le Sezioni unite possono limitarsi a richiamare le argomentazioni svolte, a suffragio dell'accoglimento della tesi oggi riproposta dall'amministrazione, in un recentissimo loro arresto (Cass. 3 giugno 1978 n. 2766), nel quale, facendo proprio il conforme indirizzo già adottato a Sezione semplice (Cass. 2 agosto 1977 n. 3411; Cass. 14 marzo 1978 n. 1273), hanno considerato che la responsabilità di cui alla norma citata costituisce una sanzione, comminata per la violazione dell'obbligo di non distribuire ai soci (o comunque di non destinare diversamente) le attività della liquidazione fino a quando non



siano stati soddisfatti i debiti fiscali della società. Ora, il soggetto che può venire meno a tale obbligo è normalmente il liquidatore, e l'art. 265, nel primo comma, prevede tale ipotesi tipica; ma l'articolo non ha voluto limitarsi a tale ipotesi e nel secondo comma ha previsto il caso che il liquidatore non vi sia, e che la liquidazione venga fatta dall'amministratore: come, però, nella prima ipotesi è compresa quella di più liquidatori, tutti responsabili, succedutisi nel corso della liquidazione, così tra la prima e la seconda ipotesi è compresa quella in cui l'attività di liquidazione venga iniziata dall'amministratore e conclusa dal liquidatore nominato ad operazioni già iniziate, o anche l'ipotesi in cui la liquidazione venga iniziata a patrimonio già liquidato, sicché abbia solo un contenuto formale e tenda, attraverso un liquidatore di comodo, soltanto a trarre in inganno il Fisco. Del resto, proprio il carattere sanzionatorio della norma impone che la sanzione giunga a colpire quanti abbiano nella realtà disperso, o concorso a disperdere, le attività sociali. Deve pertanto ritenersi che l'art. 265 parli di liquidatori in senso tecnico, con riguardo all'attività di liquidazione in senso sostanziale e non meramente formale, ed è da rifiutare l'interpretazione che, facendo esclusivamente perno sul significato tecnico del termine attraverso un esasperato collegamento con l'istituto della liquidazione come regolato dal diritto civile, priverebbe la norma fiscale di qualsiasi concreta effettività, rendendone estremamente agevole la pratica elusione.

Alla stregua di tale lettura della disposizione cennata rimane superato, come queste Sezioni unite hanno già sottolineato, il problema circa il carattere innovativo o interpretativo dell'art. 36 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Ed in verità tale disposizione, sul punto specifico della responsabilità (anche) degli «amministratori che hanno compiuto... operazioni di liquidazione», ha soltanto reso esplicito il contenuto precettivo dell'art. 265 t.u. del 1958, come sopra interpretato, solo limitandone nel tempo (ultimi due periodi di imposta precedenti alla messa in liquidazione) l'ambito di applicazione.

Errata — come le considerazioni testè svolte dimostrano — sul punto della individuazione del principio di diritto regolante la fattispecie sostanziale, la sentenza impugnata neppure regge alle critiche mosse, con il quarto ed ultimo motivo di ricorso, avverso la concorrente argomentazione con cui i giudici di merito hanno negato la responsabilità del Giulivi sotto il riflesso della mancata acquisizione al processo, per iniziativa dell'Amministrazione che avrebbe avuto l'onere di fornirla, della prova concernente l'effettivo compimento, da parte del Giulivi stesso, delle attività di liquidazione attribuitegli. Appunto con il menzionato motivo, l'Amministrazione — denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c., in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. — rimprovera alla Corte di merito di avere, così ragionando, invertito l'onere della

prova: a suo avviso, infatti, dal sistema positivo si ricaverebbe che l'accoglimento e l'accertamento della insussistenza in concreto del presupposto in cui all'art. 265 sono curati dagli organi della Finanza, onde competerebbe al privato, che insorga contro le risultanze di tale operato, assistite dalla presunzione di legittimità, l'onere di dimostrare che non sussistono i fatti costitutivi della sua responsabilità.

Anche tale censura è, nella sostanza, fondata.

La responsabilità del liquidatore (o amministratore) ex art. 265 citato ha — nel disegno legislativo — natura sanzionatoria, come queste Sezioni unite hanno già sottolineato, sulla scorta di una diffusa opinione dottrinale, nella recente sentenza più sopra ricordata (sent. n. 2766 del 1978), e come inequivocabilmente traspare dalla collocazione della norma, inclusa, sotto il titolo XI dedicato alle « sanzioni », nel capo II intitolato alle « sanzioni in sede di riscossione », e dalla espressa definizione in tal senso data — ad essa ed a tutte le altre misure contemplate nel titolo — dallo stesso legislatore in molte delle « disposizioni comuni » dettate nel capo II dello stesso titolo (cfr. art. 267, 270 c. 1° e 270 c. 2°).

In dottrina è stata avanzata, tra le altre, la tesi che tale responsabilità, o meglio la « sanzione » che in essa si concretizza, avrebbe natura amministrativa e più propriamente fiscale. Se così fosse, la tesi della Amministrazione ricorrente già troverebbe sufficiente giustificazione in siffatta qualificazione, costituendo il *proprium* della sanzione amministrativa a definizione ed irrogazione di essa attraverso un procedimento autoritativo, che si conclude con un provvedimento idoneo ad apprestare unilateralmente la disciplina potenzialmente definitiva del conseguente rapporto, restando riservato all'iniziativa del soggetto colpito dalla sanzione l'onere di chiederne il controllo giurisdizionale, attraverso l'assunzione della veste formale e sostanziale di attore, con tutte le implicazioni, anche probatorie, conseguenti (sul punto specifico e più in generale sulla tematica delle sanzioni amministrative ed in particolare fiscali, cfr. le recentissime sentenze di queste Sezioni unite nn. 926, 928, 929, 930 in data 24 febbraio 1978). La tesi, peraltro, suscita non poche perplessità, perché la sanzione così qualificata si presenterebbe anomala rispetto alle tipiche sanzioni amministrative fiscali di contenuto pecuniario (legge 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 3, 4, 5 e 61); in quanto non potrebbe essere considerata pena pecuniaria essendo dalla legge determinata in misura fissa e non in misura variabile tra un minimo ed un massimo, ma neppure concretirebbe una soprattassa, essendo il suo importo quantificabile in ragione diretta dell'imposta, che si sarebbe potuto pagare con le attività della liquidazione, se utilizzate a tal fine. Inoltre, ove la sanzione considerata avesse la natura ipotizzata, si dovrebbe negare l'incidenza del suo pagamento sulla estinzione fino alla concorrenza del credito di imposta, con il quale, quindi, il credito

relativo alla sanzione si cumulerebbe, in contrasto — almeno all'apparenza — con quanto la legge, chiamando il liquidatore (o l'amministratore) a « rispondere in proprio del pagamento delle imposte », sembra chiaramente voler significare.

Tuttavia, del tutto superflua si appalesa la verifica sul punto. Quand'anche, infatti, alla sanzione in discorso si riconoscesse, invece, natura civile e più propriamente risarcitoria (sicché, tra l'altro, la prestazione di essa condurrebbe alla estinzione, per equivalente, dell'obbligazione primaria, quella tributaria, rimasta inevasa), come in dottrina si è anche opinato e come sembrerebbe indicare pure il diverso criterio sistematico adottato dal legislatore del 1973, che ha estrapolato la responsabilità del liquidatore e dell'amministratore (art. 36 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, collocato sotto il titolo I « riscossione delle imposte ») dal complesso delle norme dedicate alle « sanzioni » vere e proprie (artt. da 92 a 98 d.P.R. citato, collocati sotto il titolo III), egualmente ferme dovrebbero restare le conclusioni attinte in ordine all'accertamento amministrativo della violazione dell'obbligo imposto dall'articolo 265 (di destinare le attività della liquidazione primariamente al pagamento delle imposte) ed alla preconstituzione, in via autoritativa, del provvedimento idoneo a legittimare la pretesa esecutiva concernente la riscossione della somma oggetto della sanzione dalla legge comminata per quella violazione.

Ciò perché è la disciplina positiva che così inequivocabilmente statuisce.

Sul piano dell'interpretazione storica, va rilevato infatti che, nella vigenza della legislazione precedente al 1929, la stessa Amministrazione finanziaria (cfr. circolare ministeriale n. 77 del 1925) non dubitava della necessità di promuovere la dichiarazione giudiziale della responsabilità e dell'obbligo di pagamento per poter agire esecutivamente contro gli amministratori e liquidatori per le imposte non pagate, e va insieme sottolineato che la disciplina speciale successivamente dettata con l'articolo 14 r.d. 28 gennaio 1929, n. 360 e poi con l'art. 45 r.d. 17 settembre 1931, n. 1608, mirò appunto, tra l'altro, ad affrancare la Finanza da tale onere. Ne fa fede, almeno quanto all'intento del legislatore, la relazione ministeriale al citato t.u. del 1931, in cui, nel dare atto del mancato accoglimento della proposta della Commissione parlamentare, intesa a sottoporre alla « procedura comune », la pretesa della Finanza « di risarcimento dei danni » nei confronti dei liquidatori, testualmente si motiva nel senso che non vi era ragione per sottrarre alla Finanza la « possibilità » — già spettantele, si dice, in forza di « una disposizione in vigore » (che non poteva essere altro che l'art. 14 citato) — « di esaminare se la liquidazione sia stata o meno ben condotta », costringendola invece a « promuovere in merito un giudizio civile ». E non è

priva di significato la circostanza che sulla medesima linea si è posto, in termini questa volta espliciti, anche il legislatore successivo al t.u. del 1958, il quale, nel d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, pur stralciando, come già si è rilevato, la responsabilità dei liquidatori ed amministratori dal complesso delle sanzioni (oltre che penali) fiscali vere e proprie (pena pecuniaria e soprattassa), espressamente attribuisce alla P.A. (articolo 36, penultimo comma) il potere di accertare tale responsabilità attraverso un proprio atto autoritativo, per il cui controllo giurisdizionale rinvia poi, altrettanto esplicitamente, ai normali schemi del contenzioso tributario, secondo i quali, come è pacifico, il privato assume la posizione formale e sostanziale di attore, con tutte le implicazioni conseguenti, anche sul piano probatorio.

Sotto il profilo letterale e sistematico, poi, la proposta interpretazione dell'art. 265 t.u. del 1958 n. 645 trova pieno conforto nel disposto dei susseguenti articoli 267 e 270, certamente riferentisi anche al predetto art. 265, che chiude il capo II del titolo XI, perché inclusi nel successivo capo III, intitolato appunto « disposizioni comuni ». Invero, l'affermazione di principio, secondo cui « l'applicazione delle sanzioni » — compresa, per quanto testè osservato, quella relativa alla responsabilità dei liquidatori ed amministratori — « è regolata dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 » (art. 267), implica non solo il rinvio alla disciplina autoritativa e pubblicistica del procedimento ivi previsto per l'accertamento delle infrazioni e per l'irrogazione delle sanzioni, ma anche l'assoggettamento del controllo giurisdizionale al regime processuale correlato a quel tipo di provvedimento, appunto incentrato, tra l'altro, sulla regola che addossa al privato l'onere della iniziativa giudiziale e quello della prova (citate decisioni nn. 926, 928, 929 e 930 del 1978). E, d'altro canto, l'indicazione nella persona dell'Intendente di Finanza (arg. ex art. 270, 1° e 2° comma) dell'organo cui spetta, in via normale, il relativo potere di accertamento e di irrogazione perfettamente si armonizza con il sistema normativo dell'epoca (citata legge n. 4 del 1929), che appunto all'Intendente di Finanza attribuiva il potere di porre in essere il « titolo » della sanzione, previo accertamento dei presupposti per la irrogazione di essa, e ancora conferma, quindi, l'assoggettamento al medesimo regime — amministrativo nella prima fase e giurisdizionale nella seconda, eventuale — anche di quella particolare sanzione costituita dalla misura in discorso. Né potrebbe ragionevolmente adombrarsi la tesi che tuttavia lo stesso art. 270 comma 2° prevede per talune sanzioni — tra cui potrebbe rientrare, in tesi, quella qui in discorso — la incompetenza dell'Intendente di Finanza e la conseguente necessità per questo di rivolgersi al giudice, giacché, come all'evidenza dimostra la formula normativa « denuncia il fatto all'autorità giudiziaria », l'ipotesi ivi prevista è solo quella di sanzioni penali non rientranti nell'am-

bito della speciale competenza pure in questo settore attribuita dalla legislazione dell'epoca — poi caduta a seguito delle note dichiarazioni di incostituzionalità — all'Intendente di Finanza.

Deve pertanto sul punto concludersi che, a differenza di quanto ritenuto da una parte della dottrina, la cui opinione ha trovato eco anche nella giurisprudenza di queste Sezioni unite (sent. n. 1484 del 1972 cit.), il c.d. accertamento di responsabilità è atto intendentizio che trova la sua fonte di legittimazione non in mere esigenze di prassi, formalizzate in circolari amministrative, ma nel sistema legislativo delineato dalle citate disposizioni del t.u. del 1958, che appunto attribuisce all'Intendente di Finanza il potere di accertare i presupposti della responsabilità e di porre in essere il titolo per l'attuazione della relativa pretesa sanzionatoria secondo moduli amministrativi ed attraverso provvedimenti autoritativi idonei a dettare la regola, potenzialmente definitiva, del rapporto e ad addossare al liquidatore o all'amministratore, così dichiarato responsabile, l'onere di assumere l'iniziativa processuale volta ad ottenere il controllo giurisdizionale e l'onere di fornire, nel giudizio così instaurato, la prova liberatoria.

Sicché in definitiva, rigettati i primi due motivi di ricorso, vanno accolti il terzo ed il quarto motivo, con conseguente annullamento, in relazione alle censure così accolte, della sentenza impugnata e rinvio della causa ad altro giudice di pari grado, affinché proceda, provvedendo anche sulle spese di questo giudizio di cassazione, a nuovo esame alla stregua dei seguenti principi di diritto:

a) la responsabilità di cui all'art. 265 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 sussiste a carico anche dell'amministratore, che compia, prima della formale dichiarazione di scioglimento della società, attività di sostanziale liquidazione;

b) dichiarata dall'Intendente di Finanza la responsabilità del liquidatore o dell'amministratore ex art. 265 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, incombe sul soggetto così dichiarato responsabile l'onere di provare la insussistenza dei presupposti — diversi dal debito di imposta della società — di tale responsabilità. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 aprile 1978, n. 1488 - Pres. Caporaso - Est. La Torre - P. M. Minetti (conf.) - Ente per la Cellulosa e la Carta (avv. Antonini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Bafile).**

**Imposta sulle società - Esonzioni - Istituti di studio e di sperimentazione - Ente per la Cellulosa e la Carta - Non è tale.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 151).

*Le cause di esonero dall'imposta sulle società previste dall'art. 151 del t.u. delle imposte dirette n. 645 del 1958 sono tassative sì che anche*

*gli enti pubblici non economici sono soggetti all'imposta se non rientrano tra quelli espressamente dichiarati esenti. Non sono definibili come istituti di studio e di sperimentazione di interesse pubblico gli enti di intervento pubblico nell'attività economica quale l'Ente Nazionale per la Cellulosa e la Carta (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso l'Ente per la cellulosa e per la carta, sostenendo di essere esente dall'imposta societaria in quanto annoverabile fra « gli istituti di studio e di sperimentazione di interesse generale non aventi fini né attività di lucro » (art. 3, n. 9 legge 6 agosto 1954 n. 603, riprodotto nell'art. 151, lettera *h*, t.u. 29 gennaio 1958 n. 645), censura la contraria pronuncia della Commissione centrale per violazione di legge nonché per errata e insufficiente motivazione. Ciò in quanto:

*a)* « deve riconoscersi all'Ente lo svolgimento di una attività di studio e di sperimentazione di gran lunga prevalente, per il fatto che esso è chiamato a svolgere, oltre a una vasta azione di disciplina e di controllo di un particolare settore produttivo, qual è quello della cellulosa e della carta, anche una preponderante e non meno importante attività promozionale, tipicamente di sperimentazione colturale »;

*b)* nel perseguire tali fini, che sono di interesse generale, l'ente non esercita in proprio alcuna attività commerciale di scambio o di produzione, né percepisce « provvigioni » di sorta, poiché i « contributi » che gli spettano sull'importo delle fatture emesse dai produttori o importatori di carta e sulle quantità di cellulosa destinata ad impieghi diversi hanno natura di tributi speciali e, non già di corrispettivo.

Il ricorso non può essere accolto.

Come risulta testualmente dall'invocata norma di favore, che in quanto eccezionale è di stretta interpretazione (art. 14 disp. prel.), l'esenzione tributaria di cui si discute ha natura mista o composita, poiché richiede il concorso di tre requisiti: deve innanzi tutto trattarsi di un istituto « di studio e di sperimentazione » (presupposto soggettivo), che sia inoltre di « interesse generale » (qualità specifica) e che non abbia comunque « fini né attività di lucro » (condizione oggettiva). Per cui, essendo necessaria la simultanea presenza di tutti e tre i requisiti, è chiaro che, se manca il primo, è inutile indagare sugli altri due, tanto bastando per escludere *in radice* l'operatività dell'esenzione.

Ed è precisamente ciò che deve affermarsi con riferimento al caso in esame.

---

(1) Decisione di evidente esattezza. Non constano precedenti specifici. La massima è rilevante anche ai fini della riduzione a metà dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche essendo riprodotta la stessa formula agevolativa nell'art. 6 lett. *g*) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601.

Per stabilire se un dato ente rientra o no nell'ambito di una certa categoria soggettiva — quando questa è determinata non già in funzione di sicuri indici esteriori di appartenenza a una classe (come per es. le regioni, le provincie, i comuni, le camere di commercio, gli istituti autonomi per le case popolari, le società di mutuo soccorso ecc.: cfr. il citato art. 151 t.u., lettere *d, f, g*), ma in base a un criterio ontologico di raggruppamento — ciò che occorre ricercare, desumendolo dai fini istituzionali dell'ente, è l'elemento che ne caratterizza l'intrinseca natura e l'oggetto suo proprio, in modo da verificare se esso coincida o meno col connotato della categoria: elemento che, appunto perché caratterizzante, deve essere non soltanto presente ma anche essenziale (*id quod dat essentiam rei*). Onde, per l'appartenenza agli « istituti di studio e di sperimentazione », non basta che l'ente svolga, insieme o subordinatamente ad altre attività, anche quella scientifica e sperimentale, ma è necessario che proprio questa sia la sua attività esclusiva o almeno preminente: tale, cioè, che ogni eventuale attività risulti strumentale o ausiliaria rispetto allo studio e alla sperimentazione, non viceversa.

Ora, che ciò possa dirsi dell'ente in questione è senz'altro da escludersi alla stregua della legge 13 giugno 1935 n. 1453 (« Costituzione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta e determinazione dei suoi compiti e dei mezzi occorrenti per il suo funzionamento »), che, all'art. 2, assegna all'ente i seguenti scopi:

1) « Promuovere lo sviluppo della fabbricazione della cellulosa in Italia »; 2) « adottare provvedimenti atti ad agevolare la produzione e l'impiego di materie prime nazionali per la cellulosa »; 3) « curare la disciplina della produzione nazionale della cellulosa e la distribuzione della cellulosa importata fra le categorie consumatrici, nonché la disciplina della produzione e vendita della carta, con particolare riguardo a determinate produzioni e determinati consumi »; 4) « provvedere in modo permanente alla conoscenza dello stato dell'industria della cellulosa e di quella della carta, mediante periodiche rilevazioni statistiche, alle quali tutte le aziende partecipanti debbono concorrere » (cfr. anche l'art. 3 dello statuto approvato col r.d. 26 settembre 1935 n. 1932, nonché il r.d.l. 12 novembre 1936 n. 2189, conv. nella l. 7 giugno 1937 n. 2726 e modificato dalla l. 23 giugno 1940 n. 868). Inoltre, mediante la riscossione dei contributi obbligatori sulla carta in genere e attraverso le integrazioni di prezzo corrisposte alle aziende editoriali nel quadro delle provvidenze per la stampa, l'Ente per la cellulosa assolve una funzione regolatrice del mercato della carta in bobine (cfr., in aggiunta alle fonti normative sopra cit., la l. 28 marzo 1956 n. 168).

Da quanto sopra esposto è agevole rilevare che l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, la cui natura è quella di un consorzio

obbligatorio con personalità di diritto pubblico (Sez. Un. 14 luglio 1954 n. 2465), non è in alcun modo identificabile con un istituto « di studio e di sperimentazione ». Né vale a far mutare avviso il fatto che una tale attività — come deduce il ricorrente — venga posta in essere a mezzo dei due centri di Roma e di Casale Monferrato (operanti nel campo forestale e della pioppicoltura), poiché una siffatta attività, sia per la sua importanza marginale in seno alla ben più vaste e complesse finalità istituzionali dell'Ente, sia per il ruolo strumentale che esso svolge rispetto a questi compiti primari, non può assurgere ad elemento essenziale e caratterizzante nel senso sopra precisato. Non può, quindi, trasformare in istituto scientifico o culturale « di studio e di sperimentazione » un ente al quale invece la legge assegna compiti di indirizzo, di coordinamento e di controllo pubblico dell'economia nel settore della carta e della cellulosa.

Una volta escluso il presupposto soggettivo dell'esenzione (ex art. 161, lett. *h*, del citato t.u. del 1958), tanto bastava — come si è accennato — perché questa fosse negata, a nulla rilevando che i compiti dell'ente siano « di interesse generale » e non rivolti « a fini di lucro ». Di qui l'inutilità dell'ulteriore argomento, addotto incidentalmente e *ad abundantiam* dalla Commissione centrale, secondo cui l'ente per la cellulosa percepisce una « provvigione percentuale » sugli importi delle fatture per la celsazione di carta e cartoni. E di qui, conseguentemente, l'inutilità del pur esatto rilievo, contenuto nella censura *sub b*), secondo il quale il contributo percepito dall'ente non ha natura di provvigione ma di entrata tributaria (cfr. S.U. n. 2465 del 1954, cit.). Tale precisazione, infatti, può servire al più per dimostrare che quello in questione è un ente pubblico non economico; ma, come ha giustamente osservato la Commissione centrale, sul riflesso che il presupposto dell'imposta societaria è « il possesso di un patrimonio (o di un reddito) da parte di soggetti tassabili in base al bilancio » (art. 145 t.u.) e che le cause di esonero dall'imposta sono tassative (art. 151 t.u.), « anche gli enti non economici sono soggetti passivi di detta imposta se non rientrano... tra quelli esenti ». Si può anzi aggiungere che quanto più si accentua la posizione di ente impositore o percettore di tributi, quali sono quelli spettanti all'Ente cellulosa nell'esercizio delle sue funzioni di intervento pubblico sull'attività economica, tanto più si indebolisce la tesi che tende a configurare tale ente come un mero istituto « di studio e di sperimentazione ».

Resta pertanto valido il rilievo conclusivo dell'impugnata decisione, doversi cioè escludere « che l'Ente per la cellulosa e per la carta sia da ricomprendere tra i soggetti che le cennate fonti normative dichiarano esenti dall'imposta sulle società ». — (*Omissis*).



SEZIONE SETTIMA

**GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI**

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 febbraio 1978, n. 888 - Pres. Trimarchi - Rel. Falcone - P.M. Saja (conf.) - Impresa « C.C.C. » Cantieri Costruzioni Cemento Soc. p. az. (avv. Fortini e Rossini) c. Consorzio di Bonifica di Bradano e Metaponto (avv. Mazzullo) e Ministero dell'agricoltura e foreste (avv. Stato Baccari).**

**Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Interesse legittimo - Configurabilità di diritto soggettivo - Condizioni.**

(d.l.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1).

**Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - L. 21 dicembre 1974 n. 700 - Trasformazione in diritto soggettivo - Esclusione.**

(l. 21 dicembre 1947, n. 700, art. unico; l. 21 giugno 1964, n. 463, art. 2).

**Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Situazione soggettiva dell'appaltatore - L. 22 febbraio 1973 n. 37 - Possibilità di configurazione come diritto soggettivo - Soppressione.**

(l. 22 febbraio 1973, n. 37, art. 2; d.l.C.P.S., 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1).

**Competenza e giurisdizione - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Determinazione del compenso revisionale - Incidenza di determinazioni attinenti allo svolgimento del rapporto - Impugnativa - Giurisdizione amministrativa - Sussiste.**

*Ha natura di interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo, la pretesa del privato diretta ad ottenere dalla pubblica amministrazione il provvedimento di revisione dei prezzi degli appalti delle opere pubbliche. La posizione soggettiva del privato assume la consistenza di diritto soggettivo, azionabile davanti al giudice ordinario, solo quando sia stato espressamente convenuto, in sede contrattuale — con patto « contrario » stipulato secondo l'espressa previsione contenuta nell'art. 1 del d.l. 6 dicembre 1947, n. 1501 — che, verificandosi determinate condizioni, si dovrà procedere alla revisione dei prezzi (1).*

---

(1-3) La prima massima è conforme a costante giurisprudenza e, per quanto attiene ai riflessi della inserzione di patti in ordine alla revisione, riflette l'assetto normativo anteriore alla l. 22 febbraio 1973, n. 37: nello stesso senso, cfr., Cass. 27 febbraio 1976, n. 631, *Foro it.* 1976, I, 1898; Cass. 27 marzo 1975, n. 1157,

*L'art. unico della legge 21 dicembre 1974, n. 700, applicabile anche ai contratti in corso di esecuzione limitatamente alla parte di lavori eseguita dopo l'entrata in vigore della legge stessa, non ha configurato come diritto soggettivo la situazione giuridica dell'appaltatore in ordine alla revisione dei prezzi (2).*

*La legge 22 febbraio 1973, n. 37, sopprimendo la possibilità di patti contrari alla disciplina legislativa della revisione dei prezzi (già ammessi dal d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501), ha escluso, in relazione a qualsiasi presupposto o momento dell'attività amministrativa di revisione dei prezzi, la possibilità che la revisione del privato possa assumere la consistenza del diritto soggettivo (3).*

*Investe esclusivamente il procedimento revisionale ed appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo l'impugnazione di un ordine di servizio in cui l'Amministrazione espliciti le modalità in cui procederà alla revisione, ove l'appaltatore denunci la illegittimità di determinazioni attinenti allo svolgimento del rapporto e tali da incidere sulla misura del compenso revisionale. (Nella specie, l'appaltatore contestava la legittimità della esclusione dal calcolo dell'aumento dei costi verificatisi in periodi successivi alla scadenza contrattuale, esclusione conseguente alla illegittima denegazione della rilevanza di cause imponenti la sospensione dei lavori e la proroga del termine finale) (4).*

(Omissis). — L'Impresa ricorrente chiede che sia affermata la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle domande da essa proposte, in quanto entrambe introducono controversie attinenti alla

---

*Foro amm.* 1976, I, 624 e *Rass. Adv. Stato* 1975, I, 444; *Cass.* 12 ottobre 1974, n. 2817, *Giust. civ.* 1975, I, 812 e *Rass. Adv. Stato* 1974, I, 1278; e, nella giurisprudenza amministrativa, da ultimo, *Cons. St., Sez. IV*, 7 giugno 1977, n. 555, *Cons. Stato* 1977, I, 900.

Sulla seconda massima non constano precedenti in termini. Diversamente orientato, in dottrina, CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1976, n. 490 bis, pag. 719.

Sulla terza massima, cfr., nello stesso senso, TAR Lombardia 7 luglio 1976, n. 269 in *Trib. amm. reg.* 1976, I, 2801.

(4) Per analogia decisione, cfr. *Cass.* 27 marzo 1975, n. 1157 *cit.*

Può qui richiamarsi la diversa soluzione raggiunta in casi in cui, esercitato dall'Amministrazione il potere inerente allo stabilire se ricorressero o non le condizioni dell'applicazione delle norme sulla revisione, le parti controvertevano su aspetti del rapporto obbligatorio così venuto ad esistenza: cfr., per varie fattispecie, *Cass.* 27 febbraio 1976, n. 631, *cit.*; *Cass.* 12 ottobre 1974, n. 2817, *cit.*; *Cass.* 12 febbraio 1973, n. 410, *Giust. civ. Mass.* 1973, 210.

Quanto alla incidenza sulla misura del compenso revisionale delle questioni su cui si incentra il ricorso, cfr., per la esclusione della spettanza della revisione con riguardo al periodo successivo alla scadenza del termine per la consegna dei lavori, *Cons. St., Sez. IV*, 16 maggio 1978, n. 450, *Cons. Stato* 1978, I, 796; sulla rilevanza delle proroghe regolarmente concesse, Corte conti, *Sez. contr. Stato*, 3 dicembre 1976, n. 721, *Cons. Stato* 1977, II, 667.

legittimità di elementi costituenti il presupposto di esercizio della facoltà di concedere la revisione dei prezzi dell'appalto.

Quanto alla controversia concernente l'applicabilità delle quote percentuali di incidenza sul costo complessivo dell'opera risultanti dalla tabella n. 5 annessa al d.m. 22 giugno 1968, o di quelle indicate dalla precedente tabella n. 3, la ricorrente sostiene che le quote di incidenza assumono rilevanza sia per l'accertamento della sussistenza delle condizioni che alla revisione danno ingresso, sia per la corretta determinazione dell'ammontare degli acconti revisionali e del relativo saldo e che, pertanto, la controversia stessa non si sottrae in nessuno di tali momenti alla particolare disciplina cui è soggetta la materia revisionale.

In relazione alla controversia riguardante l'illegittima esclusione dal calcolo dell'aumento dei costi verificatosi nel periodo della sospensione dei lavori disposta dall'amministrazione (per mancata disponibilità dei fondi di finanziamento e ritardo nell'approvazione di perizia suppletiva) afferma che era stata posta in discussione non la legittimità della sospensione dei lavori, ma soltanto l'applicabilità, negata dal Consorzio, del quarto comma dell'art. 1 del d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, e quindi era venuto in contestazione un presupposto costituente condizione essenziale per l'esercizio della facoltà di revisione e per la corretta sua determinazione.

Il Consorzio, nell'opporci all'accoglimento del ricorso, sostiene, anzitutto, che debba essere dichiarata l'improponibilità della pretesa fatta valere dall'Impresa, in quanto l'atto impugnato, non essendo terminativo del procedimento di revisione, non avrebbe carattere definitivo; ma trattasi di tesi palesemente inaccoglibile, poiché l'asserita non definitività del provvedimento potrà costituire oggetto d'esame da parte del giudice amministrativo di cui, per le ragioni che saranno esposte, deve essere affermata la competenza giurisdizionale, ma non dà luogo a questione rilevante ai fini della decisione sulla giurisdizione.

Passando all'esame dei motivi dell'istanza, essi risultano fondati e deve essere affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Questa Corte ha costantemente affermato il principio che, se non può contestarsi la natura di interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo, della pretesa del privato diretta ad ottenere dalla pubblica amministrazione il procedimento di revisione dei prezzi degli appalti delle opere pubbliche, in quanto la revisione si configura come una facoltà attribuita all'amministrazione pubblica, il cui esercizio è in funzione della cura di interessi ed esigenze pubbliche secondo una valutazione discrezionale ad essa affidata, assume la consistenza di diritto soggettivo, azionabile dinanzi al giudice ordinario, la posizione soggettiva del privato stesso, quando sia stato espressamente convenuto, in sede contrattuale — con patto « contrario » stipulato secondo l'espressa pre-

visione contenuta nell'art. 1 del d.l. 6 dicembre 1947, n. 1501 (ratificata con la legge 9 maggio 1950, n. 329) — che, verificandosi determinate condizioni, si dovrà procedere alla revisione dei prezzi (S.U. 27 febbraio 1976, n. 631; 12 ottobre 1974, n. 2817; 26 marzo 1968, n. 933).

Ma nella specie è da escludere, procedendo alla interpretazione della volontà negoziale manifestata dalle parti, che queste Sezioni Unite devono compiere quali giudici anche del fatto ai fini della decisione della questione di giurisdizione, che una deroga alla disciplina legale della revisione dei prezzi sia stata convenuta dalle parti. Queste, infatti, nel contratto di appalto, richiamarono espressamente la disciplina legislativa della materia dichiarando che « l'eventuale revisione dei prezzi sarà effettuata a norma della legge 17 febbraio 1968, n. 93, e le relative quote d'incidenza sono quelle riportate nell'art. 24 del Capitolato speciale », e ribadirono, nel capitolato stesso, che i prezzi erano fissi e invariabili, salvo l'osservanza delle vigenti disposizioni di legge sulla revisione dei prezzi che sarà regolata dalla legge 21 giugno 1964, n. 463, aggiungendo che « a tal fine si riportavano di seguito gli indici di incidenza », che erano quelli della tabella 3 del d.m. 22 giugno 1968.

Le parti hanno inteso evidentemente e soltanto riferirsi alla disciplina dettata dalla legge in materia, sottolineando anzi, con l'espressa qualificazione della revisione come eventuale, l'esclusione di ogni comune intento di configurarla quale diritto soggettivo, al verificarsi di specifiche condizioni, del resto non previste, e limitandosi a richiamare i criteri applicativi che ritenevano appropriati al tipo di lavori, qualora l'amministrazione avesse proceduto alla revisione. Le clausole contrattuali non contengono nulla più che la mera ricognizione della disciplina legale in materia, e manca la manifestazione di una volontà derogatoria dei presupposti o delle modalità di computo della revisione, che (in quanto tale) non poteva non essere univocamente espressa.

Queste conclusioni rimangono valide pur dopo la entrata in vigore dell'art. unico della legge 21 dicembre 1974, n. 700, applicabile anche ai contratti in corso di esecuzione limitatamente alla parte dei lavori eseguita dopo l'entrata in vigore della legge stessa (terzo comma), non potendo essere condivisa la tesi espressa dal Consorzio resistente, secondo cui detta legge, stabilendo che gli acconti per la revisione dei prezzi, da corrispondere all'appaltatore unitamente ai pagamenti in conto per i lavori eseguiti, sono fissati nella misura dell'85% dell'ammontare dell'importo revisionale e che in caso di ritardo nella corresponsione degli acconti e della rata di saldo revisionale si applicano gli articoli 35 e 36 del capitolato di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici (d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063), ha configurato come diritto soggettivo la situazione giuridica dell'appaltatore in ordine alla revisione dei prezzi.

Queste disposizioni, infatti, non sono incompatibili con la configurazione, accolta nella giurisprudenza ordinaria ed amministrativa e nella dottrina, della revisione dei prezzi negli appalti di opere pubbliche come espressione di un potere della pubblica amministrazione, il cui esercizio è vincolato nell'interesse pubblico, in quanto dirette soltanto a fissare, con ulteriori precisazioni, il contenuto tipico del provvedimento da emanare e le modalità con cui lo stesso deve essere adottato.

Contrasta, inoltre, con la tesi prospettata, di un mutamento dell'essenza della revisione prezzi nel senso che essa si configuri come un vero e proprio obbligo legale contrattuale, cui la P.A. è tenuta come parte contraente e non più come «una facoltà» che la stessa amministrazione eserciti quale autorità al di fuori del contratto, la considerazione che una siffatta portata innovativa dovrebbe essere attribuita alla legge n. 700 del 1974, sebbene non emerga né dalla lettera né dalla «ratio» cui essa appare informata, di disciplinare — modificando l'art. 2 della legge 21 giugno 1964, n. 463, e quindi nell'ambito del procedimento di revisione prezzi quale veniva regolato da questa legge — momenti ed aspetti ulteriori della procedura rispetto a quella prima regolati. Non senza rilevare che un'innovazione della portata sostenuta sarebbe stata introdotta con una legge del 1974 di modifica di una parte dell'antecedente disciplina dettata dalla legge del 1964 (art. 2), dopo che, con la legge del 23 ottobre 1973, n. 1481 (*rectius*, 22 febbraio 1973, n. 37), era stato espressamente disposto 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. Dopo, cioè, l'emanazione di una legge la quale, nel sopprimere la possibilità di patti contrari alla disciplina legislativa della revisione dei prezzi (già ammessi, come si è detto dal d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501), aveva escluso, in relazione a qualsiasi presupposto o momento dell'attività amministrativa di revisione dei prezzi, la possibilità che la posizione del privato potesse assumere la consistenza del diritto soggettivo e che la facoltà di procedere alla revisione potesse essere in qualche modo vincolata a tutela di interessi diversi da quelli (pubblici) affidati alla cura della pubblica amministrazione.

Anche la seconda questione è stata correttamente portata innanzi al giudice amministrativo.

La ricorrente, infatti, non fa valere un diritto alla reintegrazione dei maggiori oneri sopportati per fatto dell'amministrazione, concretatosi in una sospensione dei lavori illegittimamente disposta per esigenze imputabili alla stessa e nel diniego della protrazione del termine finale, cioè una pretesa di risarcimento di danni, estranea alla disciplina della revisione legale dei prezzi. Essa contesta, invece, la legittimità del *modus operandi* secondo cui l'amministrazione, nell'ordine di servizio con cui

ha ordinato la ripresa dei lavori, ha dichiarato che provvederà alla revisione dei prezzi: a) senza tener conto cioè della sospensione dei lavori, perché illegittimamente disposta dopo la scadenza contrattuale e, quindi, con fittizia retrodatazione dei lavori posteriori alla sospensione, ad ogni effetto della revisione dei relativi prezzi; b) negando la proroga del termine finale dei lavori.

La materia portata al giudizio del TAR, e costituente il tema della pronuncia sulla giurisdizione dà luogo a controversia che investe, pertanto, esclusivamente il procedimento revisionale: perché, sotto il primo aspetto, riguarda la legittimità della esclusione, dal calcolo, dell'aumento dei costi verificatosi nel periodo in cui non è stato possibile procedere alla esecuzione dei lavori per ordine dell'amministrazione, conseguente alla imprevidenza della stessa nell'assicurare il tempestivo finanziamento; sotto il secondo aspetto attiene alla legittimità del diniego della richiesta proroga del termine finale, richiesta che si assume dipendente dalla maggior durata dei lavori conseguente al ritardo di approvazione della perizia di variante, e come tale da qualificarsi quale protrazione necessaria del termine stesso e quindi non denegabile.

In accoglimento dell'istanza, deve, pertanto essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 giugno 1978, n. 3080 - Pres. Rossi - Rel. Granata R. - P.M. La Valva (conf.) - Ferrobeton - Silm S.p.A. (avv. Ceci) c. Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Gargiulo) e Ente autonomo acquedotto pugliese.

**Procedimento civile - Intervento volontario - Adesivo dipendente - Proposizione congiunta nella citazione sottoscritta con l'attore - Ammissibilità.**

(cod. proc. civ., art. 105 comma secondo).

**Procedimento civile - Domanda - Qualificazione - Intervento adesivo dipendente - Condizioni.**

(cod. proc. civ., art. 105 comma secondo).

**Appalto di opere pubbliche - Rinnovazione delle operazioni di collaudo - Facoltà del committente - Appartenenza all'amministrazione concedente - Ammissibilità - Condizioni.**

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, art. 117).

**Obbligazioni e contratti - Appalto - Accordi - Domanda di restituzione - Domanda di risoluzione - E implicita.**

**Obbligazioni e contratti - Appalto - Difficoltà e vizi dell'opera - Riconoscimento dell'appaltatore - Forma - Manifestazione tacita - Sufficienza.**

(cod. civ., art. 1667 comma secondo).

*Il soggetto abilitato ad intervenire ex art. 105 comma 2° cod. proc. civ., oltre che intervenire in un processo già pendente può affiancarsi al soggetto, le cui ragioni ha interesse a sostenere, fin dall'atto introduttivo della lite da questo iniziata, essendogli inibito soltanto, per la natura secondaria e subordinata della sua legittimazione, di rendersi egli promotore del giudizio (1).*

*Può essere qualificata come corrispondente a quella dell'interventore adesivo dipendente la posizione assunta in giudizio da una parte che, priva di legittimazione autonoma in relazione al rapporto in esso dedotto da altra parte unitamente alla quale ha promosso il giudizio, nelle conclusioni prese abbia costantemente ommesso di specificare se le statuizioni domandate debbono essere pronunziate in suo confronto (2).*

*La facoltà di disporre la rinnovazione delle operazioni di collaudo, accordata dall'art. 117 r.d. 25 maggio 1895, n. 350 alla P.A. committente, è elemento della disciplina del contratto di appalto. Se questo non contenga una pattuizione idonea a rendere rilevante in confronto dell'appaltatore il collegamento funzionale esistente tra appalto e concessione dei lavori per l'esecuzione dell'opera pubblica, l'anzidetta facoltà non è esercitabile dalla P.A. concedente, ma solo dal concessionario che abbia a sua volta appaltato i lavori. (Nella specie è stata ritenuta corretta la conclusione di ammettere la Cassa per il mezzogiorno all'esercizio della facoltà di disporre la rinnovazione del collaudo dell'opera appaltata da un ente suo concessionario, desunta dalla circostanza che il contratto d'appalto richiamava l'atto di concessione « assieme a tutte le altre condizioni riguardanti l'azione di controllo della Cassa e la sua interferenza nell'attività di collaudazione ») (3).*

(1) Non constano precedenti in termini.

In dottrina — COSTA, *Intervento (dir. proc. civ.)*, *Encicl. del dir.*, Milano, 1972, XXII, pag. 461 ss., n. 10 e 11, pag. 472 ss. — individua i presupposti specifici dell'intervento nella qualità di terzo e nella pendenza della causa.

Appare peraltro convincente, la conclusione, cui la Cassazione è pervenuta, di individuare piuttosto un presupposto negativo, costituito dal non poter l'interveniente dare lui inizio al processo.

(2) Nel senso che spetti al giudice qualificare l'intervento spiegato in giudizio, avendo riguardo alla oggettiva valutazione della pretesa che ne costituisce il fondamento ed al contenuto della domanda, Cass. 19 novembre 1973, n. 3098, in questa *Rassegna* 1974, I, 632. Sui criteri di individuazione dell'intervento adesivo dipendente, cfr., Cass. 23 febbraio 1973, n. 533, *Giust. civ. Mass.* 1973, 269.

(3) In argomento, per la distinzione dei rapporti di concessione ed appalto e la interferenza sul secondo di posizioni inerenti al primo dei due rapporti, cfr., Cass. 14 gennaio 1976, n. 111, *Giust. civ. Mass.* 1976, 55.

*Nella domanda di restituzione delle somme corrisposte a titolo di acconto sul corrispettivo di un appalto è implicita quella di risoluzione del contratto (4).*

*Il riconoscimento dei vizi dell'opera non è soggetto ad una forma determinata e può quindi esprimersi anche in forma tacita e manifestarsi per facta concludentia, comprese le riparazioni eseguite dall'appaltatore sull'opera da lui realizzata (5).*

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso, la società Ferrobeton — sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. e dell'artt. 105 e 267 c.p.c.; dei principi della legittimazione ad agire e dell'art. 8 legge 10 agosto 1950, n. 646 modificata con legge 25 luglio 1952, n. 949 — lamenta che la Corte di appello, dopo avere, correttamente, negato alla Cassa per il Mezzogiorno la legittimazione attiva e passiva in ordine ai rapporti nascenti dal contratto di appalto, ed avere alla medesima riconosciuto soltanto la facoltà di spiegare nelle controversie relative, intervento adesivo dipendente, a fianco del committente EAAP, sull'esatto rilievo essere la Cassa medesima estranea al contratto stesso, intervenuto fra quest'ultimo, in veste di suo delegato, ed essa società ricorrente, ha poi in sostanza ritenuto erroneamente configurabile siffatto intervento nella causa promossa dalla EAAP e dalla Cassa, entrambi in veste in attori, con la citazione dell'8 gennaio 1969. Ed osserva che l'intervento, al contrario, si verifica — per definizione — ad opera di un terzo in un processo già promosso tra altri soggetti: e ciò per una esigenza strutturale, confermata dalla lettera dell'art. 105 c.p.c. e dal modo che l'art. 267 stesso codice prescrive per l'attuazione dell'intervento, onde sarebbe inconciliabile — ad avviso della ricorrente — affermare che di due soggetti, i quali hanno promosso un giudizio come attori con regolare citazione introduttiva e così lo proseguono, uno sarebbe interveniente.

La censura è infondata.

Non può essere condivisa, in principio, la tesi che il soggetto legittimato, rispetto ad una determinata controversia, soltanto a sostenere le ragioni di una delle parti ai sensi dell'art. 105, comma 2° c.p.c., tale iniziativa possa esplicitare unicamente «dopo» che quella controversia sia stata radicata davanti al giudice. L'errore che siffatta enunciazione travaglia è lo stesso, in cui si incorrerebbe ove si pretendesse, di ne-

---

(4) Nello stesso senso, cfr. Cass. 4 ottobre 1976, n. 3247, *Giust. civ. Mass.* 1976, 1378.

(5) Sul punto, cfr., *L'appalto, Rassegna di giurisprudenza commentata*, a cura di CARNEVALE E FERRATI, Giuffrè, Milano, 1974, I, pag. 310; *adde*, Cass. 15 ottobre 1976, n. 3475, *Giust. civ. Rep.* 1976, *appalto*, 28.



gare, rispetto alle figure di possibili interventi delineati nel primo comma dello stesso articolo, che i soggetti a ciò legittimati possano agire in via autonoma. Al contrario, se è vero che ad entrambe le ipotesi configurate nelle due disposizioni è comune la postulazione di un processo già pendente al quale si vuole consentire, con modalità e per effetti determinati, la partecipazione successiva dei soggetti investiti di certe situazioni soggettive legittimanti, non è però vero che con ciò si esauriscono i modi, nei quali tale partecipazione può legittimamente esplicarsi, la loro individuazione e delimitazione dipendendo soltanto dal tipo e dalla consistenza dei poteri connessi a quelle situazioni soggettive legittimanti. Sicché, come il soggetto abilitato ad intervenire ex articolo 105, comma 1°, perché dotato di una legittimazione autonoma, può — oltre che intervenire nel processo già pendente — promuovere egli stesso il giudizio nei confronti o di tutti i soggetti (prima ipotesi) che potrebbero essere parti del processo nel quale, se già promosso ad iniziativa altrui, sarebbe legittimato ad intervenire, ovvero di alcuni soltanto di essi (seconda ipotesi) ed in quest'ultimo caso assumendo l'iniziativa sia in unione con gli altri sia da solo, così del pari il soggetto abilitato ad intervenire ex art. 105, 2° comma, può anch'egli — oltre che intervenire in un processo già pendente — affiancarsi al soggetto, le cui ragioni ha interesse di sostenere, fin dall'atto introduttivo della lite da questo iniziata, a lui essendo inibito soltanto, per la natura secondaria e subordinata della sua legittimazione, di rendersi egli promotore del giudizio.

Nella specie, quindi, la circostanza che la Cassa si sia resa parte nel processo dall'inizio, utilizzando, insieme all'EAAP, il medesimo atto introduttivo, non è di per sé incompatibile con il riconoscimento della facoltà, in capo ad essa, di partecipare al giudizio in ragione della legittimazione adesiva dipendente prevista dall'art. 105, comma 2°.

Al riguardo invece, il vero problema è un altro, rilevabile anche in ufficio perché attinente alla *legittimatio ad causam*: è quello se siffatto riconoscimento sia compatibile con la veste processuale effettivamente assunta dalla Cassa in ragione delle domande spiegate e dei poteri che essa ha in concreto preteso di esercitare nel giudizio.

Questa Corte Suprema ha già invero fissato il principio che il potere dovere del giudice di dare l'esatta qualificazione giuridica alla domanda proposta e, in funzione di questa, alla posizione processuale assunta dalla parte, incontra un limite nella manifestazione di volontà assolutamente chiara ed univoca sul punto espressa dalla parte stessa.

Donde la conseguenza, quanto al particolare problema della posizione processuale di un soggetto, che se è al giudice lecito attribuire a chi ha agito come attore la posizione di interventore volontario, adesi-

vo, o viceversa, quando la domanda sia stata proposta in modo vago, equivoco, incerto, sì da non chiarire quale veste processuale la parte abbia voluto assumere, altrettanto invece non gli è consentito fare laddove la parte non solo abbia chiarito in modo indiscutibile quale posizione abbia inteso assumere nel processo, ma abbia addirittura insistito sul punto, dolendosi del fatto che di tali sue richieste non sia stato tenuto conto (Cass. 2 agosto 1975, n. 2949).

Ora nella specie la Cassa — pur se si è resa autrice, insieme all'EAAP, dell'atto introduttivo della lite senza preoccuparsi di distinguere le rispettive posizioni processuali ed anzi dolendosi, ancora attraverso lo stesso atto di appello comune all'EAAP, della distinzione ravvisata dal Tribunale con l'attribuzione ad essa di una legittimazione dipendente — tuttavia, almeno per quanto riguarda il giudizio introdotto con la citazione in data 8 gennaio 1969, unicamente al quale si riferisce la censura della ricorrente, ha sempre concluso senza mai specificare i soggetti in favore dei quali si domandava la pronunzia delle statuizioni invocate e quindi senza mai chiedere alcunché espressamente per sé medesima, onde mancano elementi sicuri per poter configurare quel comportamento processuale inequivoco, idoneo a vincolare il giudice alla corrispondente qualificazione giuridica, sicché legittimamente la Corte di appello ha proceduto a qualificare la veste processuale della Cassa stessa in base alla libera ed autonoma valutazione della posizione spettante alla stregua del diritto positivo.

Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 117 r.d. 25 maggio 1895, n. 350, per avere la Corte di appello ritenuto che spettasse alla Cassa, pur riconosciuta terza rispetto al contratto di appalto stipulato dal suo concessionario EAAP con essa Ferrobeton, il potere, in concreto dalla Cassa stessa esercitato, di disporre la rinnovazione delle operazioni di collaudo a norma del menzionato art. 117, che tale potere, invece, attribuisce all'Amministrazione appaltante.

Anche tale censura è infondata.

Indubbiamente il rapporto fra la Cassa e l'ente concessionario (nella specie: l'EAAP) dei lavori per l'esecuzione dell'opera pubblica dal secondo, poi, commessa in appalto all'impresa (nella specie: la Ferrobeton) è — in sé considerato — *res inter alios acta* rispetto a quest'ultima. Concessione dei lavori ed affidamento in appalto dei medesimi sono, cioè, rapporti geneticamente e strutturalmente distinti, il cui innegabile collegamento funzionale, ordinato al risultato ultimo della realizzazione dei fini affidati alla cura della Cassa, in tanto può assurgere, per il soggetto partecipe del secondo, ma estraneo al primo, vale a dire per l'impresa appaltatrice, a livello di giuridica rilevanza, in quanto una norma, legale o pattizia, ciò imponga.

Esclusa la esistenza di una disposizione del primo tipo, rimane da scrutinare se il regolamento di interessi convenuto fra le parti del contratto di appalto abbia recepito, ed eventualmente in quale misura ed a quali effetti, le situazioni giuridiche poste in essere — all'esterno di esso ed all'interno del rapporto fra concedente e concessionario — dalla distinta ed autonoma disciplina della concessione: cioè, se e come la volontà negoziale, che ha presieduto alla stipula dell'appalto fra ente concessionario ed impresa, abbia statuito la « entrata » nel rapporto contrattuale così istituito delle vicende e delle situazioni proprie del rapporto concessorio, corrente fra il committente ed il terzo concedente. E la relativa indagine ermeneutica è certamente riservata alla valutazione del giudice di merito (Cass. 14 gennaio 1976, n. 11, ma *rectius*, 111).

Ora nella specie, chiaramente ed espressamente i giudici di appello hanno dato atto nella sentenza non definitiva che il contratto di appalto richiamava l'atto di concessione « assieme a tutte le altre condizioni riguardanti l'azione di controllo della Cassa e la sua interferenza nell'attività di collaudazione » (pp. 14-15) ed induceva quindi a ritenere che « la Cassa, quale ente concedente, si riservava di interferire, anche in corso d'opera, nelle operazioni di collaudo », (p. 21) sicché appare del tutto in linea con tale ricostruzione della volontà negoziale — insindacabile in questa sede, come si è detto, comunque in concreto non sindacata dalla ricorrente — la conclusione, dai medesimi giudici attinta, secondo la quale « quando il citato Ente » (cioè la Cassa) « dispose una nuova collaudazione, dopo avere negato l'approvazione del collaudo dell'ing. Ferretti, legittimamente si avvalse della facoltà concessagli dall'art. 117 » citato.

Con il terzo motivo, la società ricorrente, denunciando in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c., errata e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. e degli artt. 1667, 1668 e 1492 c.c., 2729 e 2724 n. 2 c.c., prospetta molteplici profili di censura volti a criticare: (a) la pronuncia di risoluzione del contratto di appalto, sul rilievo che vi sarebbe ultrapetizione non essendo la relativa domanda mai stata proposta; (b) il diniego della decadenza della denuncia dei vizi, adducendosi che non sarebbe in tesi configurabile il principio del riconoscimento tacito o per *facta concludentia* dei vizi stessi; che nell'ipotesi comunque il preteso riconoscimento non sarebbe stato ravvisabile in concreto nelle modeste riparazioni eseguite per correttezza dall'impresa appaltatrice; che infine, i vizi sarebbero stati ritenuti esistenti in base a semplici presunzioni, inammissibili di fronte alla prova documentale circa la esecuzione dell'opera; (c) il diniego della prescrizione del diritto alla garanzia, invece verificatasi, dovendosi il relativo termine computare a far tempo dalla esecuzione del primo collaudo in data 30 giugno 1958.

Nessuna delle riassunte censure merita accoglimento.

Quanto all'ultima (*sub* « c ») è sufficiente richiamare le considerazioni svolte in relazione al motivo precedente, all'esito delle quali è rimasta ferma la valutazione del giudice di appello circa la legittimità della rinnovazione delle operazioni di collaudo ordinata dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'art. 117, r.d. 25 maggio 1895, n. 350, onde, a termini dell'espresso disposto di tale norma, nessuna rilevanza giuridica può riconoscersi al primo collaudo, non approvato.

Altrettanto brevemente, a confutazione della prima (*sub* « a »), può osservarsi, in conformità dell'opinione recepita dai giudici di appello, che la domanda di risoluzione del contratto, pur se espressamente proposta, non può non ritenersi implicita nella domanda di restituzione — fra l'altro — delle somme corrisposte a titolo di acconto sul corrispettivo di appalto, la ripetizione di queste postulando necessariamente la risoluzione di quello.

Quando alla seconda (*sub* « b ») va innanzitutto ribadito, in conformità della giurisprudenza da questa Corte Suprema adottata sia nel tema specifico dell'appalto (Cass. 6 novembre 1967, n. 2692; Cass. 2 maggio 1967, n. 809; Cass. 6 agosto 1965, n. 1889; Cass. 26 marzo 1964, n. 685), che nell'analoga materia della vendita (Cass. 29 luglio 1975, n. 2944; Cass. 18 aprile 1973, n. 1126; Cass. 21 ottobre 1969, n. 3438; Cass. 15 gennaio 1969, n. 68; Cass. 26 luglio 1969, n. 2706), il principio secondo cui il riconoscimento di vizi non è soggetto ad una forma determinata e può quindi esprimersi anche in forma tacita e manifestarsi per *facta concludentia*, comprese le riparazioni eseguite dall'appaltatore o dal venditore sull'opera realizzata o sulla cosa venduta (conformi, sul punto specifico, sent. n. 2692 del 1967 e n. 2944 del 1975, n. 1126 del 1973, n. 3438 del 1969, n. 68 del 1969; *adde*, in tema di vendita, Cass. 8 marzo 1968, n. 767; Cass. 23 agosto 1966, n. 2229).

E nella specie il giudice di appello non ha ravvisato il riconoscimento di una isolata « riparazione ad un tubo », come la ricorrente assume al fine di fare apparire incongrua ed insufficientemente motivata la relativa valutazione di merito, ma ha fatto riferimento « a tentativi di restauro ed a riparazioni della tubazione, eseguiti in più occasioni, nel 1961 e nel 1962 », per di più apprezzando questo ripetuto comportamento nel più ampio contesto in cui storicamente si inseriva (rilievi circa i difetti dell'opera espressa dal primo collaudatore ing. Ferretti in sede di sopralluoghi e saggi, nonché nella successiva relazione, pur se positiva, di verifica) e così fornendo adeguata ragione del proprio giudizio di fatto, non sindacabile in questa sede. A « presunzioni gravi, precise e concordanti », in fine, la Corte di appello ha fatto ricorso ancora per convalidare il giudizio affermativo sulla esistenza, appunto, del riconoscimento dei vizi onde inammissibile, perché privo di ogni per-

tenenza alle ragioni della decisione impegnata, si appalesa, a parte ogni rilievo critico sulla sua fondatezza, la residua doglianza circa la pretesa utilizzazione delle presunzioni con riferimento alla sussistenza dei vizi.

Con il quarto ed ultimo motivo, la società ricorrente — denunziando, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., violazione e falsa applicazione dei principî generali sulle prove, nonché degli artt. 61 e 62, 113 c.p.c. — rimprovera alla Corte di appello di avere accettato, con la sentenza definitiva, le conclusioni del consulente tecnico di ufficio sebbene raggiunte in difformità delle prescrizioni impartite con l'ordinanza collegiale, che aveva demandato al consulente medesimo, oltre all'esame degli atti contabili, anche l'effettuazione di sopralluoghi e saggi, invece omessi, nonché viziate da intima contraddittorietà, nella stessa relazione peritale essendosi dato atto avere la Ferrobeton eseguito l'opera secondo le prescrizioni del contratto.

Nessuno dei due errori così denunziati, peraltro, sussiste nella realtà.

Non il primo, perché la sentenza definitiva motiva puntualmente e sufficientemente circa il convincimento maturato dal giudice di appello in ordine alla superfluità dei sopralluoghi e dei saggi, che pure erano stati in precedenza commessi al consulente, così, per un verso, pervenendo alla revoca, in *parte qua*, del precedente provvedimento istruttorio, per sé del tutto legittima, e, per altro, verso, esprimendo un ragionato giudizio sulla situazione probatoria della causa, non sindacabile in questa sede. Né sussiste il vizio di contraddittorietà, denunziato per secondo, avendo i giudici di appello diffusamente motivato, ancora nella sentenza definitiva, circa la radicale inidoneità dell'opera realizzata dall'impresa sulla base di un progetto esecutivo redatto, per contratto, a proprio rischio; radicale inidoneità già desumibile, secondo il giudizio del CTU fatto proprio dalla sentenza, dai rilievi critici espressi dal primo collaudatore ing. Ferretti circa la imperfetta realizzazione del rivestimento a gunite, e comunque confermata dai risultati delle indagini compiute presso il Centro di controllo di Napoli, congruamente commentati ed apprezzati dalla sentenza stessa.

Il ricorso della società Ferrobeton va dunque rigettato, con la condanna della stessa ricorrente alle spese, liquidate come il dispositivo.

Il deposito va restituito, perché non più dovuto (legge 18 ottobre 1977, n. 793). — (*Omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 marzo 1978 n. 534 - Pres. Vigorita - Rel. Berlieri - P.M. Paolucci (conf.) - Ric. Amm. Firenze, P.M. e Candemore Dur René.

**Procedimento penale - Parte civile - Omessa citazione - Nullità - Impugnazione della parte offesa - E preliminare l'esame sulla legittimazione.**  
(cod. proc. civ., artt. 278 cpv. e 287 cpv.).

**Contrabbando - Importazione di sostanze stupefacenti - Omessa contestazione del reato di contrabbando - Costituzione di parte civile dell'Amministrazione Finanziaria dello Stato - Inammissibilità.**  
(cod. pen., art. 185, cod. proc. pen., art. 22; l. 20 ottobre 1954, n. 1041, art. 6).

*Preliminare all'esame dell'impugnazione proposta dalla parte offesa non costituitasi parte civile nel giudizio di merito per omessa citazione è l'esame sulla legittimazione all'impugnazione (1). L'Amministrazione delle Finanze dello Stato non è legittimata a costituirsi parte civile contro imputati del reato di importazione di sostanze stupefacenti, quando non sia stato contestato altresì il reato di contrabbando (2).*

*Omissis.* — A seguito di rapporto di denuncia del Comando del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Milano in data 16 e 17 luglio 1972 (integrati successivamente di una serie di rapporti suppletivi) ed in esito alla formale istruzione, conclusasi con sentenza — ordinanza del giudice istruttore presso il Tribunale di Milano in data 12 luglio 1973, i nominati Candemore Dur René, cittadino cileno; Saracibar Aricata José Luis, cittadino spagnolo; Measse Rogelio Adolfo (alias « Raul Duval Lo-

---

(1-2) Dalla lettura della motivazione della sentenza della Suprema Corte che si annota sembra di potersi trarre l'impressione di un « fin de non recevoir ».

Il problema che era stato portato all'attenzione della Cassazione, concerneva le conseguenze e la natura della nullità derivante dalla omessa citazione della parte offesa dal reato, problema nel quale la dottrina ha offerto spunti che meriterebbero di essere esaminati in sede giurisprudenziale, specie dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 132 del 1968 che ha travolto l'ostacolo temporale frapposto dall'art. 422 c.p.p. alla rilevabilità della nullità (v. in questa *Rassegna*, 1976, I, p. 163, DI TARSIA, *La costituzione di parte civile in grado d'appello*).

La Corte di Cassazione non ha esaminato il problema, sostenendo che preliminare all'esame sulla fondatezza dell'impugnazione è quello sulla legittimazione all'impugnazione (il che è esatto) ed escludendo nel caso di specie (il che non sembra altrettanto esatto) che l'Amministrazione delle Finanze dello Stato

pez») cittadino argentino; nonché il sedicente Catalan Gonzales Pedro German (alias Jorge Guillermo Salazar Pintos), di non sicura cittadinanza cilena vennero tratti a giudizio davanti al Tribunale anzidetto per rispondere — il Measse in stato di latitanza e gli altri tre in stato di detenzione preventiva — dei seguenti reati accertati in Milano tra il 14 e il 18 luglio 1972: A) tutti, di concorso nel delitto di importazione e detenzione a scopo di commercio di sostanze stupefacenti (kg. 4,600 di cloridrato di cocaina) previsto e punito dagli artt. 110 c.p. e 6 della legge 22 ottobre 1954 n. 1041; B) il Cazandehore, inoltre, del delitto di falsità materiale commessa dal privato in certificati amministrativi (carta d'identità italiana con fotografia intestata a Bellecchio Mario) previsto e punito dagli articoli 477 e 482 c.p.; C) il Saracibar, inoltre, di analogo delitto di falsità materiale in carta d'identità (con fotografia intestata a Escolèdo Giorgio), nonché della contravvenzione di detenzione abusiva di una pistola cal. 7,65 completa di caricatore con n. 7 cartucce (art. 697 c.p.); D) il Measse, inoltre, di analogo delitto di falsità materiale in carta d'identità (con fotografia intestata a Raul Duval Lopez); del delitto di false dichiarazioni a magistrato sulla propria identità (art. 495, comma terzo, n. 2, c.p.); del delitto di resistenza ai militari della Guardia di Finanza (art. 337 c.p.); nonché della contravvenzione di porto abusivo di un coltello di genere proibito (artt. 17 e 42 del Testo Unico leggi di P.S. 18 giugno 1931 n. 773).

Con sentenza del 20 novembre 1973, il Tribunale di Milano dichiarava il Cazandehore colpevole di entrambi i reati ascrittigli e lo condannò alla pena complessiva di anni 3 e mesi 4 di reclusione e L. 400.000 di multa; dichiarò il Saracibar ed il Measse colpevoli dei reati rispettivamente addebitati (ad eccezione del concorso nel delitto di importazione

---

fosse legittimata a costituirsi parte civile nel processo in cui si contestava il solo reato di importazione e detenzione per il commercio di sostanze stupefacenti, perché da queste non avrebbe subito alcun danno.

La motivazione della sentenza peraltro appare ispirata a criteri troppo formalistici, basata com'è sostanzialmente soltanto sulla distinzione fra il reato contestato e il reato di contrabbando, non contestato: in fatti, se è insegnamento costante della Suprema Corte, conforme a principi dottrinari di gran lunga prevalenti, che la lesione del bene protetto che costituisce l'essenza del reato (c.d. danno criminale) può non coincidere con il danno risarcibile, che parte offesa e parte lesa possono essere figure distinte e che non per questo il danno derivante dal reato (art. 185 c.p.) non consistente nella lesione dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice è mediato e indiretto (per stabilire il rapporto di mediazza occorre far ricorso invero al criterio della causalità), non si comprende perché l'importazione di stupefacenti senza autorizzazione sanitaria e perciò certamente senza pagamento dei diritti di confine, non possa aver provocato anche il danno — diverso dalla lesione che la norma dell'art. 6 L. n. 1041 del 1954 vuole evitare, ma pur sempre conseguenza *diretta di quel reato* — dell'evasione tributaria.

e detenzione di stupefacenti) e li condannò, rispettivamente, alle pene complessive di mesi 4 di reclusione e mesi 2 di arresto e di anni 1 e mesi 10 di reclusione e L. 50.000 di ammenda; assolse il Saracibar, il Measse ed il Catalan dall'imputazione relativa agli stupefacenti per insufficienza di prove. Emise le statuizioni conseguenziali ed ordinò la scarcerazione del Saracibar e del Catalan se non detenuti per altra causa.

Avverso tale sentenza proposero appello tutti gli imputati, nonché il Pubblico Ministero (limitatamente all'assoluzione del Saracibar, del Measse e del Catalan dalla più grave imputazione ad essi contestata).

All'udienza del 28 febbraio 1977, svoltasi davanti alla Corte di Appello di Milano in contumacia di tutti gli imputati, compariva l'avvocato dello Stato Domenico Salvemini, il quale dichiarò di rinnovare la costituzione di parte civile (già effettuata nelle more del giudizio di appello presso la cancelleria) e, per quanto occorresse, di costituirsi in sede dibattimentale parte civile per l'Amministrazione delle Finanze, in persona del Ministro *pro-tempore*, al fine di conseguire dagli imputati l'integrale risarcimento dei danni subiti da detta Amministrazione a seguito dei reati commessi dai medesimi.

Nella discussione seguitane, stante l'opposizione del difensore di fiducia del Cazandemore, il succitato Avvocato dello Stato, riportandosi ad una memoria precedentemente depositata, sostenne la tesi dell'ammissibilità della costituzione di parte civile, per la prima volta, nel giudizio di secondo grado, in base al rilievo che l'Amministrazione Finanziaria — parte offesa rispetto al più grave reato ascritto ai prevenuti — non solo non aveva ricevuto la comunicazione giudiziaria prevista dall'art. 304 c.p.p., ma non era stata neppure citata per il giudizio di primo grado, come prescritto dall'ultima parte dell'art. 408 del citato codice di rito. Detta tesi, però, non fu accolta dalla Corte Milanese che con ordinanza dibattimentale resa in pari data dichiarò inammissibile la costituzione di parte civile (ordinando procedersi oltre nel dibattimento), sul rilievo che la nullità derivante dalla mancata citazione in primo grado dell'offeso del reato, essendosi verificata negli atti preliminari al dibattimento di primo grado, avrebbe dovuto essere dedotta dal P.M. immediatamente dopo il compimento delle formalità di apertura del relativo dibattimento, ragione per cui, essendo mancata tale deduzione, la nullità stessa doveva ritenersi sanata ai sensi dell'art. 422 c.p.p. Né era ammissibile la costituzione di parte civile in grado di appello, per l'espresso divieto di cui all'art. 93 stesso codice.

Con sentenza pronunciata (all'esito del dibattimento) nello stesso giorno 28 febbraio 1977, la Corte di appello di Milano emise le seguenti statuizioni: a) dichiarò inammissibili i gravami del P.M. e dell'imputato Measse, rispettivamente, per rinuncia e per mancata presentazione dei motivi; b) in parziale riforma della decisione di primo grado, dichiarò



non doversi procedere a carico de Saracebar in ordine alla contravvenzione ascritttagli perché estinta per prescrizione; c) confermò, nel resto, la sentenza impugnata e condannò il Cazandehore ed il Measse, in solido, al pagamento delle maggiori spese processuali.

Contro detta pronuncia hanno proposto ricorso per Cassazione il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Milano e il difensore dell'imputato Cazandehore. Contro la sentenza stessa, nonché contro l'ordinanza dibattimentale innanzi menzionata, si è gravata di ricorso anche l'Amministrazione delle Finanze, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato di Milano e dall'Avvocatura Generale dello Stato in Roma.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorsi del P.M. e dell'imputato Cazandehore devono essere dichiarati inammissibili ai sensi degli artt. 208 e 209 c.p.v., avendo il primo rinunciato espressamente all'impugnazione (fol. 99) e non avendo il secondo presentato i motivi a sostegno del gravame, come da attestazione della Cancelleria del giudice *a quo* (fol. 100).

Non resta, quindi, che esaminare il ricorso dell'Amministrazione delle Finanze, la quale, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, con unico assunto di censura, denuncia il vizio di inosservanza di norme del codice di rito penale stabilite a pena di nullità (artt. 524 n. 3 c.p.p. in relazione agli artt. 304, 408 e 412 stesso codice), lamentando che erroneamente la Corte di Appello avrebbe dichiarato inammissibile, nella specie, a costituzione di parte civile effettuata per la prima volta nel procedimento di secondo grado.

Al riguardo, giova preliminarmente rilevare che la sentenza impugnata, sviluppando i concetti sinteticamente espressi nella innanzi cenata ordinanza dibattimentale, ha ritenuto che la domanda risarcitoria *de qua* fosse improponibile, nel giudizio di appello, per due ragioni: 1) per quanto riguardava l'asserita violazione dell'art. 304 c.p.p. perché considerare equivalente, a tal fine, la conoscenza *in re* del procedimento all'Amministrazione Finanziaria, quale, parte offesa, dovendosi considerare equivalente, a tal fine, la conoscenza « *in re* » del procedimento in corso, rispetto a quella legale e formale (Cass. Sezione 26 aprile 1974, in *Giust. pen.* 1975, III, 173), e non potendosi revocare in dubbio che detta Amministrazione (e, per essa, il Comando Generale della Polizia Tributaria e, di riflesso, gli uffici centrali e locali dell'Avvocatura dello Stato) fossero certamente venute a conoscenza, anche per la diffusione datane dalla stampa, della complessa operazione di polizia che, nel luglio del 1972, aveva consentito di sequestrare, in Milano, oltre quattro chili e mezzo di cloridrato di cocaina e di trarre in arresto gli

spacciatori, nonché delle lunghe vicende dell'istruttoria giudiziale, che aveva rafforzato, con dati di alto livello sintomatico, la notorietà della impresa criminosa, circostanze tutte, codeste, che avrebbero ben permesso all'Amministrazione dello Stato la formulazione tempestiva di quelle istanze che venivano ora avanzate solo nel giudizio di secondo grado contro i prevenuti; 2) per ciò che concerneva la nullità del decreto di citazione per il giudizio di primo grado, nullità scaturente dalla omessa partecipazione del decreto vocativo alla parte offesa del reato ai sensi dell'art. 408 e 412 c.p.p., perché, trattandosi di una nullità relativa e non assoluta (per sua intrinseca struttura), sarebbe stato obbligo del Pubblico Ministero, espressamente a ciò demandato dall'ordinamento, di rilevarla ed eccepirla immediatamente dopo compiute le formalità di apertura del dibattimento (Cass. Sez. I, 26 marzo 1973 in *Giust. Pen.* 1975, III 222-227, e 30 gennaio 1974, *ivi*, III, 480-481), laddove nella specie, il promotore dell'accusa si era sottratto a codesto specifico dovere, ed anzi, inoltrata impugnativa contro tutti gli imputati, vi aveva successivamente rinunciato, con tale inerzia precludendo all'Amministrazione, per effetto della sanatoria verificatasi ai sensi dell'art. 422 c.p.p., l'esercizio del diritto previsto dall'art. 93 stesso codice.

Insorgendo contro le suesposte argomentazioni, la ricorrente Avvocatura dello Stato — nell'ampia ed elaborata trattazione delle censure formulate a sostegno del gravame — sottolinea, anzitutto, l'arbitrarietà dell'affermazione secondo cui il Ministero delle Finanze, e cioè lo specifico organo al quale si sarebbe dovuto comunicare l'avviso ex art. 304 c.p.p. (a nulla rilevando l'eventuale conoscenza di fatto del procedimento da parte del Comando della Polizia Tributaria o della stessa Avvocatura dello Stato) sarebbe stato e non avrebbe potuto non essere consapevole dell'esistenza di un processo a carico delle persone seguitamente indicate davanti l'Autorità Giudiziaria di Milano.

Ma ancora più decisamente, criticando l'interpretazione data dalla Corte di Appello ai precedenti giurisprudenziali sopra citati e richiamandosi all'opinione espressa da parte autorevole della dottrina sull'annoso problema del carattere assoluto o relativo della nullità di cui all'art. 412 in relazione all'art. 408 (problema rimasto insoluto ed oggetto di disputa anche dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale 20 dicembre 1968 n. 132, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 422 stesso codice, nella parte in cui prevede la sanatoria della nullità in questione, con riferimento al precedente art. 408, anche nei confronti della parte civile, dall'offeso del reato e del querelante), la ricorrente Avvocatura dello Stato si duole del mancato accoglimento della tesi secondo cui la nullità stessa sarebbe assoluta e non relativa, con la conseguenza che la deduzione di essa non incontrerebbe lo sbarramento dettato dall'articolo 422 c.p.p., e con l'ulteriore conseguenza che l'offeso dal reato, non

citato per il dibattimento di primo grado, quale che sia l'atteggiamento del P.M. nel relativo dibattimento, potrebbe intervenire in qualsiasi fase del procedimento e, quindi, anche direttamente nel giudizio di secondo grado.

Fissati, così, i termini della delicata e complessa questione riproposta in questa sede dalla ricorrente Avvocatura dello Stato, è necessario resistere ai suggestivi richiami esercitati dall'interessante tema portato all'esame di questo Supremo Collegio, al fine di dare risposta ad un preminente interrogativo, che sorge spontaneo al cospetto di ogni ricorso per Cassazione: se, cioè, il ricorrente sia o meno legittimato all'impugnazione.

La risposta, nel caso di specie, non può essere che negativa.

E fuori dubbio che l'art. 195 c.p.p. (impugnazioni della parte civile), dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui pone limiti a che la parte civile possa proporre ricorso per Cassazione contro le disposizioni che concernono i suoi interessi civili (Corte Costit. 15-22 gennaio 1970 n. 1), conferisce il potere di ricorrere per Cassazione anche alla persona offesa dal reato non ammessa, nelle varie fasi del giudizio di merito, a costituirsi parte civile (Cass. Sez. VI 30 gennaio 1973, Locuratolo). Ma è pure vero che, per l'espresso disposto del quarto comma dell'art. 190 c.p.p. (regole generali relative alle impugnazioni), per proporre un qualsiasi mezzo di impugnazione è in ogni caso necessario avervi interesse; ed è evidente che l'interesse ad impugnare manca del tutto allorché dall'accoglimento dell'impugnazione non possa derivare alcun giovamento alla parte che l'abbia proposta.

Ciò posto, occorre domandarsi se, nella specie, l'accoglimento del ricorso possa condurre al riconoscimento del diritto dell'Amministrazione delle Finanze a costituirsi parte civile nel procedimento penale a carico del Cazandehore e dei di lui coimputati giacché solo in tal caso l'accoglimento del ricorso potrebbe giovare all'Amministrazione stessa, ai fini del riconoscimento dei danni prodotti dai reati ascritti ai medesimi e da taluno di essi.

All'uopo, è necessario rifarsi agli artt. 185 c.p. e 22 c.p.p., che rispettivamente dispongono — fra l'altro — che ogni reato, il quale abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono, rispondere per il fatto di lui; e che l'azione civile per il risarcimento del danno può essere esercitata dalla persona alla quale il reato ha recato danno, ovvero di chi la rappresenta e dal suo erede. Trattasi, del danno può essere esercitata dalla persona alla quale il reato ha figura di danneggiata dai reati contestati ai prevenuti o da taluno di detti reati.

La ricorrente Avvocatura dello Stato, rendendosi conto dell'importanza del deliberato problema, non ha mancato di occuparsene nella

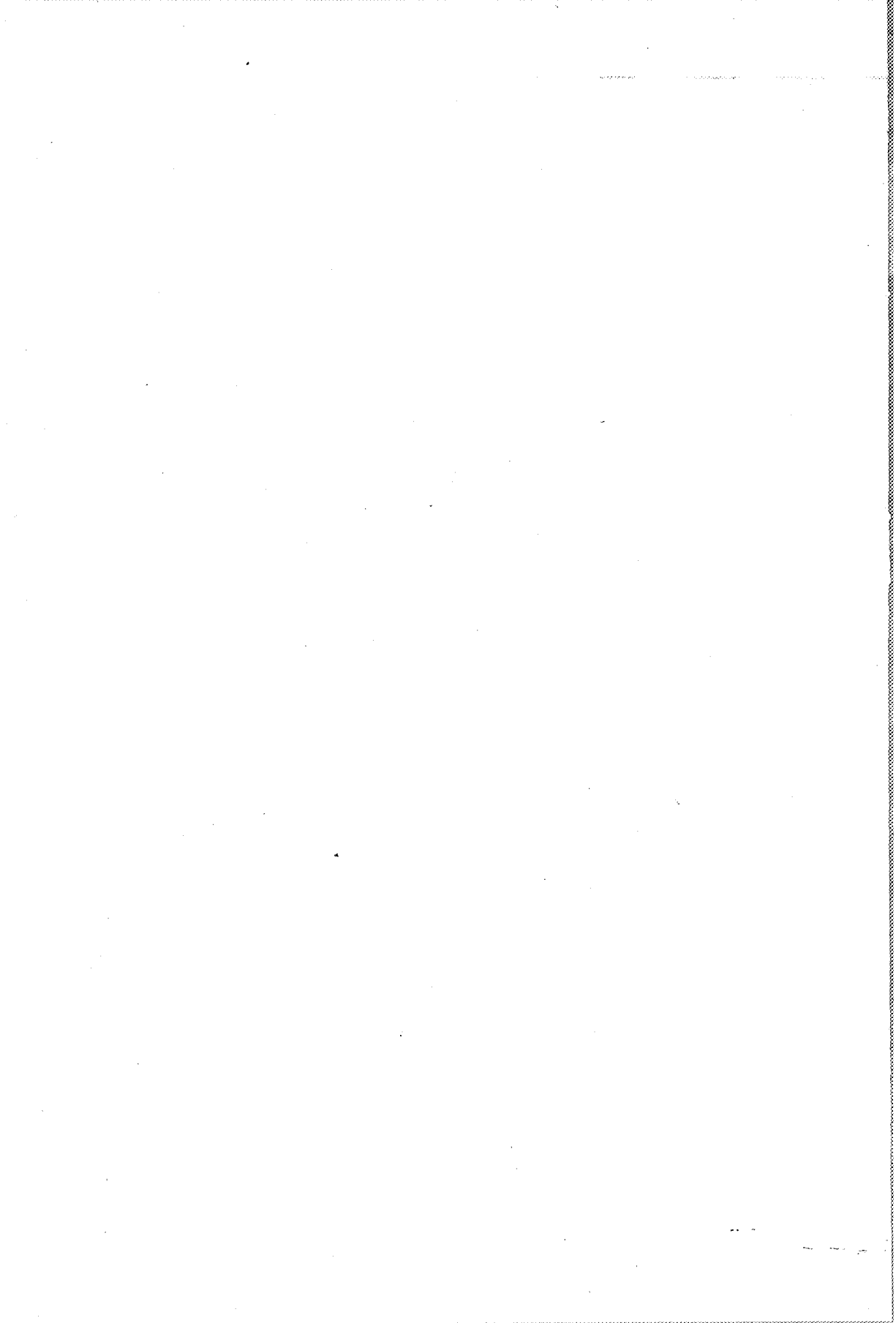
parte introduttiva dei motivi di ricorso (pag. 2), ma lo ha fatto in maniera alquanto imprecisa e piuttosto superficiale, osservando che il capo a) d'imputazione ascriveva ai prevenuti il fatto di avere importato in Italia e detenuto a scopo di commercio, in concorso tra loro, kg. 4,600 di cloridrato di cocaina (sostanza stupefacente) e che, essendo l'importazione degli stupefacenti preclusa in via assoluta ai privati, « era chiaro « come tale imputazione riguardasse anche il contrabbando di stupefacenti, in quanto l'importazione di stupefacenti non può non essere, « al tempo stesso, contrabbando di stupefacenti ». Ciò premesso, la ricorrente ha concluso che l'Amministrazione delle Finanze doveva « senza alcun dubbio » considerarsi parte offesa (*rectius*: parte lesa o danneggiata) in relazione al reato di contrabbando di stupefacenti « con relative evasioni fiscali ».

Ma non è chi non veda l'errore che si annida nelle proposizioni innanzi riportate. Altro è, infatti, il delitto di importazione e detenzione per il commercio di sostanze stupefacenti (art. 6, comma quarto, Legge 20 ottobre 1954 n. 1041), contestato ai giudicabili, altro il reato di contrabbando per introduzione di merci estere attraverso il confine o per detenzione delle stesse nel territorio dello stato (art. 282, lettere a ed f), D.P.R. 23 dicembre 1973 n. 43), reato che non è stato mai contestato agli imputati. Diverso è il bene giuridico offeso; diversi gli estremi delle due fattispecie delittuose; diversa l'obiettività giuridica delle medesime.

Ne consegue che, nel procedimento in questione, l'Amministrazione delle Finanze non era attivamente legittimata all'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno contro gli imputati; donde l'inammissibilità, per mancanza di interesse, del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato.

Le considerazioni innanzi svolte precludono l'esame del motivo di gravame proposto dalla ricorrente e conducono alla condanna dell'Amministrazione finanziaria — in solido con l'imputato ricorrente — alle spese processuali, nonché alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 549 c.p.p., che stimasi fissare in L. 50.000 per ciascuno di essi.

PARTE SECONDA



# LEGISLAZIONE

---

## QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

### II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**r.d. 12 ottobre 1936, n. 1364, art. 29** (artt. 3, 24, comma primo, 101, comma secondo, 107, comma terzo, e 108, comma secondo, della Costituzione).

Sentenza 20 luglio 1978, n. 74, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208.

**legge 13 ottobre 1969, n. 691, art. 4** (artt. 3, 24, comma primo, 101, comma secondo, 107, comma terzo, e 108, comma secondo, della Costituzione).

Sentenza 20 luglio 1978, n. 74, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208).

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 1224, secondo comma** (artt. 1, 3, 4 e 35 della Costituzione).  
n. 243.

Pretore di Milano, ordinanza 25 gennaio 1978, n. 282, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**codice civile, art. 2948, n. 4 (nel testo modificato dalla decisione n. 63 del 1° giugno 1966 della C. C.)** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 5 novembre 1977, n. 246/1978, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**codice di procedura civile, art. 152 disp. att., sost. legge 11 agosto 1973, n. 533, art. 9** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 23 gennaio 1978, n. 258, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**codice di procedura civile, artt. 409 e 429** (artt. 1, 3, 4 e 35 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 25 gennaio 1978, n. 282, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**codice di procedura civile, art. 413, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cagliari, ordinanza 17 gennaio 1978, n. 220, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**codice penale, art. 102** (art. 25 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza del Tribunale di Bologna, ordinanza 26 gennaio 1978, n. 214, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**codice penale, art. 342** (artt. 1, 3, 21, 101 della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanza 10 novembre 1977, n. 257, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**codice penale, art. 376** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Calabria, ordinanza 1 luglio 1977, n. 221, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**codice penale, artt. 545 e 551** (artt. 2, 29, 31 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Caltanissetta, ordinanza 22 febbraio 1978, n. 248, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208.

**codice di procedura penale, art. 177-bis** (artt. 3, comma primo, e 24, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 17 febbraio 1978, n. 252, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208.

**codice di procedura penale, art. 202, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 2 marzo 1978, n. 219, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**codice di procedura penale, artt. 554, n. 3, 576 e 578** (art. 3, comma primo, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 27 febbraio 1978, n. 271, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**codice penale militare di pace, art. 180** (artt. 2, 3, 21, primo comma, 52, terzo comma e 97, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 4 gennaio 1978, n. 272, *G.U.* 23 agosto 1978, n. 235.

**r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 24, secondo e quarto comma (modif. r.d. 15 novembre 1938, n. 1802, art. 4)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Perugia, ordinanza 1 febbraio 1978, n. 250, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, art. 69, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei Conti, terza sezione giurisdizionale, due ordinanze 17 novembre 1976, nn. 231 e 232/1978, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, art. 9, c. in legge 6 luglio 1939, n. 1272 (modif. dalla legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 2)** (artt. 3, comma primo e secondo, 4, comma primo e secondo, 37, comma primo, e 38, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 6 febbraio 1978, n. 253, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.



**r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 32, comma quinto e sesto (modif. da legge 2 agosto 1967, n. 799, art. 10)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanza 31 ottobre 1977, n. 283/1978, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 91, primo e secondo comma** (artt. 23 e 36, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 28 febbraio 1978, n. 263, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**d. legisl. luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 39, art. 3, primo comma, lettera a)** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Ascoli Piceno, ordinanza 23 febbraio 1978, n. 256, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**d.P.R. 14 agosto 1954, n. 676** (artt. 3, 53 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, due ordinanze 1 dicembre 1977, nn. 244 e 255/1978, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**d.l. 5 maggio 1957, n. 271, art. 15 (c. in legge con modif. 2 luglio 1957, n. 474)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 15 marzo 1978, n. 261, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**d.P.R. 23 agosto 1960, n. 905** (artt. 3, 53 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Milano, due ordinanze 1 dicembre 1978, nn. 244 e 255/1978, *G.U.* 19 luglio 1978, n.201.

**legge 13 novembre 1960, n. 1407, artt. 5, comma terzo, e 8** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 29 dicembre 1977, n. 217/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 6, secondo comma** (artt. 3, 29, 31, 36 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza 15 dicembre 1976, n. 249/1978, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 9 gennaio 1978, n. 269, *G.U.* 23 agosto 1978, n. 235.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 213, primo comma, art. 205, terzo comma e art. 205, primo comma, lettera b)** (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 30 marzo 1978, n. 277, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 11** (artt. 3, 4, primo e secondo comma, 10, primo comma, 36, primo comma, 37, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 2 dicembre 1977, n. 265/1978, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**legge 3 maggio 1967, n. 317, art. 9** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Vercelli, ordinanza 21 marzo 1978, n. 275, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**legge 9 ottobre 1967, n. 973** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 212/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 5 novembre 1968, n. 1115, art. 8** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 1 dicembre 1978, n. 242/1978, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 1, punto 1)** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 212/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 15, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 14 luglio 1977, n. 264/1978, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 89** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 14 luglio 1977, n. 264/1978, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643 (legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8)** (art. 53, comma primo, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanza 8 febbraio 1978, n. 251, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6 (modif. con d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 688)** (art. 53, comma primo, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanza 8 febbraio 1978, n. 251, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 195 (con modif. legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 262/1978, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**legge reg. Emilia-Romagna 20 luglio 1973, n. 25, art. 109 (sost. da legge reg. Emilia-Romagna 20 luglio 1973, n. 26, art. 36) e tabella B)** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, tre ordinanze 8 novembre 1977, nn. 228, 229, 230/1978, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 82** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 212/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 30 novembre 1973, n. 766, art. 4, primo e terzo comma** (artt. 3, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 227/1978, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Sansepolcro, due ordinanze 20 febbraio e 13 marzo 1978, nn. 254 e 255, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**d.P.R. 31 maggio 1974, n. 420, artt. 24 e 29, sesto comma** (artt. 76 e 36, primo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 12 ottobre 1977, n. 247/1978, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**d.l. 8 luglio 1974, c. in legge 10 agosto 1974, n. 352** (artt. 3 e 11 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 12 gennaio 1978, n. 213, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 17 agosto 1974, n. 384, art. 4** (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 16 giugno 1977, n. 243/1978, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14** (art. 3, comma primo, della Costituzione).

Tribunale di Belluno, ordinanza 31 ottobre 1977, n. 222/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge reg. Veneto 17 aprile 1975, n. 36, art. 18** (artt. 117 e 42 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 3 dicembre 1976, n. 259, *G.U.* 9 agosto 1978, n. 222.

**legge 26 aprile 1976, n. 176, art. 7, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pescara, ordinanza 16 novembre 1977, n. 268/1978, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**legge 2 maggio 1976, n. 183, art. 16** (artt. 5, 76, 116 e 138 della Costituzione).

Presidente della giunta regionale siciliana, ricorso depositato il 30 giugno 1978, n. 15, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di S. Donà del Piave, ordinanza 18 gennaio 1978, n. 215, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, artt. 15, commi secondo, lettera a), ottavo e nono, 25, ultimo comma, e 26, primo comma** (artt. 3, primo comma, e 32, primo comma della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 20 maggio 1977, n. 274/1978, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 25** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 20 maggio 1977, n. 223/1978, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge 8 ottobre 1976, n. 689, art. 3** (art. 24 della Costituzione).

Sezione istruttoria della corte d'appello di Bologna, ordinanza 28 gennaio 1978, n. 267, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

**legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, ultimo comma** (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Torino, ordinanza 16 giugno 1977, n. 243/1978, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**d.l. 17 giugno 1977, n. 326 (conv. in legge 8 agosto 1977, n. 510) art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 4 marzo 1978, n. 266, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**legge 8 agosto 1977, n. 556, art. 20** (art. 32 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 23 novembre 1977, n. 270/1978, *G.U.* 23 agosto 1978, n. 235.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8** (artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanza 8 febbraio 1978, n. 251, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 5, ultimo comma** (artt. 3, 24 e 103, primo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, tre ordinanze 7 febbraio 1978, nn. 224, 225 e 226, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, art. 48** (artt. 5, 76, 116 e 138 della Costituzione).

Presidente della giunta regionale siciliana, ricorso depositato il 30 giugno 1978, n. 15, *G.U.* 12 luglio 1978, n. 194.

**legge 13 febbraio 1978, n. 180, artt. 2, ultimo comma, 3, primo, terzo, quarto e quinto comma, 4, 5, secondo comma, e 8, terzo comma** (art. 20 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

Presidente della giunta provinciale di Bolzano, ricorso depositato il 23 giugno 1978, n. 14, *G.U.* 5 luglio 1978, n. 186.

**legge reg. Abruzzo, riappr. 14 giugno 1978, artt. 2 e 3, secondo comma** (artt. 117 e 128 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato l'11 luglio 1978, n. 16, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia, riappr. 16 giugno 1978** (artt. 4, 5, 6, 7 e 54 dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato l'11 luglio 1978, n. 17, *G.U.* 19 luglio 1978, n. 201).

**legge reg. Molise, riappr. 21 giugno 1978** (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 19 luglio 1978, n. 19, *G.U.* 2 agosto 1978, n. 215.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia, riappr. 24 giugno 1978** (art. 81, quarto comma, della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei ministri, ricorso depositato il 18 luglio 1978, n. 18, *G.U.* 26 luglio 1978, n. 208.

**legge prov. Bolzano, riappr. 4 luglio 1978** (artt. 5 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 29 luglio 1978, n. 20, *G.U.* 16 agosto 1978, n. 228.

**legge reg. Sicilia 1 agosto 1978, art. 35, terzo comma** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 17 agosto 1978, n. 21, *G.U.* 30 agosto 1978, n. 243.

# CONSULTAZIONI

---

## CONTABILITA GENERALE DELLO STATO

*Delitti dei gestori del lotto verso l'erario - Garanzia del fondo Trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto - Natura giuridica (articoli 17-18 legge 6 agosto 1967, n. 699).*

Se la garanzia prestata dal fondo trattamento quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto, per i debiti verso l'erario costituiti dai gestori del lotto a motivo delle loro funzioni, abbia natura fideiussoria (con conseguente possibilità di azione di regresso) ovvero natura assicurativa (n. 338).

## DEMANIO

*Demanio naturale - Demanio marittimo - Arenili - Sdemanializzazione - Mutamenti naturali consolidati - Natura del provvedimento (cod. nav. art. 35).*

Se nell'ipotesi in cui beni facenti parte del demanio naturale marittimo (arenili) per effetto di mutamenti naturali consolidati nel tempo siano venuti a perdere la loro naturale funzione e destinazione agli usi pubblici del mare, il provvedimento amministrativo di sdemanializzazione, di cui all'art. 35 cod. nav., abbia valore dichiarativo anziché costitutivo in virtù del principio di sdemanializzazione c.d. obbiettivo (n. 286).

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

*Alloggi economici e popolari - Cessione a norma del d.p. 27 gennaio 1959, n. 2 - Limiti di applicabilità dell'art. 14 legge 27 aprile 1962, n. 231, sulla determinazione del prezzo - Revisione del prezzo di cessione erroneamente determinato - Modalità (d.p. 17 gennaio 1959, n. 2, art. 4 - legge 27 aprile 1962, n. 231, art. 14 - legge 27 aprile 1962, n. 231, art. 4).*

Sulla possibilità di revisione del prezzo di cessione di alloggi economici e popolari ceduti a norma del d.p. 17 gennaio 1959, n. 2, nei casi in cui risulti erroneamente determinato (n. 298).

*Alloggi economici e popolari - Cessione in proprietà - Quote di riserva - Limitazione dell'ambito soggettivo degli enti tenuti alla riserva (d.p. 17 gennaio 1959, n. 2, art. 3 - legge 27 aprile 1962, n. 231).*

Se gli enti e le amministrazioni non espressamente contemplati dall'art. 3 del d.p. 17 gennaio 1959, n. 2, quale modificati con legge 27 aprile 1962, n. 231 — che stabilisce le quote di riserva delle concessioni in proprietà degli alloggi economici e popolari — sono tenuti alla cessione in proprietà di tutti gli alloggi (n. 297).

*Alloggi economici e popolari - Costruzioni eseguite dal governo militare alleato di Trieste - Cessione in proprietà (d.P.R. 31 ottobre 1967, n. 2401 - d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2).*

Se per la cessione in proprietà degli alloggi economici e popolari costruiti dal governo militare alleato di Trieste, in pendenza del giudizio promosso dalla regione per ottenere la dichiarazione di disponibilità agli effetti dell'art. 1 del d.P.R. 31 ottobre 1967, n. 2401, debba richiedersi l'assenso della regione stessa (n. 296).

*Alloggi economici e popolari - Costruzioni eseguite dal governo militare alleato di Trieste - Regime (d.p. 17 gennaio 1959, n. 2 - t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 1 - t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 49 - t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 48).*

Se gli alloggi costruiti dal governo militare alleato di Trieste siano soggetti alla cessione in proprietà in quanto di carattere economico e popolare (n. 295).

*Costruzione di alloggi economici e popolari da parte dello Stato su terreni di proprietà di altri enti pubblici - Accessione - Esclusione - Espropriabilità dell'area (cod. civ., art. 936 - legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12 - d.l. 2 maggio 1974, n. 115, art. 6 - legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).*

Se nel caso di costruzione da parte dello Stato (nella specie governo militare alleato di Trieste) di alloggi economici e popolari su terreno di proprietà di altri enti pubblici, questi acquisiscono la proprietà degli alloggi per accessione a norma dell'art. 936 c.c. (n. 299).

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

*Legge sulla casa - Accordi sull'indennità di esproprio - Procedimento - Applicabilità all'esecuzione di piani di ricostruzione (art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - legge 27 ottobre 1951, n. 1402).*

Se le norme dell'art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche — concernenti gli eventuali accordi sull'indennità di esproprio — siano applicabili alle procedure preordinate all'esecuzione di piani di ricostruzioni regolate dall'art. 9 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 (n. 447).

*Legge sulla casa - Cessione volontaria dell'immobile da parte del proprietario coltivatore diretto - Determinazione del prezzo (art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10).*

Se il prezzo della cessione volontaria di un terreno soggetto ad esproprio ed appartenente a coltivatore diretto si determini semplicemente triplicando l'ammontare dell'indennità provvisoria ovvero aggiungendo all'importo così ottenuto una somma pari al cinquanta per cento della detta indennità (n. 465).

*Legge sulla casa - Comunicazione dell'offerta dell'indennità provvisoria - Termine per la cessione volontaria del bene natura (art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - legge 28 gennaio 1977, n. 10).*

Se il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'offerta dell'indennità provvisoria — stabilita dall'art. 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per convenire con l'espropriante la cessione volontaria degli immobili sotto esproprio alle condizioni previste dalla stessa norma — debba ritenersi perentorio ovvero meramente sollecitatorio (n. 446).

*Legge sulla casa - Decreto di esproprio - Subordinazione al pagamento dell'indennità di esproprio - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore diretto - Fittavolo - Mezzadro - Colono o partecipante (art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - art. 13 legge 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se l'emanazione del decreto di esproprio, nel caso di terreno coltivato da coltivatore diretto, fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, sia subordinata al pagamento dell'indennità aggiuntiva in favore del coltivatore previsto dall'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (n. 443).

*Legge sulla casa - Deposito dell'indennità presso la Cassa depositi e prestiti - Indennità aggiuntiva in favore del fittavolo mezzadro colono o partecipante (art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se l'espropriante possa procedere al deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'indennità aggiuntiva di esproprio o prevista dall'art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865, in favore del coltivatore diretto, fittavolo, mezzadro, colono o partecipante (n. 442).

*Legge sulla casa - Esecuzione di piani di ricostruzione - Omissione della fase di determinazione dell'indennità provvisoria - Illegittimità (art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - art. 9 legge 27 ottobre 1951, n. 1402).*

Se nelle procedure preordinate all'esecuzione di piani di ricostruzione, regolate dall'art. 9 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sia legittimo premettere la fase di determinazione dell'indennità provvisoria (n. 448).

*Legge sulla casa - Estensioni alle espropriazioni per opere statali dei criteri di determinazione dell'indennità di esproprio fissati dalla c.d. legge sulla casa - Ambito del rinvio (art. 11 legge 22 ottobre 1971, n. 865 - d.l. 2 maggio 1974, n. 115 - legge 27 giugno 1974, n. 247).*

Se il rinvio operato dalla legge 27 giugno 1974, n. 247 che ha convertito con modifiche il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, recante norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale alle disposizioni del titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (c.d. legge sulla casa) relative alla determinazione dell'indennità di esproprio debba ritenersi esteso alle norme che stabiliscono la comunicazione dell'indennità provvisoria agli espropriandi (art. 11 stessa legge 22 ottobre 1971, n. 865) (n. 444).

*Legge sulla casa - Indennità aggiuntiva d'esproprio a favore del coltivatore del terreno - Prova della qualità soggettiva di coltivatore diretto - Fittavolo - Mezzadro - Colono o partecipante (art. 2 legge 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se la prova delle qualità soggettive di coltivatore diretto, fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, richieste dall'art. 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per l'erogazione dell'indennità aggiuntiva di esproprio (che gli interessati possono fornire con qualsiasi mezzo) possa essere fornita con atto notorio (n. 441).

*Legge sulla casa - Norme sopravvenute nella maggiorazione di offerte in caso di cessione volontaria dell'immobile (art. 19 legge 28 gennaio 1977, n. 10 - art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10 - art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in materia di determinazione dell'indennità di esproprio e dell'indennità di occupazione, i giudizi già pendenti per opposizione all'indennità possano essere definiti con la corresponsione, ai proprietari oppositori che ne facciano richiesta, della maggiorazione del 50% dell'indennità a suo tempo rifiutata (n. 449).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Enti pubblici diversi - Dipendenti - Invalidi per servizio - Benefici combattentistici previsti dal regolamento - Estensibilità - Limiti (legge 1° luglio 1955, n. 565 - legge 15 luglio 1950, n. 539, art. 1, primo comma - legge 3 aprile 1958, n. 475, art. 5).*

Se al dipendente di ente pubblico, invalido per servizio, possano estendersi i benefici contenuti in una disposizione regolamentare dell'ente medesimo, concernente i mutilati e invalidi di guerra, emessa in attuazione della legge 1° luglio 1955, n. 565, che ha posto a carico di tutti gli enti pubblici comunque denominati il



dovere di emanare norme regolamentari necessarie per l'estensione a favore del proprio personale ex combattente dei benefici previsti a favore del personale, in possesso di benemerienze di guerra, dello Stato e degli enti pubblici locali e parastatali (n. 863).

*Impiegato dello Stato - Trattamento economico - Indennità di buonuscita - Corresponsione ritardata - Interessi moratori e rivalutazione - Spettanza - Esclusione (cod. proc. civ., art. 429, terzo comma - legge 11 agosto 1973, n. 533 - d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 26 - cod. civ., art. 1282).*

Se sull'indennità di buonuscita corrisposta a dipendente statale cessato dal servizio siano da liquidare gli interessi di mora maturati e la svalutazione monetaria intercorsa durante il periodo di tempo tra la cessazione del servizio e l'effettivo pagamento in applicazione del principio posto dall'art. 429, terzo comma, cod. proc. civ., nel testo di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533 (n. 866).

*Retribuzione - Indennità di rischio - Presupposto (legge 15 novembre 1973, n. 734, art. 4 - d.P.R. 5 maggio 1975, n. 146, art. 1).*

Se il presupposto richiesto dall'art. 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734, e dall'art. 1 del d.P.R. 5 maggio 1975, n. 146, ai fini dell'indennità di rischio, debba ritenersi sussistente nei soli casi in cui l'esposizione al rischio, oltre che diretta e continua, si protragga ininterrottamente per tutta la giornata lavorativa ovvero anche quando si riscontrino nell'arco della giornata, degli intervalli di non rischiosità (n. 862).

*Vigili del fuoco - Disciplina - Regolamento - Espulsione dal corpo di pieno diritto - Sopravvivenza della relativa norma (r.d. 16 marzo 1942, n. 701, art. 57 - legge 13 maggio 1961, n. 469, art. 19 - d.P.R. 10 gennaio 1975, n. 3, art. 85).*

Se l'art. 57 del r.d. 16 marzo 1942, n. 701, contenente il regolamento di disciplina del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ove è prevista l'espulsione di pieno diritto, con decreto del prefetto e senza parere della commissione di disciplina, a carico dei sottufficiali, vigili scelti e vigili condannati con sentenza passata in giudicato alla pena della reclusione per oltre quindici giorni, debba ritenersi ormai venuto per effetto della legge 13 maggio 1961, n. 469, e, in particolare, per effetto del generale rinvio che l'art. 19 di tale legge fa alle norme sullo statuto degli impiegati civili dello Stato (n. 865).

## IMPOSTA DI BOLLO

*Registri di contabilità degli appalti di opere pubbliche - Regime di bollo (d.p. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 22, tariffa - r.d. 25 maggio 1895, n. 350, art. 38 - r.d. 25 maggio 1895, n. 35, art. 52).*

Se i registri di contabilità degli appalti di opere pubbliche siano da sottoporre a bollo come registri obbligatori per legge o regolamento, secondo l'art. 22 della tariffa allegata al d.p. 26 ottobre 1972, n. 642 (n. 58).

*Registri di imprenditori commerciali utilizzati in rapporti interprivati - Regime di bollo (d.p. 26 ottobre 1972, n. 642).*

Se i registri tenuti dagli appaltatori e imprenditori commerciali utilizzati in rapporti con privati e comunque non soggetti alle norme sugli appalti delle opere pubbliche siano da sottoporre a bollo e quali articoli di tariffa siano applicabili (n. 59).

## IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

*I.G.E. - Entrate sottratte all'imposizione - Corrispettivi per servizi internazionali - Presupposti della qualificazione (legge 9 giugno 1940, n. 762, art. 1, lett. h).*

Se, ai fini di cui all'art. 1 lett. h) della legge 19 giugno 1940, n. 762 — secondo il quale non costituiscono entrata assoggettabile ad I.G.E. le somme introitate tra l'altro per « corrispettivi relativi a servizi internazionali » — sia sufficiente, per qualificare come internazionale un determinato servizio, per riferimento alla mera localizzazione delle prestazioni ad esso inerenti o alla nazionalità o residenza all'estero della a cui favore queste sono eseguite ovvero sia necessaria l'esistenza di un'organizzazione tecnica tanto nello stato estero quanto in Italia (n. 175).

*I.G.E. - Entrate sottratte all'imposizione - Corrispettivi per servizi internazionali - Provvigioni ed intermediari di ditte estere - Prova del rapporto (legge 19 giugno 1940, n. 762, art. 1, lett. h).*

Se, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, lett. h) della legge 19 giugno 1940, n. 762 — che dichiara non assoggettabili all'I.G.E. tra l'altro, i « corrispettivi relativi a servizi internazionali » — la formalità dell'iscrizione ad annotazione del Mod. VI dei mandati di rappresentanze e delle lettere di incarico rilasciate da ditte estere ai propri intermediari per la vendita di prodotti in Italia abbia carattere essenziale ovvero la prova dell'esistenza di tali rapporti possa essere fornita con altri atti (n. 176).

## IMPOSTA VALORE AGGIUNTO

*Rimborsi - Avviso di rettifica - Emergenza di fatti impeditivi non specificamente previsti dalla legge - Ulteriori misure cautelari - Ammissibilità (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, artt. 50 e 75 - Legge 7 gennaio 1929 n. 4, art. 26 - Cod. pen., art. 189 - r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69, 6° comma).*

Se, in materia di rimborsi I.V.A., qualora ci si trovi in presenza di fatti impeditivi gravi che esulino dalle specifiche previsioni della legge (nella specie: procedimento penale a carico di amministratore di società per falso e truffa a danno dell'amministrazione finanziaria, per aver apposto falsamente il timbro a calendario sulla dichiarazione di inizio di attività con indicazione di deposito) l'amministrazione possa valersi, oltre che della notifica di avviso di rettifica, di ulteriori cautele e in particolare della facoltà di fermo amministrativo di cui all'art. 69 della legge di contabilità generale dello stato (n. 13).

*Rimborsi - Garanzia fideiussoria - Natura - Notifica avviso oltre annuale - Sufficienza della garanzia (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 38).*

Quale sia la funzione della garanzia fideiussoria prevista dall'art. 38 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di rimborsi I.V.A. e in particolare se tale garanzia possa ritenersi sufficiente cautela per l'amm.ne ove sia già decorso l'anno dalla dichiarazione al momento della notifica dell'avviso di rettifica al contribuente (n. 14).

## ISTRUZIONE

*Insegnanti - Attuazione dei provvedimenti comportanti spostamento di personale già in servizio di insegnamento - Limiti temporali - Differimento - Esecuzione di provvedimenti del giudice amministrativo - Modalità (legge 15 novembre 1973 n. 725 - d.l. 21 settembre 1973, n. 567, art. 1).*

Se il principio del differimento dell'attuazione all'inizio del successivo anno scolastico dei provvedimenti che comportino spostamenti di personale già in servi-

zio di insegnamento adottati dopo il ventesimo giorno dall'inizio dell'anno scolastico, sancito dall'art. 1 d.l. 21 settembre 1973, n. 567, convertito in legge 15 novembre 1973, n. 727, si applichi anche in sede di esecuzione di provvedimenti del giudice amministrativo e, in caso mativo, se tale principio si applichi in ogni caso o solo agli ulteriori provvedimenti da adottarsi dall'amministrazione per il pieno adeguamento della situazione al provinciato giurisdizionale (n. 54).

#### OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

*Contratto di fornitura - Aggiudicazione - Sopraggunte difficoltà di approvvigionamento - Modifica dei termini di pagamento e dei tempi e modi di consegna (cod. civ., artt. 1463, 1467 e 1468).*

Se l'aggiudicatario di fornitura di combustibile, adducendo difficoltà sopraggunte nell'approvvigionamento del prodotto, possa chiedere una modifica dei termini di pagamento fissati nel contratto nonché dei tempi e dei modi di consegna del prodotto quali pattuiti (n. 62).

#### PREVIDENZA E ASSISTENZA

*Assistenza civile - Ciechi civili invalidi civili e sordomuti - Benefici economici - Revoca - Effetti - Irripetibilità delle somme - Limiti (d.l. 23 dicembre 1976, n. 850, art. 3 ter - legge 21 febbraio 1977, n. 29).*

Se la disposizione dell'art. 3 ter del d.l. 23 dicembre 1976, n. 850, aggiunto con la legge di convenzione 21 febbraio 1977, n. 29, secondo cui la revoca dei benefici economici a favore dei ciechi civili, invalidi civili e sordomuti ha effetto solo a partire dal primo giorno del mese successivo alla data del provvedimento di revoca e sono irripetibili le somme dovute per effetto di revoche adottate prima dell'entrata in vigore dello stesso d.l. n. 850, siano applicabili anche nelle ipotesi in cui sia accertato che la sussistenza delle condizioni che avevano dato luogo alla concessione dei benefici economici sia stato il risultato di false dichiarazioni o di dolo del beneficiario (n. 128).

*Mutilati e invalidi civili - Pensione o assegno - Presupposti - Retribuzione superiore - Coniuge lavorante all'estero - Cumulo (d.l. 2 marzo 1974, n. 30, artt. 3, 1 comma e 8, 1 comma - legge 16 aprile 1974, n. 114 - legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 3, 3 comma - d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 3, 2 comma).*

Se, ai sensi degli artt. 3, 1° comma, e 8, 1° comma, del d.l. 2 marzo 1974, n. 30 (convertito con modificazioni in legge 16 aprile 1974, n. 114), siano da ritenere esclusi dal diritto alla pensione di invalidità o all'assegno mensile quei soggetti il cui coniuge svolga attività lavorativa all'estero con retribuzione superiore ai limiti di legge attualmente previsti per i casi di cumulo (n. 129).

# INDICE BIBLIOGRAFICO

delle opere acquisite alla biblioteca dell'Avvocatura Generale dello Stato

---

- ALPA G., *Atipicità dell'illecito*. Giuffrè, Milano, 1977. Parte II.
- BAJNO R., *La Nuova Legge sui Suoli*. Giuffrè, Milano, 1977.
- BELLINI V., *L'Impiego pubblico nell'ordinamento regionale*. Giuffrè, Milano, 1977.
- BENVENUTI P., *Comunità statale, Comunità internazionale e Ordine pubblico internazionale*. Giuffrè, Milano, 1977.
- BISCARETTI P., *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*. Giuffrè, Milano, 1977.
- BORGIOLO A., *La nullità della Società per azioni*. Giuffrè, Milano, 1977.
- BOSCIA F., *L'ordinamento elettorale. Comuni-Province-Regioni*. Giuffrè, Milano, 1976.
- CHIARELLI G., *Scritti di Diritto Pubblico*. Giuffrè, Milano, 1977.
- COMPORI M., *Contributo allo studio del Diritto Reale*. Giuffrè, Milano, 1977.
- COLTRO CAMPI C., *Lineamenti di Diritto di Borsa e Rassegna di giurisprudenza 1963-1976*. Giuffrè, Milano, 1977.
- DE CUPIS A., *Istituzioni di Diritto Privato*. Giuffrè, Milano, 1977. Vol. I, Vol. II.
- DI GENNARO G., *La Droga, controllo del traffico e recupero dei drogati*. Giuffrè, Milano, 1976.
- GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*. Giuffrè, Milano, 1977. Parte Prima.
- MAZZONI G., *Manuale di Diritto del Lavoro*. Giuffrè, Milano, 1977. Vol. II.
- PASINI G., *I beni pubblici e relative concessioni*. Utet, Torino, 1978.
- ROSSI P., *La Figura giuridica del caposcalo*. Giuffrè, Milano, 1977.
- SAMBATARO S., *L'Abolizione del Contenzioso nel Sistema di Giustizia Amministrativa*. Giuffrè, Milano, 1977.
- SANTAMARIA B., *Le Ispezioni Tributarie*. Giuffrè, Milano, 1977.
- SCARDULLA F., *La separazione personale dei coniugi ed il divorzio*. Giuffrè, Milano, 1977.
- TREMONTI G., *Imposizione e definitività nel diritto tributario*. Giuffrè, Milano, 1977.
- VERRUCOLI P., *La nozione d'Impresa nell'Ordinamento comunitario*. Giuffrè, Milano, 1977.

