

ANNO XXX N. 6

NOVEMBRE-DICEMBRE 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

(8219422) 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. —
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara) . . . . .	» 655
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Carlo Carbone) . . . . .	» 680
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi) . . . . .	»
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo) . . . . .	» 706
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 723
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Paolo Vittoria) . . . . .	» 753
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia Di Belmonte) . . . . .	» 765

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

LEGISLAZIONE . . . . .	pag. 203
CONSULTAZIONI . . . . .	» 210
INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . .	» 222

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

BRAGUGLIA I.M., <i>Norme comuni di qualità in materia di uova e controlli da parte degli Stati membri</i> . . . . .	I,	664
BRUNI N., <i>Industrializzazione del Mezzogiorno: Consorzi di sviluppo industriale e competenza del Prefetto in materia di occupazione temporanea e di espropriazione</i> . . . . .	I,	707
FAVARA F., <i>I movimenti di capitali e le bilance dei pagamenti nel trattato C.E.E.</i> . . . . .	I,	655

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITA

- Competenza e giurisdizione - Tribunali delle acque e tribunale superiore - Imposizione di contribuzione nelle spese di sghiaimento - Giurisdizione del tribunale superiore, 758.
- Concessione e derivazione - Imposizione di contribuzione nelle spese di sghiaimento - Necessità di prova istruttoria, 758.
- Concessione e derivazione - Proroga - Posizione dell'utente - Interesse legittimo, 753.
- Derivazioni ed utilizzazioni abusive - Diritto di risarcimento dei danni - Prescrizione applicabile - Decorrenza, 753.
- Poteri dell'amministrazione per il buon governo delle acque - Preesistenza di concessione - Preclusione all'esercizio - Non sussiste, 758.

#### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Danni ai terzi - Responsabilità dell'appaltatore - Concorrente responsabilità del committente - Condizioni, 762.
- Appalto di opere pubbliche - Danni ai terzi - Responsabilità dell'appaltatore - Necessità di rispettare i termini di compimento dei lavori - Irrilevanza, 762.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Beni pubblici - Azione esecutiva su beni demaniali o beni del patrimonio indisponibile - Improprietà, 684.
- Controversie circa la mancata iscrizione alla Cassa Pensioni - Competenza dei Tribunali Amministrativi regionali, 690.
- Determinazione degli elementi retributivi da prendere a base per la

pensione - Competenza della Corte dei Conti, 690.

- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Enti pubblici - Istituto Poligrafico dello Stato - Natura giuridica in periodo anteriore alla legge n. 559 del 1966, 683.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Monopolio e dogana - Importazioni - Classificazioni di merci nella tariffa doganale - Controversia - Giurisdizione ordinaria - Sussiste, 718.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Occupazione materiale di un bene privato per fini espropriativi non preceduta da atti tipici formali - Posizione giuridica di diritto soggettivo - Giurisdizione dell'A.G.O., 680.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Provvedimento ex art. 700 c.p.c. emesso dal Pretore in materia di dispensa dal servizio militare - Regolamento preventivo di giurisdizione proposto dopo l'emanazione del provvedimento cautelare - Ammissibilità, 686.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Registro aeronautico italiano - Natura di ente pubblico non economico - Giurisdizione del Giudice amministrativo, 688.
- Potere del giudice - Nei confronti della P.A. - Disapplicazione Limiti, 753.
- Provvedimenti con i quali la Cassa Pensioni richiama l'iscrizione o la imposizione di contributi - Ricorso al Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 28 r.d.l. 3 marzo 1938 n. 680, 690.

#### COMUNITA EUROPEE

- Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e di-

spositivi di etichettatura - Corrispettivo - Compatibilità, con nota di M. BRAGAGLIA, 664.

— Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Corrispettivo - Misura - Competenza del giudice nazionale, con nota di I. M. BRAGUGLIA, 664.

— Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Normativa nazionale di riserva alla pubblica amministrazione - Rilascio dietro corrispettivo - Violazione del principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità - Insussistenza, con nota di I. M. BRAGUGLIA, 664.

— Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Riserva alla pubblica amministrazione - Compatibilità, con nota di I. M. BRAGUGLIA, 663.

— Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Riserva alla pubblica amministrazione e corrispettivo - Proporzionalità, con nota di I. M. BRAGUGLIA, 664.

— Libera circolazione delle merci - Libera circolazione dei capitali - Mezzi di pagamento - Monete aventi corso legale e equivalenti - Trasferimento di valuta, con nota di F. FAVARA, 655.

— Libera circolazione delle merci - Restrizioni all'esportazione - Monete d'argento non aventi più corso legale - Motivi di ordine pubblico - Sussistenza, con nota di F. FAVARA, 655.

#### DEMANIO E PATRIMONIO

— Demanio marittimo - Spiaggia e terra - Delimitazione - Omissione da parte dell'Amministrazione - Possi-

bilità di autonomo accertamento e valutazione da parte del Giudice - Sussiste, 719.

#### EDILIZIA

— Edilizia e urbanistica - Licenza di costruzione - Previsione di piano particolareggiato o convenzione di urbanizzazione - Mancanza dei presupposti - Legittimità del diniego di licenza - Sussiste, 717.

— Edilizia e urbanistica - Prescrizioni di piano regolatore generale - Mancata adozione di piano particolareggiato - Diniego di licenza edilizia - Legittimità - Sussiste, 717.

#### EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

— Alloggi economici e popolari - Assegnatario - Preclusione a doppia assegnazione - Sussiste, 716.

— Cooperative edilizie - Alloggi cooperativi - Valutazione comparativa delle situazioni patrimoniali dei soci - Esclusione - Rilevanza esclusiva del possesso dei requisiti e della assenza di cause di decadenza, 715.

— Cooperative edilizie - Assegnazione di alloggi - Preclusione alla assegnazione di alloggio di cooperativa - Esclusione, 716.

— Cooperative edilizie - Locazione di alloggi cooperativi - Estremi della speculazione - Valutazione - Sindacabilità in sede di legittimità, 715.

— Cooperative edilizie - Nulla-osta ministeriale per la stipulazione del contratto di mutuo individuale - Presupposti - Irrilevanza della locazione non assentita e dell'omesso versamento della quota canone di locazione, 715.

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

— Formazione dello stato di consistenza - Notificazione ai soli proprietari risultanti dai registri catastali - E sufficiente, con nota di N. BRUNI, 706.

— Giudizio di risarcimento danni da occupazione illegittima - Sopravvenienza del decreto di esproprio - Effetti, 763.

- Indennità di espropriazione - Debito di valuta - Svalutazione monetaria - Influenza, 763.
- Mezzogiorno - Consorzi di sviluppo industriale - Obblighi inerenti alla destinazione delle aree in relazione a specifiche iniziative - Insussistenza, con nota di N. BRUNI, 706.
- Mezzogiorno - Occupazioni temporanee di aree - Effetti dell'art. 3 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 - Competenza regionale - Illegittimità del decreto prefettizio - Sussiste, con nota di N. BRUNI, 706.
- Occupazione temporanea e d'urgenza - Aree destinate ad opere di industrializzazione del Mezzogiorno - Applicabilità del procedimento ex legge 2359/1865 - Sussiste, con nota di N. BRUNI, 706.
- Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento dei danni - Rivalutazione - In appello - Domanda - Necessità - Esclusione, 763.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Appello - Poteri del Consiglio di Stato - Erronea declaratoria di irricevibilità in primo grado - Effetti - Ritenzione della causa da parte del C.d.S., 706.
- Atto impugnabile o no - Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Contenuto precettivo e non meramente programmatico - Effetti in punto impugnativa, 717.
- Ricorso giurisdizionale - Termine per la impugnazione - Sospensione feriale ai sensi della legge n. 742/1969 - Disciplina dei soli termini processuali - Effetti, 717.
- Ricorso giurisdizionale - Termine per l'impugnazione di un piano regolatore - Decorrenza dalla data della pubblicazione - Sufficienza, 717.
- Ricorso giurisdizionale - Termine per la proposizione della impugnazione - Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Osservazioni dei privati - Prescrizioni ex art. 9 legge n. 1150 del 1942 - Possibilità di proroga del termine per l'impugnazione - Esclusione, 717.

#### IMPOSTA DI REGISTRO

- Società - Riserve - Utilizzazione per copertura delle perdite - Tassabilità, 735
- Successione di leggi nel tempo - Presunzioni legali - Vendita fra parenti - Norma di carattere processuale - Esclusione - Applicazione della norma vigente al momento della stipulazione dell'atto, 747.

#### IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

- Imposta di ricchezza mobile ed altre imposte dirette - Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole e medie industrie nell'Italia settentrionale - Legge 22 luglio 1966 n. 614 - Imprese dirette alla produzione di servizi - Esclusione, 751.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Azione in sede ordinaria - Costituzione dell'Amministrazione che aderisce alla domanda - Sentenza di accoglimento - Impugnazione della Amministrazione - Ammissibilità 727.
- Azione in sede ordinaria Costituzione dell'Amministrazione che aderisce alla domanda - Sentenza di accoglimento - Soccombenza dell'Amministrazione - Impugnazione della sentenza - Ammissibilità 727.
- Imposta generale sull'entrata - Azione di rimborso - Legittimazione attiva - Contribuente di diritto - Compete - Avvenuto esercizio della rivalsa - Irrilevanza, 723.
- Imposte dirette - Provvedimento dell'Ufficio sulla spettanza di agevolazioni - Mancata impugnazione nel termine dell'art. 23 del r.d. 8 luglio 1937 n. 1516 - Irretrattabilità - Successiva pretesa di agevolazione - Inammissibilità, 734.
- Rapporto tra il procedimento innanzi alle Commissioni e l'azione in sede ordinaria - Termine - Decisione definitiva - Ricorso contro decisione proposta fuori termine - Successiva dichiarazione di inammissibilità - Decorrenza del termine del passaggio in giudicato della decisione non impugnata utilmente, 744.
- Successione di leggi nel tempo - Norme sostanziali - Criteri di applicazione, 747.

## OPERE PUBBLICHE

- Approvazione di progetto - Piano regolatore - Necessità di coordinamento - Sussiste - Effetti - Applicabilità dell'art. 81 d.P.R. 616/1977, 721.
- Demanio stradale - Progetto di variante di una strada statale - Piano regolatore - Necessità di coordinamento - Effetti, 720.
- Strade - Raccordi fra rete autostradale e centri abitati - A.N.A.S. - Competenza ex legge 729/1961, 721.

## PENSIONI

- Pensioni civili - Contributi - Ininfluenza sul trattamento pensionistico - Restituzione contributi versati in più - Debito di valuta, 690.
- Pensioni civili - Dipendenti Enti locali - Elementi contributivi ex artt. 15 e 16 legge 5-12-1959 n. 1077 - Distinzione degli iscritti secondo la disciplina retributiva - Legge o regolamento - Contratto collettivo a carattere nazionale, 689.
- Pensioni civili - Personale dipendente da enti regionali - Requisiti di validità degli accordi sindacali, 690.

## PUBBLICO IMPIEGO

- Stipendi, assegni e indennità - Indebito pagamento di emolumenti - Ri-

petizione - Presupposti - Buona fede del percipiente - Mancata risposta a specifica richiesta dell'Amministrazione - Esclude la buona fede, 722.

- Stipendi, assegni e indennità - Indebito pagamento di emolumenti - Ripetizione - Presupposti - Necessità della motivazione - Effetti, 721.

## REATO

- Bellezze naturali - Pubblicazione degli elenchi delle località protette nell'albo comunale - Decorrenza del vincolo, 765.
- Distribuzione di bellezze naturali - Momento consumativo, 765.
- Parte civile, omicidio di agenti di P.S. - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno - Ammissibilità, 773.
- Parte civile - Omicidio di agenti di P.S. - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno - Ammissibilità - Danni materiali e morali, 774.
- Patrimonio archeologico - Cose di interesse preistorico e paleontologico - Scoperta - Acquisizione immediata al patrimonio dello Stato - Atto della P.A. - Non necessità - Cose interessanti il patrimonio archeologico e cose attinenti - Distinzione - Insussistenza, 769.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

23 novembre 1978, nella causa 7/78 . . . . .	pag. 655
30 novembre 1978, in causa 31/78 . . . . .	» 663

### GIURISDIZIONI CIVILI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 25 luglio 1977, n. 3715 . . . . .	pag. 751
Sez. Un., 26 gennaio 1978, n. 355 . . . . .	» 680
Sez. Un., 1° marzo 1978, n. 1031 . . . . .	» 683
Sez. I, 7 aprile 1978, n. 1608 . . . . .	» 723
Sez. Un., 15 aprile 1978, n. 1780 . . . . .	» 684
Sez. I, 27 aprile 1978, n. 1965 . . . . .	» 727
Sez. Un., 6 luglio 1978, n. 3332 . . . . .	» 753
Sez. I, 6 luglio 1978, n. 3343 . . . . .	» 734
Sez. I, 10 luglio 1978, n. 3440 . . . . .	» 735
Sez. Un., 12 luglio 1978, n. 3508 . . . . .	» 686
Sez. Un., 12 luglio 1978, n. 3515 . . . . .	» 744
Sez. I, 25 luglio 1978, n. 3709 . . . . .	» 747
Sez. Un., 19 settembre 1978, n. 4191 . . . . .	» 688
Sez. I., 4 ottobre 1978, n. 4398 . . . . .	» 727

#### TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE

13 gennaio 1978, n. 2 . . . . .	pag. 758
25 febbraio 1978, n. 11 . . . . .	» 762
3 aprile 1978, n. 15 . . . . .	» 763

### GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

#### CONSIGLIO DI STATO

Ad. Pl., 30 giugno 1978, n. 18 . . . . .	pag. 706
Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 397 . . . . .	» 707
Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 397 . . . . .	» 714

Sez. IV, 27 giugno 1978, n. 597 . . . . .	<i>pag.</i> 715
Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 403 . . . . .	» 716
Sez. IV, 23 maggio 1978, n. 473 . . . . .	» 718
Sez. V, 19 maggio 1978, n. 570 . . . . .	» 719

**CORTE DEI CONTI**

Sez. III, 2 giugno 1977, n. 38674 . . . . .	<i>pag.</i> 689
---	-----------------

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO**

Sez. I, 12 aprile 1978, n. 343 . . . . .	<i>pag.</i> 721
Sez. I, 19 aprile 1978, n. 382 . . . . .	» 721
Sez. I, 10 maggio 1978, n. 418 . . . . .	» 722

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA**

7 marzo 1978, n. 73 . . . . .	<i>pag.</i> 720
-------------------------------	-----------------

**GIURISDIZIONI PENALI****CORTE DI CASSAZIONE**

Sez. III, 31 marzo 1978, n. 1140 . . . . .	<i>pag.</i> 765
Sez. II, 7 luglio 1978, n. 1679 . . . . .	» 769

**CORTE D'ASSISE D'APPELLO**

8 giugno 1978 . . . . .	<i>pag.</i> 773
-------------------------	-----------------

**CORTE D'ASSISE**

8 giugno 1978 . . . . .	<i>pag.</i> 774
-------------------------	-----------------

## PARTE SECONDA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

#### ACQUE PUBBLICHE

- Acquedotti - Piano regolatore generale - Trasferimento di funzioni alle regioni - Garanzia statale sui mutui - Obbligo - Permanenza, 210.

#### AERONAUTICA E AEROMOBILI

- Bollette doganali esibite dal mandatario del proprietario per immatricolazione di aeromobile nel registro aeronautico nazionale - Legittimazione dell'esibitore alla restituzione dei documenti - Non sussiste, 210.

#### APPALTO

- Appalti di servizi - Capitolati speciali - Revisione prezzi - Clausola - Legittimità, 210 .
- Appalti genio militare - Danni fortuiti o da forza maggiore - Accollo all'amministrazione appaltante - Espresa previsione contrattuale - Necessità, 210.

#### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Sanzioni punibili con la sola ammenda - Depenalizzazione - Infrazioni stradali non depenalizzate - Vigenza della normativa precedente, 211.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Cancellerie e segreterie giudiziarie - Amanuensi - Attività esecutive e d'ordine - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussistenza, 211.
- Valutazione rimanenze - Criteri - Deroga - Autorizzazione - Diniego - Impugnativa - Giurisdizione tributaria - Giurisdizione amministrativa, 211.

#### CONCORSI

- Enti pubblici - Legge sul riassetto del parastato - Concorsi interni - Espletamento - Disciplina transitoria, 211

#### CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

- Appalti di servizi - Capitolati speciali - Revisione prezzi - Clausola - Legittimità, 211.

#### CONTENZIOSO TRIBUTARIO

- Condono tributario - Pagamento dell'imposta - Termine - Natura, 212.
- Valutazione rimanenze - Criteri - Deroga - Autorizzazione - Diniego - Impugnativa - Giurisdizione tributaria - Giurisdizione amministrativa, 212.

#### DANNI

- Attività di pubblica sicurezza - Fatto illecito - Danno - Risarcibilità, 212.
- Attività di Pubblica Sicurezza - Provvedimenti legittimi - Danni - Indennizzo - Esclusione - Conformità alla Costituzione, 212.

#### DAZI DOGANALI

- Bollette doganali esibite dal mandatario del proprietario per immatricolazione di aeromobile nel registro aeronautico nazionale - Legittimazione dell'esibitore alla restituzione dei documenti - Non sussiste, 212.

#### DEMANIO

- Spese di urbanizzazione - Contributi al comune - Opere eseguite dallo Stato - Applicabilità, 213.

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

- Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria - Determinazione dell'indennità di occupazione legittima, 213.
- Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Area con sovrastanti fabbricati - Determinazione del prezzo, 213.
- Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Cessione volontaria del bene sotto esproprio - Termine per la stipula del negozio - Natura, 213.
- Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Proposta di cessione volontaria dell'immobile - Accettazione da parte dell'espropriante - Indispensabilità, 213.
- Espropriazione per pubblica utilità - Pagamento diretto dell'indennità di esproprio in esecuzione del decreto dell'autorità giudiziaria - Efficacia liberatoria per l'espropriante - Limiti temporali per l'esecuzione del decreto, 213.
- Espropriazione per pubblica utilità - Terreno coltivato da fittavolo - Mezzadro - Colono o compartecipante - Indennità aggiuntiva - Presupposti oggettivi, 214.
- Espropriazioni aeroportuali - Imposizione coattiva di servitù - Indennità - Determinazione - Criterio differenziale - Valori - Legge sulla casa - Applicabilità, 214.
- Legge sulla casa - Cessione volontaria dell'immobile - Proprietario coltivatore diretto - Triplicazione dell'indennità - Presupposti, 214.
- Legge sulla casa - Espropriazione parziale - Indennità - Determinazione - Criteri della legge generale - Applicabilità, 214.
- Occupazione d'urgenza - Calcolo dell'indennità - Terreno coltivato da proprietario coltivatore diretto - Radoppio dell'indennità - Esclusione, 214.

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

- Giudizio amministrativo - Intervento volontario in grado di appello - Au-

torità preposta alla vigilanza - Ammissibilità - Limiti, 215.

**IGIENE E SANITÀ**

- Specialità medicinali - Produzione e commercio - Poteri di vigilanza - Composizione modificata - Sequestro - Natura del provvedimento, 215.
- Specialità medicinali - Produzione e commercio - Poteri di vigilanza - Specialità a composizione diversa da quella dichiarata - Sequestro - Normativa applicabile, 215.

**IMPIEGO PUBBLICO**

- Enti pubblici - Legge sul riassetto del parastato - Concorsi interni - Espletamento - Disciplina transitoria, 215.

**IMPOSTA CONCESSIONI GOVERNATIVE**

- Violazioni - Sanzioni - Stessa norma violata in tempi diversi - Pluralità di processi verbali - Pluralità o umertà di sanzione, 215.

**IMPOSTA DI REGISTRO**

- Definizione agevolata delle pendenze tributarie - Abbuono degli interessi nelle imposte indirette - Limiti e condizioni, 216.
- Imposta di registro - Concessione di garanzia statale a prestito obbligazionario E.N.E.L. - Assoggettabilità all'imposta, 216.

**IMPOSTA DI SUCCESSIONE**

- Definizione agevolata delle pendenze tributarie - Abbuono degli interessi nelle ipotesi indirette - Limiti e condizioni, 216.
- Successione dello stato - Eredità testamentaria - Pendenza dell'accettazione - Eredità giacente - Curatore - Pagamento dell'imposta - Esclusione, 216.

**IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA**

- Condono tributario - Pagamento dell'imposta - Termine - Natura, 217.

- Imposta generale sull'entrata - Violazione sanzionata a carico di più soggetti in via solidale - Pagamento del tributo effettuato da uno solo di essi ai sensi delle disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria - Effetti, 217.

#### IMPOSTE DIRETTE

- Schedario dei totali azionari - Omissioni di obblighi formali di comunicazioni - Violazioni - Competenza per l'applicazione delle sanzioni, 217.

#### LAVORO

- Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Cancellerie e segreterie giudiziarie - Amanuensi - Attività esecutive e d'ordine - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussistenza, 217.
- Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Nei confronti dello Stato - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto - Possibilità, 217.

#### LOCAZIONI DI COSE

- Contratti di locazione - Soggetti a proroga - Spese per i servizi accessori - Rimborso - Esplicito accollo contrattuale al conduttore - Necessità - Limiti, 218.

#### OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- Contratto di fornitura - Prodotti petroliferi - Determinazioni CIP - Efficacia sui contratti in corso - Limiti, 218.

#### OCCUPAZIONE

- Occupazione d'urgenza - Calcolo dell'indennità - Terreno coltivato da proprietario coltivatore diretto - Radoppio dell'indennità - Esclusione, 218.

#### OPERE PUBBLICHE

- Appalti genio militare - Danni fortuiti o da forza maggiore - Accollo

all'amministrazione appaltante - Espressa previsione contrattuale - necessità, 218.

#### PIANI REGOLATORI

- Spese di urbanizzazione - Contributi al Comune - Opere eseguite dallo Stato - Applicabilità, 219.

#### POLIZIA

- Attività di pubblica sicurezza - Fatto illecito - Danno - Risarcibilità, 219.
- Attività di pubblica sicurezza - Provvedimenti legittimi - Danni - Indennizzo - Esclusione - Conformità alla Costituzione, 219.

#### PRESCRIZIONE

- Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Nei confronti dello Stato - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto - Possibilità, 219.

#### PREZZI

- Contratto di fornitura - Prodotti petroliferi - Determinazioni CIP - Efficacia sui contratti in corso - Limiti, 219.

#### REGIONI

- Acquedotti - Piano regolatore generale - Trasferimento di funzioni alle regioni - Garanzia statale sui mutui - Obbligo - Permanenza, 220.

#### SANZIONI AMMINISTRATIVE

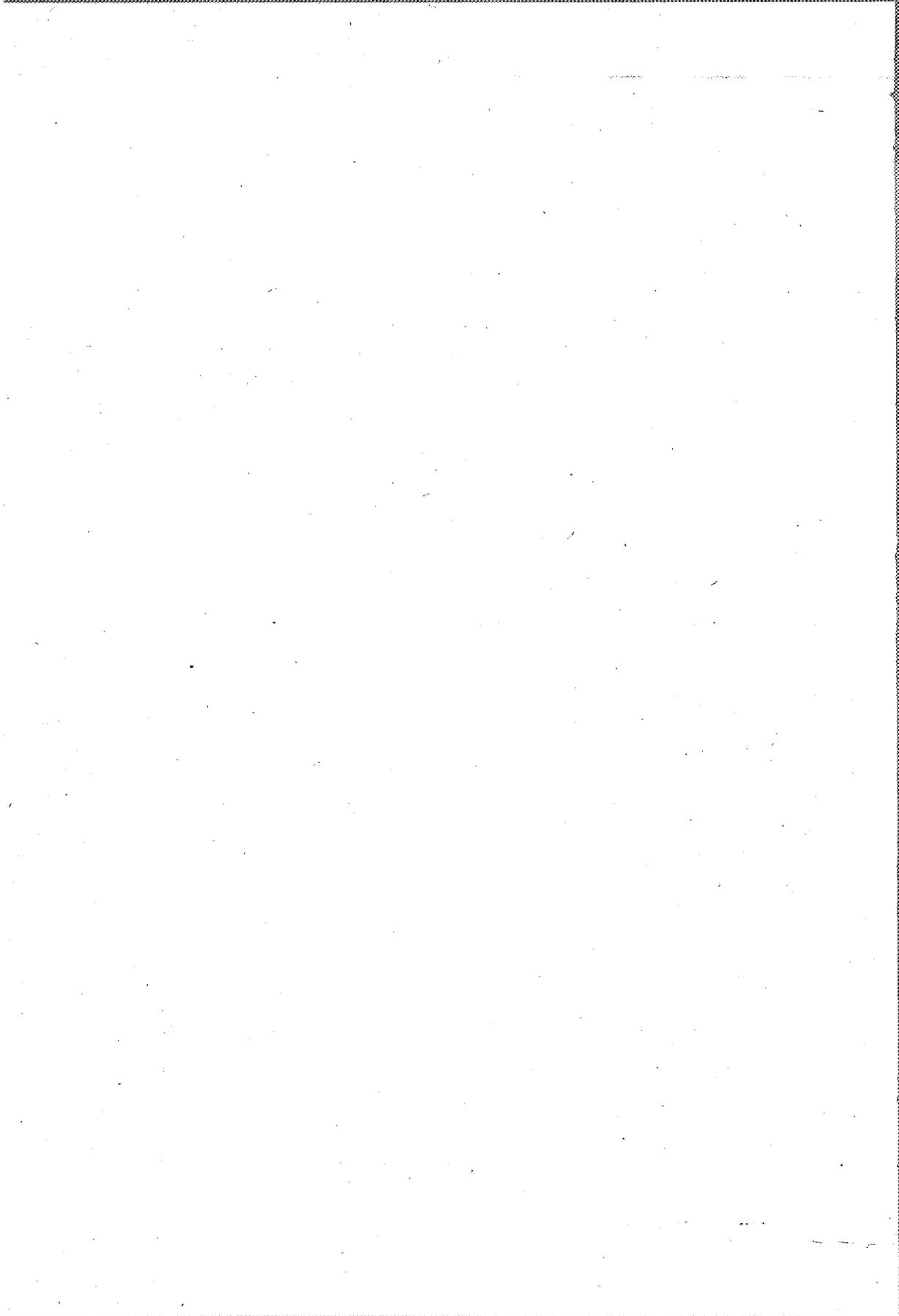
- Sanzioni punibili con la sola ammenda - Depenalizzazione - Infrazioni stradali non depenalizzate - Vigenza della normativa precedente, 220.
- Schedario dei titoli azionari - Omissioni di obblighi formali di comunicazioni - Violazioni - Competenza per l'applicazione delle sanzioni, 220.
- Violazioni - Sanzioni - Stessa norma violata in tempi diversi - Pluralità di processi verbali - Pluralità o umertà di sanzione, 221.

LEGISLAZIONE

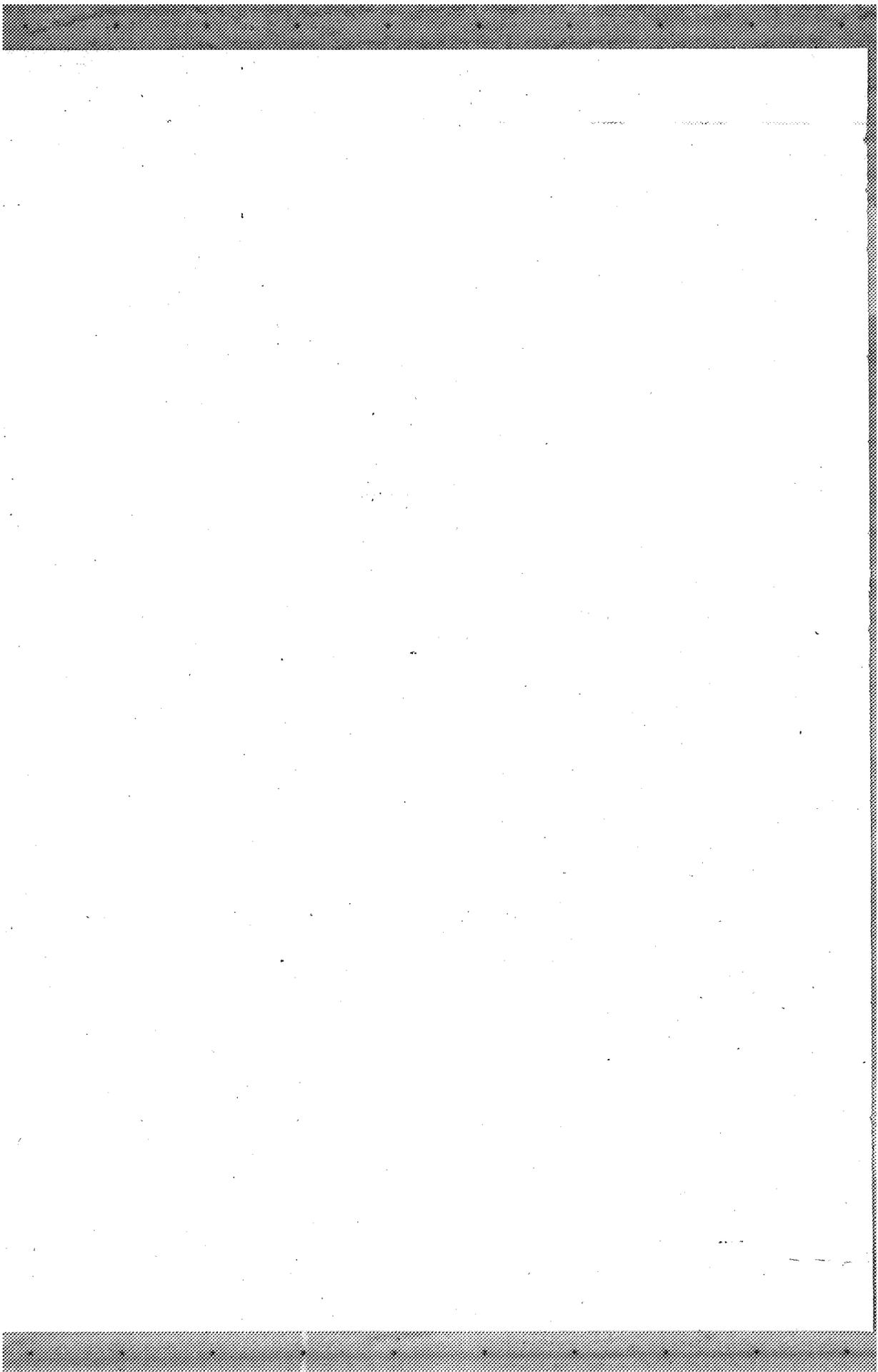
QUESTIONI DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

III - *Questioni proposte* . . . . . pag. 203

INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . . pag. 222



PARTE PRIMA



# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE SECONDA

## GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 23 novembre 1978, nella causa 7/78 - Pres. Kutscher - Avv. Gen. Mayras - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Court of Appeal (criminal division) dell'Inghilterra e del Galles nella causa Regina c./Thompson ed altri. Interv. Governo del Regno Unito (Solicitor general P. Archer e H. Woolf), Governo italiano (ag. Maresca, avv. Stato Favara) e Commissione delle Comunità europee (ag. Townsend).

**Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Libera circolazione dei capitali - Mezzi di pagamento - Monete aventi corso legale e equivalenti - Trasferimento di valuta.**

(Trattato C.E.E., artt. 30-37, 67-73, 104-109; Atto di adesione 22 gennaio 1972, art. 42).

**Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Restrizioni all'esportazione - Monete d'argento non aventi più corso legale - Motivi di ordine pubblico - Sussistenza.**

(Trattato C.E.E., artt. 34, 36).

*Gli artt. 30-37 del Trattato non si applicano: a) alle monete in lega d'argento (o eventualmente d'oro) che abbiano corso legale in uno Stato membro; b) alle monete d'oro come i «Krugerrand» che, pur essendo coniate in un paese terzo, circolano liberamente in uno Stato membro (1).*

*Il divieto d'esportare da uno Stato membro monete in lega d'argento che non hanno più corso legale, pur avendolo avuto in precedenza, ma di cui è vietata la fusione o la distruzione in territorio nazionale — divieto volto ad impedire che dette monete siano fuse o distrutte in un altro Stato membro — è giustificato da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato (2).*

---

**(1-2) I movimenti di capitali e le bilance dei pagamenti nel trattato C.E.E.**

1. - La parte più significativa della sentenza in rassegna è costituita dai punti da 21 a 25. Ivi si enuncia:

a) che i movimenti di «mezzi di pagamento» (e si allude — così dicendo — ai pagamenti internazionali) non sono sottoposti alla disciplina prevista per i

(*Omissis*). — 1. - Con ordinanza del 15 dicembre 1977, pervenuta in cancelleria il 16 gennaio 1978, la Court of Appeal dell'Inghilterra e del Galles (Criminal Division) ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni concernenti l'interpretazione degli artt. 30-37 e 67-73 del Trattato CEE;

2. - le predette questioni sono state sollevate nell'ambito d'un procedimento penale avente per oggetto l'appello proposto da tre cittadini britannici (in prosieguo: gli appellanti) contro una sentenza con cui la Crown Court di Canterbury li aveva dichiarati colpevoli di avere intenzionalmente e fraudolentemente eluso il divieto di importare monete d'oro nel Regno Unito, nonché quello di esportare dal Regno Unito monete in lega d'argento coniate prima del 1947;

3. - l'importazione di monete d'oro nel Regno Unito è vietata dall'Import of Goods (Control) Order del 1954, emanato dal Ministero del commercio nell'esercizio dei poteri che gli spettano a norma dell'Import, Export and Customs Powers (Defence) Act del 1939;

4. - una Open General Licence (licenza generale d'importazione) rilasciata dal Ministro del commercio e dell'industria il 5 luglio 1973 consentiva l'importazione di qualsiasi merce, salvo alcune eccezioni che non includevano le monete d'oro. Tuttavia una modifica apportata alla suddetta licenza con l'« Emendamento n. 10 », recante la data del 15 aprile 1975 ed entrato in vigore il 16 aprile 1975, includeva le monete d'oro fra le merci che non potevano essere importate se non mediante licenza rilasciata dal Ministero del commercio;

---

movimenti di « merci », ancorché in termini meramente naturalistici detti « mezzi di pagamento » possano essere « cose » (punto 25);

b) che i movimenti di capitali sono « una categoria particolare » dei trasferimenti di mezzi di pagamento; e quindi (ciò è implicito nell'affermazione della Corte) gli artt. 67 e segg. del trattato, allorché parlano di « capitali », intendono « capitali monetari » (quantità di monete o di « cose » accettate come moneta) e non « capitali reali » (beni strumentali adibiti o da adibire a fattore della produzione) (punto 21);

c) che non solo gli artt. 67-73 del trattato (relativi ai movimenti di capitale) ma anche gli artt. 104-109 del trattato (relativi alle bilance dei pagamenti dei singoli Stati membri) debbono essere interpretati come finalizzati alla « liberalizzazione degli scambi di merci, di servizi o di capitali » (punto 22);

d) che la disciplina dei trasferimenti monetari, e con essa l'« impegno » di ogni Stato membro ad autorizzarne l'effettuazione, deve essere considerata strumentale e conseguenziale alla libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone nonché alla liberalizzazione dei movimenti di capitali (punti 23 e 24).

Le enunciazioni dianzi indicate con le lettere a) e b), enunciazioni che sul piano normativo si basano sull'art. 106 del trattato ove si parla di « pagamenti », presuppongono una sorta di recezione di quel complesso di norme pattizie (si pensi agli accordi di Bretton Woods e alle successive loro modificazioni), di consuetudini internazionali e di pratiche che, con formula sintetica, può essere denominato « sistema dei pagamenti internazionali ». Connotato di tale sistema è il

5. - l'Export of Goods (Control) Order del 1970, emanato in base ai poteri conferiti dal già citato atto del 1939, vieta a chiunque non possieda una licenza di esportare in una sola volta oltre 10 monete in lega d'argento coniate nel Regno Unito prima del 1947, se al momento dell'esportazione non sono trascorsi almeno cent'anni dalla loro coniazione;

6. - l'esportazione di tali monete in un altro Stato membro della CEE veniva autorizzata da una Open General Licence del Ministro del commercio recante la data del 20 dicembre 1972, poi revocata e sostituita, per quanto riguarda queste monete, da un'altra Open General Licence del 25 giugno 1973;

7. - a questa seconda Open General Licence faceva seguito una nuova Open General Licence del 5 luglio 1974, entrata in vigore il 15 luglio 1974, che escludeva dall'autorizzazione le suddette monete, la cui esportazione era quindi proibita a decorrere dal 15 luglio 1974, salvo che con una licenza speciale;

8. - nel periodo compreso fra il 24 aprile 1975 ed il 30 giugno 1975 gli appellanti introducevano nel Regno Unito 3.400 Krugerrand sudafricani provenienti dalla ditta Agosi di Pforzheim nella Repubblica federale di Germania;

9. - inoltre, nel periodo compreso fra il 7 agosto 1974 ed il 26 maggio 1975, essi esportavano per conto della stessa ditta tedesca 40,39 tonnellate di monete in lega d'argento coniate nel Regno Unito prima del 1947, e precisamente pezzi da sei pence, scellini, fiorini e mezze corone.

---

riconoscimento di « monete » internazionali, e cioè la individuazione di entità (« valute » e « crediti in valuta », metalli preziosi, « diritti speciali di prelievo » sul F.M.I.) idonee a fungere da « moneta » negli scambi internazionali ed in concreto utilizzate ed universalmente accettate come tali; in particolare, i metalli preziosi sono da secoli ritenuti idonei a fungere da mezzo internazionale di pagamento, dal momento che incorporano un « valore » cospicuo e generalmente riconosciuto in entità (lingotti, monete, ecc.) di relativamente piccole dimensioni.

Ovviamente, in difetto di siffatte entità accettate come « moneta », non potrebbero aversi « pagamenti » internazionali e gli scambi potrebbero avvenire solo « in compensazione » ossia con la modalità del baratto.

Come si è detto, l'art. 106 del trattato impone che, quanto meno all'interno della C.E.E., gli scambi debbono avvenire mediante « pagamenti »: da ciò necessariamente consegue che debbono individuarsi entità accettate come « moneta », e quindi che tali entità debbono essere distinte dalle (e contrapposte alle) rimanenti « merci », anche differenziando la disciplina dei rispettivi « movimenti ».

Merita di essere segnalato che la Commissione delle Comunità nella sua memoria (richiamando IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, 650) aveva descritto i movimenti di capitali, con formula « residuale », come trasferimenti *unilaterali* di valute (o altre entità accettate come moneta internazionale) da uno Stato ad un altro, *non giustificati da una qualche contropartita* (nel testo in lingua inglese è usata la parola « consideration », la quale com'è noto è usata anche nel significato di « causa giuridica ») in un relativamente breve tempo;

10. - dopo essersi dichiarati colpevoli dinanzi al giudice di primo grado, gli interessati hanno interposto appello dinanzi alla « Court of Appeal (Criminal Division) » sostenendo che le norme britanniche vietanti le importazioni e le esportazioni di cui trattasi violano gli artt. 30-34 del Trattato;

11. - l'art. 30, con le aggiunte ad esso apportate dall'art. 42 dell'atto d'adesione, proibirebbe, con decorrenza dal 1° gennaio 1975 al più tardi, per quanto concerne il Regno Unito, ogni misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione da altri Stati membri;

12. - l'art. 34, nella versione risultante dal suddetto art. 42, vieterebbe, con decorrenza dal 1° gennaio 1975 al più tardi, per quanto concerne il Regno Unito, ogni misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione in altri Stati membri;

13. - gli appellanti hanno pure fatto valere che le restrizioni all'esportazione ed all'importazione contenute nella legislazione britannica non potevano essere giustificate da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36;

14. - il Governo britannico ha invece sostenuto che le monete importate e quelle esportate costituiscono dei « capitali » ai sensi degli artt. 67 e segg. del Trattato e che non si possono quindi applicare gli artt. 30-34;

15. - anche se le monete in questione dovessero essere considerate come merci ai sensi degli artt. 30 e segg. del Trattato, le restrizioni all'importazione ed all'esportazione sarebbero lecite a norma dell'art. 36 del Trattato in quanto giustificate da motivi d'ordine pubblico;

16. - circa le restrizioni all'importazione, il divieto di importare determinate monete d'oro nel Regno Unito sarebbe stato emanato per (i) evitare perdite nella bilancia dei pagamenti e (ii) impedire la speculazione e la tesaurizzazione di valori improduttivi;

17. - circa le restrizioni all'esportazione, il divieto di esportare dal Regno Unito monete in lega d'argento coniate prima del 1947 sarebbe stato emanato per (i) evitare la penuria di monete correnti a disposizione del pubblico, (ii) garantire che qualsiasi profitto risultante da un aumento di valore del metallo contenuto nelle monete tocchi allo Stato anziché a privati, (iii) impedire che le suddette monete del Regno Unito siano distrutte fuori del territorio britannico, distruzione che sarebbe considerata reato se compiuta in territorio britannico;

---

in altre parole, « pagamenti » non accompagnati da importazioni di merci o da prestazioni di servizi (« nothing of equivalent value is received in the country where the resources were originally situated to counterbalance the resources which left it... »). Nell'intervento per il Governo italiano si erano invece raffigurati i capitali — « in positivo » — come « capitali monetari » ossia *quantità di moneta internazionale* normalmente destinata all'acquisto di beni strumentali o comunque idonea a dar luogo ad investimenti produttivi di redditi. La Corte di giustizia non ha fornito una definizione completa di « capitali », ma ne ha affermato il carattere « monetario » (e non « reale ») osservando che i movimenti di capitali sono una *species* del *genus* trasferimenti monetari.

18. - così stando le cose, la Court of Appeal ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1. Se le seguenti monete siano in linea di principio "capitali" ai sensi della Parte Seconda, Titolo III, Capo 4 del Trattato di Roma:

a) monete d'oro prodotte in un paese terzo, come i krugerrand, ma che circolano liberamente in uno Stato membro;

b) monete di lega d'argento, che hanno corso legale in uno Stato membro;

c) monete di lega d'argento di uno Stato membro, che hanno avuto corso legale e che, benché ormai fuori corso in detto Stato, sono nello stesso protette contro la fusione.

2. In caso affermativo, se la quantità, il modo in cui e gli scopi per cui dette monete sono commerciate possono far perdere loro tale qualità di "capitali".

3. Se la Parte Seconda, Titolo II, Capo 4, del Trattato di Roma si applichi a quelle fra le monete sopra menzionate che costituiscono "capitali", ad esclusione della Parte Seconda, Titolo I, Capo 2, del Trattato.

4. Per il caso in cui le soluzioni di tutte o di parte delle questioni di cui sopra siano tali che gli oggetti di cui è causa ricadano nella Parte

---

2. - Qualche rilievo sostanziale deve, invece, esser formulato in ordine alle enunciazioni dianzi indicate con le lettere c) e d).

Nelle « osservazioni » per il Governo italiano si erano sottolineati il significato e l'importanza dell'art. 104 del trattato C.E.E.; e ciò avendo riguardo più che allo specifico argomento della causa, a tutta la controversa problematica dei rapporti monetari tra Stati membri della Comunità (e qui si allude in particolare alla ancora irrisolta questione degli « importi compensativi monetari » operanti nel settore agricolo). Così si era osservato quanto segue.

« I movimenti di capitali da uno ad altro Stato sono stati sottoposti — pressoché in ogni epoca — a discipline imperative rivolte principalmente al perseguimento di due finalità: a) integrare e rendere effettivo il controllo sul valore internazionale delle monete nazionali, e cioè sui loro tassi di cambio; e b) impedire a soggetti esteri di disporre, in modo difficilmente controllabile, di uno dei fattori della produzione impiegati in imprese nazionali.

« Di queste due finalità, la prima ha conservato tutta la sua importanza anche all'interno dell'ordinamento delle Comunità Europee. Una delle disposizioni fondamentali del trattato C.E.E. è l'art. 104, per il quale "ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia (internazionale) nella propria moneta...". Questa disposizione — che talvolta non è stata pienamente valorizzata in sede giudiziaria — imprime all'ordinamento comunitario uno dei tratti caratteristici più significativi, posto che attribuisce ai singoli Stati membri tutta (o quasi tutta) la *responsabilità* per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, e quindi — implicitamente — tutti (o quasi tutti) i *poteri* per perseguire tale risultato e, più in generale, per il governo della moneta nazionale. È — questo — un dato che non deve essere sottovalutato, non potendo una valutazione degli obblighi degli Stati membri verso le Comunità essere disgiunta e separata dalla valutazione delle responsabilità che — specie in materia di politica monetaria — sono rimaste a pressoché esclusivo carico degli Stati membri; per il che sarebbe grave

Seconda, Titolo I, Capo 2, se il termine "ordine pubblico" di cui all'art. 36 del Trattato di Roma significhi che uno Stato membro può invocare contro:

a) l'importazione di monete d'oro, uno dei o entrambi i seguenti motivi:

- (i) proteggere la propria bilancia dei pagamenti,
- (ii) impedire la speculazione e l'accumulo di risorse improduttive;

b) l'esportazione delle proprie monete di lega d'argento, uno dei o tutti i seguenti motivi:

(i) garantire che il numerario a disposizione del pubblico non scarseggi,

(ii) garantire che l'eventuale utile dovuto all'eventuale aumento del valore intrinseco delle monete vada a profitto dello Stato membro anziché di un singolo,

(iii) impedire che le proprie monete siano distrutte fuori dalla sua giurisdizione; entro questa, la distruzione costituirebbe reato ».

19. - L'esame delle questioni mostra che esse, pur ponendo l'accento sulla qualificazione di « capitali » delle monete in causa, mirano in realtà

mente erroneo, anche dal punto di vista giuridico, fermarsi ad accertare, con spirito formalistico, specifici e settoriali obblighi degli Stati membri senza tener conto delle rammentate più generali responsabilità degli Stati stessi.

« Come si è detto, ogni disciplina dei "movimenti dei capitali" è, in misura determinante, condizionata dalle necessità di assicurare l'equilibrio delle bilance dei pagamenti e — più in generale — di difendere il valore interno ed il valore internazionale delle singole monete: può affermarsi che ogni disciplina dei movimenti di capitali è *solo uno dei molteplici strumenti* della politica monetaria.

« Ben si comprende, quindi, come detta disciplina — proprio in quanto *strumentale ed accessoria* rispetto alla politica monetaria — sia sostanzialmente rimasta affidata, nei venti anni trascorsi dai trattati di Roma, agli Stati membri. Del resto, gli artt. 67 e segg. del trattato C.E.E. sono improntati a grande cautela: la libera circolazione dei « capitali », a differenza della libera circolazione delle "merci" e delle "persone", è perseguita soltanto "nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune", e soprattutto al limitato scopo di escludere le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti o sul luogo di collocamento dei capitali ».

Diverso il « tono » della memoria per la Commissione delle Comunità: ivi l'art. 104 del trattato era riguardato — anziché come norma-crinale segnante un tratto del confine tra interessi e competenze rimasti agli Stati membri ed interessi e competenze devolute all'ambito comunitario — come norma strumentale, e cioè come una delle norme al servizio delle esigenze della libertà di circolazione di merci, servizi, persone e capitali: « la completa libertà nel movimento di merci, persone e servizi non può essere raggiunta in assenza di un libero movimento di capitali... gli articoli da 104 a 109 del trattato dimostrano l'equilibrio che deve essere perseguito tra libertà di trasferire capitali e il controllo che gli Stati membri devono esercitare sulla politica economica ».

La Corte di giustizia, pur astenendosi da precise prese di posizione, sembra propendere piuttosto per la tesi della Commissione: anche l'equilibrio delle bilance dei pagamenti è visto come finalizzato allo scopo di « raggiungere la liberalizzazione degli scambi di merci, di servizi e di capitali ». Quasi che le

a sapere se dette monete siano merci, e come tali disciplinate dagli articoli 30-37 del Trattato, oppure mezzi di pagamento, e come tali disciplinate da altre norme;

20. - intese in questo senso, le questioni vanno studiate alla luce del sistema generale del Trattato;

21. - analizzando questo sistema si constata che le norme relative alla libera circolazione delle merci, e più in particolare gli art. 30 e segg. concernenti l'eliminazione delle restrizioni quantitative e di qualsiasi misura d'effetto equivalente, vanno considerate in relazione non soltanto alle norme specifiche sui trasferimenti di capitali, ma all'insieme delle norme del Trattato attinenti ai trasferimenti monetari, i quali possono in effetti aver luogo per i fini più diversi e di cui i trasferimenti di capitali non sono altro che una categoria particolare;

22. - se gli artt. 67-73 del Trattato, concernenti la liberalizzazione dei movimenti di capitali, assumono particolare importanza per quanto riguarda uno degli scopi enunciati dall'art. 3 del Trattato, cioè l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali, gli artt. 104-109, che hanno per oggetto la bilancia globale dei pagamenti e riguardano perciò il complesso dei movimenti valutari, devono considerarsi essenziali per raggiungere la liberalizzazione degli scambi di merci, di servizi e di capitali, elemento fondamentale per la realizzazione del mercato comune;

23. - in particolare, l'art. 106 dispone che « ciascuno Stato membro si impegna ad autorizzare che vengano effettuati, nella valuta dello Stato membro in cui risiede il creditore o il beneficiario, i pagamenti relativi agli scambi di merci, di servizi e di capitali, come anche i trasferimenti di capitali e di salari, nella misura in cui la circolazione delle merci, dei

parole « *nella misura necessaria* al buon funzionamento del mercato comune » non contenessero, accanto al riconoscimento di un rapporto di mezzo a fine, anche la chiara indicazione del limite di tale rapporto (la « misura necessaria »); quasi che in luogo della preposizione articolata « nella » fosse nell'art. 67 scritta la parola « perché ».

E questa una tendenza che non pare da condividersi: l'affermazione secondo cui l'equilibrio delle bilance dei pagamenti non sarebbe un autonomo ed essenziale obiettivo delle politiche economiche degli Stati membri ma sarebbe solo uno strumento al servizio del commercio e in genere dei « movimenti » infra-comunitari, potrebbe essere accettata solo ove si avesse una effettiva ed operante corresponsabilità della Comunità per i *deficit* degli Stati membri, solo cioè ove tali *deficit* venissero colmati per l'intervento degli Stati membri con bilance dei pagamenti in attivo.

Al presente, invece, malgrado l'istituzione del sistema monetario europeo, ogni Stato membro deve provvedere in concreto a saldare i propri conti con l'estero: l'orientamento che assegnerebbe all'equilibrio della bilancia dei pagamenti un ruolo solo servente — in quanto mezzo per assicurare la possibilità concreta dei « pagamenti » — appare pertanto irrealistica, poco riguardosa delle responsabilità (cui debbono accompagnarsi adeguati poteri) degli Stati membri, e figlia di quelle... buone intenzioni di cui è tanto ambiguamente lastricato il cammino verso l'Europa unita. Deve quindi auspicarsi che il punto 22

servizi, dei capitali e delle persone è liberalizzata tra gli Stati membri in applicazione del presente Trattato »;

24. - tale norma intende garantire i trasferimenti di valuta necessari tanto per la liberalizzazione dei movimenti di capitali quanto per la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone;

25. - se ne deve dedurre che, nel sistema del Trattato, i mezzi di pagamento non vanno considerati come merci soggette agli artt. 30-37 del Trattato.

26. - Le monete in lega d'argento aventi corso legale negli Stati membri vanno, per loro natura, considerate come mezzi di pagamento; di conseguenza, il loro trasferimento non è sottoposto agli artt. 30-37 del Trattato.

27. - Benché sia lecito domandarsi se i Krugerrand debbano essere considerati mezzi legali di pagamento, si può tuttavia constatare che, sui mercati monetari di quegli Stati membri che ne ammettono il commercio, essi sono ritenuti equivalenti alla moneta;

28. - il loro trasferimento è dunque un trasferimento di valuta, non soggetto agli artt. 30-37.

29. - Ciò premesso, è inutile esaminare in quali condizioni il trasferimento di questi due tipi di monete potrebbe essere eventualmente qualificato movimento di capitali oppure pagamento corrente.

30. - Il punto c) della prima questione si riferisce alle monete in lega d'argento d'uno Stato membro che hanno avuto corso legale in tale Stato e che, pur essendo ormai fuori corso, sono, in quanto monete, preservate dalla distruzione;

della sentenza in rassegna non venga in futuro letto come confermativo dell'orientamento che si è testè contrastato.

3. - Va peraltro osservato come l'enunciazione di cui al testè commentato punto 22 della sentenza sia circoscritta (e anche non poco contraddetta) dall'enunciazione di cui al successivo punto 34, ove si riconosce che il « diritto di battere moneta » (e moneta nazionale non è solo quella metallica ma, al presente, anche e soprattutto quella cartacea) « per tradizione è ritenuto implicare interessi fondamentali dello Stato ». Ed invero, il diritto di battere (e di stampare) moneta nazionale esprime « interessi fondamentali dello Stato » non solo « per tradizione » ma perché esso ancora oggi costituisce uno dei principali e più efficaci strumenti di politica economica, determina il valore anche internazionale di ciascuna moneta nazionale (e cioè il corso dei cambi), e quindi si ripercuote in modo diretto ed immediato sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti di ogni Stato.

Quell'art. 104 del trattato che risulta un pò mortificato al punto 22 della sentenza recupera, in sostanza, tutta la sua importanza attraverso il riconoscimento del « diritto di battere (e stampare) moneta » come « interesse fondamentale » da salvaguardare come esigenza di « ordine pubblico » agli effetti dell'art. 36 del trattato.

Su quest'ultimo articolo, la Corte aveva in precedenza affermato:

— che le deroghe alla circolazione delle merci in esso previste sono eccezionali e debbono essere interpretate restrittivamente (Corte giust., 25 gennaio 1977 in causa n. 46/76 e 19 dicembre 1968, in causa n. 13/68);

31. - dette monete non possono essere ritenute mezzo di pagamento nel senso sopra indicato, cosicché è possibile considerare merci sottoposte agli artt. 30-37 del Trattato.

32. - È compito degli Stati membri battere la propria moneta e proteggerla dalla distruzione;

33. - risulta dal fascicolo processuale che nel Regno Unito è vietato fondere o distruggere le monete nazionali, anche se ormai fuori corso;

34. - il divieto di esportare tali monete — divieto volto ad impedire la fusione o la distruzione in un altro Stato membro — è giustificato da motivi d'ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato, giacché attiene alla protezione del diritto di batter moneta, che per tradizione è ritenuto implicare interessi fondamentali dello Stato. — (*Omissis*).

— che esso non contiene una generica clausola di salvaguardia, aggiuntiva alle specifiche clausole di salvaguardia previste dal trattato (Corte giust., 19 dicembre 1961, in causa n. 7/61);

— che norme o pratiche nazionali non possono essere da esso giustificate, se i risultati desiderati possono essere raggiunti mediante altre misure non (o meno) restrittive del commercio infracomunitario (Corte giust., 20 maggio 1976, in causa n. 104/76);

— che gli Stati membri possono avvalersi di esso solo se ne rispettano i limiti quanto all'obiettivo da raggiungere ed ai mezzi da usare (Corte giust., 10 dicembre 1968, in causa n. 7/68);

— che il concetto di « ordine pubblico » (anche agli effetti di cui all'art. 48 n. 3 del trattato) non può essere determinato unilateralmente da uno Stato membro, senza alcun sindacato da parte delle istituzioni comunitarie, ancorché le circostanze che giustificano il ricorso a tale concetto lascino un margine di discrezionalità a ciascuno Stato membro, potendo variare da un Paese all'altro (Corte giust., 4 dicembre 1974, in causa n. 41/74);

— che il ricorso alla clausola dello « ordine pubblico » presuppone il sussistere di una effettiva e seria minaccia a qualche fondamentale interesse di una collettività nazionale (Corte giust., 27 ottobre 1978, in causa Bouchereau).

FRANCO FAVARA

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 30 novembre 1978, in causa 31/78 - *Pres. Kutscher, Rel. Touffait, Avv. gen. Reischl* - *Busson* (avv. E. Cappelli, P. De Caterini, M. Gay) c. Ministero agricoltura e foreste - Interv. Governo italiano (ag. Maresca, avv. Stato Braguglia) e Commissione CEE (ag. Kalbe e Berardis).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Riserva alla pubblica amministrazione - Compatibilità.**

(Regolamento C.E.E. 15 ottobre 1968, n. 1619; regolamento C.E.E. 29 ottobre 1975, n. 2772; regolamento C.E.E. 17 gennaio 1969, n. 95; legge 3 maggio 1971, n. 419; decreto ministeriale 19 ottobre 1971).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Corrispettivo - Compatibilità.**

(Regolamento C.E.E. 15 ottobre 1968, n. 1619; regolamento C.E.E. 29 ottobre 1975, n. 2772; regolamento C.E.E. 17 gennaio 1969, n. 95; legge 3 maggio 1971, n. 419; decreto ministeriale 19 ottobre 1971).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Corrispettivo - Misura - Competenza del giudice nazionale.**

(Regolamento C.E.E. 15 ottobre 1968, n. 1619; regolamento C.E.E. 29 ottobre 1975, n. 2772; regolamento C.E.E. 17 gennaio 1969, n. 95; legge 3 maggio 1971, n. 419; decreto ministeriale 19 ottobre 1971).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Riserva alla pubblica amministrazione e corrispettivo - Proporzionalità.**

(Regolamento C.E.E. 15 ottobre 1968, n. 1619; regolamento C.E.E. 29 ottobre 1975, n. 2772; regolamento C.E.E. 17 gennaio 1969, n. 95; legge 3 maggio 1971, n. 419; decreto ministeriale 19 ottobre 1971).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune del mercato delle uova - Norme di qualità - Controlli - Predisposizione e distribuzione fascette e dispositivi di etichettatura - Normativa nazionale di riserva alla pubblica amministrazione - Rilascio dietro corrispettivo - Violazione del principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità - Insussistenza.**

(art. 7 Trattato C.E.E.).

*Il regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1619, « relativo a talune norme di commercializzazione applicabili alle uova », sostituito da ultimo dal regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2772, e il regolamento della Commissione 17 gennaio 1969, n. 95, vanno interpretati nel senso che, dato il potere discrezionale di cui dispongono in forza di detti regolamenti, gli Stati membri possono riservare esclusivamente alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura (1).*

**(1-5) Norme comuni di qualità in materia di uova e controlli da parte degli Stati membri.**

La sentenza in rassegna rappresenta un esempio ulteriore del metodo applicato dalla Corte di giustizia per valutare se una normativa nazionale, dettata in rapporto ad una disciplina comunitaria relativa ad una organizzazione comune di mercato, sia o meno compatibile con tale disciplina.

La Corte rifiuta ancora una volta il metodo formalistico basato sulla pretesa completezza della disciplina comunitaria relativa all'organizzazione comune e scende a valutare, in concreto, la compatibilità della normativa nazionale

*Non esistendo nella normativa comunitaria disposizioni relative al sistema di finanziamento delle spese inerenti ai controlli, gli Stati membri possono subordinare il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura al pagamento di un corrispettivo per i controlli stessi (2).*

*Spetta al giudice nazionale valutare se l'importo del corrispettivo richiesto sia o meno giustificato (3).*

*L'efficacia diretta dei regolamenti nn. 1619/68 (sostituito dal regolamento n. 2772/75) e 95/69 non è pregiudicata dall'adozione di norme nazionali che sono imposte dai suddetti regolamenti per la propria attuazione e rispondono alle finalità degli stessi introducendo condizioni ulteriori, come quella di riservare alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura subordinandone il rilascio al pagamento di un corrispettivo in denaro, purché questo non sia sproporzionato rispetto al costo del sistema di controllo considerato (4).*

*L'art. 7 del Trattato, il quale vieta le discriminazioni fondate sulla nazionalità, non riguarda una normativa nazionale che non si applica in funzione della nazionalità degli operatori economici e prende unicamente in considerazione il luogo in cui vengono esercitate le attività economiche (5).*

con tale disciplina. Proprio in questo senso era stato predisposto l'intervento del Governo italiano nel quale, come risulta dal testo che segue, si era cercato di mettere in rilievo che la normativa nazionale sulla predisposizione e distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura delle uova faceva parte integrante del sistema dei controlli, affidato agli Stati membri, sul rispetto delle norme di qualità. Sicché doveva apparire conseguente, anche se non necessario, che il rilascio e la predisposizione fossero riservati alla pubblica amministrazione, la quale aveva anche il diritto di prendere, dagli operatori economici, un corrispettivo per lo specifico servizio di controllo reso.

L'importanza delle questioni trattate, sia dal punto di vista generale dei rapporti tra organizzazione comune e norme nazionali, sia con riguardo alla specifica fattispecie, induce a trascrivere la parte in diritto dell'atto di intervento predisposto per il Governo italiano.

1. Secondo il Governo italiano occorre anzitutto ripudiare una certa impostazione formalistica che si rinviene sia nel ricorso per decreto ingiuntivo sia in alcuni dei quesiti proposti dal giudice nazionale, specialmente nel quesito sub c).

Si assume cioè dal ricorrente principale, ed il quesito sub c) risente di tale impostazione, che quando un determinato prodotto è assoggettato ad organizzazione comune di mercato, ogni misura nazionale, che non sia meramente esecutiva e strettamente necessaria all'attuazione della disciplina comune, è in se stessa incompatibile con tale disciplina.

Senza voler con ciò ammettere che le misure nazionali in questione rappresentino qualcosa di più che misure esecutive e necessarie per l'attuazione della disciplina comune in considerazione, occorre rilevare che la suddetta impostazione, rigida e formalistica, non pare esser condivisa dalla giurisprudenza della Corte, né dalla dottrina degli Avvocati generali.

(*Omissis*). — 1. - Con ordinanza 7 marzo 1978, pervenuta in cancelleria il 10 marzo successivo, il Pretore di Venasca ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 117 del Trattato CEE, cinque questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità dei regolamenti CEE relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova o a talune norme di commercializzazione vigenti per le uova;

2. - dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una causa avente ad oggetto il rimborso, chiesto dal titolare di un centro d'imballaggio di uova ufficialmente riconosciuto al Ministero dell'agricoltura e foreste, della somma di L. 180.000 — oltre agli interessi e alle spese — versata a titolo di corrispettivo per il rilascio di fascette e di dispositivi di etichettatura da apporre sugli imballaggi di uova.

3. - Il giudice nazionale chiede anzitutto

se il regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1619, « relativo a talune norme di commercializzazione applicabili alle uova » (G. U. L. 258, pag. 1), sostituito da ultimo dal regolamento n. 2772/75 (G. U. L. 282, pag. 56), e il regolamento della Commissione 17 gennaio 1969, n. 95 (G. U. L. 13, pag. 13) « vadano interpretati nel senso che prevedono che gli Stati membri possono riservare in esclusiva alla Pubblica Amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di

---

Come il Governo italiano ha avuto più volte modo di rappresentare alla Corte (ad esempio, nelle cause 65/75 e 88-90/75: sentenze 26 febbraio 1976, *Racc.* 1976, 291 e 323; nelle cause riunite 3, 4 e 6/76: sentenza 14 luglio 1976, *Racc.* 1976, 1280), il problema sopra prospettato non si pone in termini di « competenza ». Non è giuridicamente esatto affermare, cioè, che con la creazione dell'organizzazione comune di mercato gli Stati membri abbiano automaticamente trasferito ogni loro competenza nel settore considerato, sicché ad essi non resterebbe che un compito di secondo grado, meramente esecutivo.

Detto problema si pone invece in termini di « concreta compatibilità » tra la misura nazionale e gli obiettivi e il funzionamento dell'organizzazione comune. Di conseguenza, la misura nazionale (a parte i casi di contrasto evidente) non è di per sé incompatibile con l'organizzazione comune; potrà eventualmente esserlo quando essa si ponga in conflitto con gli obiettivi dell'organizzazione comune o quando ne ostacoli il funzionamento.

La tesi qui ribadita — e dalla quale, secondo il Governo italiano, non si può prescindere per una esatta soluzione dei quesiti proposti dal giudice nazionale — già accolta dalla Corte nella sentenza per la causa 2/73 (sentenza 12 luglio 1973, *Racc.* 1973, 865), ha trovato ulteriori e definitive conferme, come risulta dalla rassegna di giurisprudenza e dalla relativa, puntuale analisi contenuta nelle conclusioni dell'Avvocato generale per la causa 50/76 (*Racc.* 1977, 151).

Conclusioni seguite dalla Corte nella sentenza 2 febbraio 1977 (*ivi*, pag. 137) nella quale la compatibilità di una misura nazionale con l'organizzazione comune di mercato è stata affermata dopo un esame in concreto non soltanto di quanto disposto dalla normativa comune, bensì anche del suo obiettivo e del suo funzionamento.

etichettatura ed in particolare, se la disposizione dell'art. 5 del regolamento n. 95/69 — secondo la quale le etichette "recano un contrassegno ufficiale stabilito dall'autorità competente" — vada interpretata nel senso che essa implichi il diritto esclusivo della Pubblica Amministrazione di apporre il contrassegno e predisporre e distribuire le etichette ».

4. - Per risolvere tale prima questione, si devono ricordare sia il sistema adottato dal Consiglio per l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova e le norme di commercializzazione, sia le modalità d'attuazione stabilite dalla Commissione per il funzionamento di tale sistema.

5. - Onde tener adeguatamente conto degli obiettivi rispettivamente contemplati dagli artt. 39 e 110 del Trattato, la stabilizzazione del mercato nel settore delle uova è garantita dall'osservanza delle « regole comuni in materia di concorrenza », che si presentano sotto forma di norme comuni di qualità, mentre non è previsto alcun regime di prezzi o d'interventi sul mercato interno della Comunità;

6. - le norme di commercializzazione, ritenute necessarie per migliorare la qualità delle uova e facilitarne lo smercio nell'interesse dei produttori, dei commercianti e dei consumatori, fissano adeguati criteri per la classificazione delle uova (artt. 1-13 del regolamento n. 2772/75), disposizioni comuni relative all'imballaggio (artt. 16-22), nonché disposizioni riguardanti i controlli, effettuati per sondaggio (artt. 26-28);

Questo « approccio pragmatico » al problema, in contrasto con il prospettato « approccio dogmatico » (per usare le stesse espressioni adoperate nelle già citate conclusioni per la causa 50/76), è stato ulteriormente confermato dalla Corte, ad esempio, nella causa 52/76 (sentenza 3 febbraio 1977, *Racc.* 1977, 163).

È dunque seguendo questo metodo, di verifica della compatibilità ovvero della incompatibilità in concreto, che vanno esaminati i quesiti proposti dal giudice *a quo*.

2. La prima indagine da compiere, per seguire l'indicato metodo, tende ad individuare i caratteri salienti dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova e delle disposizioni comuni in materia di commercializzazione di tale prodotto.

a) L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, creata con il regolamento del Consiglio n. 122/67, del 13 giugno 1967, è attualmente disciplinata dal regolamento del Consiglio n. 2771/75, del 29 ottobre 1975.

Essa si fonda principalmente:

— su misure atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato (3° considerando e art. 2);

— su di un regime unico degli scambi con i paesi terzi che prevede l'applicazione di prelievi all'importazione (artt. 3-5), di un regime di prezzi limite correlato a quello dei prelievi (artt. 7 e 8), nonché di restituzioni all'esportazione (art. 9);

— sul principio della libera circolazione delle merci, per cui sono vietati qualsiasi dazio doganale o tassa di effetto equivalente, nonché qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente (artt. 11-14).

7. - per quanto concerne in particolare il sistema d'imballaggio e di etichettatura, grazie al quale il consumatore ha la possibilità di distinguere le uova delle diverse categorie di qualità e di peso, l'art. 17, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 2772/75 dispone che « anche se contengono uova confezionate in piccoli imballaggi, i grandi imballaggi sono muniti di una fascetta o di un dispositivo di etichettatura, che sono resi inutilizzabili all'apertura dell'imballaggio, forniti dagli organismi ufficiali di cui all'art. 26 o sotto il controllo degli stessi » e l'art. 26 fornisce, su tali « organismi », le seguenti precisazioni: « il controllo dell'osservanza delle disposizioni del presente regolamento è effettuato da organismi designati in ciascuno Stato membro. L'elenco di tali organismi è comunicato agli altri Stati membri ed alla Commissione... Ogni modifica di detti elenchi è comunicata agli altri Stati membri ed alla Commissione ».

8. - Il regolamento n. 95/69, « essendo le uova classificate soggette a deprezzamenti dal punto di vista della qualità », ha stabilito condizioni severe in materia d'imballaggi, precisando in particolare, all'art. 5, che « 1. La fascetta e il dispositivo di etichettatura... sono di colore bianco e la stampa delle indicazioni è di colore nero. 2. ... la fascetta e il dispositivo di etichettatura, che possono essere numerati, recano un contrassegno ufficiale stabilito dall'autorità competente. Ogni Stato membro invia uno o più esemplari del modello della fascetta e del dispositivo di etichettatura agli altri Stati membri e alla Commissione... »;

---

L'organizzazione comune del settore di che trattasi può dunque definirsi abbastanza semplice rispetto ad altre organizzazioni di mercato: in particolare, *non è previsto un regime di prezzi all'interno né quindi sono previste misure di intervento.*

b) Le norme di commercializzazione applicabili alle uova, attualmente contenute nel regolamento del Consiglio n. 2772/75, del 29 ottobre 1975, rispondono alla preminente esigenza di « ...contribuire a migliorare la qualità delle uova e a facilitarne quindi lo smercio... », nell'interesse precipuo dei produttori, dei commercianti e dei consumatori (2° considerando). Tali norme « ...lasciano impregiudicate le disposizioni comunitarie che potranno essere adottate... (per) tutelare la salute delle persone e degli animali e (per) evitar falsificazioni e frodi » (ultimo considerando).

Le suddette norme di commercializzazione, al fine suindicato — che è soprattutto *fine di tutela della qualità del prodotto* — prevedono i soggetti ed i criteri idonei per la classificazione delle uova (artt. 1-13), disposizioni comuni relative all'imballaggio (artt. 16-22), nonché disposizioni circa i controlli (articoli 26-29).

È utile in particolare sottolineare, dato che attiene più specificamente all'oggetto della causa pregiudiziale, che la norma riguardante le fascette o i dispositivi di etichettatura (art. 17) corrisponde alle finalità di « ...garantire che la qualità delle uova resti inalterata... » e di « ...facilitare gli scambi e il controllo dell'osservanza delle norme » (16° considerando regolamento n. 2772/75).

3. Dopo tale sintetico riassunto delle norme che disciplinando l'organizzazione comune del settore e di quelle sulla commercializzazione delle uova, si

9. - dal raffronto e dall'interpretazione congiunta degli artt. 17, n. 1, 1° comma, e 26 del regolamento n. 2772/75 e dell'art. 5 del regolamento n. 95/69 risulta che detti articoli non riservano alla pubblica amministrazione il diritto esclusivo di apporre il contrassegno e di predisporre e distribuire le etichette, ma lasciano invece gli Stati membri assolutamente liberi di affidare l'organizzazione del controllo e la sua applicazione all'ente ch'essi ritengono il più adatto, nel loro ordinamento interno, a svolgere tale compito;

10. - dato il potere discrezionale di cui dispongono in questo campo, secondo le norme summenzionate, gli Stati membri possono riservare esclusivamente alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura;

11. - la prima questione va risolta nel senso suddetto.

12. - Con la seconda questione si chiede

« se i citati regolamenti vadano interpretati nel senso che gli Stati membri possono subordinare il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura al pagamento di un corrispettivo il cui importo superi largamente il costo degli stessi ».

---

può passare all'esame dei quesiti proposti dal giudice nazionale. I quali quesiti (salvo quello attinente al divieto di discriminazione, sub *d*) possono essere esaminati congiuntamente, giacché con essi il Pretore di Venasca in sostanza mira a conoscere se le norme comunitarie sopra ricordate ammettono:

*a*) che gli Stati membri riservino in esclusiva alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura per gli imballaggi;

*b*) che gli Stati membri subordinino il rilascio di tali fascette e dispositivi al pagamento di un corrispettivo il cui importo supera largamente il costo degli stessi.

Nell'esame di tali due quesiti si terrà conto anche dell'impostazione seguita dal giudice nazionale nel quesito sub *e*), rispondendo cioè al metodo di indagine prospettato al punto 1 delle presenti osservazioni, al quale può farsi anche integrale riferimento per dare risposta negativa, sin d'ora, al quesito sub *c*).

4. Secondo l'art. 17 del regolamento n. 2772/75 « ...i grandi imballaggi sono muniti di una fascetta o di un dispositivo di etichettatura... forniti dagli organismi ufficiali di cui all'art. 26 o sotto il controllo degli stessi ». Tali organismi ufficiali sono quelli « ...designati in ciascuno Stato membro... » e comunicati agli altri Stati membri ed alla Commissione. Gli Stati membri, infine, sono tenuti ad *adottare tutte le misure appropriate* per perseguire le infrazioni alle disposizioni comunitarie (art. 29 regolamento n. 2772/75).

Pare certo al Governo italiano che le sopra indicate disposizioni, se non impongono che le fascette ed i dispositivi di etichettatura siano predisposti e forniti direttamente da parte degli Stati membri, non vietano certamente un siffatto sistema.

Non lo vietano né in maniera esplicita, come risulta evidente dal contenuto del citato art. 17 regolamento n. 2772/75; né in maniera implicita. La riserva

13. - Tale questione si suddivide in due parti, essendo intesa in primo luogo a stabilire se i regolamenti autorizzino gli Stati membri a subordinare al pagamento di un corrispettivo il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura e, in secondo luogo, in caso affermativo, a far accertare la legittimità del corrispettivo, qualora il relativo importo superi largamente il loro costo.

14. - I regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova e a talune norme di commercializzazione vigenti per le uova contengono una minuziosa disciplina quanto alla classificazione per categoria di qualità e di peso, all'imballaggio, al magazzinaggio, al trasporto, alla presentazione e alla stampigliatura dei prodotti del settore delle uova, ma non contengono alcuna disposizione quanto al prezzo di vendita delle etichette o al sistema di finanziamento delle spese amministrative inerenti ai controlli;

15. - il fatto che, da una parte, i regolamenti non obbligano gli Stati membri a distribuire gratuitamente le etichette agli utilizzatori e, dall'altra, non vietano loro di pretendere un corrispettivo per il rilascio delle etichette, porta necessariamente a concludere che la soluzione del problema del finanziamento dei controlli è rimessa agli Stati stessi;

16. - tale facoltà lasciata agli Stati membri non può, tuttavia, essere esercitata in modo da compromettere la finalità perseguita dalla normativa che l'ammette.

---

allo Stato della predisposizione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura, infatti, non turba in alcun modo il funzionamento dell'organizzazione comune, né ostacola o è idonea ad ostacolare la libera circolazione del prodotto.

Tale riserva allo Stato agevola anzi la funzione di controllo che allo Stato stesso è demandata dall'art. 26 n. 1 del citato regolamento n. 2772/75. Ed invero, secondo l'art. 4, 1° comma, della legge 3 maggio 1971 n. 419, le fascette ed i dispositivi di etichettatura vengono forniti da parte del Ministero dell'agricoltura e foreste «...con l'indicazione del numero progressivo...»; e ciò oltre che essere conforme al disposto dell'art. 5 n. 2 del regolamento della Commissione n. 95/69 («...la fascetta e il dispositivo di etichettatura, che possono essere numerati...»), consente una forma di controllo unificata e, sotto questo aspetto, più efficace, sull'attività dei centri di imballaggio.

Una volta ammesso che la normativa comunitaria non vieta la riserva allo Stato della quale si discute, è anche logico ritenere che «...il contrassegno ufficiale stabilito dall'autorità competente...», di cui è menzione nel citato art. 5 n. 2, possa essere costituito dal contrassegno ufficiale dello Stato. Che anzi una tale forma di contrassegno, per l'autorità da cui promana, corrisponde maggiormente alle «...esigenze rigorose per gli imballaggi...» tenute presenti nel 4° considerando del regolamento n. 95/69.

È superfluo aggiungere che il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura non è soggetto ad altra condizione che non sia quella del pagamento del corrispettivo. Sicché, a parte tale aspetto che sarà considerato nel

17. - L'art. 4 della legge italiana n. 419 indica quanto segue: « I proventi [della vendita delle etichette] vengono destinati al finanziamento dei controlli specifici per l'applicazione della presente legge »;

18. - lo Stato italiano ha quindi scelto, come sistema di finanziamento, la vendita delle etichette, il cui prezzo rappresenterebbe tanto il costo intrinseco (fabbricazione e distribuzione) delle etichette stesse, quanto un contributo alle spese amministrative derivanti dall'esecuzione dei controlli imposti dalle norme comunitarie;

19. - la vendita delle etichette è quindi direttamente connessa all'istituzione del sistema di controllo comunitario inteso a migliorare la qualità delle uova e a facilitare perciò il loro smercio, nell'interesse dei produttori, dei commercianti e dei consumatori;

20. - la questione formulata dal giudice nazionale va perciò risolta nel senso che, non esistendo nella normativa comunitaria disposizioni relative al sistema di finanziamento delle spese inerenti ai controlli, gli Stati membri possono subordinare il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura al pagamento di un corrispettivo per i controlli stessi.

21. - Per quanto riguarda la seconda parte della seconda questione, vale a dire il caso in cui l'importo del corrispettivo superi largamente il costo del sistema, si deve ammettere il principio che, pur se le norme

---

paragrafo seguente, nessun intralcio, né attuale né potenziale, è ravvisabile rispetto al principio della libera circolazione del prodotto.

Per concludere sull'esaminato quesito può quindi affermarsi che la normativa nazionale costituisce idonea attuazione di quella comunitaria giacché, oltre che non contrastare con essa, ne persegue gli scopi senza apportare alcun turbamento all'organizzazione comune del settore ovvero ai principi comuni in materia di commercializzazione del prodotto. E si noti che l'adozione di norme comunitarie « ...non implica necessariamente modalità di attuazione identiche sotto tutti gli aspetti nell'intero ambito territoriale della Comunità... » (sentenza della Corte 18 maggio 1977 in causa 111/77, *Racc.* 1977, 901).

5. Occorre ora esaminare se la normativa comunitaria del settore ammette che gli Stati membri subordinino il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura « ...al pagamento di un corrispettivo il cui importo superi largamente il costo degli stessi... » (quesito sub *b*).

Anche a proposito di tale quesito pare opportuno seguire il metodo d'indagine prospettato al punto 1 delle presenti osservazioni.

E anzitutto da escludere che l'art. 17 del regolamento n. 2772/75 obblighi il fornitore delle fascette e dei dispositivi di etichettatura (sia esso un organismo ufficiale, ivi compresa una pubblica amministrazione di uno Stato membro, sia esso altro soggetto che operi sotto il controllo di un organismo ufficiale) a cedere gratuitamente le fascette ed i dispositivi. Conferma in tale convinzione anche l'uso del termine « forniti » nell'art. 17 del regolamento n. 2772/75, termine

comunitarie lasciano agli Stati membri la facoltà di scegliere la forma di finanziamento dei controlli da essi imposte, la scelta da parte degli Stati membri è limitata in funzione delle esigenze strettamente inerenti al finanziamento stesso;

22. - il corrispettivo richiesto ai centri di imballaggio autorizzati non può superare i costi effettivi del sistema di controllo considerato;

23. - un corrispettivo pecuniario d'importo eccessivo sarebbe inconciliabile con gli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati, in quanto influirebbe sulla competitività dei produttori nazionali e verrebbe a falsare le « regole comuni in materia di concorrenza »;

24. - se è inevitabile che il costo delle operazioni per il controllo e il rilascio delle etichette possa non essere identico in tutti gli Stati membri, il corrispettivo richiesto ai centri d'imballaggio autorizzati non deve, comunque, superare il costo di tali operazioni in ciascuno dei suddetti Stati;

25. - quanto al limite che il corrispettivo non può eccedere, spetta al giudice nazionale valutare se l'importo richiesto sia o meno giustificato.

26. - Con la terza questione si chiede

« se i citati regolamenti vadano interpretati nel senso che il loro carattere direttamente applicabile non venga pregiudicato dall'adozione

---

che implica la previsione di un corrispettivo, rispetto al termine « rilasciati », adoperato nell'art. 17 del regolamento n. 1619/68.

Non esiste dunque alcun contrasto esplicito tra la normativa comunitaria e la disposizione nazionale che impone il pagamento di un corrispettivo.

Non esiste neppure alcun contrasto implicito, giacché tale disposizione nazionale non turba, né è idonea a turbare, gli obbiettivi od il funzionamento dell'organizzazione comune del settore, ivi comprese le norme di commercializzazione.

a) Secondo il ricorrente principale, l'onere pecuniario imposto al rilascio delle etichette altererebbe il corretto funzionamento dell'organizzazione comune e delle norme di qualità giacché imporrebbe — soltanto ai produttori italiani — un costo supplementare per raggiungere quella soglia di qualità resa obbligatoria dalle norme comuni in materia di commercializzazione.

Tale opinione non può condividersi, né in astratto né, tanto meno, in concreto.

L'onere pecuniario del quale si discute, come risulterà evidente quando se ne vedranno la composizione e la finalità, costituisce un tipico esempio di *onere parafiscale* diretto a soddisfare determinate esigenze.

La presenza di esso in uno Stato membro (ed eventualmente non negli altri) non comporta di per sé e necessariamente un'alterazione del corretto funzionamento dell'organizzazione comune, ivi comprese le norme di qualità, non essendo ancora attualmente comparabili i costi di produzione nei vari Stati membri.

Senza voler qui indugiare su tale argomento, sia sufficiente richiamare le conclusioni dell'Avvocato generale (seguite dalla Corte) nella causa 2/73, *Racc.*

di norme nazionali che, pretendendo di dare attuazione ai regolamenti in questione, introducono ulteriori condizioni come quelle di riservare alla Pubblica Amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura e di subordinarne il rilascio al pagamento di un corrispettivo in denaro ».

27. - Per risolvere tale questione occorre stabilire se il fatto di riservare alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle etichette e di subordinare il rilascio di queste ultime al pagamento di un corrispettivo pecuniario sia in contrasto con l'efficacia diretta dei regolamenti, che sarebbe pregiudicata dall'introduzione di « ulteriori condizioni » con le quali « [si pretenda] di dare attuazione ai regolamenti in questione ».

28. - A norma dell'art. 189, 2° comma, del Trattato, il regolamento ha « portata generale » ed è « direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri »;

29. - di conseguenza, in ragione della sua stessa natura e della sua funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, esso produce effetti immediati;

---

1973, 880: in particolare nel punto in cui si sottolineano le « ...molte differenze, anche nell'ambito del mercato unificato, (sono) destinate a durare ancora qualche tempo, in forza, ad esempio, dei diversi sistemi fiscali, del diverso livello dei tassi d'imposta, stabiliti e mantenuti nei vari Stati », nonché laddove si ammette la possibilità, da parte degli Stati membri, di finanziare attività agricole « ...mediante imposizioni fiscali o parafiscali in relazione ai prodotti sottoposti ad una organizzazione comune di mercato ».

b) Neanche in concreto l'onere pecuniario di cui si discute turba o è idoneo a turbare il corretto funzionamento dell'organizzazione di mercato ovvero delle norme di commercializzazione.

Per produrre questo effetto, invero, l'onere dovrebbe presentare una apprezzabile incidenza sui costi di produzione, tale comunque da porre il produttore italiano in situazione (comparabile) di svantaggio rispetto agli altri. E ciò certamente non si verifica.

Come si è ricordato nel paragrafo riguardante la normativa nazionale — e come comunque risulta dall'art. 3 del decreto ministeriale 19 ottobre 1971 — l'onere è di:

— lire 3 per ciascuna fascetta per piccoli imballaggi recanti la dicitura « extra »;

— lire 36 per ciascun dispositivo di etichettatura di altro tipo.

Prendendo in considerazione il corrispettivo di lire 36, relativo cioè alle fascette ed ai dispositivi di etichettatura per i grandi imballaggi (art. 16 regolamento n. 2772/75: quelli contenenti più di trenta uova), e rilevato che in Italia i tipi di grande imballaggio più utilizzati sono quelli da 360, 180 e 90 uova, la tabella che segue mostra l'incidenza sul prezzo alla produzione, per gli anni 1976 e 1977, dell'onere pecuniario di che trattasi.

30. - l'efficacia diretta del regolamento implica che l'entrata in vigore e l'applicazione di questo nei confronti degli amministrati non devono essere subordinate ad alcun atto di ricezione nel diritto interno;

31. - la scrupolosa osservanza di tale dovere osta all'applicazione di qualsiasi provvedimento legislativo, anche posteriore, che sia incompatibile con le disposizioni di un regolamento;

32. - il suddetto divieto viene tuttavia a cadere qualora il regolamento considerato lasci agli Stati membri il compito di adottare essi stessi i provvedimenti legislativi, regolamentari, amministrativi e finanziari necessari affinché le disposizioni del regolamento stesso possano essere effettivamente applicate;

33. - è questa la situazione creata dai regolamenti nn. 1619/68 e 95/69, i quali dispongono fra l'altro che «i grandi imballaggi ... sono muniti di una fascetta o di un dispositivo di etichettatura» ... «rilasciati dagli organismi ufficiali (... designati in ciascuno Stato membro» ed il cui «elenco» è «comunicato agli altri Stati membri e alla Commissione») o «sotto il loro controllo» (artt. 17 e 26 del regolamento n. 1619/68) e prescrivono «uno o più esemplari del modello della fascetta e del dispositivo di etichettatura», che possono essere numerati e recano «un contrassegno ufficiale stabilito dall'autorità competente» ... (art. 5 del regolamento numero 95/69);

Anno	Prezzo della produzione	In imballaggi da		
		360 Incidenza	180 %	90 Lire uovo
1976	44,20	0,22	0,45	0,90
1977	47,65	0,21	0,42	0,84

Le 36 lire incidono infatti sul prezzo alla produzione di ogni uovo per lire 0,1 (imballaggi da 360), lire 0,2 (imballaggi da 180) e lire 0,4 (imballaggi da 9).

Il prezzo alla produzione, in lire, corrisponde alla media annuale per uova di classe A-4, gr. 55-60 (artt. 6 e 10 regolamento n. 2772/75).

Dalla riportata tabella risulta dunque che per le uova di maggior produzione e consumo, in imballaggi da 360 (cioè quelli più comunemente — 60% — utilizzati in Italia), l'onere per il rilascio della fascetta e del dispositivo di etichettatura rappresenta, nel 1977, lo 0,21% del prezzo alla produzione. Considerato che, al consumo, il prezzo praticamente raddoppia, l'incidenza di tale onere sul prezzo al consumo risulta dimezzata.

Non può quindi fondatamente sostenersi che l'onere in questione abbia una incidenza sui prezzi alla produzione o al consumo tale da alterare la capacità concorrenziale dei produttori italiani.

E ciò, del resto, risulta confermato dalla seguente tabella relativa alle esportazioni italiane di uova in guscio, fresche da consumo (fonte ISTAT). Per etichette distribuite si intendono i dispositivi di etichettatura per grandi imballaggi.

34. - non è neppure escluso che in questo caso le spese di stampa e di distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura, nonché quelle necessarie per l'esecuzione degli specifici controlli imposti dai regolamenti di base, debbano considerarsi connesse ad un servizio reso all'utilizzatore, dal quale si possa di conseguenza pretendere la corresponsione di un onere pecuniario, purché questo non superi il costo effettivo del sistema di controllo in questione;

35. - il fatto che uno Stato membro riservi alla pubblica amministrazione la predisposizione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura non turba infatti in alcun modo il funzionamento dell'organizzazione comune e non ostacola, né è atto ad ostacolare, la libera circolazione del prodotto;

36. - la questione va quindi risolta nel senso che l'efficacia diretta dei regolamenti nn. 1619/68 (sostituito dal regolamento n. 2772/75) e 95/69 non è pregiudicata dall'adozione di norme nazionali, che sono imposte dai suddetti regolamenti per la propria attuazione e rispondono alle finalità degli stessi introducendo condizioni ulteriori, come quella di riservare alla pubblica amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle fascette e dei dispositivi di etichettatura subordinandone il rilascio al pagamento di un corrispettivo in denaro, purché questo non sia sproporzionato rispetto al costo del sistema di controllo considerato.

Anno	Mondo	CEE	% CEE mondo	Etichette distribuite
1977	n. 95.737.536	78.685.787	82,2	12.126.000
1967	n. 5.336.089	—	0,0	—
1968	n. 1.904.871	21.970	1,1	—
1969	n. 4.229.847	—	0,0	—
1970	n. 5.103.766	192.000	3,8	—
1971	n. 5.829.480	7.000	0,1	—
1972	n. 4.659.759	—	0,0	3.974.000
1973	n. 17.195.407	7.964.050	46,3	13.118.575
1974	n. 48.091.500	29.754.615	61,9	11.093.425
1975	n. 12.099.709	7.670.051	63,4	11.855.500
1976	n. 23.019.896	16.677.485	72,4	12.843.500
1977	n. 95.737.536	78.685.787	82,2	12.126.000

Tenuto presente che le esportazioni vengono effettuate prevalentemente in imballaggi da 360 uova (dove l'incidenza dell'onere pecuniario è la minima), dalla riportata tabella si possono trarre le seguenti osservazioni:

— fino al 1973, dapprima per la mancanza e poi per le difficoltà iniziali di applicazione delle norme di commercializzazione, l'esportazione italiana verso gli altri paesi CEE era pressoché nulla. Essa aumenta invece a partire dal 1973, *costantemente in percentuale*;

— le esportazioni italiane, sia verso paesi terzi che verso paesi CEE, *non sono minimamente influenzate* dal meccanismo di distribuzione delle etichette e dal relativo onere. Si consideri ad esempio che nell'anno 1973, a fronte di un numero di dispositivi di etichettatura più elevato, le esportazioni furono inferiori a quelle degli anni 1976 e 1977, anni in cui fu distribuito un numero di

37. - Con la quarta questione il giudice nazionale chiede

« se il fatto di riservare alla Pubblica Amministrazione la predisposizione e la distribuzione delle etichette e il fatto di subordinare il rilascio di queste al pagamento di una somma eccedente il loro costo abbia o meno l'effetto di una discriminazione effettuata in base alla nazionalità, vietata dal principio posto dall'art. 7 del Trattato CEE ».

38. - In merito a tale questione, che solleva il problema del se la normativa italiana sia in contrasto col divieto di discriminazioni sancito dall'art. 7 del Trattato CEE, va osservato che la normativa di cui trattasi non si applica in funzione della nazionalità degli operatori economici, bensì dell'ubicazione dei centri d'imballaggio autorizzati, indipendentemente dalla circostanza che la relativa attività sia esercitata da operatori italiani o meno;

39. - va osservato che, secondo i dati contenuti nel fascicolo di causa, la maggioranza degli Stati membri ha istituito sistemi in cui il prezzo delle etichette e il costo dei controlli — pur non essendo le relative operazioni affidate alla pubblica amministrazione — gravano sui gestori dei centri d'imballaggio autorizzati;

---

dispositivi di etichettatura meno elevato. Anche il raffronto tra gli anni 1974 e 1975 dimostra l'assoluta indipendenza dell'andamento delle esportazioni dal sistema di distribuzione delle etichette e dal relativo onere.

c) L'onere pecuniario di 36 lire per i dispositivi di etichettatura relativi ai grandi imballaggi si compone di due fattori:

— il costo per la produzione (stampe etc.) che si può calcolare in circa 5 lire, escluso il costo di distribuzione quando le fascette non vengono ritirate direttamente presso il Ministero dell'agricoltura e foreste ed escluso comunque il costo di gestione del servizio produzione e distribuzione;

— per il resto (che si può indicare approssimativamente in lire 29/30), il costo del *servizio di controllo specifico* sul rispetto delle norme di qualità e di commercializzazione.

Occorre in proposito richiamare quanto già illustrato nel paragrafo 2 delle presenti osservazioni, circa le finalità delle norme comuni di commercializzazione; in particolare, il 2° considerando del regolamento n. 2772/75, in cui è messo in risalto anche l'interesse dei produttori al miglioramento della qualità delle uova si da facilitarne lo smercio, nonché l'ultimo considerando in cui viene fatta una netta distinzione tra le norme di commercializzazione e quelle dirette a tutelare la salute delle persone e degli animali e ad evitare falsificazioni e frodi.

In perfetta corrispondenza a tali finalità, in Italia è stato organizzato un *controllo specifico sulla qualità* delle uova e sul rispetto delle norme di commercializzazione, controllo che lo Stato svolge avvalendosi anche di personale estraneo alla sua amministrazione e per la qualificazione del quale istituisce corsi di istruzione professionale (cfr. artt. 3 e 4 legge n. 419/71).

40. - da tali considerazioni risulta che un principio come quello sul quale è fondata la legislazione italiana in materia non costituisce una discriminazione basata sulla nazionalità e non è quindi in contrasto con l'art. 7 del Trattato.

41. - Con la quinta questione si chiede

« se, in ogni caso, il regolamento n. 2771/75 del Consiglio, in particolare l'art. 2 di esso nonché i regolamenti n. 2772/75 del Consiglio e n. 95/69 della Commissione, vadano interpretati nel senso che una disposizione nazionale che preveda condizioni supplementari e speciali rispetto a quelle contenute in detti regolamenti sia suscettibile di turbare il corretto funzionamento dei meccanismi di organizzazione del mercato delle uova ed in particolare un esatto rispetto e quindi una corretta applicazione e funzione delle norme di commercializzazione »;

42. - la soluzione di tale questione è già implicita in quella delle questioni precedenti, e in particolare della terza;

43. - per maggiore precisione, in mancanza di disposizioni espresse, la soluzione della questione relativa alla compatibilità fra l'organizzazione del mercato creata dai regolamenti nn. 2771/75 (in specie art. 2), 2772/75 e

---

Tale controllo specifico si aggiunge a quello, generale, che lo Stato effettua per la tutela della salute dei consumatori e per la repressione delle frodi alimentari. Detto controllo specifico rappresenta quindi un *servizio particolare* che lo Stato rende ai produttori di uova, a garanzia del rispetto delle norme di qualità e di commercializzazione; a garanzia quindi della capacità produttiva e concorrenziale dei singoli produttori.

Per tale ragione è da escludere che l'onere pecuniario imposto in relazione al costo del controllo specifico rappresenti un onere supplementare incompatibile con la disciplina comune; basti considerare che l'onere stesso serve a finanziare (in parte, come si vedrà) un servizio reso proprio in attuazione di tale disciplina.

Giova qui richiamare la giurisprudenza della Corte nelle cause 46/77 e 89/76 (sentenze 25 gennaio 1977 e 12 luglio 1977, *Racc.* 1977, rispettivamente pagg. 5 e 1355), anche se l'onere del quale si discute non viene riscosso alla frontiera od in ragione del passaggio delle merci alla frontiera. Giova anche sottolineare che, come accennato, il corrispettivo pagato allo Stato per il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura *non copre neanche* il costo effettivo del servizio di controllo specifico sulla qualità e sul rispetto delle norme di commercializzazione.

Nell'anno 1976, infatti, l'entrata sull'apposito capitolo di bilancio (cfr. art. 5 decreto ministeriale 19 ottobre 1971) per il rilascio delle fascette e dei dispositivi di etichettatura è stata di lire 508 milioni. La spesa per la produzione delle fascette e dei dispositivi e quella per il servizio di controllo specifico è stata di lire 570 milioni, con un disavanzo di 62 milioni a carico del bilancio gene-

95/69 ed una normativa interna adottata per l'attuazione dei suddetti testi va ricercata tenendo presenti le finalità dei regolamenti, nell'ambito dei principi stabiliti dal Trattato;

44. - la caratteristica dell'organizzazione del mercato delle uova consiste nel rispetto delle regole comuni in materia di concorrenza e nell'instaurazione di un sistema di norme comuni di qualità inteso a dare impulso alle iniziative professionali, per migliorare la qualità dei prodotti e perfezionare l'organizzazione produttiva;

45. - dal fatto che la Comunità abbia rinunciato a disciplinare i prezzi nell'ambito di tale organizzazione risulta ch'essa non mirava alla loro uniformità;

46. - dalla struttura generale della disciplina in questione si desume che, per quanto riguarda il commercio interno della Comunità, l'organiz-

---

rale dello Stato e senza considerare, tra le spese, quelle di distribuzione delle fascette e quelle di gestione del servizio predisposizione e distribuzione fascette.

Nel 1977, l'entrata è stata pari a lire 521 milioni contro una spesa pari a lire 660 milioni, con un disavanzo a carico del bilancio generale di lire 139 milioni e sempre senza considerare le spese di distribuzione e di gestione del servizio fascette.

Questi dati rendono evidente che l'onere imposto dalla normativa nazionale è addirittura inferiore, e di molto, al costo del servizio di controllo specifico organizzato nell'interesse del settore produttivo e secondo quanto previsto dalle disposizioni comunitarie.

6. Resta a dire del quesito sub *d*), relativo al divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Una volta ritenuto, come risulta dalle considerazioni che precedono, che il sistema adottato in Italia per il rilascio delle fascette e per il pagamento del corrispettivo, in funzione anche e soprattutto del controllo specifico, è in linea con l'organizzazione comune del mercato del settore e con le norme di commercializzazione delle uova, il quesito appare di rilievo assai marginale.

Basti soltanto osservare che la normativa italiana non introduce alcuna discriminazione in base alla nazionalità. Le fascette ed i dispositivi di etichettatura vengono rilasciati ai centri di imballaggio alle stesse identiche condizioni, prescindendo dalla nazionalità del titolare del centro.

Di fatto, poi, si è già illustrato come i produttori italiani non siano in nessun modo discriminati rispetto ai loro concorrenti europei. Costituirebbe del resto una politica incomprensibile quella per la quale lo Stato, pur non ricavando alcun vantaggio finanziario (anzi assumendo una parte della spesa per il controllo specifico della qualità a carico del suo bilancio generale), si adoperasse per discriminare i produttori nazionali rispetto agli altri.

IVO M. BRAGUGLIA

zazione del mercato dei prodotti di cui trattasi si fonda sulla libertà degli scambi realizzata attraverso una concorrenza leale imperniata sulla qualità del prodotto;

47. - un siffatto sistema esclude qualsiasi provvedimento interno che possa ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario, ma non esclude l'adozione di una normativa nazionale, qualora la pratica applicazione del sistema stesso e delle sue modalità siano state per l'appunto affidate agli Stati membri, lasciando a questi il compito di attuare — com'è stato fatto dal legislatore italiano, ammesso che l'importo del corrispettivo richiesto sia giustificato — un regime rispondente alle finalità dei regolamenti relativi all'organizzazione comune del mercato nel settore delle uova. — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

## GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 26 gennaio 1978, n. 355 - Pres. Trimarchi - Est. Vela - P.M. Gambogi (concl. conf.) A.N.A.S. - Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (avv. Stato Ferri) c. Castaldi Pasquale (n. c.).

(Regolamento preventivo di giurisdizione).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Occupazione materiale di un bene privato per fini espropriativi non preceduta da atti tipici formali - Posizione giuridica di diritto soggettivo - Giurisdizione dell'A.G.O.**

(Cos., art. 42; legge 20 marzo 1865, n. 2248, artt. 4 e 6; legge 25 giugno 1865, n. 2359; legge 7 febbraio 1961, n. 59).

*L'affievolimento del diritto del privato quando la p.a. acquisisca un immobile di sua proprietà per la realizzazione di un'opera dichiarata di pubblica utilità presuppone, da parte della suddetta p.a., l'adozione dei provvedimenti tipici previsti dalle norme in materia di espropriazione; pertanto l'apprensione materiale del bene privato da parte dell'amministrazione, ove manchino tali provvedimenti formali, è inidonea ad affievolire la posizione giuridica del proprietario il quale può tutelarla dinanzi allo A.G.O. (1).*

...(Omissis). — L'A.N.A.S. sostiene che l'ordine di non facere chiesto da Castaldi, in quanto rivolto ad impedirle l'esecuzione di provvedimenti emanati nell'esercizio di una potestà amministrativa — compimento di lavori contemplati in un progetto di opera pubblica, approvato nelle forme di legge e quindi esecutivo — contrasta col limite imposto al giudice

---

(1) Il supremo Collegio è pervenuto alla soluzione indicata nella massima, partendo dalla consolidata premessa che l'esecuzione dell'opera pubblica non è sufficiente all'affievolimento dei diritti coinvolti in quell'attività pubblicistica ed occorrendo, invece, a tal fine, un provvedimento tipico idoneo previsto dalla legge.

In difetto di tale provvedimento la giurisdizione spetta all'A.G.O. che può intervenire, sia in via urgente sia in sede possessoria o petitoria per salvaguardare quei diritti che si assumono lesi ed adottando, anche, provvedimenti giurisdizionali che comportino, per la p.a., l'adozione di un determinato comportamento.

ordinario dall'art. 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. Soggiunge che, di fronte alle scelte discrezionali della pubblica amministrazione circa le modalità di realizzazione di un'opera pubblica, sono configurabili solo posizioni di interesse legittimo, la cui tutela è affidata, anche in via cautelare, unicamente al giudice amministrativo: diritti soggettivi del privato possono concepirsi come pretese ad indennizzo o risarcimento dopo l'esecuzione dell'opera e quando sia stato accertato in giudizio che l'amministrazione ebbe a violare il principio del *neminem laedere*. Pertanto nella specie occorrerebbe dichiarare il difetto di giurisdizione del pretore di Venafro.

Questa conclusione (già di per sé inadeguata alla fattispecie, in quanto, non essendo il giudice amministrativo in grado di accordare con uguale pienezza ed immediatezza di effetti la peculiare tutela chiesta da Castaldi al giudice ordinario, la domanda, se a quest'ultimo non potesse essere rivolta, si appaleserebbe assolutamente improponibile) è inesatta, perché inesatte ne sono le premesse. Infatti, attraverso una cospicua serie di sentenze, queste Sezioni Unite hanno negli ultimi anni dimostrato come non sia vero, né che basti l'esecuzione di un'opera pubblica a provocare l'affievolimento dei diritti dei proprietari sui beni che ne sono interessati, né che al giudice ordinario sia sempre inibito di intervenire in sede possessoria o petitoria, a salvaguardia di quei diritti, con condanne dell'amministrazione a tenere un determinato comportamento, positivo o negativo (sentt. 19 ottobre 1973, n. 2640; 23 novembre 1973, n. 3167; 9 luglio 1974, n. 2007; 9 novembre 1974, n. 3486; 24 marzo 1976, n. 1076; 4 maggio 1976, n. 1578; 21 aprile 1977, n. 1463; 17 ottobre 1977, n. 4423; 12 gennaio 1978, n. 118).

Premesso che sarà il giudice di merito ad accertare se l'A.N.A.S. intenda costruire un muro sul terreno di Castaldi — come questi afferma —, nel ricorso, — o su suolo proprio — come essa sostiene nella comparsa di risposta; e che ugualmente a lui spetterà pronunciarsi sull'applicabilità della disciplina delle distanze legali invocata dall'attore, va rilevato in questa sede che Castaldi agisce comunque a tutela della sua proprietà, la quale, stando agli scritti acquisiti al processo (e che questa Corte può e deve esaminare nella sua funzione regolatrice della giurisdizione) non è attualmente occupata dall'amministrazione (Castaldi ha infatti sul terreno la sua casa e la sede di uno stabilimento industriale e commerciale; l'azienda nel costituirsi, ha esplicitamente dichiarato di non voler « rioccupare » il fondo).

Orbene, un tal diritto è sicuramente passibile di affievolimento ad opera dell'autorità amministrativa, ma ciò a condizione che questa adotti un provvedimento tipico (art. 42, terzo comma, Cost.; art. 1 legge 25 giugno 1865, n. 2359; art. 834 cod. civ.). E nella specie tale provvedimento manca.

Non lo si potrebbe individuare nella dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che a suo tempo fu progettata per correggere il tracciato della strada statale n. 85 — a dire della azienda, ma l'attore sostiene addirittura che trattasi di lavoro del tutto autonomo e diverso da quella —. Infatti, la dichiarazione di pubblica utilità prelude all'espropriazione, del cui potere condiziona l'insorgere in concreto, ma non attribuisce, a chi l'ha ottenuta, alcun diritto sugli immobili scelti per l'esecuzione dell'opera, o su quelli ad essi contigui.

Ancor meno lo si può dedurre dallo svolgimento della complessa attività mediante la quale l'A.N.A.S. sta realizzando il progetto della predetta opera pubblica. L'accennata tipicità dell'atto alatorio — la quale importa, oltre all'adozione di una specifica forma, l'attribuzione della competenza ad emanarlo ad una determinata autorità, che non si identifica mai con l'espropriante, nei cui confronti si trova, anzi, in posizione imparziale non meno che rispetto all'espropriato — impedisce di risolvere il caso in base al principio che anche i fatti materiali della pubblica amministrazione possono valere come atti amministrativi, quando siano tali da implicare una manifestazione di volontà concretamente e specificamente diretta a produrre un effetto giuridico (sent. 23 maggio 1967, n. 1129). Invero, anche per le espropriazioni occorrenti all'attuazione dei programmi di viabilità statale predisposti dall'A.N.A.S. si applica, tranne che per alcuni punti (art. 34 legge 7 febbraio 1961, n. 59), la legge generale del 1865 e questa attribuisce al prefetto la pronuncia sull'esproprio.

Dai rilievi appena espressi deriva anche che non è appropriato il richiamo, nella specie, all'art. 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. Infatti, il divieto ivi formulato per il giudice ordinario di revocare o modificare l'atto amministrativo, o di interferire sugli effetti di esso, essendo posto a presidio della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, in virtù del principio della divisione dei poteri, presuppone, appunto, l'esistenza di un provvedimento e questo, a sua volta, in tanto può esservi in quanto l'amministrazione abbia agito nell'ambito dei propri poteri istituzionali (Corte cost., 6 luglio 1971, n. 161; SS. UU. 10 novembre 1973, n. 2967, oltre alla giurisprudenza inizialmente richiamata). Se invece, per carenza di tali poteri, non è configurabile, nel comportamento dell'ente pubblico, l'espressione o l'esecuzione di un atto amministrativo, si ha nei confronti dei terzi un'attività solo materiale, inidonea, in quanto tale, ad incidere autoritativamente sulle loro situazioni giuridiche; eventualmente rilevante come fonte di danno; estranea, comunque, alla previsione del cit. art. 4. Non v'è allora ragione per negare al giudice ordinario la possibilità di impedirle o reprimerla, utilizzando senza limiti gli strumenti che l'ordinamento gli appresta a tutela dei diritti.

Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della domanda proposta da Castaldi contro l'A.N.A.S. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 1° marzo 1978, n. 1031 - Pres. Trimarchi - Est. Vela - P.M. Pedace (concl. conf.) - Istituto Poligrafico dello Stato (avv. Stato Cerocchi) c. De Angelis Clara ed altro (avv. Famiani).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Enti pubblici Istituto Poligrafico dello Stato - Natura giuridica in periodo anteriore alla legge n. 559 del 1966.**

(l. 13 luglio 1966, n. 559).

*L'Istituto Poligrafico dello Stato deve essere considerato ente pubblico non economico solo in seguito all'entrata in vigore della legge n. 559 del 1966; viceversa per i rapporti di lavoro esauritisi in precedenza, esso deve essere ancora considerato ente pubblico economico e, quindi, soggetto alla giurisdizione dell'A.G.O. (1).*

(*Omissis*). — Il ricorrente eccepisce, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, appellandosi ad un recente mutamento di giurisprudenza di queste Sezioni Unite, nel senso che non è più possibile considerare esso Istituto un ente pubblico economico e che, pertanto, le controversie derivanti dai suoi rapporti di lavoro col personale sono devolute alla giurisdizione amministrativa, a norma degli artt. 2 e 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1054, anziché a quella del giudice ordinario, a norma dell'art. 409, n. 4, cod. proc. civ. (nuovo testo).

L'eccezione non è fondata.

Dal richiamato orientamento giurisprudenziale emerge con chiarezza che esso è stato provocato dal riesame della legge 13 luglio 1966, n. 559, cui si è attribuito l'effetto di una modifica tanto profonda dell'ordinamento del Poligrafico, da rendere inequivocabilmente preponderante l'attività pubblica, mentre precedenti vicende avevano rilevato il perseguimento di una finalità opposta (sentenze nn. 3518, 3951 e 3984 del corrente anno). Da ciò deriva che, con riguardo ai rapporti di lavoro esauritisi, come quello in esame, prima dell'entrata in vigore della legge del 1966, l'Istituto deve ancora considerarsi ente pubblico economico ed è assoggettato alla giurisdizione ordinaria alla pari di qualunque altro imprenditore. — (*Omissis*).

---

(1) Per il mutamento giurisprudenziale cui la Suprema Corte si riferisce, cfr. Cass., SS.UU., 5 agosto 1977, n. 3518, in *Giust. civ.*, 1978, 131.

La sentenza attuale discende quale logico corollario dall'effetto novativo della citata legge n. 559 del 1966.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 aprile 1978, n. 1780 - Pres. Vinci Orlandino - Est. Caleca - P.M. Gambogi (concl. conf.) - Amministrazione Difesa (avv. Stato Azzariti) c. Lombardi Nestore e Pietro (ric.).

(Regolamento preventivo di giurisdizione).

**Competenza e giurisdizione - Beni pubblici - Azione esecutiva su beni demaniali o beni del patrimonio indisponibile - Impropionibilità.**

*La regola generale dell'assoggettabilità ad esecuzione di tutti i beni del debitore subisce, per quel che attiene ai beni degli enti pubblici, una limitazione in dipendenza della loro varia natura suddividendosi i medesimi in beni demaniali, in beni patrimoniali indisponibili e in beni patrimoniali disponibili; soltanto per quest'ultima categoria è proponibile un'azione esecutiva da parte dei creditori, mentre per le altre due si configura il difetto assoluto di giurisdizione (1).*

(Omissis). — La ricorrente, premesso che l'azione esecutiva sui beni della pubblica amministrazione è proponibile soltanto quando trattasi di beni patrimoniali disponibili, sostiene che l'immobile pignorato è stato, assieme ad altri immobili di proprietà del dicastero militare, destinato, anteriormente al pignoramento, alla soddisfazione di un interesse di natura pubblica e, quindi, non è suscettibile di espropriazione forzata, con il conseguente difetto, nella specie della giurisdizione del giudice ordinario.

Il ricorso è fondato.

Per espressa disposizione contenuta nell'articolo unico della legge 22 febbraio 1968, n. 123, il bene pignorato, costituito dall'ex « Forte Mace », ubicato nella località Foce del Comune di La Spezia, deve, invero, essere venduto, ed il relativo ricavato, da iscriversi in apposito capitolo del bilancio con la indicazione dello specifico scopo perseguito, deve essere destinato, così come quello della vendita degli altri immobili contestualmente elencati, al « riordinamento ed all'ammodernamento dell'arsenale della Marina Militare ». Pertanto, sin dall'entrata in vigore della menzionata legge (25 marzo 1968), cioè da data anteriore a quella del pignoramento (eseguito il 14 luglio 1967), il bene in oggetto era, per espres-

---

(1) La decisione in rassegna si collega ad un costante orientamento giurisprudenziale e si segnala soprattutto perché ribadisce principi spesso trascurati dai giudici di merito.

sa norma, vincolato ad un fine pubblicistico, con la conseguente sua assoluta impignorabilità.

Come è noto, la regola generale dell'assoggettabilità ad esecuzione di tutti i beni del debitore subisce, per quel che attiene ai beni degli enti pubblici, una limitazione in dipendenza della loro varia natura, suddividendosi i medesimi in beni demaniali, in beni patrimoniali indisponibili e in beni patrimoniali disponibili. Orbene, soltanto quest'ultima categoria è assoggettabile all'azione esecutiva da parte dei creditori, ciò dovendosi desumere, oltre che dai principi generali dell'ordinamento giuridico amministrativo, dalla disciplina del codice civile. Questo, infatti, relativamente ai beni patrimoniali indisponibili dello Stato, delle Province e dei Comuni, nel terzo comma dell'art. 826 elenca, tra gli altri, « i beni destinati ad un pubblico servizio » ed, in ordine poi alla loro condizione giuridica, nel secondo comma dell'art. 828 stabilisce che « i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti dalla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano ».

Ne deriva che, per classificare i beni appartenenti ai menzionati enti pubblici nell'una e nell'altra categoria, quel che interessa stabilire è la loro origine e la loro destinazione; ed a questo fine è rilevante, appunto, la distinzione tra beni di natura pubblicistica e beni di natura privatistica. Rientrano nella prima categoria quei beni, tra i quali anche il denaro, che per legge o in forza di un atto amministrativo emesso nell'esercizio di un pubblica potestà, sono destinati a fornire allo Stato, alle Province ed ai Comuni i mezzi economici necessari per l'adempimento dei servizi ed il soddisfacimento dei bisogni nell'interesse generale della collettività. Essi, pertanto, essendo vincolati al concreto raggiungimento delle indicate finalità e non potendo quindi, in alcun modo, essere sottratti a tale destinazione, non sono suscettibili di azione esecutiva; altrimenti, l'eventuale loro assoggettamento alla esecuzione forzata importerebbe la inammissibile sostituzione del privato all'amministrazione in un rapporto, con i beni medesimi, di cui il privato non può essere soggetto.

Rientrano, invece, nella seconda categoria tutti i proventi derivanti da un negozio giuridico privato, con la conseguente assoggettabilità degli stessi all'ordinaria azione espropriativa da parte dei creditori: sempre che, naturalmente, tali beni originariamente di natura privatistica, non assumino pure carattere di indisponibilità nel caso in cui, in virtù di un provvedimento amministrativo, vengano, successivamente, destinati al soddisfacimento di una finalità pubblica (cfr. Cass., Sez. Un., sentenze nn. 2863 del 1971, 2428 del 1969, 1 del 1967).

La rilevata impignorabilità assoluta del bene in questione, si risolve nella improponibilità, altrettanto assoluta, dell'azione esecutiva. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 12 luglio 1978, n. 3508 - Pres. Vinci Orlando - Est. Corasaniti - P. M. Gambogi (concl. conf.) - Ministero della Difesa (avv. Stato Azzariti) c. Bertin Ruggero (ric.).

(Regolamento preventivo di giurisdizione).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Provvedimento ex art. 700 c.p.c. emesso dal Pretore in materia di dispensa dal servizio militare - Regolamento preventivo di giurisdizione proposto dopo l'emanazione del provvedimento cautelare - Ammissibilità.**

*Nell'ipotesi in cui sia stata negata dal giudice amministrativo la sospensione di un provvedimento dell'Autorità militare in tema di dispensa dal servizio di leva e, invece, tale sospensione sia stata concessa dal Pretore ex art. 700 c.p.c., si manifesta un'ipotesi di conflitto virtuale di giurisdizione in cui è ammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione; per l'esperibilità di tale rimedio non è di ostacolo l'emanazione del provvedimento cautelare urgente da parte del pretore così come non sarebbe di ostacolo nel giudizio di cognizione l'esistenza di una (sola) sentenza di primo grado sulla giurisdizione (1).*

(Omissis). — Va rilevato anzitutto che non concorrono i presupposti del rimedio di cui all'art. 362, secondo comma, n. 1 c.p.c., né di quello di cui all'art. 360 n. 1 stesso codice.

Il primo è congegnato dal vigente codice di rito come rimedio impugnatorio. Ciò è dimostrato dalla collocazione della disposizione che lo concerne fra quelle sulle impugnazioni e non può essere messo in dubbio sulla base di argomenti desumibili dalla precedente disciplina contenuta nell'art. 3 della legge n. 3761 del 1877 (cfr. in particolare, per quel che concerne i conflitti di giurisdizione il comma primo, n. 3 e il comma secondo), disciplina che è più ampia ed è diretta alla regolamentazione unitaria, nel senso dell'attribuzione al supremo giudice ordinario, identificato nelle Sezioni Unite della Cassazione di Roma (poi della Cassazione) sia della decisione (riservata fino a quel momento al Consiglio di Stato) sul conflitto di attribuzione proponibile dalla pubblica amministrazione — mezzo straordinario preventivo da cui deriva l'attuale regolamento preventivo di giurisdizione, esteso a tutte le parti — sia della decisione sui conflitti di giurisdizione. Il rimedio in cui all'art. 362 secondo comma, n. 1 c.p.c. postula, cioè, l'esistenza di due pronunce sulla giurisdizione entrambe affermative o negative, rispettivamente di un giudice speciale (ivi compreso, a questo fine, il giudice amministrativo) e del giudice ordinario.

(1) A quanto consta non risultano precedenti specifici. Particolare importanza ha la seconda parte della massima che ammette esplicitamente la proposizione del regolamento di giurisdizione *dopo* l'emissione del provvedimento cautelare.

Orbene proprio questo presupposto difetta, perché non può ritenersi pronunciata sulla giurisdizione il provvedimento del Pretore che ritenne la giurisdizione del giudice ordinario al solo fine di disporre la sospensione dell'atto amministrativo rimettendo le parti davanti al Tribunale, né tanto meno il (precedente) provvedimento del T.A.R. che si limitò a respingere l'istanza di sospensione dello stesso atto amministrativo (cfr. per un caso analogo, sentenza n. 1382 del 1956).

La dimostrazione dell'inesistenza del presupposto richiesto poi è ancor più agevole per quel che concerne il rimedio di cui all'art. 360, n. 1, c.p.c., che è rimedio impugnatorio dato contro una sentenza di merito pronunciata in grado d'appello o in unico grado e tale il provvedimento del Pretore non è (né tale può essere considerato sulla base dell'omessa indicazione di un termine per la riassunzione della causa davanti al giudice competente: omissione, codesta, che al più potrebbe farlo considerare sentenza in tema di competenza).

L'iniziativa processuale della ricorrente amministrazione può peraltro considerarsi utilmente intrapresa in applicazione delle regole concernenti il regolamento preventivo di giurisdizione; rimedio, questo, che è dato anche in una ipotesi di conflitto virtuale di giurisdizione del tipo di quella denunciata dal ricorrente, e cui non è di ostacolo l'emanazione di un provvedimento ex art. 700 c.p.c., come non sarebbe stato d'ostacolo d'altronde, l'esistenza di una (sola) sentenza di primo grado sulla giurisdizione.

Esaminata sotto questo profilo l'istanza è fondata, perché la controversia, sia quanto alla validità del provvedimento di chiamata alle armi che quanto all'emanazione del provvedimento di dispensa — che in questa causa sono aspetti del medesimo oggetto, posto che la validità della chiamata alle armi è contestata in relazione alla mancata emanazione della dispensa — è sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario ed è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo.

La giurisdizione del giudice amministrativo, affermata, sia pure incidentalmente, da queste Sezioni Unite con la sentenza n. 1616 del 1969 in via generale per le controversie in tema di leva militare, è stata riconosciuta da queste stesse Sezioni Unite, per le controversie in tema di illegittimo diniego della dispensa e di concessa invalidità di chiamata alle armi, con la più recente sentenza n. 2531/74, seguita da altre numerose conformi. Con tali ultime decisioni (mentre sono state ribadite le ragioni per le quali, con le precedenti sentenze nn. 2732 e 2733 del 1974, era stata affermata in giurisdizione del giudice amministrativo anche sulla istanza di sospensione del provvedimento di chiamata alle armi impugnato appunto in relazione all'illegittimo diniego di dispensa), il provvedimento sull'istanza, pur definito non discrezionale, ma vincolato — cioè vincolato dal precedente atto, esso sì meramente discrezionale, con cui il

Ministro stabiliva le cause di dispensa fra quelle indicate dalla legge a monte dell'art. 91 del d.P.R. n. 237 del 1964 — è stato ritenuto soggetto al sindacato di legittimità del giudice amministrativo sulla scorta dell'art. 26, secondo comma, del testo unico n. 1054 del 1924.

Né l'indirizzo può considerarsi ora insostenibile alla stregua dell'art. 22 della legge n. 191 del 1975, disposizione che ha sostituito l'art. 91 dianzi richiamato e che stabilisce essa stessa le cause di dispensa. Infatti l'ultima parte del detto art. 22 attribuisce al Ministro il potere discrezionale di non inserire nei manifesti di chiamata alla leva uno o più dei titoli di dispensa previsti dalla prima parte in caso di insufficienza del gettito dei singoli contingenti ad assicurare il fabbisogno delle forze armate.

Sicché deve ritenersi che anche la nuova normativa disciplina l'azione amministrativa, quanto alle cause di dispensa dal servizio di leva, in termini di esercizio discrezionale e vincolato di una potestà pubblica, con conseguente configurabilità, rispetto all'esercizio di tale potestà, di situazioni di interesse legittimo e di sindacato di legittimità ad opera del giudice amministrativo.

Ritenuto il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, mentre sussistono giusti motivi per compensare le spese sia del presente regolamento che quello del giudizio davanti al giudice ordinario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 settembre 1978, n. 4191 - Pres. Sini-scalchi - Est. Alibrandi - P. M. Pedace (concl. conf.) - Registro Aeronautico Italiano (avv. Stato Carbone) c. Solina Carlo (n.c.).

(Regolamento preventivo di giurisdizione).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Registro aeronautico italiano - Natura di ente pubblico non economico - Giurisdizione del Giudice amministrativo.**

(r.d.l. 24 novembre 1938, n. 1912).

*Il Registro Aeronautico Italiano è un ente pubblico non economico, pertanto i rapporti con i suoi dipendenti presentano gli elementi tipici del pubblico impiego e la competenza giurisdizionale per le relative controversie appartiene al giudice amministrativo (1).*

(*Omissis*). — Sulla premessa della propria qualità di ente pubblico non economico, il Registro Aeronautico Italiano sostiene che la cognizione della domanda del Salina, in quanto fondata su un rapporto di pubblico

(1) A quanto consta non risultano precedenti specifici.

impiego, appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e, conseguentemente, nega che la controversia possa essere decisa dal Pretore, adito quale giudice del lavoro dal Salina.

Il ricorso è fondato.

In ordine alla natura di ente pubblico non economico del Registro Aeronautico Italiano non può sorgere alcun dubbio. Sul punto, è sufficiente rilevare che il provvedimento legislativo recante la sua istituzione (r.d.l. 24 novembre 1938, n. 1912) lo definisce espressamente: « ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica » (art. 1). Inoltre, per quanto concerne i compiti affidati all'ente, il successivo art. 4, primo comma, precisa che esso « agisce quale delegato del Governo Italiano e quale organo tecnico del Ministero dell'aeronautica ». Si tratta di compiti che sono, ovviamente, al di fuori di ogni finalità economica ed escludono che il ricorrente possa includersi nella categoria degli enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica, secondo la previsione dell'art. 409, n. 4 (nuovo testo), c.p.c.

Ricorrono, inoltre, tutti gli elementi tipici e qualificanti del rapporto di pubblico impiego, inclusi quelli dell'atto formale di nomina; dell'assunzione del dipendente per assolvere compiti inerenti ai fini istituzionali dell'ente; della continuità delle prestazioni oggetto del rapporto d'impiego, essendo destinate a soddisfare esigenze di carattere durevole dell'ente stesso e, infine, della professionalità delle dette prestazioni.

Ciò vale a qualificare come pubblico il rapporto d'impiego che viene in considerazione ed a determinare per la presente controversia la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo, cui è demandato, in via esclusiva, il contenzioso in materia di pubblico impiego, anche quando, come nella specie, la controversia abbia contenuto patrimoniale (art. 7 secondo comma, legge 6 dicembre 1971, n. 1034, con riferimento all'art. 29 testo unico 26 giugno 1924, n. 1054).

Pertanto, in accoglimento dell'istanza di regolamento preventivo, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della causa promossa dal Salina contro il Registro Aeronautico Italiano. — (*Omissis*).

CORTE DEI CONTI, Sez. III, 2 giugno 1977, n. 38674 - Pres. Dussoni - Est. Lanzafame - P.M. Mancuso (conf.). Costa (avv. Orlando Cascio) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Stipo).

**Pensioni - Pensioni civili - Dipendenti Enti locali - Elementi contributivi ex artt. 15 e 16 legge 5-12-1959 n. 1077 - Distinzione degli iscritti secondo la disciplina retributiva - Legge o regolamento - Contratto collettivo a carattere nazionale.**

**Pensioni - Pensioni civili - Personale dipendente da enti regionali - Requisiti di validità degli accordi sindacali.**

**Pensioni - Pensioni civili - Contributi - Ininfluenza sul trattamento pensionistico - Restituzione contributi versati in più - Debito di valuta.**

**Competenza e giurisdizione - Provvedimenti con i quali la Cassa Pensioni richiede l'iscrizione o la imposizione di contributi - Ricorso al Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 28 r.d.l. 3 marzo 1938 n. 680.**

**Competenza e giurisdizione - Controversie circa la mancata iscrizione alla Cassa Pensioni - Competenza dei Tribunali Amministrativi regionali.**

**Competenza e giurisdizione - Determinazione degli elementi retributivi da prendere a base per la pensione - Competenza della Corte dei Conti.**

*In materia di pensioni corrisposte dalla Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali ai fini di determinare la retribuzione annua contributiva da assoggettare a contributo previdenziale e da prendere poi a base per la liquidazione del trattamento di quiescenza, occorre distinguere da un lato i dipendenti il cui trattamento economico è direttamente regolato dalla legge o dal regolamento organico dell'ente e dall'altro i dipendenti che traggono questa disciplina dal contratto collettivo di lavoro. Nel primo caso occorre avere riguardo per la determinazione della retribuzione contributiva, alla legge statale (dipendenti dello Stato e delle regioni) o al regolamento (dipendenti dei comuni, province, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, enti di diritto pubblico). Nel secondo caso (aziende municipalizzate, istituti di credito o parificati, istituti autonomi per le case popolari, enti ospedalieri, enti parastatali istituzionali) valgono le norme del contratto collettivo nazionale senza riferimento a quello aziendale eventualmente esistente (1).*

*Per il personale dipendente da enti regionali esistono degli accordi sindacali, ma questi non hanno rilevanza se non recepiti (e in misura non eccedente gli accordi medesimi) nella legge regionale — Va quindi escluso che a questa categoria di dipendenti possa essere direttamente applicata la sottostante contrattazione sindacale di lavoro ove essa non venga trasferita, con le cautele indicate nella circolare 19 ottobre 1976 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con gli obblighi derivanti dalle esigenze di bilancio, nel regolamento organico (2).*

---

(1-2) La decisione, dopo una completa rassegna di carattere storico sulla Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali ha affrontato lo spinoso problema della determinazione degli elementi retributivi da prendere a base per la misura del trattamento pensionistico. Numerose sono le controversie al riguardo, specie quando si discute se sia o meno pensionabile un determinato emolumento corrisposto ai dipendenti sulla base di un contratto collettivo. Mentre per il passato la giurisprudenza della Corte dei conti era costante nel ritenere che il rinvio al

*La correlazione tra la percezione di emolumenti in attività di servizio e il loro assoggettamento a contributo non determina di per sé che il prelievo contributivo pari alla conseguenziale valutabilità in pensione del corrispondente assegno. L'eventuale rimborso di contributi versati in più costituisce un debito di valuta (3).*

*Il ricorso al ministro dell'Interno, previsto dall'art. 28 r.d.l. 3-3-1938, n. 680, può essere esperito nelle sole ipotesi nelle quali è la Cassa Pensioni che pretenda l'iscrizione del personale di un ente oppure imponga su certi emolumenti percepiti in attività di servizio, il versamento dei relativi contributi (4).*

*A conoscere della omessa iscrizione del personale di un ente, e quindi della sua concreta assoggettabilità a contribuzione è solamente competente il giudice del rapporto di impiego, ossia il Tribunale Amministrativo Regionale e il Consiglio di Stato in seconda istanza, da adire dalla parte (Cassa Pensioni o ente ovvero dipendente) che ritenga violato il relativo precetto legislativo (5).*

*Una volta che si sia instaurato il rapporto previdenziale (sia per pacifico accordo sia a seguito di decisione nella sede competente) il giudizio circa la omessa imposizione contributiva su parte della retribuzione oppure su determinati assegni o indennità ovvero, di converso, la eccessiva contribuzione, rientra nella competenza esclusiva della Sezione Terza della Corte dei conti (adibile tanto dall'interessato quanto dal Direttore Generale degli Istituti di Previdenza), che giudica integralmente sulla esatta determinazione del quantum pensionistico in relazione alle correlative norme che disciplinano la contribuzione (6).*

*(Omissis).* — Prima di passare all'esame dei motivi del gravame il Collegio ritiene di dover approfondire la tematica relativa alla retribuzione contributiva che le Casse pensioni amministrare dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza devono prendere a base per la concessione del trattamento di quiescenza.

Ciò postula, anche in relazione alla non sempre costante giurisprudenza, la preliminare esegesi degli antefatti storico-giuridici della materia al fine di una sua radicale puntualizzazione.

contratto collettivo di lavoro, contenuto negli artt. 15 e 16 della legge n. 1077 del 1955, deve intendersi riferito soltanto al contratto collettivo a carattere nazionale e non anche ai contratti aziendali, successivamente era andata in diverso avviso con decisione 20 luglio 1971, n. 29452 (in *Giur. it.* 1973, III, 1, 72), cui si erano uniformate altre successive.

La questione però è stata sempre riproposta e ora, con la sentenza, la Corte è ritornata al primo orientamento con una ineccepibile motivazione.

(3) Giurisprudenza costante della Corte dei conti.

(4-5-6) Per la prima volta viene affrontato un problema di notevole importanza in materia di giurisdizione puntualizzando l'ambito delle competenze dei vari organi, nelle controversie relative alla corresponsione dei contributi previdenziali.

La legislazione sociale italiana si è occupata, sin dai tempi dell'unificazione nazionale, di assicurare ai dipendenti di vari enti pubblici un trattamento di quiescenza alla cessazione del servizio attivo.

Poiché molti di detti enti esplicano funzioni sociali delle quali lo Stato si riserva la disciplina, è logico che, conformemente alle varie statuizioni che incidono sull'attività di servizio, sia regolato anche il trattamento di quiescenza degli interessati.

Non potendo gravare detto trattamento sul bilancio dello Stato, per l'estraneità del personale anzidetto alla burocrazia statale, si è provveduto ad affidare la gestione delle Casse pensioni, cui il personale medesimo è iscritto, ad un organo dello Stato nella duplice considerazione della uniformità di indirizzo e della garanzia che lo Stato assume per l'adempimento puntuale dell'obbligazione pensionistica.

In relazione a funzioni sociali quali l'insegnamento, anche se posto a fianco di quello statale, la sanità, l'amministrazione degli enti territoriali, la collaborazione degli ausiliari della giustizia, si è rilevata esigenza imprescindibile che lo Stato curi e gestisca direttamente i trattamenti di quiescenza dei dipendenti dei relativi settori pur mantenendoli distinti da quelli dei propri dipendenti.

La gestione degli Istituti di previdenza, attuata a mezzo di funzionari statali vincolati da responsabilità personale, viene coordinata ed indirizzata da un Consiglio di amministrazione cui, a tutela dei propri interessi, partecipano, in maggioranza numerica, i rappresentanti degli iscritti nominati tra le organizzazioni sindacali di categoria più rappresentative ed è sottoposta ai controlli di merito e di legittimità stabiliti per tutte le Amministrazioni dello Stato.

Nell'ambito dell'autonomia contabile le spese di amministrazione che oscillano mediamente per anno intorno all'1,00 per cento delle entrate, grazie agli attuali criteri di gestione, fanno sì che gli Istituti di previdenza siano da considerare l'ente previdenziale più economico d'Italia.

Gli Istituti di previdenza si sono sempre retti, salve alcune contribuzioni statali connesse ai dissesti economici causati dagli eventi bellici, col sistema dell'autofinanziamento ossia con i contributi degli iscritti e con le rendite dei capitali impiegati nelle forme prescritte dalla legge.

La perfezione del sistema tecnico-finanziario ha consentito, con la legge 26 luglio 1965, n. 965, di liquidare le pensioni sulla base dell'ultimo stipendio percepito in attività di servizio dal dipendente con l'applicazione di aliquote crescenti che partendo da un minimo del 37,50 per cento, con 15 anni di servizio utile, raggiungono il 100 per cento con 40 anni di tale servizio.

La legge ora citata ha voluto sostituire al trattamento pensionistico, astrattamente calcolato col metodo dei capitali accumulati, quello reale dell'ultima retribuzione che è il più consono alle esigenze del dipendente

collocato a riposo e rappresenta il massimo evolutivo della legislazione sociale.

Ciò fermi restando i principi fondamentali dell'autofinanziamento atti a salvaguardare l'equilibrio tecnico-finanziario delle Casse pensioni.

Comunque l'entità di detto trattamento pensionistico non trova riscontro in quello erogato da altri enti previdenziali e solo lo Stato, con recentissime leggi, vi si è avvicinato.

3. - Senza dover risalire a tempi remoti, si è constatato che fin verso il 1950 gli enti iscritti alle Casse pensioni mantenevano una costante uniformità nelle retribuzioni erogate al personale dipendente e, specie gli enti locali territoriali, osservavano scrupolosamente le norme dettate in materia dagli articoli 220 e seguenti del t.u. della legge comunale e provinciale, approvato con il r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

La uniformità di trattamento, la scrupolosa osservanza delle norme sulle assunzioni, status giuridico, collocamento a riposo e quant'altro attinente alla carriera dei dipendenti rendeva abbastanza semplice il conferimento del trattamento pensionistico.

Il cosiddetto « boom economico » dell'epoca determinò, certamente in maniera considerevole, l'allentamento dei freni giuridici e soprattutto di quelli morali per cui si ebbero i primi sintomi, sempre più aggravatisi col passare del tempo, di distorsioni del sistema specie con la pletorica immissione di personale negli enti e con l'accoglimento di istanze retributive non sempre fondate sulla reale necessità e tanto meno sulla produttività del lavoro.

l'altro, venne fissata la parte fondamentale della retribuzione (ai fini della

In tale situazione l'art. 12 della legge 11 aprile 1955, n. 379, fornì il quadro della « retribuzione annua contributivo » da assoggettare a contribuzione previdenziale e da prendere poi a base per la liquidazione del trattamento di quiescenza.

L'anzidetta norma, per la sua non precisa formulazione, sortì scarso effetto tanto che si rese indispensabile l'ulteriore precisazione, contenuta negli articoli 15 e 16 della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, con la quale, fra contribuzione e del pensionamento) nella risultante degli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti stabiliti dalle vigenti disposizioni legislative o regolamentari ovvero dai contratti collettivi di lavoro come remunerazione per la normale attività lavorativa richiesta per il posto ricoperto.

Inoltre l'art. 16, secondo comma, precisa che solo le mensilità aggiuntive oltre la tredicesima mensilità, comunque erogate, vanno comprese nella retribuzione contributiva soltanto per gli iscritti con trattamento economico regolato da contratto collettivo di lavoro e per la parte corrisposta in modo obbligatorio.

Questa norma, in sostanza, si riferisce ed è solo applicabile a quelle categorie di iscritti il cui trattamento economico è regolato dal contratto

collettivo di lavoro con la ulteriore limitazione che le dette mensilità aggiuntive, oltre la tredicesima, devono essere espressamente corrisposte, in forza dello stesso contratto e quale parte integrante della retribuzione, in modo obbligatorio a favore della generalità dei destinatari.

Infine la ripetuta norma dell'art. 16 della legge n. 1077 al terzo comma, con una elencazione meramente esemplificativa, esclude dalla retribuzione contributiva, e quindi dalla pensionabilità, tutta una serie di assegni o indennità percepibili in attività di servizio in relazione o alla categoria di appartenenza degli iscritti o alle relative mansioni espletate.

Dal contesto delle norme testé citate risulta chiaro che il legislatore ha distinto da un lato i dipendenti il cui trattamento economico è direttamente regolato dalla legge o dal regolamento organico dell'ente e dall'altro i dipendenti che traggono questa disciplina dal contratto collettivo di lavoro.

Quindi al trattamento economico regolato in forma potestativa dalla legge o dal regolamento organico si contrappone quello che discende da precisi accordi intercorsi tra le rappresentanze delle categorie dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

L'anzidetta esigenza chiarificatrice si rese necessaria anche per il fatto che l'art. 39 della legge n. 379 del 1955 ha consentito l'iscrivibilità alle Casse pensioni e specie alla C.P.D.E.L. di enti di varia natura nei quali si hanno notevoli differenziazioni nei trattamenti economici.

Occorre quindi individuare tra i vari enti quale sia la fonte normativa regolatrice del trattamento economico onde accertare quali parti delle citate norme della legge n. 1077 del 1959 debbono applicarsi agli iscritti.

Poiché la materia regolata dai contratti collettivi di lavoro è quella che dà luogo alle più disparate interpretazioni ed estensioni sembra opportuno esaminarla per prima.

4. - Gli enti iscritti alle Casse pensioni, la cui regolamentazione economica e normativa del relativo personale trae diretta origine dal contratto collettivo di lavoro, possono indicarsi, per grandi linee e per importanza, nelle Aziende municipalizzate, negli Istituti di credito o ad essi parificati, negli Istituti autonomi per le case popolari, negli Enti ospedalieri e negli Enti parastatali istituzionali.

Per queste due ultime categorie di enti la contrattazione collettiva di lavoro è espressamente prevista, rispettivamente, dall'art. 40 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, e dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, e relativo regolamento approvato con d.P.R. 26 maggio 1976, n. 411.

Per la maggior parte di detti enti la contrattazione collettiva di lavoro risale a tempi remoti finché col regime corporativo trovò stabile regolamentazione.

L'art. 10 della legge 3 aprile 1926, n. 563, prevedeva la stipulazione di contratti collettivi di lavoro i quali, essendo il risultato dell'incontro delle

volontà dei rappresentanti delle categorie professionali operanti quali enti pubblici nel quadro dell'ordinamento corporativo fascista, avevano carattere vincolante *erga omnes* gli appartenenti alle rispettive categorie.

Caduto il regime politico fascista, l'art. 2 del d.l.lgt. n. 827 del 14 settembre 1944, abrogò la legge 30 gennaio 1941, n. 14, che attribuiva valore giuridico alla « carta del lavoro » e conseguentemente caducò, salve poche eccezioni, le corrispondenti norme contenute nel codice civile.

L'art. 1 del d.l.lgt. 23 novembre 1944, n. 369, dispose lo scioglimento di tutte le organizzazioni sindacali allora esistenti.

La costituzione repubblicana, nel proclamare la libertà di associazione, ha posto negli articoli 39 e 40 i principi per una nuova disciplina sindacale.

Lo stesso art. 39 della Costituzione ha scelto il contratto collettivo di lavoro, preferendolo addirittura alla legge, per la composizione di tutte le vertenze sindacali ed ha riconosciuto la sua efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria cui il contratto si riferisce.

La condizione della registrazione degli statuti dei sindacati, malgrado i vari disegni di legge presentati in proposito al Parlamento dagli on. Fanfani, Marazza e Rubinacci, non è stata ancora attuata per il fermo rifiuto opposto dai sindacati, soprattutto operai, che vedono in essa uno strumento limitativo della loro libertà ed autonomia.

In particolare i sindacati, e specie le grandi Confederazioni, mentre vorrebbero sancito legislativamente il principio della applicazione generalizzata dei contratti collettivi, in forza della conclamata esclusiva rappresentatività, non accettano invece la disciplina dello sciopero.

Di fatto si è avuto che, pur non essendo giuridicamente riconosciute per la mancata attuazione della registrazione, le associazioni sindacali si sono affermate nel mondo del lavoro e la loro contrattazione ha mantenuto l'efficacia *erga omnes*, peraltro voluta dal precetto costituzionale, con la sola differenza che, mentre nell'ordinamento corporativo essa veniva attuata tramite il sindacato unico di categoria, nell'attuale sistema si attua armonizzando la pluralità sindacale derivante dalla libertà di associazione sancita dalla Carta costituzionale.

La rappresentatività del sindacato, qualunque possa essere la sua origine, si esplica nell'ambito della categoria professionale di cui tutela gli interessi e quindi il contratto collettivo, concluso dalle rappresentanze unitarie dei sindacati, è da considerare senz'altro efficace, anche se per tacita accettazione, per tutti gli appartenenti alla categoria stessa.

Ne consegue che il contratto collettivo sindacale nazionale si sovrappone, per il principio maggioritario, ai contratti di lavoro stipulati da organizzazioni secondarie nonché al contratto di lavoro di diritto comune.

La prevalente dottrina italiana e straniera, ponendo a raffronto la fonte individuale di disciplina del lavoro con quella collettiva, osserva

che in presenza di quest'ultima la prima deve ad essa subordinarsi in quanto il contenuto contrattuale deve essere sottratto all'autonomia dei singoli per essere determinato da una volontà esterna a garanzia di superiori e generali esigenze.

Tale concetto emerge anche dai lavori preparatori della Costituzione laddove risulta chiaro l'intendimento del costituente di ammettere, come poi è stato sancito dall'art. 39, l'obbligatorietà del contratto per tutti gli appartenenti alla categoria cui esso si riferisce, siano o meno soci del sindacato, e senza che, per tale obbligatorietà, occorra un atto successivo che espressamente la dichiari trovando il suo fondamento nella stessa norma costituzionale.

Né può soccorrere a contrario la legge 14 luglio 1959, n. 741, la quale, nel conferire delega al Governo ad emanare « norme giuridiche » per garantire i minimi di trattamento economico e normativo dei lavoratori, ha stabilito che il Governo stesso « deve uniformarsi » a tutte le clausole dei singoli contratti collettivi ed accordi economici stipulati dalle associazioni sindacali.

A prescindere dal fatto che nello « statuto dei lavoratori » non si rinviene alcun riferimento, salvo per quanto attiene all'esercizio della libertà sindacali, ai contratti economici di carattere aziendale, va rilevato che la stessa legge delegata 20 marzo 1970, n. 300, all'art. 16 vieta espressamente la concessione di trattamenti economici singoli o limitati a pochi lavoratori ritenendoli a carattere discriminatorio.

E quest'ultimo principio si rinviene in varie raccomandazioni della Organizzazione internazionale del lavoro (O.I.L.) nonché dell'O.N.U. e della C.E.E. le quali tendono ad evitare notevoli disparità di trattamento economico nell'ambito delle comunità internazionali pur tenendo nel debito conto le singole esigenze nazionali e locali.

Poiché il contratto collettivo nazionale di lavoro non determina il numero concreto o il nome né dei lavoratori né dei datori di lavoro di una determinata categoria, deve ritenersi che esso esplica efficacia nei confronti della generalità degli interessati all'accordo sindacale.

Ed essendo altresì il prodotto tipico dell'auto-regolamento della categoria il contratto collettivo nazionale deve fissare, per poter assurgere ad esistenza, i principi normativi di status ed economici cui devono attenersi tutti gli appartenenti alla categoria medesima.

In buona sostanza la disciplina fondamentale del lavoro e del salario deve trovare la sua normativa nel contratto collettivo nazionale.

Un qualche riconoscimento può essere ammesso per i contratti suppletivi cui possono far rinvio i contratti collettivi nazionali (specie per la determinazione di norme particolarmente adeguate alle caratteristiche, ai bisogni e agli interessi locali al fine di operare gli opportuni adattamenti alle multiformi varietà ed esigenze del mercato) a condizione però che

tali contratti suppletivi non godano di ampia discrezionalità e rispettino gli anzidetti principi fissati dal contratto collettivo nazionale nei cui confronti si pongono quali semplici codicilli.

E se, con l'eventuale rinvio, il contratto collettivo nazionale di lavoro si spogli della detta potestà normativa esso, tradendo lo spirito della Costituzione e comportando l'abdicazione delle precipue prerogative del sindacato stesso, non può essere ritenuto tale e la sua inesistenza travolge quella dei contratti delegati.

Ciò in quanto, come concordemente è affermato in dottrina, il contratto aziendale, stipulato a seguito della clausola del rinvio, segue le sorti di quello a cui è logicamente e giuridicamente subordinato al punto che la risoluzione di quello a carattere nazionale comporta necessariamente la caducazione di quello avente efficacia nell'ambito dell'impresa.

Nè è prevalente l'osservazione circa il carattere ad meliorandum dei contratti aziendali perché, come si dirà più avanti (punto n. 5), esso non è una regola fissa tanto che il contratto nazionale dei dipendenti degli enti locali prevede un certo miglioramento retributivo il cui accoglimento da parte degli enti è subordinato alle proprie disponibilità finanziarie.

È ben evidente che le norme degli artt. 15 e 16 della legge 1077 del 1959 non possono tutelare che interessi obiettivi di carattere generale per cui il riferimento in esse contenuto ai contratti collettivi di lavoro non può che riguardare esclusivamente quelli a carattere nazionale.

Nè è altresì rilevante l'argomento, altre volte addotto, che in sede di discussione del disegno di legge n. 2506, poi divenuto la legge 3 maggio 1967, n. 315, non venne approvato dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica l'art. 12 dello stesso disegno di legge il quale, con valore di interpretazione autentica degli artt. 15 e 16 della ripetuta legge 1077 del 1959, prevedeva che per contratto collettivo di lavoro dovesse intendersi quello a carattere nazionale.

Ciò non vuol dire che il legislatore, non trasformando in norma positiva detta proposta di interpretazione autentica, abbia inteso accogliere nell'accettazione letterale dei predetti artt. 15 e 16 qualsiasi contratto collettivo di lavoro sia perché sembra più verosimile l'ipotesi che l'interpretazione stessa sia stata ritenuta superflua e sia perché altrimenti potrebbe essere preteso il riconoscimento di un contratto individuale, purché intervenuto a seguito di accordo sindacale, mentre simile contrattazione deve, come si è visto, ritenersi non solo esclusa ma vietata.

Oltre a quanto precede e a sua conferma esiste il preciso riferimento contenuto nell'art. 134 del t.u. 29 dicembre 1973, n. 1092, che, nei casi di continuazione di iscrizione o di reinscrizione alle Casse pensioni amministrata dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza, ammette il cumulo della pensione con il trattamento di attività di servizio solo quando la prima cessazione dal rapporto di impiego sia derivata dal raggiungi-

mento dei limiti di età previsti, fra l'altro, dal contratto collettivo di lavoro « a carattere nazionale ».

Infine è da osservare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio Regioni — con la circolare n. 200/8644/18 S.O. del 19 ottobre 1976 ha richiamato l'attenzione dei Commissari del Governo presso le Regioni a vigilare per l'esatta applicazione del contratto nazionale di lavoro stipulato dai sindacati A.N.C.I. e F.I.A.R.O. (enti locali territoriali e ospedalieri) senza possibilità di deroga da parte degli enti destinatari considerando inficcate di illegittimità le relative deliberazioni adottate in difformità.

5. - L'altra categoria di dipendenti iscritti alle Casse pensioni è quella il cui trattamento economico è regolato dalla legge o dal regolamento organico in via del tutto esclusiva ed immediata anche se esso possa essere derivato da accordi sindacali.

Sono regolati dalla legge, anche ai fini del trattamento economico, i dipendenti statali e quelli a questi parificati e cioè, rispettivamente, i segretari comunali e provinciali e i medici già dipendenti dell'ex Ministero dell'Africa italiana nonché gli ufficiali giudiziari e i loro aiutanti. Tralasciando questi ultimi il cui trattamento economico di attività di servizio è ininfluenza su quello di quiescenza essendo questo, secondo la vigente normativa (legge 18 novembre 1975, n. 586), fissato tabellarmente sulla base della sola anzianità di servizio, va detto che per gli altri (segretari comunali e provinciali e medici) il relativo trattamento economico è sempre disciplinato dalla legge anche se è stata introdotta (art. 24 legge 28 ottobre 1970, n. 775, e art. 9 legge 22 luglio 1975, n. 382) la contrattazione sindacale nazionale nell'ambito del pubblico impiego. Per completezza va aggiunto, per i segretari comunali e provinciali, che la norma di cui all'art. 2 della legge 26 luglio 1965, n. 965, che disciplina la relativa retribuzione contributiva, deve essere armonizzata con i principi dell'onniprensività e della chiarezza retributiva sanciti dal d.P.R. 30 giugno 1972, n. 749, e dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, nonché con l'esatta determinazione della progressione giuridica della carriera escludendo doppie valutazioni di un medesimo servizio.

Il trattamento economico è regolato dalla legge anche per i dipendenti delle Regioni siano esse a statuto speciale o ordinario.

La potestà legislativa in materia deve ritenersi attribuita (con esclusione dei dipendenti degli enti ricadenti nel territorio regionale) sia in forza delle espresse norme contenute negli statuti regionali sia a seguito del trasferimento delle competenze statali effettuato in adempimento del decentramento previsto dall'art. 117 della Costituzione nonché in relazione al precetto contenuto nell'art. 1 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, relativo alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali.

Anche per il personale regionale esistono degli accordi sindacali, analogamente a quanto si dirà a proposito dei comuni, ma questi non hanno rilevanza se non recepiti (e in misura non eccedente gli accordi medesimi) nella legge regionale.

Peraltro gli Istituti di previdenza, che sono soggetti solo alle norme dello Stato e non a quelle delle regioni, devono conferire il trattamento di quiescenza sulla base della retribuzione contributiva così come indicata dagli artt. 15 e 16 della legge n. 1077 del 1959 in esame.

Nella categoria in discorso rientrano i dipendenti il cui trattamento economico è disciplinato dal regolamento organico.

È questo il campo degli enti territoriali minori (Comuni, province, relativi consorzi e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - I.P.A.B.) nonché degli enti di diritto pubblico diversi da quelli parastatali di cui si è già trattato.

Va subito rilevato che per i comuni e le province non risulta abrogata la norma contenuta nell'art. 2 della legge 23 gennaio 1968, n. 20, che sancisce il divieto di concedere nuove indennità non previste da particolari disposizioni di legge (ora anche dagli accordi sindacali) oltre alla nullità dei provvedimenti adottati in violazione del divieto e alla responsabilità personale degli amministratori, del segretario comunale o provinciale e dei componenti gli organi di controllo.

Anche per questi dipendenti come per i regionali è entrata nella consuetudine (in analogia a quanto previsto per gli statali) di stipulare accordi nazionali fra sindacati del personale e l'Associazione nazionale dei comuni e delle province italiani (A.N.C.I. e A.N.P.I.).

Tali accordi, peraltro, non sono di per sé immediatamente vincolanti, così come invece si è visto per l'altra categoria di dipendenti regolati direttamente dal contratto collettivo nazionale di lavoro, abbisognando di apposita deliberazione (da sottoporre ai controlli di legge) di recepimento, da parte degli organi competenti, modificativa delle preesistenti norme regolamentari.

Inoltre detto recepimento è subordinato alle esigenze di bilancio restandone escluso o limitato in relazione alla entità del relativo deficit.

Data quindi la mancanza di norma autorizzativa della contrattazione collettiva di lavoro e data la necessità della deliberazione di recepimento nella fonte primaria regolamentare, va escluso che a questa categoria di dipendenti possa essere direttamente applicata la sottostante contrattazione sindacale di lavoro ove essa non venga trafusa, con le cautele indicate nella citata circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 19 ottobre 1976 e con gli obblighi derivanti dalle esigenze di bilancio, nella stessa fonte regolamentare.

Per quanto attiene il personale dipendente dagli altri enti di diritto pubblico, nel confermare per essi quanto precede in ordine ai dipendenti

degli enti territoriali, va precisato che non risulta esistere per i primi (né è stato dimostrato il contrario), neanche di fatto, quel minimo di contrattazione collettiva cui s'è accennato per i secondi.

Per questi enti, fra i quali rientra quello cui appartiene il ricorrente, non risultando alcuna contrattazione sindacale (così come essa va normalmente intesa) l'indagine retributiva deve essere limitata all'ambito regolamentare.

Ora, a prescindere dall'osservazione che non è lecito a qualunque ente che abbia recepito, nel proprio ordinamento, la normativa statale discostarsi da questa, resta la prevalente considerazione che gli enti in parola, fra cui l'E.S.A. di Palermo, non rientrano fra quelli il cui trattamento economico dei dipendenti è regolato da contratto collettivo di lavoro, come fonte primaria, e quindi essi non possono invocare le correlative norme di cui agli artt. 15 e 16 della più volte ripetuta legge n. 1077 del 1959.

6. - Alla stregua di quanto precede va esaminato il merito del ricorso.

I primi due motivi del gravame, concernenti la mancata valutazione in quiescenza delle gratifiche pari a due mensilità di stipendio e dell'assegno tabellare corrisposti ai sensi degli artt. 39 e 80 del R.O. dell'E.S.A. di Palermo, vanno trattati congiuntamente stante l'identità della causa petendi.

Quanto più sopra detto (numero 5) circa la fonte normativa da applicare ai dipendenti dell'E.S.A. esclude in radice la valutabilità in pensione delle gratifiche non discendendo esse da un contratto collettivo nazionale di lavoro.

Pertanto l'attuale regolamento organico, entrato in vigore il 1° agosto 1971, è derivato dalla deliberazione n. 78 in data 18 febbraio 1971 del Consiglio di Amministrazione dell'E.S.A. di Palermo. Con essa il Consiglio, « considerato che il trattamento economico e giuridico del personale dell'ente deve essere informato, in forza dell'art. 28 della legge 10 agosto 1965, n. 21, ai principi dell'impiego statale », deliberò di estendere il trattamento economico dei dipendenti civili dello Stato, stabilito dal d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, ai propri dipendenti nella identica misura di cui alla tabella unica, Sezione A, allegata allo stesso d.P.R. e con la medesima decorrenza.

Nel preambolo di detta deliberazione non vi è alcun accenno al pretestato accordo sindacale del 20 marzo 1970 e ciò conferma la inapplicabilità di trattative sindacali in ordine alla fonte normativa che regola il trattamento economico dei dipendenti dell'ente stesso.

Inoltre le recepite norme del d.P.R. n. 1079 del 1970 non discendono neanche lontanamente da accordi sindacali bensì dalle leggi di delega n. 249 del 18 marzo 1968 e n. 775 del 28 ottobre 1970.

La deliberazione anzidetta mantiene ferma soltanto la maggiorazione del 20 per cento della retribuzione, di cui si dirà più avanti, goduta dal personale in servizio antecedentemente alla decorrenza (° luglio 1970) di estensione del trattamento economico degli statali.

Orbene il R.O., malgrado i richiami, contenuti negli articoli 35, 36, 40, 41, 72 e 81, in ordine all'entità del trattamento economico e allo stato giuridico del personale, alla normativa statale, non ha rispettato i principi informativi sanciti nella citata deliberazione del 18 febbraio 1971 introducendo gli assegni di cui agli artt. 39 e 80 che non trovano riscontro nell'ordinamento statale.

Questo fatto pregiudizialmente condurrebbe a rilevare la illegittimità dei citati due ultimi articoli e conseguentemente a disapplicarli a norma dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

Tuttavia, a prescindere da ciò, venendo in questa sede invocate dalle decisioni sembra al Collegio opportuno esaminare compiutamente le argomentazioni del ricorrente.

L'art. 39 del R.O. qualifica le due mensilità in esame quali « gratifiche annuali » intendendole, giusta l'interpretazione letterale dell'espressione, quali elargizioni tant'è vero che l'ente le ha escluse dalla liquidazione (non ritenendole elementi retributivi fondamentali) effettuata ai fini della indennità di anzianità (deliberazione n. 1978 del 19 dicembre 1972) a favore del ricorrente.

Né sembra determinante l'invocata decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 20 settembre 1976 che ammette, ai fini della liquidazione dell'indennità di anzianità, le gratificazioni in parola sia perché limitata necessariamente alla predetta indennità in favore di altro ricorrente sia perché la motivazione relativa, recependo pedissequamente il decreto del Ministro dell'Interno, non appare convincente oltre che non estensibile alla presente doglianza riguardante il trattamento pensionistico.

Circa la pretesa valutabilità dell'assegno tabellare essa si fonda sul fatto che corrisponderebbe alla precedente maggiorazione del 20 per cento stabilita dall'art. 14 del d.l.vo 21 novembre 1945, n. 722, per i dipendenti degli enti di diritto pubblico rispetto ai pari grado dell'Amministrazione statale.

Questa interpretazione è basata su un equivoco giuridico che la Sezione non intende avallare.

Invero il d.l.vo n. 722 del 1945 stabilì una maggiorazione fino al 20 per cento della retribuzione percepita dai dipendenti degli enti di diritto pubblico rispetto ai pari grado dei dipendenti statali nella preminente considerazione che i primi non godevano della stabilità del posto (erano infatti regolati da contratti di lavoro a tempo) e conseguentemente della sicurezza di un trattamento di pensione.

Venuta meno questa esigenza, per la estensione delle garanzie degli statali anche a favore dei dipendenti di detti enti, la maggiorazione in parola non aveva più alcuna ragione di essere.

E di fatto è sparita ufficialmente salvo che molti enti l'hanno fatta rivivere sotto le più svariate forme di assegni.

Orbene questa categoria di assegni, comunque corrisposti, non rispondendo ad alcun criterio di normale retribuzione per l'attività svolta e non trovando il supporto nella retribuzione degli statali, dei quali l'E.S.A. di Palermo ha recepito la normativa, devono ritenersi quali pure elargizioni (peraltro limitate a un certo numero di dipendenti e quindi senza il carattere della generalità) e come tali non aventi i requisiti richiesti dall'art. 15 della legge n. 1077 del 1959 per essere compresi nella retribuzione contributiva e in quella pensionabile.

Al riguardo non serve la giustificazione addotta circa la salvaguardia di una *reformatio in peius* rispetto alla maggiore retribuzione eventualmente goduta in precedenza perché, a tale scopo, il R.O. prevede all'art. 77 uno specifico assegno personale compensativo della eventuale differenza.

Al ricorrente non è stato attribuito quest'ultimo assegno a dimostrazione che la sua retribuzione, antecedente al nuovo inquadramento, era inferiore a quella percepita a seguito della estensione di quella statale.

Ciò risulta altresì comprovato dai progetti retributivi, decorrenti dal 1° gennaio 1968, trasmessi dall'E.S.A. di Palermo alla Direzione Generale degli Istituti di previdenza (acquisiti agli atti) in occasione delle richieste del ricorrente di riscatto di servizi e di liquidazione della pensione.

Poiché l'assegno tabellare non ha l'anzidetta funzione perequatrice va ribadito il concetto della mancanza dei requisiti dianzi indicati.

Ma a sostegno della tesi circa la valutabilità in pensione dei due assegni di che trattasi il ricorrente invoca il decreto, più volte citato, del Ministero dell'Interno col quale i detti assegni sono stati riconosciuti assoggettabili a contribuzione. Questo fatto, secondo il ricorrente, costituirebbe la prova inconfutabile della loro pensionabilità e dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere.

In disparte la considerazione che non risulta che l'amministrazione abbia emesso alcun provvedimento in aderenza al decreto in parola e che anzi essa sin dal 1972 (l'Ente si è iscritto alla C.P.D.E.L. nel 1968) aveva escluso dalla retribuzione contributiva i detti assegni, va osservato, come esattamente posto in evidenza dall'avvocato dello Stato e dal Procuratore Generale, che il decreto medesimo non può avere alcuna incidenza e tanto meno sostituirsi all'esclusiva competenza di questa Corte quale giudice unico delle pensioni erogate dallo Stato o dagli altri enti previdenziali sottoposti alla propria giurisdizione.

E questa competenza si esplica soprattutto nel conoscere e giudicare degli elementi retributivi costituenti la base pensionabile.

È giuridicamente pacifica della Sezione che la correlazione tra la percezione di emolumenti in attività di servizio e il loro assoggettamento a contributo non determina di per sé che il prelievo contributivo porti alla conseguenziale valutabilità in pensione del corrispondente assegno.

Devesi pertanto osservare che se il Ministro dell'Interno avesse opportunamente deliberato gli argomenti sopra esposti e approfondito le distinzioni risultanti dal chiaro testo letterale degli artt. 15 e 16 della legge n. 1077 del 1959 sarebbe certamente pervenuto a conclusioni ben diverse da quelle adottate il 21 gennaio 1976.

La Sezione potrebbe benissimo a questo punto e prescindendo da quanto sopra chiudere l'argomento accogliendo la tesi che il decreto del Ministro dell'Interno regolerebbe al più il rapporto previdenziale e non quello pensionistico nella considerazione che l'iscrizione alle Casse pensioni comporterebbe un duplice e distinto ordine di rapporti:

il primo relativo alla previdenza ossia regolante tutte le situazioni connesse all'attività di servizio (iscrivibilità, determinazione degli elementi retributivi, contribuzione, riscatti di servizio ecc.) ed il secondo relativo alla quiescenza ossia regolante i rapporti successivi alla cessazione dell'attività di servizio (quantum pensionistico, assegni accessori alla pensione, perequazione, reversibilità ecc.

Ma il ritenere operante questa distinzione e quindi che la pronuncia amministrativa sulla determinazione della retribuzione contributiva regoli parificamente il rapporto previdenziale potrebbe indurre a fondare legittime aspettative, se non addirittura diritti quesiti, in capo agli interessati, circa la futura pensionabilità degli emolumenti sui quali viene corrisposta la contribuzione.

Ad avviso del Collegio la regolamentazione del rapporto previdenziale, quale logico presupposto di quello pensionistico, va vista in relazione alla esatta portata dell'art. 28 del r.d.l. n. 680 del 1938 e delle corrispondenti norme contenute negli altri ordinamenti delle Casse pensioni.

Ciò in quanto il rapporto enti-iscritti da un lato e Casse pensioni dall'altro deve essere improntato alla massima chiarezza e l'etica degli Istituti di previdenza, quale Amministrazione dello Stato, sempre praticata nell'interesse degli iscritti, non può consentire che essi subiscano danno alcuno.

Quindi la norma dell'art. 28 del r.d.l. n. 680 del 1938 deve essere interpretata nel suo esatto significato onde rispettare la fondamentale esigenza della separazione delle competenze e porre al riparo le Casse pensioni da applicazioni eventualmente distorte che ridonderebbero in definitiva a danno degli iscritti.

Questa norma prevede la possibilità del ricorso amministrativo (trattasi di un ricorso gerarchico improprio) nei casi « concernenti la iscrizione alla Cassa di previdenza e l'imposizione dei contributi » statuendo,

per quest'ultima ipotesi, che il ricorso non sospende l'obbligo del relativo versamento.

Dal chiaro testo letterale dell'art. 28 risulta che il detto ricorso può essere esperito nelle sole ipotesi nelle quali è la Cassa pensioni che pretenda la iscrizione del personale di un ente oppure imponga, su certi emolumenti percepiti in attività di servizio dal personale iscritto, il versamento dei relativi contributi.

La norma in esame non autorizza invece l'interpretazione opposta (o negativa) cioè quella che sia l'ente o il lavoratore che si faccia promotore, in sede amministrativa, di pretendere l'iscrizione o il versamento dei contributi sugli emolumenti percepiti in attività di servizio perché, in tali ipotesi, i rimedi sono del tutto diversi.

E siffatta esegesi si spiega con due ordini di considerazioni:

a) la normativa delle Casse pensioni prevede esplicitamente quali siano gli enti iscrivibili e quale personale debba o possa essere iscritto obbligatoriamente o facoltativamente.

Non tutti gli enti hanno l'obbligo alla iscrivibilità e quindi ove la Direzione generale degli Istituti di previdenza pretendesse l'iscrizione di un ente non contemplato dai propri ordinamenti giustamente questo potrebbe dolersi di tale pretesa opponendosi col ricorso ministeriale.

Per quanto riguarda il personale la norma tutela una eccessiva o errata imposizione contributiva, effettuata dall'Organo statale (art. 27 dello stesso r.d.l. n. 680 del 1938) deputato a provvedere alla compilazione degli elenchi dei contributi e alla emissione dei relativi ruoli di riscossione.

La mancanza totale di contribuzione è stata, nei casi di avvenuta iscrizione, più volte regolamentata dalla legge che ha definito postumamente la sistemazione contributiva (art. 31 legge 24 maggio 1952, n. 610, art. 30 legge 22 novembre 1962, n. 1646, e art. 16 legge 25 luglio 1965, n. 965) spesso sancendo il parziale o totale abbandono dei contributi pregressi;

b) volendo applicare l'art. 28 anche alle ipotesi negative si perverrebbe a sottrarre alla giurisdizione dei rispettivi giudici naturali sia il rapporto di impiego che il contenzioso pensionistico.

A conoscere della omessa iscrizione del personale di un ente (anche nelle ipotesi contemplate dall'art. 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379), e quindi della sua concreta assoggettabilità a contribuzione, è solamente competente il giudice del rapporto di impiego ossia il tribunale amministrativo regionale, in primo grado, e il Consiglio di Stato, in seconda istanza, da adire dalla parte (Cassa pensione o ente dipendente) che ritenga violato il relativo precetto legislativo.

Una volta che si sia instaurato il rapporto previdenziale, sia per pacifico accordo sia per decisione delle anzidette giurisdizioni, l'eventuale giudizio circa l'omessa imposizione contributiva in parte della retribuzione oppure in determinati assegni o indennità ovvero, di converso, la ecces-

siva contribuzione, rientra nella competenza esclusiva di questa Sezione (adibile tanto dall'interessato quanto dal Direttore generale degli Istituti di previdenza ai sensi dell'art. 60 dello stesso r.d.l. n. 680 del 1938) che giudica integralmente sulla esatta determinazione del quantum pensionistico in relazione alle correlative norme che disciplinano la contribuzione.

Nelle ipotesi, purtroppo non infrequenti, di imposizioni contributive promosse dall'ente o dal dipendente e stabilite dal giudice incompetente, la Direzione generale degli Istituti di previdenza, in disparte l'esercizio dei rimedi giurisdizionali che autonomamente potrà esperire secondo la vigente normativa, ha il dovere di accettarle avvertendo però, per quell'etica sopra richiamata, gli interessati che la così determinata contribuzione lascia impregiudicato il quantum pensionistico da definire a tempo debito.

L'eventuale rimborso dei contributi versati in più costituisce (e ciò deve essere oggetto del predetto avvertimento) un debito di valuta così come le norme vigenti considerano il ritardato versamento dei contributi da parte degli enti debitori.

Per quanto detto, circa la mancanza dei requisiti richiesti dagli artt. 15 e 16 della legge n. 1077 del 1959 degli emolumenti in esame ed escludendo ogni incidenza formale in questa sede di quanto decretato dal Ministro dell'Interno, le doglianze avanzate con i primi due motivi del gravame vanno respinte. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Pl. 30 giugno 1978, n. 18 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Catalozzi - Guicciardi ed altro (avv. Moricca) c. Ricci (avv. Prosperetti) e Comune di Velletri (n.c.) - *Appello avverso T.A.R. Lazio, II Sez., 6 luglio 1977, n. 514.*

**Giustizia amministrativa - Appello - Poteri del Consiglio di Stato - Erronea declaratoria di irricevibilità in primo grado - Effetti - Ritenzione della causa da parte del C.d.S.**

*Qualora il giudice di primo grado nel giudizio amministrativo pronunci una erronea declaratoria di irricevibilità, inammissibilità o decadenza del ricorso, tale pronuncia consuma il grado di giudizio, con la conseguenza che il giudice di secondo grado ben può e deve ritenere la causa per la decisione sul merito, non trattandosi di difetti di procedura, né di vizi di forma, né di dichiarazione relativa alla competenza del primo giudice, come previsto dall'art. 35, primo e secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ma esclusivamente risolvendosi l'errore che inficia la pronuncia di primo grado in un vizio del contenuto della decisione stessa (1).*

---

(1) Il primo comma dell'art. 35 legge 1034/1971 fa espresso riferimento solo all'accoglimento del ricorso in appello per «difetto di procedura o per vizio di forma della decisione di primo grado»: tali vizi non si identificano con l'erronea declaratoria di irricevibilità, inammissibilità o decadenza del ricorso e pertanto in tali casi il Consiglio di Stato dovrà ritenere la causa per la decisione sul merito.

La decisione risolve le perplessità sollevate dalla VI Sez. (che aveva rimesso la questione all'Ad. Pl. con ordinanze 1° marzo 1977, n. 161 e 1° aprile 1977, n. 369, in *Il Consiglio di Stato*, 1977, I, rispettivamente 350 e 629), dalla IV Sez. (cfr. ordinanza 21 giugno 1977, n. 634, *ivi*, 1977, I, 978) e dalla Sez. V (cfr. ordinanza 24 febbraio 1978, n. 273, *ivi*, 1978, I, 265).

Sul contrasto di opinioni esistente anche in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge 1034/1971 cfr. la giurisprudenza citata in *La Settimana Giuridica*, 1978, I, 407 in nota.

Sui poteri del Consiglio di Stato in grado di appello cfr. Sez. V, 22 aprile 1976, n. 669 (in questa *Rassegna*, 1976, I, 779 con nota di commento).

CONSIGLIO DI STATO, Sezione IV, 9 maggio 1978, n. 397 - *Pres. Aru, Est. Imperatrice - Farina ed altro (avv. Lubrano) c. Prefetto di Caserta (avv. St. Pierantozzi) e Consorzio area sviluppo industriale di Caserta (avv. Montuori).*

**Espropriazione per pubblica utilità - Formazione dello stato di consistenza - Notificazione ai soli proprietari risultanti dai registri catastali - E sufficiente.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione temporanea e d'urgenza - Aree destinate ad opere di industrializzazione del Mezzogiorno - Applicabilità del procedimento ex legge 2359/1865 - Sussiste.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Mezzogiorno - Consorzi di sviluppo industriale - Obblighi inerenti alla destinazione delle aree in relazione a specifiche iniziative - Insussistenza.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Mezzogiorno - Occupazioni temporanee di aree - Effetti dell'art. 3 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 - Competenza regionale - Illegittimità del decreto prefettizio - Sussiste.**

*Ai fini della legittimità del procedimento di espropriazione per pubblica utilità è sufficiente che la notifica del prescritto avviso delle operazioni di formazione dello stato di consistenza venga effettuata nei confronti dei proprietari risultanti dai registri catastali, indipendentemente dalla effettiva situazione non apparente di diritto.*

*In considerazione del rilievo che la procedura prevista dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, per l'occupazione temporanea e d'urgenza di aree è collegata al requisito della urgenza e indifferibilità delle opere che ne costituiscono il presupposto, essa trova applicazione anche in relazione alle occupazioni di aree per l'industrializzazione del Mezzogiorno, promosse dai Consorzi di cui all'art. 147 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.*

*Non sussiste alcun obbligo specifico, in relazione agli artt. 144 e 147 testo unico 1523/1967, per i Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale nel Mezzogiorno, di destinare le aree del rispettivo comprensorio ad una o ad altra iniziativa a seconda del soggetto promotore.*

*Ai sensi dell'art. 3 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, risultano trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative ai procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e alle occupazioni temporanee e di urgenza per opere di competenza regionale; conseguentemente va dichiarata la illegittimità di una occupazione temporanea e d'urgenza disposta con decreto prefettizio, qualora l'occupazione stessa si riferisca ad opere di industrializzazione di competenza dei Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, Enti di diritto pubblico, in relazione ai quali le funzioni am-*

*ministrative, già di spettanza di organi statali ai sensi dell'art. 4 legge 6 ottobre 1971, n. 853, sono ora attribuite alle Regioni (1).*

FATTO. — Il ricorso è diretto contro il decreto 21 marzo 1973 col quale il Prefetto di Caserta ha disposto l'occupazione temporanea di un'area di proprietà dei ricorrenti per nuovi insediamenti industriali nell'agglomerato industriale di Caserta-Sud (zona S. Marco).

DIRITTO. — I ricorrenti chiedono l'annullamento del decreto del Prefetto di Caserta, con il quale il Consorzio dell'Area di sviluppo industriale di Caserta è stato autorizzato ad occupare temporaneamente un'area di loro proprietà per nuovi insediamenti industriali nell'agglomerato industriale di Caserta-Sud (zona S. Marco), nonché di ogni altro atto connesso e coordinato, anteriore e conseguente, fra i quali la deliberazione di tale Consorzio con la quale il provvedimento è stato richiesto ed il decreto di autorizzazione alla formazione dello stato di consistenza dell'area.

**(1) Industrializzazione del Mezzogiorno: Consorzi di sviluppo industriale e competenza del Prefetto in materia di occupazione temporanea e di espropriazione.**

La decisione nella parte in cui ha ritenuto l'incompetenza del Prefetto ad emettere il decreto di occupazione temporanea non può essere condivisa.

Quanto ai Consorzi di sviluppo industriale previsti dall'art. 144 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno approvato con il d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, la competenza delle Regioni a statuto ordinario, in materia di occupazione di urgenza e di espropriazione, finalizzate alla realizzazione delle opere previste dall'art. 147 del t.u. citato, potrebbe essere sostenuta alla luce delle disposizioni di cui agli artt. 65 e 106 del d.P.R. n. 616 del 1977, ma non alla stregua della legislazione vigente all'epoca in cui si è svolta la fattispecie presa in esame dall'alto Consesso.

Invero, l'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, trasferiva alle Regioni a statuto ordinario le competenze nella materia espropriativa per le opere di competenza delle Regioni stesse e per quelle ad esse delegate.

Per individuare tali competenze deve farsi riferimento agli artt. 1, 2 e 13 del richiamato d.P.R. n. 8 del 1972.

L'art. 1 contempla le opere connesse all'assetto urbanistico del territorio, per le quali tutte le funzioni risultano devolute alle regioni.

L'art. 13 riguarda le opere alle stesse delegate.

L'art. 2, relativo alla materia della viabilità, degli acquedotti e dei lavori pubblici di interesse regionale, dopo aver fatto, al secondo comma, una elencazione semplificativa, enuncia il criterio generale secondo cui la categoria riguarda i lavori pubblici inerenti alle funzioni amministrative trasferite alle regioni con i decreti delegati di cui all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

L'indagine quindi andava rivolta a chiarire e ad accertare se le espropriazioni previste dall'art. 147 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523 attenessero alle opere indicate negli artt. 1, 2 e 13 del d.P.R. n. 8 del 1972.

Siffatta indagine non poteva che concludersi con esito negativo. Come è stato autorevolmente rilevato, « l'espropriazione non è una vicenda a sé, che realizza

I ricorrenti si dolgono anzitutto, col primo motivo, dell'inosservanza dell'obbligo di preventivo avviso ad essi proprietari delle operazioni di formazione dello stato di consistenza preordinato all'autorizzazione all'occupazione temporanea e d'urgenza dell'area, come prescritto dall'art. 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

La censura trova smentita di fatto nel verbale relativo alle suddette operazioni e nei dati catastali, cui queste si sono informate.

Risulta invero intestatario dell'area considerata il solo Del Prete, il quale è stato presente alle operazioni di formazione dello stato di consistenza senza rilievi che riguardassero la comunicazione del prescritto avviso nel termine d'obbligo. È lecito presumere dunque che almeno a lui tale avviso sia stato tempestivamente comunicato, mentre fuori delle limitate indicazioni catastali nessun obbligo identico sussisteva nei riguardi dell'altro proprietario ignorato in tali indicazioni. È noto infatti come la giurisprudenza abbia sempre rapportato l'intero procedimento di espro-

---

ciò l'interesse pubblico cui è preordinata senza connessione con altre vicende e con altre funzioni. Essa è, difatti, sempre strumentale alla realizzazione di un'opera di interesse pubblico, ed è, quindi, strettamente compenetrata nell'attività diretta a tale realizzazione» (VINCENZO CAIANIELLO, *La competenza delle Regioni a statuto ordinario in materia di espropriazioni*, in *Riv. giurid. dell'edilizia*, 1972, 11, 149).

Le espropriazioni previste dall'art. 147 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, erano finalizzate alla realizzazione delle opere previste dal primo e dall'ultimo comma dell'articolo stesso.

Il primo comma richiama gli artt. 144 e 150, riferendosi quindi alla esecuzione in concessione da parte dei Consorzi di sviluppo industriale delle attrezzature della zona dell'agglomerato, che doveva realizzare la Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'art. 149, alla realizzazione di quelle di competenza dei Consorzi in base ai piani di coordinamento previsti dallo stesso art. 149, all'assunzione di ogni iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona, e (art. 150) alla costruzione, al completamento e all'adeguamento delle opere relative ai porti e agli aeroporti, « ritenute necessarie per l'attrezzatura delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale ».

L'ultimo comma consentiva di promuovere espropriazioni di immobili per l'acquisizione di aree allo scopo di essere rivendute o cedute in locazione dai Consorzi per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse.

Sembra chiaro quindi che siamo fuori della materia urbanistica contemplata dall'art. 1, delle opere delegate alle Regioni con l'art. 13 e di quelle di cui all'art. 2.

Invero, le opere cui le espropriazioni previste dall'art. 147 sono finalizzate, attengono allo sviluppo industriale del Mezzogiorno, che, come si esprimeva l'art. 1 della legge n. 853 del 1971, « costituisce obiettivo fondamentale del programma economico nazionale », e investono tutte materia che, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, esula dalla competenza delle regioni a statuto ordinario e non riguarda né poteva riguardare, « lavori pubblici inerenti alle funzioni amministrative trasferite alle regioni con i decreti delegati di cui all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281 », che all'art. 117 ne fa espresso richiamo.

priazione per pubblica utilità alle risultanze catastali relative ai beni da espropriare ed occupare temporaneamente, quale che sia la loro rispondenza all'effettiva situazione non apparente di diritto, cui residua perciò il solo soddisfacimento sulle indennità.

I ricorrenti si dolgono, col secondo motivo, ancora della mancata indicazione nel decreto di autorizzazione all'occupazione di uno dei due intestatari catastali dell'area e della conseguente inefficacia di esso.

Anche tale censura risulta smentita dalla esatta individuazione dell'area nei suoi elementi obiettivi, essendo l'incompletezza del decreto solamente un dato di sua imperfezione formale che non ne importa invalidità, quando sia suscettibile di correzione materiale.

Non maggiore fondamento assume la censura dedotta con il terzo motivo circa l'asserita estraneità della sistemazione del terreno per usi

---

Altre considerazioni e altri elementi militano a favore della tesi e della prospettazione qui sostenute.

L'art. 8, lettera *m*) del d.P.R. n. 8 del 1972 prevede, infatti, che « resta ferma la competenza degli organi statali in ordine... ai lavori pubblici direttamente connessi all'attuazione di piani o programmi statali diretti al soddisfacimento di interessi nazionali o di più regioni ».

La norma appare riferibile alle opere previste a totale carico della Cassa dai piani di coordinamento di cui all'art. 150 del t.u. del 1967, alle opere relative ai porti e agli aeroporti « ritenute necessarie per l'attrezzatura delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale » e totalmente finanziate dalla Cassa (art. 150), alle opere per l'attrezzatura dell'agglomerato e alle altre opere consortili per le quali gli artt. 151, 152 e 153 del t.u. citato prevedono contributi o anticipazioni da parte della Cassa.

Senza soffermarsi sul problema della natura giuridica della Cassa (se ente con personalità giuridica distinta dallo Stato, con proprio patrimonio e autonoma gestione, o se organo straordinario dell'Amministrazione statale dotato di personalità giuridica), si rileva che i contributi e le anticipazioni della Cassa, stanti il carattere statale delle finalità dalla stessa perseguite e la provenienza dallo Stato dei mezzi finanziari con cui essa opera, sono da considerarsi a carico dello Stato (Corte Cost., 17 febbraio 1972, n. 28; PAOLO RIDOLA, *Disciplina giuridica della Cassa per il Mezzogiorno e rapporti con l'ordinamento regionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 118), e che le opere della Cassa, da essa eseguite o finanziate o formanti soltanto oggetto di interventi contributivi o di anticipazioni proprio perché finalizzate allo sviluppo delle regioni meridionali e, quindi, preordinate alla realizzazione del programma economico nazionale, rientrano tra quelle per le quali era ancora riservato, agli organi dello Stato, all'epoca della fattispecie esaminata dal Consiglio di Stato, di emanare i provvedimenti in tema di espropriazione e di occupazione di urgenza.

Quanto detto trova ulteriore suffragio, ove ve ne fosse bisogno, nell'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218 contenente il nuovo testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, in cui, relativamente ai Consorzi di sviluppo industriale, si riafferma la competenza del Prefetto per le espropriazioni occorrenti: a) per l'esecuzione in concessione da parte dei Consorzi delle opere di attrezzatura della zona dell'agglomerato previste a totale carico della Cassa; b) per la

industriali, per la successiva utilizzazione diretta per finalità consortili e per la sua assegnazione ad un'impresa industriale, dai casi tassativi per i quali è consentita l'occupazione temporanea e d'urgenza.

Deve ritenersi infatti come, essendo la possibilità di tal genere di occupazioni rapportata al presupposto della urgenza ed indifferibilità dei lavori o delle opere da eseguire appositamente dichiarate con provvedimento amministrativo o tali ritenute dalla legge, essa trovi il suo legittimo fondamento in tutte quelle situazioni, nessuna esclusa, nelle quali ricorra simile presupposto. Tale è appunto il caso delle occupazioni di aree destinate ad opere di industrializzazione promosse nel Mezzogiorno dagli appositi Consorzi, giacché l'art. 147 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, ritiene dette opere urgenti ed indifferibili, quali che siano le loro dimensioni ed immediata funzione.

---

costruzione, il completamento e l'adeguamento delle opere relative ai porti e agli aeroporti, ritenute necessarie per l'attrezzatura delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale; c) per l'acquisizione di aree allo scopo di rivenderle o darle in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse.

Così stando le cose, non può non ritenersi che, all'epoca del provvedimento preso in esame dal Consiglio di Stato, le attribuzioni trasferite alle Regioni a statuto ordinario, relativamente ai Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, riguardavano la vigilanza e la tutela su tali enti, nonché le deliberazioni dei piani regolatori degli enti medesimi, e ciò — è evidente — nulla ha a che vedere col potere espropriativo, di cui le Regioni potevano unicamente usare per le opere di loro competenza.

Ciò trova conferma nella lettura dell'art. 4 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, e dell'art. 4 del d.P.R. n. 8 del 1972.

Art. 4, legge 6 ottobre 1971, n. 853:

« Sono trasferite alle Regioni le attribuzioni di competenza del Comitato dei Ministri e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e del Ministro dei Lavori Pubblici, relative ai Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, ivi comprese quelle attinenti i piani regolatori delle aree e dei nuclei ».

Art. 4, d.P.R. n. 8 del 1972:

« Sono trasferite alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti, consorzi, istituti ed organizzazioni locali operanti nella Regione nella materia di cui al presente decreto, nonché le attribuzioni in ordine alla nomina dei collegi dei revisori, salva la designazione da parte del Ministro del Tesoro di un componente dei collegi stessi in relazione alla permanenza negli enti di interessi finanziari dello Stato ».

Trova altresì conferma nella considerazione del carattere « misto » della attività che i Consorzi di sviluppo industriale, introdotti con l'art. 144 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno del 30 giugno 1967, n. 1523, erano chiamati a svolgere.

Tale attività, invero, attiene sia alla materia dell'urbanistica che a quella dell'industria.

Col quarto motivo è mossa censura alla destinazione dell'area, come presupposto del procedimento di occupazione, ad una iniziativa di impresa estranea alla sua proprietà e non comparata ad altra iniziativa proposta dai proprietari che ne avrebbero consentito la utilizzazione diretta. Ciò sia nel profilo di violazione dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e dei principi generali di diritto sulle espropriazioni per pubblica utilità, sia nel profilo di eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento e travisamento di fatti.

Non sussiste per altro alcuna norma di legge che faccia obbligo ai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di destinare le aree procedimento di espropriazione e di occupazione e del loro complesso, in quanto esse presuppongono e non regolano le destinazioni, per la cui realizzazione forniscono lo strumento ablativo.

Gli artt. 144 e 147 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, poi, consentono l'alternativa dell'espropriazione e della preordinata occupazione o ai fini dell'attrezzatura della zona considerata o allo scopo di rivedere o cedere in locazione le aree che ne sono oggetto per impianti di nuovi stabilimenti industriali. È implicita in tale alternativa l'esigenza della valutazione della necessità della espropriazione o della occupazione, che mancherebbe nel caso di impianti da realizzare da parte dello stesso propieta-

---

Finalità ultima dei Consorzi era bensì quella di favorire nuove iniziative industriali; il legislatore però ha posto un diaframma tra la realizzazione di tale finalità e la situazione sulla quale gli enti in questione dovevano incidere ed operare. Si vuol dire cioè che il perseguimento della prima presupponeva che fosse posta in essere una attività mediata di natura urbanistica, attività mediata che si concretizzava e si realizzava attraverso i piani regolatori di sviluppo industriale che dovevano essere predisposti dai Consorzi.

Ha rilevato la stessa IV Sezione del Consiglio di Stato nella decisione 24 gennaio 1978, n. 55 (in *Foro Amm.vo*, 1978, I, 1, 42): « La funzione del piano regolatore sembra essere quella di programmare l'uso del territorio all'interno della sfera di competenza del Consorzio e di coordinare la distribuzione degli insediamenti. Il piano regolatore dunque non condiziona l'esistenza stessa del potere di intervento (da parte del Consorzio) e di esproprio (da parte del Prefetto) ma condiziona tuttavia l'esercizio del potere: questo invero si esercita legittimamente solo in quanto si adegui alle scelte di programmazione territoriale fatte col piano regolatore ».

Si legge inoltre in T.A.R. Lazio, I Sezione, 25 maggio 1977, n. 524: (in *I Tribunali Amm.vi Regionali*, 1977, 1, 1933): « Il legislatore ha individuato nella tutela e nella disciplina dell'interesse urbanistico una delle componenti fondamentali per una corretta attuazione di quella industriale: pertanto, la predisposizione del piano, appunto perché diretta a regolamentare tale interesse mediato, sia pure in vista di finalità produttive, è esercizio di una squisita funzione di natura urbanistica ».

Quando detta finalità mediata risulta già realizzata, come nel caso preso in esame dal Consiglio di Stato, dove l'area del ricorrente era stata vincolata dal

rio dell'area. Di qui l'opportunità di una comparazione fra iniziative concorrenti, di cui una sia del proprietario dell'area. Nel caso in esame, però, i ricorrenti non hanno fornito alcuna prova delle asserite proprie iniziative, dalle quali desumere la denunziata mancata comparazione come espressione di eccesso di potere, che deve perciò ritenersi insussistente.

Ben altrimenti fondata, invece, risulta la censura proposta con il quinto motivo riguardo all'asserita incompetenza del Prefetto ad autorizzare l'occupazione in materia per la quale le funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni.

L'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, invero, ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative attinenti ai procedimenti di espropriazione per pubblica utilità ed alle occupazioni temporanee e di urgenza per le opere di competenza delle Regioni stesse.

Le opere di industrializzazione sono commesse dalla legge ai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale e quindi fanno capo a questi ultimi, che sono Enti di diritto pubblico riguardo ai quali le Regioni hanno

---

piano, predisposto dal Consorzio resistente e regolarmente approvato, la successiva acquisizione coattiva dell'area — che tra l'altro rappresenta una vicenda del tutto eventuale, alternativa al mancato trasferimento del terreno da parte del proprietario in via consensuale — va direttamente riconnessa all'esercizio delle funzioni specificamente attribuite nella materia dell'industria, al fine di consentire la realizzazione dell'interesse ultimo per il quale il Consorzio stesso risulta costituito.

Quanto si è andato dicendo, trova conferma anche nella lettura degli artt. 65 e 106 del d.P.R. n. 616/1977, emesso in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

L'art. 65, invero, concernente specificamente i « Consorzi Industriali », prevede che « spettano alle Regioni le funzioni amministrative in ordine all'assetto dei Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, esclusi i comuni e le province, in materia di assetto, sistemazione e gestione di zone industriali e aree industriali attrezzate e di realizzazione di infrastrutture per nuovi insediamenti industriali, fatte salve le competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183 ». Tale previsione viene però formulata dopo la premessa che restano ferme le funzioni amministrative trasferite alle Regioni relativamente ai piani regolatori. La premessa sta chiaramente ad indicare che, in tema di Consorzi, le funzioni amministrative, fino a quel momento trasferite alle Regioni, riguardavano i piani regolatori dei Consorzi stessi e non altre materie.

L'art. 106 chiarisce ulteriormente che sono compresi tra le funzioni amministrative trasferite o delegate alle Regioni nelle materie indicate dal d.P.R. citato anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, le dichiarazioni di indifferibilità ed urgenza e le occupazioni temporanee e di urgenza, e che restano di competenza dello Stato le funzioni amministrative per le opere pubbliche la cui esecuzione è di sua spettanza.

La fattispecie presa in esame dal Consiglio di Stato nella sentenza che si annota non si riferisce alla formazione del piano regolatore del Consorzio e alla

facenti parte del rispettivo comprensorio ad una piuttosto che ad altra iniziativa a seconda del soggetto promotore, sia pure per la particolare indicazione desunta dalla situazione patrimoniale dell'area stessa. Tanto meno un tale principio può desumersi da singole norme che regolano il avuto attribuita ogni funzione amministrativa già spettante ad organi dello Stato a norma dell'art. 4 della legge 6 ottobre 1971, n. 853. Ciò vuol dire che la esecuzione delle opere suddette avviene nell'ambito delle competenze delle Regioni e richiama perciò le funzioni amministrative delle stesse quanto ai procedimenti espropriativi da essa sollecitati. In tale senso infatti, comprensivo di tutte le opere che comunque fanno capo alla Regione, sia direttamente che attraverso gli Enti pubblici da essa vigilati, è stato già inteso il menzionato art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, nell'espressione letterale « per le opere di competenza delle Regioni stesse », né vi è ragione di mutare orientamento.

Per tale ultimo motivo il ricorso è dunque fondato e deve essere accolto riguardo a tutti i provvedimenti impugnati in quanto diretti a sollecitare o ad esercitare la insussistente competenza del Prefetto.

L'incertezza determinata dal rapido succedersi delle norme in materia consente la compensazione delle spese del giudizio.

---

disciplina del territorio dell'agglomerato, ma all'attuazione diretta dell'interesse industriale, col favorire la realizzazione di uno stabilimento idoneo allo scopo, e si è svolta prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977. Conseguentemente la competenza ad emettere il provvedimento di occupazione temporanea doveva ritenersi ancora di spettanza del Prefetto.

Le espressioni contenute nella laconica e apodittica sentenza (« In questo senso infatti... è stato già inteso il menzionato art. 3 del d.P.R. 1972, n. 8... ») farebbero pensare a precedenti pronunce conformi, che invece non risultano. Anzi dalla citata decisione 24 gennaio 1978, n. 55, della stessa IV Sezione e dai pareri comm.ni speciali 24 giugno 1972, n. 766 e 20 luglio 1975, n. 25/74 sembra dedursi un orientamento non conforme a quanto ritenuto nella indicata pronunzia.

NICOLA BRUNI

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 399 - *Pres. Aru - Est. Caianiello* - Consiglio (avv.ti G. e T. Grillo) c. Ministero lavori pubblici (avv. Stato Siconolfi) e Merola (avv. Gismondi).

**Edilizia popolare ed economica - Cooperative edilizie - Nulla-osta ministeriale per la stipulazione del contratto di mutuo individuale - Pre-supposti - Irrilevanza della locazione non assentita e dell'omesso versamento della quota canone di locazione.**

**Edilizia popolare ed economica - Cooperative edilizie - Locazione di alloggi cooperativi - Estremi della speculazione - Valutazione - Sindacabilità in sede di legittimità.**

**Edilizia popolare ed economica - Cooperative edilizie - Alloggi cooperativi - Valutazione comparativa delle situazioni patrimoniali dei soci - Esclusione - Rilevanza esclusiva del possesso dei requisiti e della assenza di cause di decadenza.**

*Gli artt. 111 e 112 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare ed economica prescrivono che non costituiscono elementi preclusivi della pronuncia del nulla-osta ministeriale (per la concessione della autorizzazione alla stipula del contratto di mutuo edilizio individuale) né il mancato assentimento della locazione dell'alloggio cooperativo, né l'omesso versamento alla cooperativa della metà del canone locativo eccedente la quota di ammortamento, il quale ultimo rappresenta un semplice diritto di credito della cooperativa (1).*

*L'art. 105 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, demanda alla discrezionale valutazione del Ministero il compito di stabilire se determinati fatti (quali la locazione di alloggi cooperativi e la mancata corresponsione della metà del canone alla cooperativa) costituiscono o meno speculazione sugli alloggi sociali; detta valutazione è insindacabile in sede di legittimità eccezion fatta per il caso in cui le considerazioni svolte dall'amministrazione risultino illogiche (2).*

*La legge che disciplina la assegnazione di alloggi cooperativi non prevede la possibilità di operare una comparazione fra i soci con riferimento alle rispettive condizioni economiche, ma impone solo l'esigenza di accertare il possesso dei requisiti prescritti e la assenza di cause di decadenza (3).*

---

(1-5) L'Ad. Pl. con decisione 28 marzo 1969, n. 11 (in *Il Consiglio di Stato*, 1969, I, 258) ebbe già a fissare il principio della esclusione di ogni preclusione, per l'assegnatario di un alloggio I.N.A.-Casa o Ges.Ca.L., ad ottenere l'assegnazione di un alloggio di cooperativa, non rientrando tale ipotesi in quelle disciplinate dal principio generale, desumibile sia dalla legislazione sull'edilizia econo-

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 27 giugno 1978, n. 597 - Pres. Mezzanotte - Est. Giovannini - Bazzaro (avv. Sorrentino) c. Ministero lavori pubblici ed altro (avv. Stato Cosentino) e Soc. coop. « Alpi Giulie » (n.c.).**

**Edilizia popolare ed economica - Alloggi economici e popolari - Assegnatario - Preclusione a doppia assegnazione - Sussiste.**

**Edilizia popolare ed economica - Cooperative edilizie - Assegnazione di alloggi - Preclusione alla assegnazione di alloggio di cooperativa - Esclusione.**

*La legge sulla edilizia popolare ed economica esclude la possibilità che un assegnatario di un alloggio avente le caratteristiche di cui agli artt. 48, 49 e 50 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, ottenga l'assegnazione di altro alloggio economico e popolare con caratteristiche analoghe (4).*

*Poiché la normativa sulla edilizia economica e popolare è improntata al principio di escludere la possibilità di ottenere una seconda assegnazione solo ove trattisi di alloggi entrambi assegnati in base a tale sistema normativo, non è precluso all'assegnatario di un alloggio I.N.A.-Casa o Ges.Ca.L. di ottenere successivamente la assegnazione di un alloggio di cooperativa (5).*

---

mica e popolare, sia da quella sull'edilizia dei lavoratori, e in particolare dall'art. 12 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, secondo cui uno stesso soggetto non può essere contemporaneamente assegnatario, e quindi proprietario, di due alloggi costruiti con il concorso o contributo dello Stato.

Una fattispecie particolare di illegittimità di esclusione di un aspirante alla graduatoria per l'assegnazione di alloggi unifamiliari (con la motivazione che il richiedente risultava già titolare di una proprietà immobiliare indivisa, gravata da usufrutto e situata in un comune distante e non servito da adeguati collegamenti con mezzi pubblici) è stata trattata nella dec. Sez. IV, 22 novembre 1977, n. 1044 (*ivi*, 1977, I, 1637).

Sulla esclusione dalla prenotazione per l'assegnazione in proprietà di alloggi Ges.Ca.L. ex art. 56 lett. d) d.P.R. 11 ottobre 1963, n. 1471 (lavoratore che risulti già proprietario in qualsiasi località di alloggio con reddito netto annuo superiore a L. 200.000) cfr. parere Sez. II, 3 luglio 1973, n. 796 (*ivi*, 1975, I, 1174).

Sui criteri di assegnazione al personale dell'amministrazione PP.TT. delle case economiche della stessa amministrazione ex artt. 334 e sgg. del t.u. 28 aprile 1938, n. 1165 (con possibilità di inclusione nella relativa graduatoria anche dei soggetti assegnatari in locazione di un alloggio costruito con concorso o contributo dello Stato, delle Regioni, Province, Comuni ed enti pubblici ex legge 10 agosto 1950, n. 715) cfr. parere Sez. II, 12 novembre 1974, n. 2475 (*ivi*, 1975, I, 1177).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 403 - Pres. Aru - Est. Giovannini - Albano e altri (avv. Bartolomei) c. Comune di S. Benedetto del Tronto e altro (n.c.) - Appello avverso T.A.R. Marche 21 maggio 1976, n. 123.

**Giustizia amministrativa - Atto impugnabile o no - Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Contenuto precettivo e non meramente programmatico - Effetti in punto impugnativa.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Termine per l'impugnazione di un piano regolatore - Decorrenza dalla data della pubblicazione - Sufficienza.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Termine per la impugnazione - Sospensione feriale ai sensi della legge n. 742/1969 - Disciplina dei soli termini processuali - Effetti.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Termine per la proposizione della impugnazione - Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Osservazioni dei privati - Prescrizioni ex art. 9 legge n. 1150 del 1942 - Possibilità di proroga del termine per l'impugnazione - Esclusione.**

**Edilizia e urbanistica - Licenza di costruzione - Previsione di piano particolareggiato o convenzione di urbanizzazione - Mancanza dei presupposti - Legittimità del diniego di licenza - Sussiste.**

**Edilizia e urbanistica - Prescrizioni di piano regolatore generale - Mancata adozione di piano particolareggiato - Diniego di licenza edilizia - Legittimità - Sussiste.**

*Insorgono contestualmente sia l'interesse che l'onere di proporre impugnativa giurisdizionale in capo ai titolari dei diritti e delle facoltà di godimento sui terreni interessati in ordine all'entrata in vigore di un piano regolatore generale che contenga prescrizioni e vincoli di carattere non meramente programmatico ma immediatamente precettivo (1).*

*Considerata la natura di atto amministrativo generale rivestita dal piano regolatore generale, il termine per l'impugnazione del medesimo decorre dalla data della sua pubblicazione, non già da quella della notificazione, comunicazione o comunque effettiva conoscenza (ciò ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, e dell'art. 21, primo comma, legge 6 dicembre 1971, n. 1034), in quanto i singoli proprietari dei terreni interessati dal piano non assumono la qualità di soggetti dal medesimo espressionamento contemplati (2).*

*In considerazione della disciplina dei soli termini di natura processuale contenuta nella legge 7 ottobre 1969, n. 742, non rientrano nella sospensione feriale i termini relativi alla maturazione della legale conoscenza di un provvedimento amministrativo, in quanto tali termini sono*

---

(1-6) Sulla decorrenza del termine per l'impugnazione del piano regolatore, come ribadito anche nella motivazione della decisione, vi sono due indirizzi giurisprudenziali: il primo individua il *dies a quo* nella data di affissione nell'albo comunale dell'avviso di deposito del piano presso la segreteria, e più precisamente nell'ultimo giorno di permanenza dell'avviso nell'albo (cfr. ad es. Sez. IV, 21 giugno 1977, n. 624, in *Il Consiglio di Stato*, 1977, I, 968); il secondo fa decor-

logicamente antecedenti al possibile instaurarsi del processo giurisdizionale e pertanto al medesimo assolutamente estranei (3).

Il termine per l'impugnazione del piano regolatore decorre dalla data di conclusione del procedimento di formazione del piano stesso e non può essere prorogato in relazione alle osservazioni dei privati al piano regolatore generale in itinere ai sensi dell'art. 9 legge 17 agosto 1942, n. 1150, le cui prescrizioni si limitano a disciplinare i tempi e modi di proposizione delle osservazioni in parola (4).

Qualora in sede di piano regolatore generale la edificabilità di un'area sia stata condizionata alla previa emanazione di un piano particolareggiato o di un piano privato di urbanizzazione, la semplice indicazione della mancata emanazione degli stessi ben può costituire sufficiente motivazione del diniego di licenza edilizia per la costruzione di un fabbricato sull'area in questione (5).

Qualora nel piano regolatore generale sia contenuta una precisa prescrizione di piano e non siano previste deroghe alla operatività della prescrizione stessa in relazione al maggiore o minore grado di edificazione di una determinata zona, anche se la zona sia completamente urbanizzata lo strumento urbanistico attuativo costituisce una imprescindibile necessità e in mancanza di esso (e cioè del piano particolareggiato) è legittimo il diniego della licenza di costruzione (6).

---

rere il *dies a quo* dall'ultimo giorno in cui il piano resta nella segreteria comunale a libera visione del pubblico (cfr. ad es. Sez. IV, 13 luglio 1971, n. 718, *ivi*, 1971, I, 1357).

Per una fattispecie analoga in tema di precise prescrizioni di piano, che non consentono deroghe alla loro operatività cfr. Sez. IV, 30 settembre 1976, n. 827 (*ivi*, 1976, I, 924).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 23 maggio 1978, n. 473 - Pres. Aru - Est. Lignani - E.N.E.L. (avv. ti Uckmar e Guidi) c. Ministero finanze (avv. Stato Cipparone).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Monopolio e dogana - Importazioni - Classificazioni di merci nella tariffa doganale - Controversia - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.**

*La controversia nella quale il contribuente lamenta la classificazione di una merce oggetto di importazione in una voce erronea della tariffa doganale è relativa ad un diritto soggettivo, esulando dalla stessa classificazione ogni esplicitazione di poteri discrezionali poiché la classificazione*

de qua comporta solo un accertamento delle caratteristiche della merce in base a criteri empirici o scientifici; ne consegue la inammissibilità, per difetto di giurisdizione degli organi giurisdizionali amministrativi, del ricorso per l'annullamento di un atto con cui il contribuente sia stato dichiarato decaduto dal diritto di riproporre la controversia doganale di merito nelle superiori istanze amministrative: invero, non mutando la posizione del contribuente nelle varie fasi del procedimento, egli mantiene in tutte le iniziative che intende adottare la posizione di titolare di un diritto soggettivo come tale tutelabile innanzi all'A.G.O. (1).

---

(1) Decisione esatta e da condividere. Cfr. in termini Sez. IV, 6 novembre 1973, n. 964 (in *Il Consiglio di Stato*, 1973, I, 1529); Sez. VI, 9 maggio 1967, n. 310 (ivi, 1967, I, 922).

Le SS.UU. della Suprema Corte, con dec. 22 giugno 1971, n. 1957 (in questa *Rassegna*, 1971, I, 1185) hanno chiarito che rientrano nella giurisdizione dell'A.G.O. tutte le controversie in materia di qualificazione delle merci agli effetti della tariffa doganale, sia che si controverta in concreto sulla identificazione merceologica delle cose importate agli effetti della applicazione di una determinata voce della tariffa stessa, sia che la controversia si riferisca astrattamente al problema della classificazione di tutta una categoria di merci in una voce piuttosto che in un'altra.

Le stesse SS.UU. hanno confermato la giurisdizione ordinaria anche sulle controversie circa il valore delle merci importate ai fini dell'applicazione dei tributi doganali, e ciò in quanto all'amministrazione sono demandati solo apprezzamenti tecnici secondo criteri predeterminati dalla legge; essa cioè non è chiamata a formulare scelte e valutazioni secondo criteri di discrezionalità amministrativa (cfr. dec. 8 luglio 1972, n. 2296, in questa *Rassegna* 1973, I, 340, con nota di FAVARA, *Apprezzeramenti tecnici della Pubblica Amministrazione e giurisdizione ordinaria, in relazione al contenzioso doganale*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 19 maggio 1978, n. 570 - Pres. Pescatore - Est. Menichini - Ricci (avv. Dallari) c. Comune di Ravenna (avv. Guerra e Corallo) - Appello avverso T.A.R. Emilia Romagna 12 febbraio 1978, n. 73.

**Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Spiaggia e terra - Delimitazione - Omissione da parte dell'Amministrazione - Possibilità di autonomo accertamento e valutazione da parte del Giudice - Sussiste.**

*Oltre al lido contribuisce a costituire il demanio marittimo anche la spiaggia, intesa come quel tratto di terra contiguo al lido che non ha normalmente confini determinati, essendo la sua stessa esistenza collegata*

*alla natura dei luoghi, e, in ispecie, ai fenomeni di avanzamento e regressione del mare; tale variabilità, che sovente comporta che l'Amministrazione non abbia potuto provvedere alla esatta delimitazione del demanio marittimo, consente all'Autorità giurisdizionale che debba pronunciarsi su un atto di diniego di licenza di costruzione, di basare le determinazioni di competenza su obiettivi elementi istruttori sottoposti al suo giudizio e idonei ad individuare detta delimitazione (1).*

(1) Le SS.UU. della Suprema Corte con decisione 3 maggio 1971, n. 1272 (in *Foro It.*, 1972, I, 1775) hanno indicato i criteri per stabilire l'appartenenza di un'area rivierasca al demanio marittimo: a) l'area deve essere normalmente coperta dalle mareggiate ordinarie; b) anche se non esposta alle mareggiate ordinarie, l'area deve essere stata in passato sommersa e allo stato utilizzabile per uso marittimo; c) l'area deve comunque essere adibita ad usi attinenti alla navigazione. Sono stati così qualificati pertinenze del demanio marittimo gli argini a mare, costruiti per il contenimento delle mareggiate.

Più specificamente il T.A.R. dell'Abruzzo nella dec. 11 maggio 1976 (in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, 1976, I, 2514) ha considerato parte integrante della spiaggia anche gli arenili, i quali assumono una propria caratteristica pertinenziale nel caso di recesso del mare di modeste proporzioni, senza che, peraltro, possa dubitarsi anche in tal caso della loro natura di bene demaniale.

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA, 7 marzo 1978, n. 73 - Pres. Laschena - Est. Allegretta - Del Curatolo (avv. Albrizio) c. A.N.A.S. (avv. Stato Rotunno), Ministero lavori pubblici ed altro (n.c.) e Comune di Trani (avv. Dalfino).**

**Opere pubbliche - Demanio stradale - Progetto di variante di una strada statale - Piano regolatore - Necessità di coordinamento - Effetti.**

*In considerazione del carattere immediatamente vincolante ed inderogabile delle statuizioni e previsioni del piano regolatore generale, sia per quanto concerne le prescrizioni di zona che per le localizzazioni, anche in relazione alle opere pubbliche statali (che realizzano interessi pubblici specifici i quali vanno coordinati peraltro con l'interesse urbanistico di cui è portatore il Comune che ha adottato il piano regolatore), va pronunciata la illegittimità di un provvedimento con cui il Ministero dei lavori pubblici abbia approvato un progetto di variante di una strada statale che indichi un tracciato in contrasto con le previsioni di piano regolatore e prima che venga approvata la variante al piano regolatore stesso da concordare con gli organi comunali e regionali interessati (1).*

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO, Sez. I, 12 aprile 1978, n. 343 - Pres. Tozzi - Est. Elefante - Centro geriatrico « Giovanni XXIII » di Viterbo (avv. Mazzocchi) c. A.N.A.S. e Prefetto di Viterbo (avv. Stato Favara).

**Opere pubbliche - Approvazione di progetto - Piano regolatore - Necessità di coordinamento - Sussiste - Effetti - Applicabilità dell'art. 81 d.P.R. 616/1977.**

**Opere pubbliche - Strade - Raccordi fra rete autostradale e centri abitati - A.N.A.S. - Competenza ex legge 729/1961.**

*L'approvazione di un progetto di opera pubblica statale, emanata in violazione di un piano regolatore generale, è affetta da illegittimità ove non si sia provveduto preventivamente: a) a mettere in moto e perfezionare il meccanismo atto a realizzare una variante al piano; b) oppure, qualora manchi l'intesa con le Autorità locali, a promuovere l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita l'apposita Commissione interparlamentare, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (2).*

*L'art. 13 della legge 24 luglio 1961 attribuisce all'A.N.A.S. la competenza per la realizzazione di raccordi fra la rete autostradale e i maggiori centri abitati che siano direttamente interessati alla rete stessa pur restandone distanziati (3).*

---

(1-3) Interessanti decisioni applicative della disciplina introdotta dal d.P.R. 616/1977 (art. 81, 2°, 3° e 4° comma) circa i rapporti fra opere da eseguirsi da amministrazioni statali e prescrizioni e vincoli degli strumenti urbanistici ed edilizi. Cfr. anche T.A.R. Lazio, I Sez., 29 giugno 1977, n. 672 (in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1977, I, 2003); 11 gennaio 1978, n. 54 (ivi, 1978, I, 426).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO, Sez. I, 19 aprile 1978, n. 382 - Pres. Tozzi - Est. Mastrocola - Terlizzi Sandulli (avv. Tomaselli) c. Direzione Provinciale Tesoro di Roma (avv. Stato Favara).

**Pubblico impiego - Stipendi, assegni e indennità - Indebito pagamento di emolumenti - Ripetizione - Presupposti - Necessità della motivazione - Effetti.**

*Qualora a seguito di annullamento implicito o esplicito degli atti amministrativi in base ai quali venne disposto un indebito pagamento, l'Amministrazione disponga il recupero delle somme indebitamente corrisposte, essa deve esternare le ragioni che motivano il provvedimento stesso nel tempo, nei modi e in considerazione delle particolari condizioni del soggetto tenuto in ipotesi alla restituzione; in difetto di tale motivazione, il provvedimento di recupero è viziato da illegittimità (1).*

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO, Sez. I, 10 maggio 1978, n. 418 - Pres. Tozzi - Est. Ferrari - Cascià (avv. Moricca) c. Direzione Provinciale Tesoro di Roma (avv. Stato Ferri).

**Pubblico impiego - Stipendi, assegni e indennità - Indebito pagamento di emolumenti - Ripetizione - Presupposti - Buona fede del percipiente - Mancata risposta a specifica richiesta dell'Amministrazione - Esclude la buona fede.**

*Qualora di fronte ad una espressa richiesta dell'Amministrazione, volta ad accertare se un soggetto si sia rioccupato presso un'altra Amministrazione pubblica in epoca successiva al pensionamento, nessuna risposta venga fornita dall'interessato inducendo così in errore l'Amministrazione nella erogazione di emolumenti non dovuti, va esclusa la buona fede del percipiente (2).*

---

(1-2) Massime entrambe esatte e da condividere. Cfr., in termini, Sez. IV, 13 dicembre 1977, n. 1189 (in *Il Consiglio di Stato*, 1977, I, 1870); T.A.R. Lazio, I Sez., 15 febbraio 1978, n. 185 (in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1978, I, 882).

Lo stesso T.A.R. del Lazio, I Sez., con dec. 8 marzo 1978, n. 241 (*ivi*, 1978, I, 1305) ha escluso che decorra il termine decennale di prescrizione dell'azione dell'amministrazione per il recupero di somme indebitamente erogate ad un proprio dipendente allorché si sia verificata una valida causa di sospensione della prescrizione stessa, che ben può rinvenirsi anche nell'illecito operato del debitore, costituito da una inesatta dichiarazione circa la rispettiva posizione lavorativa, e rilevante ai sensi dell'art. 2941, n. 8, c.c.

Sulla esigenza della motivazione del provvedimento di recupero cfr. anche T.A.R. Abruzzo, 11 gennaio 1978, n. 18 (*ivi*, 1978, I, 1133); Ad. Pl. 30 marzo 1976, n. 1 (in *Il Consiglio di Stato*, 1976, I, 273); Sez. IV, 11 luglio 1978, n. 703 e 26 luglio 1978, n. 762 (*ivi*, 1978, I, 1049 e 1076).

La decorrenza di un lasso di tempo superiore a quello normalmente necessario a compiere la procedura di ripetizione di emolumenti non dovuti, con imputazione del ritardo ascrivibile non solo al soggetto che ha riscosso gli emolumenti ma anche all'amministrazione, comporta anch'essa la illegittimità del recupero (cfr. Sez. IV, 7 marzo 1978, n. 168, in *Il Consiglio di Stato*, 1978, I, 347).

## GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 aprile 1978, n. 1608 - Pres. Rossi - Est. Carnevale - P. M. Gentile (conf.) - Compagnia Carenante del Porto di Genova (avv. Uckmar) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cascino).

**Imposta e tasse in genere - Imposta generale sull'entrata - Azione di rimborso - Legittimazione attiva - Contribuente di diritto - Compete - Avvenuto esercizio della rivalsa - Irrilevanza.**

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 6; c.c., art. 2033).

*La legittimazione attiva per la domanda di rimborso spetta fundamentalmente al contribuente di diritto che ha eseguito il pagamento; quando, eccezionalmente, si riconosca la legittimazione anche al contribuente di fatto che ha subito la rivalsa (ipotesi dell'I.G.E.), questa non esclude la legittimazione del contribuente di diritto (1).*

(*Omissis*). — L'azione con cui il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria — sul presupposto che l'imposta da lui pagata non sia, per qualsiasi causa, dovuta — chiede la condanna dell'ente impositore al rimborso della somma da questo indebitamente riscossa s'inquadra indubbiamente nello schema della ripetizione dell'indebito oggettivo (art. 2033 cod. civ.).

La *condictio indebiti* — tendendo ad impedire la consolidazione degli effetti di un atto di attribuzione patrimoniale compiuto senza una valida causa giustificatrice e, conseguentemente, a rimuovere l'ingiustificato spostamento patrimoniale verificatosi, in conseguenza di tale atto, tra la sfera giuridica del *solvens* e la sfera giuridica dell'*accipiens* — non può non svolgersi tra gli stessi soggetti — in posizione invertita — tra i quali

---

(1) Decisione da condividere sul punto deciso. Senza dubbio la domanda di rimborso può essere proposta dal titolare dell'obbligazione che abbia eseguito il pagamento. Più delicato è il problema se la legittimazione debba spettare soltanto a questo.

Per l'imposta di registro la norma, che sembrerebbe di portata generale, dell'art. 141 prescrive che sia esibita la quietanza, e ciò non tanto come prova del pagamento, ma più tosto come certificazione della legittimazione almeno per l'ipotesi che esistano più obbligati fra i quali uno soltanto ha eseguito il

è intervenuto l'atto di attribuzione patrimoniale privo di un idoneo titolo giustificativo.

La legittimazione passiva rispetto all'azione di ripetizione di indebito spetta, quindi, al destinatario di tale atto di attribuzione patrimoniale (*accipiens*), nella sua qualità di soggetto passivo del rapporto avente come contenuto l'obbligazione di restituzione dell'indebito; e, correlativamente, la legittimazione attiva spetta all'autore del medesimo atto (*solvens*), quale soggetto attivo del detto rapporto obbligatorio.

Il soggetto — che, quale soggetto passivo dell'obbligazione tributaria che si assume inesistente, ha eseguito il pagamento dell'imposta — è, conseguentemente, legittimato ad agire nei confronti dell'ente impositore per ottenere il rimborso della somma da lui pagata a titolo di imposta non dovuta.

Lo stesso principio non può non trovare applicazione anche in tema di ripetizione di somme indebitamente corrisposte dal soggetto passivo del rapporto tributario a titolo di I.G.E.

Nel sistema di tale imposta, quale risulta dalla relativa legge istitutiva 19 giugno 1940, n. 762, soggetto passivo dell'obbligazione tributaria era, infatti, colui a cui favore si verificava l'entrata, cioè l'atto economico costituente il presupposto del tributo (art. 6 legge citata).

Al medesimo soggetto, in quanto autore di un pagamento di imposta che si assuma non giustificato da una idonea *causa solvendi*, non può quindi disconoscersi la legittimazione ad agire per la ripetizione della somma indebitamente pagata.

Sulla legittimazione non può spiegare alcuna influenza — nel senso di escluderla, come ha invece erroneamente ritenuto la Corte del merito — l'esercizio, da parte del soggetto passivo dell'obbligazione tributaria (c.d. contribuente di diritto), della rivalsa nei confronti di chi avesse eseguito il versamento dei compensi o dei corrispettivi costituenti l'entrata imponibile (c.d. contribuente di fatto).

---

pagamento. È stato infatti affermato (Cass., 6 marzo 1974, n. 600, in questa *Rassegna*, 1974, I, 691) che non è legittimato alla domanda di rimborso il coobbligato che non ha pagato direttamente l'imposta, se pure ha rimborsato la quota di sua spettanza all'autore del pagamento.

Ciò implica d'un canto che l'Amministrazione deve essere posta al sicuro dal rischio che, ammettendo una doppia legittimazione, il rimborso eseguito possa essere contestato da altro soggetto che vanti lo stesso diritto, d'altro canto che sono sempre irrilevanti per la Finanza i rapporti extra tributari di regresso sia fra coobbligati sia, più ancora, fra obbligato e terzi. Tutto ciò è per l'appunto escluso quando si pretende l'allegazione della quietanza (v. *Relazione Avv. Stato*, 1970-75, II, 626). Pertanto se può ammettersi che il contribuente di fatto intervenga nel giudizio promosso per il rimborso dal contribuente di diritto, seria perples-

Mediante la rivalsa — configurabile come un diritto di regresso di natura privatistica — veniva, infatti, regolato dalla legge istitutiva dell'I.G.E., a particolari fini, il fenomeno economico della traslazione dell'imposta dal contribuente percosso (cioè dal soggetto passivo dell'obbligazione tributaria) al contribuente inciso (cioè al soggetto che, pur essendo estraneo al rapporto giuridico di imposta, sopporta nel proprio patrimonio l'onere economico del tributo), del quale l'ordinamento giuridico normalmente si disinteressa.

Ma la relativa normativa, concernente un aspetto secondario della disciplina dell'imposta generale sull'entrata, non influiva nel rapporto di imposta, avente come esclusivo soggetto passivo il contribuente percosso (c.d. contribuente di diritto), tanto che l'obbligo di costui di corrispondere il tributo non era in alcun modo influenzato dall'inesistenza del diritto di rivalsa o dall'impossibilità per ragioni di fatto o di diritto, di esercitarla (v. sent. 14 ottobre 1963, n. 2737; sent. 24 marzo 1962, n. 598; sent. 5 aprile 1960, n. 765; sent. 25 settembre 1953, n. 3067).

L'art. 6 della detta legge — stabilendo che l'imposta era dovuta allo Stato da colui a cui favore si verificava l'entrata, con diritto a rivalsa su chi eseguiva il versamento dei compensi o corrispettivi che la costituivano — prevedeva il sorgere di due rapporti: quello di imposta, rispetto al quale aveva esclusiva rilevanza il presupposto dell'entrata, e quello relativo al diritto di rivalsa, avente come necessario antecedente logico-giuridico l'esistenza dell'altro rapporto (v. sent. 10 agosto 1963, n. 2261).

Se l'espreso riconoscimento del diritto di rivalsa nei confronti del c.d. contribuente di fatto può giustificare, come questa Corte Suprema ha avuto più volte occasione di affermare, l'intervento di costui nel giudizio per ottenere il rimborso delle somme indebitamente pagate, promosso contro l'Amministrazione delle Finanze dal debitore dell'imposta, cioè da colui a cui favore si era verificata l'entrata (sent. 12 febbraio 1958, n. 428), o la surrogazione del contribuente di fatto al contribuente di diritto, per

---

sità destano le altre pronuncie che riconoscono al contribuente di fatto il potere di agire, senza il contraddittorio dell'autore del pagamento, in surrogazione o anche in via principale; in tal caso verrebbe, oltre tutto, decisa, nei confronti dell'Amministrazione a ciò totalmente estranea, la sussistenza e la regolarità del rapporto di regresso, cosa che potrebbe pregiudicare il diritto dell'autore del pagamento. E proprio perché il rapporto di rivalsa è irrilevante sul rapporto di imposta (anche ai fini di ipotetici arricchimenti), sarebbe buona norma escludere in ogni caso la doppia legittimazione riservando la legittimazione stessa al solo contribuente di diritto autore del pagamento che ciò dimostri con il possesso della quietanza.

l'eventualità che questi non l'avesse esercitata, nell'azione diretta ad ottenere dallo Stato la restituzione dell'indebito (sent. 12 novembre 1960, n. 3021), o l'esercizio dell'azione di ripetizione d'indebito anche da parte dello stesso contribuente di fatto, subentrato, per effetto dell'adempimento dell'obbligo del rimborso, nella posizione che, in conseguenza del pagamento aveva nei confronti dello Stato (sent. 17 giugno 1967, n. 1427), tuttavia l'autonomia dei due rapporti, e soprattutto, i principi sulla ripetizione dell'indebito oggettivo e sull'obbligazione tributaria relativa all'I.G.E., avanti richiamati, inducono ad escludere che possa negarsi la legittimazione del contribuente di diritto ad agire per la ripetizione delle somme indebitamente pagate a titolo di imposta non dovuta.

Il riconoscimento di tale legittimazione — fondata sulla qualità di soggetto passivo del rapporto tributario e di *solvens* dell'imposta che si assume non dovuta — non comporta, diversamente da quanto ha affermato la Corte del merito, un arricchimento senza causa del contribuente di diritto, il quale — secondo la stessa Corte — in caso di successo dell'azione di ripetizione, verrebbe a conseguire due volte il rimborso delle somme pagate a titolo di I.G.E.

L'arricchimento ingiustificato del contribuente di diritto che, oltre ad avere esercitata la rivalsa nei confronti del contribuente di fatto, abbia ottenuto dallo Stato il rimborso della somma indebitamente pagata a titolo di imposta si può verificare, infatti, soltanto eventualmente, e cioè nella ipotesi in cui il medesimo contribuente di diritto, non adempiendo l'obbligazione di rimborso della somma indebitamente pagatagli a titolo di rivalsa dal contribuente di fatto, non restituisca a quest'ultimo la detta somma.

L'arricchimento ingiustificato sarebbe, quindi, un effetto non già dell'utile sperimento della *condictio indebiti* da parte del contribuente di diritto nei confronti dello Stato, ma del mancato adempimento dell'obbligazione di restituzione dell'indebito sorta, a carico del medesimo contribuente di diritto e a vantaggio del contribuente di fatto, dal pagamento, eseguito dal secondo in favore del primo, di una somma non dovuta, stante l'inesistenza dell'obbligo di rivalsa in conseguenza dell'inesistenza dell'obbligazione tributaria che ne costituiva il necessario presupposto logico-giuridico (o — ciò che, sul piano effettuale, è lo stesso — del mancato esercizio, da parte del contribuente di fatto nei confronti del contribuente di diritto, dell'azione di ripetizione di indebito). Ora questi fatti, attenendo esclusivamente al rapporto sorto tra i detti soggetti in funzione della rivalsa, non sono idonei a produrre alcun effetto nell'ambito dell'autonomo rapporto tributario intercorso tra il contribuente di diritto e lo Stato.

Il ricorso deve, conseguentemente, essere accolto. — (*Omissis*).

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 aprile 1978, n. 1965 - Pres. Mirabelli - Est. Sensale - P. M. Caristo (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Cavalli) c. Lorenzini (avv. Punzi).

**Imposte e tasse in genere - Azione in sede ordinaria - Costituzione dell'Amministrazione che aderisce alla domanda - Sentenza di accoglimento - Soccombenza dell'Amministrazione - Impugnazione della sentenza - Ammissibilità.**

*L'Amministrazione finanziaria convenuta che abbia aderito alla domanda del contribuente e sia rimasta soccombente nel giudizio può impugnare la sentenza senza incorrere in preclusioni (1).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 ottobre 1978, n. 4398 - Pres. Bologna - Est. Lipari - P. M. Pedace (conf.) - Soc. Servizio Segnalazioni Stradali c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cavalli).

**Imposte e tasse in genere - Azione in sede ordinaria - Costituzione dell'Amministrazione che aderisce alla domanda - Sentenza di accoglimento - Impugnazione dell'Amministrazione - Ammissibilità.**

*L'Amministrazione finanziaria convenuta che abbia aderito alla domanda del contribuente può impugnare validamente la sentenza ad essa sfavorevole (2).*

## I

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso, l'Amministrazione finanziaria dello Stato lamenta che la Corte di merito ha ritenuto inammissibile il suo appello, sul presupposto che la sentenza oggetto di gravame era stata conforme alle conclusioni assunte dalla stessa Amministrazione, con la condanna di essa al rimborso a favore del Lorenzini della somma di L. 45.152.384, invece che di L. 51.747.645, come egli aveva chiesto.

Sostiene la ricorrente che il suo appello doveva ritenersi ammissibile, poiché il principio di stretta legalità vigente in materia fiscale priva l'Am-

---

(1-2) Decisioni di molto interesse che, con varie argomentazioni assai persuasive, hanno affermato l'ammissibilità dell'impugnazione proposta dall'Amministrazione finanziaria che nel giudizio conclusosi con la sentenza sfavorevole non aveva contrasto la domanda dell'attore o ad essa aveva aderito.

ministrazione di ogni potere di disposizione circa l'esercizio della pretesa tributaria, con la conseguenza dell'assoluta irrilevanza all'atteggiamento assunto, rispetto ad essa, dall'Amministrazione nel processo.

Aggiunge, in subordine, che le preclusioni poste dall'art. 345 c.p.c. non si estendono alle eccezioni semplici e che la proposizione, con l'appello, di ragioni non fatte valere in via di eccezione nel giudizio di primo grado non dà luogo a *mutatio libelli*. Conclude osservando che la Corte romana, ritenuto ammissibile l'appello, avrebbe dovuto accoglierlo nel merito, in quanto l'I.G.E. non è compresa nella previsione della norma agevolativa, di cui all'art. 8, primo comma, della legge 24 luglio 1961, n. 729.

La censura, con la quale si denuncia la violazione degli artt. 100 e 339 c.p.c., anche non espressamente richiamati, va accolta in base ad argomentazioni giuridiche in parte diverse da quelle contenute nel ricorso.

Deve, innanzi tutto, precisarsi che l'Amministrazione convenuta in giudizio dal Lorenzini, che ne chiedeva la condanna al rimborso di una somma di denaro versata a titolo di I.G.E., sul presupposto dell'applicabilità a tale tributo della esenzione prevista dall'art. 8 della legge 24 luglio 1961, n. 729, non ha proposto una domanda di condanna in proprio danno che dovesse essere corrispondenza nella pronuncia giudiziale (il cui contenuto di risposta va considerato in relazione alla domanda dell'attore); ma ha riconosciuto giuridicamente fondata la pretesa fatta valere contro di essa, chiedendo tuttavia che la propria condanna fosse limitata al pagamento di una somma inferiore a quella domandata.

Nell'ambito di siffatta situazione processuale, si deve stabilire se l'Amministrazione, malgrado l'adesione alla pretesa dell'attore, fondata sulla interpretazione che aveva creduto di dare alla norma di esenzione, potesse sostenerne, con l'atto d'appello, la tesi opposta, nel frattempo affermata da varie decisioni di questa Corte: se, cioè, fosse titolare di un interesse ad impugnare, giuridicamente riconoscibile.

Questa Corte, ha più volte avvertito (cfr. le sentenze n. 2790 del 15 luglio 1975, n. 2619 del 5 luglio 1975, n. 2868 del 28 luglio 1969 e n. 929 del 3 aprile 1971) che, mentre l'interesse ad agire ha natura sostanziale e costituisce una condizione di proponibilità della domanda giudiziale, l'interesse ad impugnare ha carattere strettamente processuale, sì che l'esistenza dell'uno non postula necessariamente quella dell'altro; e ne ha tratto la conclusione che il potere d'impugnazione, ancorché teleologicamente connesso con l'azione, se ne differenzia dal punto di vista dell'oggetto, che è quello di eliminare una soccombenza. Pertanto, anche quando l'azione è esercitata o potrebbe essere esercitata in materia di diritti indisponibili ed imprescrittibili, una volta in presenza di un determinato provvedimento che si assume lesivo, rientra nel potere dispositivo della parte provocare il giudizio del giudice superiore col rispetto dei modi e dei termini di legge (Cass., 5 novembre 1975, n. 3707).

Se l'unico presupposto del potere d'impugnazione è costituito dalla soccombenza e se la natura dell'interesse ad impugnare toglie ogni rilevanza alla disponibilità o indisponibilità del diritto in contestazione, l'indagine dev'essere focalizzata sul concetto di soccombenza.

A tal fine, occorre premettere che il cittadino ha il generale obbligo giuridico di osservare spontaneamente la legge sostanziale che regola i rapporti privati (di attuare, cioè, il diritto oggettivo non coattivamente, ma con la sua naturale iniziativa) e che la giurisdizione civile si configura, perciò, come un'attività dello Stato sostitutiva e surrogatoria, diretta a realizzare i diritti rimasti insoddisfatti. L'instaurazione della lite giudiziaria, che costituisce il momento patologico del diritto oggettivo ed il modo anormale di realizzazione del diritto soggettivo, postula, quindi, una situazione conflittuale fra soggetti, pre-processuale, che ha ad oggetto più o meno immediato un bene della vita e che insorge a causa della mancata osservanza spontanea del diritto oggettivo da parte di un soggetto.

Coloro, che quel bene si contendono, sono titolari dell'azione, quale diritto ad ottenere dal giudice che provveda nei riguardi della situazione controversa, mediante l'attuazione della norma ad essa applicabile, in virtù della quale il bene conteso dovrà essere riconosciuto ad un soggetto e negato all'altro; e quest'ultimo, per effetto della decisione, nella quale le concrete posizioni delle parti troveranno la loro determinazione, risulterà il responsabile del conflitto che il giudice è stato chiamato a dirimere.

Come il conflitto precede l'instaurazione della lite giudiziaria, così la responsabilità per l'insorgere di essa e per il conseguente ricorso al giudice va riferita ad un momento anteriore.

Ora, il fondamento della responsabilità del processo va individuato nel così detto principio di causalità, del quale la soccombenza costituisce soltanto un elemento rivelatore, che consente di risalire, attraverso un processo d'induzione, al fatto causativo del giudizio, per identificarsi la parte soccombente, cioè quella a carico della quale viene emesso il provvedimento richiesto dalla controparte, con quella che, lasciando insoddisfatta una pretesa riconosciuta fondata (o azionando una pretesa riconosciuta infondata), abbia dato causa alla lite (Cass., 19 aprile 1975, n. 1507; 15 novembre 1973, n. 3030; 11 marzo 1972, n. 697; 24 novembre 1971, n. 3422; 15 aprile 1971, n. 1063).

Ne consegue che, al fine d'individuare il soggetto che ha dato causa al processo e che di regola è il soccombente (cioè colui a sfavore del quale il processo di legge viene attuato), nessuna rilevanza può riconoscersi all'atteggiamento assunto nel processo dalle parti rispetto al bene conteso, che può essere d'indifferenza, come nella ipotesi di contumacia, ed anche di adesione alla pretesa contraria.

In questo quadro vanno collocate talune decisioni, con le quali si è ritenuto che il riconoscimento del debito da parte del convenuto non esclude la soccombenza, da riferirsi non già alla contestazione (nel giudizio) del debito, ma al fatto oggettivo dell'inadempimento dell'obbligazione (Cass., 23 giugno 1972, n. 2127; 22 dicembre 1970, n. 2742; 24 marzo 1969, n. 934); che la soccombenza, da intendersi in senso non meramente formale, non è influenzabile di un comportamento meramente remissivo della parte che si affida alla Giustizia (Cass., 15 marzo 1973, n. 736) che è soccombente la parte condannata a pagare una somma che avrebbe dovuto pagare prima del giudizio, anche se essa corrisponda a quella indicata dal debitore piuttosto che a quella pretesa dal creditore (Cass., 19 febbraio 1973, n. 496): che, infine, la condanna alle spese è legata alla posizione obiettiva di soccombenza e non già all'atteggiamento soggettivo di resistenza attiva alla pretesa avversaria (Cass., 13 ottobre 1959, n. 2806; 15 dicembre 1960, n. 3259).

Quanto precede postula che si tratti di lite non necessaria, nel senso che l'attuazione del diritto oggettivo, con l'attribuzione all'avente diritto del bene in contestazione, potrebbe avvenire indipendentemente e al di fuori del processo. Quanto invece, a prescindere dall'atteggiamento della controparte, destinataria della pretesa, il bene richiesto non può essere ottenuto se non con lo strumento necessario ed insostituibile del processo e della pronunzia giudiziale, il convenuto non può essere considerato soccombente, data l'assoluta ininfluenza del suo comportamento rispetto alla instaurazione del processo, sicché con riguardo al momento anteriore, in cui manca o è irrilevante il contrasto, non potrebbe essere tenuto a rispondere dell'insorgere della controversia (cfr. Cass., 17 giugno 1955, n. 1868, in ipotesi di azione per il cambio di alloggio ai sensi dell'art. 4 della legge 23 maggio 1950, n. 253). Pertanto, solo nei casi di giudizio necessario nel senso sopra detto, ai fini della soccombenza rileva il comportamento processuale della parte che assuma un atteggiamento di resistenza concreta alla pretesa attrice (Cass., 13 ottobre 1959, n. 2806; v. pure, Cass., 3 maggio 1974, nn. 1238 e 1239).

La conclusione, cui logicamente si perviene, è che il convenuto, il quale, come nella specie l'Amministrazione delle Finanze, riconosca fondata la pretesa dell'attore, ha interesse ad impugnare la sentenza che tale pretesa abbia accolto, poiché egli, nella determinazione che le posizioni delle parti in essa assumono, è soccombente malgrado l'atteggiamento di adesione tenuto nel processo, per non avere spontaneamente soddisfatto quella pretesa, come poteva, e per avere reso indispensabile il ricorso al giudice.

Il principio, nella specie, riceve ulteriore sostegno della circostanza che l'adesione alla domanda si fondava sulla interpretazione di norme giuridiche e non condizionava, quindi, in nessun modo la pronunzia del

giudice, la quale non può essere data *contra ius*. Infatti, il fondamentale principio *iura novit euria* — salva la possibilità di deroga delle parti a norme dispositive — così come non vincola il giudice all'interpretazione di norme, data dalla parte, così non preclude a questa di prospettare, con i mezzi che l'ordinamento appresta, una interpretazione a sé favorevole, pur avendo, nel precedente grado, riconosciuto il fondamento della pretesa attrice ad una diversa interpretazione della norma stessa (cfr., su tale punto, Cass., 26 ottobre 1973, n. 2768).

La impostazione della proposta questione nel quadro dell'interesse ad impugnare e la soluzione di essa in senso favorevole alla ricorrente assorbono l'esame delle tesi subordinatamente prospettate nel ricorso. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — 1. - Disputandosi tra Amministrazione delle finanze e contribuente se l'esenzione tributaria prevista dall'art. 8 della legge n. 729 del 1961 sulle costruzioni autostradali concernesse anche l'I.G.E. che era stata trattenuta dalla stazione appaltante, e fattasi attrice la società appaltatrice per ottenere il rimborso della relativa somma, la finanza, orientatasi per una interpretazione della norma favorevole al contribuente, aderiva alla domanda attrice senza esplicitare alcuna difesa per paralizzare il preteso diritto all'esenzione. Ed il tribunale, escluso che si fosse verificata una ipotesi di cessazione della materia del contendere, non essendo stato effettuato il rimborso, accoglieva la domanda.

Ma, avendo questa Corte Suprema accolto una interpretazione di segno contrario, l'amministrazione ha ritenuto di potere proporre impugnazione che la Corte d'appello ha considerato ammissibile, accogliendola e negando che l'esenzione in oggetto si estenda all'I.G.E.

Il contribuente censura la sentenza dei giudici romani in via principale per avere ritenuto ammissibile l'appello (1° mezzo), ed in linea subordinata per avere negato che spettasse l'esenzione (2° mezzo).

2. - Il ricorso è infondato.

Con il primo motivo, denunciando la violazione degli artt. 166 e 167 c.p.c. si deduce che la Corte d'appello avrebbe dovuto dichiarare la inammissibilità dell'impugnazione, perché ricorrevano tutti i requisiti della cessazione della materia del contendere.

Si aggiunge che non potrebbe negarsi valore al riconoscimento della pretesa della ricorrente effettuato dall'Avvocatura dello Stato, priva del potere di disporre del diritto patrimoniale in contestazione, in quanto dalla comparsa di risposta risultava chiaramente che tale riconoscimento, sia pure tramite l'Avvocatura, era stato operato direttamente dall'Amministrazione finanziaria.

La succinta motivazione della Corte di appello ha colto il nucleo del problema (che non si pone rispetto agli artt. 166 e 167 c.p.c. e richiamati nell'epigrafe del motivo, riflettenti la costituzione del convenuto e il contenuto della comparsa di risposta, e non comportanti l'affermazione del principio generale che la domanda debba essere accolta quando il convenuto non vi si oppone). L'accoglimento della domanda presuppone che la pretesa sia fondata in fatto e in diritto; e mentre la prova dei fatti può conseguirsi a seguito della loro pacificità per mancata contestazione, l'interpretazione del diritto (indisponibile) resta affidata al giudice che deve verificare se l'ordinamento attribuisce al soggetto la posizione azionata. Rispetto all'esenzione al contribuente fa carico la prova della sussistenza dei presupposti di una fattispecie astrattamente idonea, secondo il diritto vigente, a paralizzare l'obbligazione tributaria già venuta ad esistenza; i fatti devono cioè correlarsi ad una situazione normativa che contempli la esenzione medesima.

Vi sono dei casi nei quali la domanda va rigettata anche nolente il convenuto, perché il processo serve all'attuazione di diritti esistenti, e non alla creazione di diritti nuovi; se dunque il diritto azionato appare carente di un elemento considerato essenziale alla sua esistenza, o se addirittura una certa situazione non è contemplata dalla legge come diritto, il giudice è tenuto a dichiararlo inesistente anche se il convenuto non rileva la carenza di presupposti, formulando all'uopo una eccezione (impropria). Va distinta, infatti, la situazione dell'attore che non può pretendere di vedere accolta una domanda se non sussistano gli elementi di diritto (e di fatto) che la sorreggono, e dell'attore cui il convenuto non oppone, mediante l'eccezione in senso proprio, fatti ad efficacia impeditiva ed estintiva, dei quali il giudice non può tenere conto d'ufficio.

Rispetto a diritti disponibili il comportamento processuale delle parti assume certamente rilievo; ma a conclusioni opposte deve pervenirsi quando si verta in materia di diritti indisponibili.

È fuori dubbio che in materia fiscale vige il principio della stretta legalità, il quale non solo impone l'obbligo indiscriminato di tutti i contribuenti di provvedere al pagamento delle imposte, ma correlativamente toglie all'amministrazione ogni potere di disporre circa l'esercizio della pretesa tributaria che è sempre obbligatoria.

Ne consegue, perciò, che la convenuta amministrazione ben poteva sostenere, per la prima volta in appello, in via di semplice difesa, che il diritto all'esenzione non trovava fondamento nella norma di legge invocata.

L'adesione alla domanda non ne importava il necessario accoglimento e l'indisponibilità del diritto giustificava l'interesse all'impugnazione discendente dalla soccombenza.

La stessa questione è stata puntualmente esaminata (in identica fattispecie di controversie sulla spettanza dell'I.V.A.), con elaborata moti-

vazione da una recente sentenza della Sezione (Cass., 27 aprile 1978, n. 1965 che è pervenuta alla medesima conclusione.

Mentre l'interesse ad agire ha natura sostanziale e costituisce condizione di proponibilità della domanda giudiziale, quello ad impugnare ha carattere strettamente processuale e si correla alla soccombenza che intende eliminare (Cass., nn. 2858, 2790 e 2619 del 1975); tale soccombenza giustifica l'impugnazione anche se la pretesa concerne diritti indisponibili (Cass., n. 3707/75).

E la parte soccombente si identifica con quella a carico della quale viene emesso il provvedimento richiesto dalla controparte e che, lasciando insoddisfatta una pretesa riconosciuta fondata, ovvero azionando una pretesa riconosciuta infondata, abbia dato causa alla lite (Cass., nn. 1507/75, 3030/73, 697/72, 3432, 1063/71).

Ne consegue che la soccombenza va riscontrata obiettivamente, a prescindere dall'atteggiamento assunto dalle parti rispetto al bene della vita conteso, che può essere di indifferenza, come nell'ipotesi di contumacia, o anche di adesione alla pretesa contraria (cfr. Cass., nn. 2806/59, 3259/60, 496, 736/73, 2127/72, tutte in tema di enucleazione del concetto di soccombenza).

L'ammissibilità dell'appello nel caso di specie poggia a un duplice ordine di ragioni.

Da un lato il convenuto, il quale, come è accaduto per l'amministrazione delle finanze, riconosca fondata la pretesa dell'attore, ha interesse ad impugnare la sentenza che tale pretesa abbia accolto perché è soccombente malgrado l'atteggiamento di adesione tenuto nel processo, per non avere spontaneamente soddisfatto quella pretesa rendendo indispensabile il ricorso al giudice e la stessa prosecuzione del processo (sicché ben a ragione è stato escluso che nel caso di specie si fosse verificata la cessazione della materia del contendere, essendosi dichiarata pronta la finanza a restituire il tributo, che si assumeva riscosso indebitamente, ma non avendovi in concreto provveduto).

Dall'altro, come si è accennato non si trattava di far valere diritti disponibili o di riconoscere fatti essenziali per l'attribuzione del diritto, ma veniva in considerazione la interpretazione di norme giuridiche indisponibili rispetto alle quali l'atteggiamento delle parti non poteva condizionare il giudice che non è vincolato alla esegesi da queste proposta essendo sempre consentito a ciascuna parte di prospettare, con i mezzi che lo ordinamento appresta, una ricostruzione del diritto obiettivo da cui può trarre vantaggio, pur avendo nel precedente grado riconosciuto il buon fondamento di una meno favorevole interpretazione (Cass., n. 2768/73).

La obbligatorietà della pretesa fiscale imponeva invero all'amministrazione di tutelare le proprie ragioni quali emergevano dalla interpreta-

zione giurisprudenziale di questo S. C. ad essa favorevole e di cui non aveva tenuto conto nel corso del giudizio di primo grado.

La mancata contestazione della domanda da parte dell'interessato non vale di per sè a rendere legittima la pronuncia di accoglimento se la pronuncia stessa risulti contraria a disposizioni imperative di legge; e l'interessato in tal caso è legittimato ad impugnare la sentenza.

L'interesse all'impugnazione in questa ipotesi non si commisura sulla rispondenza della pronuncia alle conclusioni formulata da colui che impugna (Cass. 814/68, 2100/70); ma sulla non rispondenza della sentenza medesima al diritto obiettivo, nel riconoscere le fondatezze della pretesa a carico dell'impugnante. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 luglio 1978, n. 3343 - *Pres.* Mirabelli  
*Est.* Granata - P. M. Minetti (conf.). - Soc. Zincar Italia c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cascino).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Provvedimento dell'ufficio sulla spettanza di agevolazioni - Mancata impugnazione nel termine dell'art. 23 del r.d. 8 luglio 1937 n. 1516 - Irretrattabilità - Successiva pretesa di agevolazione - Inammissibilità.**

*Rientra fra i provvedimenti da gravare nel termine perentorio il provvedimento (decisione amministrativa) con il quale l'Ufficio tributario si pronuncia sulla spettanza di una agevolazione, anche se di validità superiore ad un anno (nella specie decennale) (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso, la società Zincar Italia, denunciando la violazione dell'art. 23 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., critica la decisione della Commissione tributaria centrale per avere ritenuta essa ricorrente decaduta dal potere di impugnare l'atto dell'Ufficio imposte dirette, che aveva accordato l'esenzione decennale di cui all'art. 8 legge 29 luglio 1957, n. 635 con decorrenza (e quindi con scadenza) anteriore a quella spettante, laddove — a suo avviso — l'esenzione competerebbe *ope legis* ai beneficiari e l'Ufficio imposte si limiterebbe ad una mera presa d'atto, contro la quale nessun ricorso alle commissioni tributarie sarebbe possibile, con conseguente

(1) Decisione da condividere. Nelle imposte dirette l'accertamento definisce tutti gli elementi dell'obbligazione tributaria sia sulla misura della base imponibile, sia sull'applicazione della legge ed ha sull'intera materia efficacia preclusiva sia per il contribuente che per l'Ufficio (v. *Relazione Avv. Stato*, 1966, 70, II, 457).

Lo stesso effetto è da riconoscersi ad ogni altro provvedimento, che rientra pur sempre nel concetto ampio di accertamento, che applica la legge al rapporto.

Del tutto diversa, è, come noto, la regola che presiede alle imposte indirette.

inconfigurabilità della decadenza ex art. 23 r.d. del 1937, n. 1516 citato, ravvisata invece dalla Commissione centrale.

La censura è infondata.

L'atto, con cui l'amministrazione finanziaria riconosce spettare al contribuente l'esenzione concessa dalla legge nel concorso di determinati requisiti, concretizza pur sempre, anche quando tali requisiti siano rigidamente predeterminati dalla norma in guisa che non sussista rispetto ad essi alcun margine di apprezzamento discrezionale, un « operato » dell'Ufficio, ai sensi dell'art. 23 citato, in quanto con esso l'amministrazione stabilisce quale, a suo avviso, debba essere il regolamento di quel determinato rapporto tributario, del quale la norma — proprio prevedendone l'esenzione dall'imposizione — postula l'esistenza. Si tratta, cioè, di un provvedimento avente consistenza e natura di « decisione » amministrativa, perché idoneo a risolvere un potenziale conflitto di interessi circa la ricorrenza degli elementi costitutivi della fattispecie legale di esenzione, pur sempre suscettibile, anche quando precisamente delineati, di una qualche implicabilità in ragione anche soltanto della insopprimibile operazione logica di lettura del testo normativo: così ad esempio per quanto concerne, proprio con riferimento alla esenzione in oggetto, il concetto di « novità » dell'impresa (Cass., 1° ottobre 1975, n. 3089; Cass., 21 giugno 1971, n. 1920), ovvero il criterio della sua localizzazione (Cass., 6 luglio 1977, n. 2967) e della sua misura (Cass., 22 giugno 1972, n. 2037) ovvero la individuazione delle categorie ammesse al beneficio (per gli alberghi: Cass., 7 settembre 1970, n. 1244; Cass., 24 maggio 1968, n. 1570; per i ristoranti: Cass., 8 novembre 1976, n. 4092; Cass., 8 giugno 1976, n. 2089; per le imprese di servizi: Cass., 6 ottobre 1977, n. 4261; Cass., 27 luglio 1976, n. 2985); così ancora, appunto, per quanto riguarda la delimitazione dell'arco temporale entro cui il beneficio spetta.

Con la conseguenza che la mancata impugnazione del provvedimento con cui, a suo tempo, l'amministrazione definì il momento iniziale e quello finale del periodo di esenzione spettante alla società oggi ricorrente, impedisce la successiva contestazione del punto, ostandovi la preclusione nascente dal citato art. 23 r.d. 8 luglio 1937, n. 2516. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 luglio 1978, n. 3440, *Pres. Rossi - Est. Lipari - P.M. Del Grosso (conf.)*. - Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi) c. Soc. Minerva (avv. Ricciulli).

**Imposta di registro - Società - Riserve - Utilizzazione per copertura delle perdite - Tassabilità.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 4 e tariffa A, artt. 81 e 85; c.c. artt. 2442, 2446).

*L'utilizzazione delle riserve per reintegrare agli effetti dell'art. 2446 c.c., il capitale diminuito di oltre un terzo in conseguenza di perdite com-*

porta una imputazione a capitale come tale soggetta all'imposta di registro (1).

(*Omissis*). — Secondo l'impugnata sentenza l'utilizzazione delle riserve straordinarie di una società per azioni per ripianare una perdita di capitale sociale (risultante da delibera assembleare) non è soggetta ad imposta proporzionale di registro in quanto: da un lato (e da un punto di vista formale), la relativa delibera non provoca un passaggio, neanche momentaneo, dalla riserva al capitale e quindi ad un aumento di questo, poi che le perdite incidono sul patrimonio e vanno reintegrate in primo luogo con gli elementi attivi di queste senza bisogno di operare il previo trasferimento al capitale o dall'altro (da un punto di vista sostanziale) non potrebbe sostenersi che, comunque l'operazione abbia comportato una trasmissione di ricchezza a titolo oneroso della proprietà, dell'uso o del godimento di un bene perché le riserve non appartengono ai singoli soci, ma alla società sicché la loro destinazione alla reintegrazione del capitale non determina un trasferimento intersoggettivo assoggettabile a tassa proporzionale.

Era accaduto che nel rapporto fra capitale sociale nominale di L. 310 milioni e perdite per L. 211 milioni (superiore ai 2/3 del capitale medesimo) si era verificata l'ipotesi di cui all'art. 2446 cod. civ. Per porre riparo alla situazione l'assemblea deliberò di dimezzare il valore delle azioni (così comprendo la perdita per L. 155 milioni) e di utilizzare 50 milioni della riserva speciale.

L'ipotesi verificatasi in concreto si differenzia strutturalmente dall'aumento di capitale mediante riserve, essendosi fatto ricorso alle riserve medesime per reintegrare le perdite di esercizio; si tratta quindi di stabilire se l'orientamento giurisprudenziale formatosi in tema di aumento (ove si ritenga, come questo S.C. ritiene, di avallare le ragioni giuridiche che lo sorreggono) operi per analogia di *ratio* anche nel caso presente che viene per la prima volta all'esame della Cassazione.

Ne ha lucida consapevolezza la impugnata sentenza la quale, dopo aver puntualizzato il *proprium* del problema giuridico sottoposto al suo esame, riconosce che l'elemento differenziale, rapportato alla norma dell'art. 85 della tariffa all. A, non vale a sostenere la soluzione negativa

---

(1) Questione nuova risolta con approfondita motivazione. Dopo aver ricapitolato con ampiezza di riferimenti, anche in relazione alla vigente legge di registro, la ormai pacifica questione della tassabilità delle riserve imputate ad aumento di capitale a norma dell'art. 2242 c.c. (da ultimo Cass., 6 luglio 1977, n. 2968, in questa *Rassegna*, 1977, I, 696), la pronunzia esattamente rileva che la « modificazione » nell'uso e nel godimento del bene (art. 4 legge di registro del 1923) si verifica egualmente allorché la riserva confluisce nel capitale, anche se non in aumento, per essere utilizzata per reintegrare il capitale (art. 2446 c.c.) diminuito in conseguenza di perdite.

se non si dimostri più radicalmente che l'operazione attuata non costituisce intrinsecamente atto tassabile con imposta proporzionale ex art. 4 ed 8 l. registro, donde la necessità di disattendere l'indirizzo interpretativo di questa Corte che ammette la imposizione proporzionale anche quando si verifica un semplice mutamento nell'uso o nel godimento di un bene.

E se ne rende conto la difesa della società resistente la quale, di fronte al saldo orientamento della giurisprudenza del Supremo Collegio rinuncia a contrastarne il fondamento giuridico e si affida a quegli elementi differenziali che pur non avevano persuaso i giudici di secondo grado (ed in questo senso ha particolarmente insistito nella memoria e nella discussione orale).

All'opposto dalla giurisprudenza in tema di utilizzazione delle riserve prende le mosse la difesa della finanza, chiedendone l'estensione al caso di specie e confutando i due piani argomentativi sui quali è costruita l'impugnata sentenza.

2. - Con l'unico motivo del ricorso l'amministrazione finanziaria, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 85 della tariffa all. A al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 e dell'art. 4 della medesima legge del registro, sostiene la tesi della soggezione ad imposta proporzionale, non esistendo alcuna differenza tra l'ipotesi del trasferimento di riserve in aumento di capitale e del trasferimento di esse a copertura di perdite. L'una e l'altra operazione liberano la società dal debito della riserva verso i soci e provocano, sul piano finanziario, il trasferimento della relativa posta sul conto capitale. Sotto il profilo giuridico anche in questo caso si realizzerebbe un trasferimento attraverso la rinuncia dei soci ad un diritto loro spettante sulla riserva.

Il ricorso è fondato, anche se non tutte le argomentazioni che lo sorreggono sono da condividere.

Determinante al riguardo appare la persistente adesione all'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'aumento di capitale della società per azioni, eseguito mediante la imputazione della parte disponibile delle riserve, ai sensi dell'art. 2442 cod. civ., pur non dando luogo ad una trasmissione di diritti, importa « mutamento » d'uso e di godimento di beni mobili restando assoggettato all'imposta proporzionale di registro (Cass., nn. 2968/77, 2358/72, 42/71, 2146/67, etc.).

Il problema dell'imposizione sull'utilizzazione della riserva ai sensi della legge di registro del 1923 (che la vecchia legge affidava all'interprete, mentre la nuova legge del 1972 — d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 — lo risolve in senso affermativo, come si ricava dal combinato disposto dell'art. 47, terzo comma, e dell'art. 4 della tariffa all. A; e potrebbe ritenersi che si tratti di disposizione confermativa dell'indirizzo giurisprudenziale di questo S.C. e non innovativa) va tenuto distinto da quello della disciplina

dell'imposta sulle concessioni governative, rispetto alla quale si è esclusa pacificamente l'applicazione con tassa graduale nei casi di aumento di capitale mediante imputazione a questo delle riserve rappresentate dall'accantonamento di utili (Cass., nn. 1027/69, 320/69, 183/69, 3530/68, 2295/68, 2147/68, 90/62), essendo il tributo di registro commisurato agli effetti giuridici dell'atto, mentre la tassa di concessione governativa, ai sensi dell'art. 114 della tabella all. A annessa al d.P.R. 20 marzo 1953, n. 112, si riferisce agli effetti economici sostanziali della delibera sociale in quanto essa comporti cioè un apporto effettivo di nuova ricchezza che viene ad aggiungersi a quella precedentemente fornita alla società, giusta la nota marginale apposta a detto articolo (cfr. per la netta distinzione dei due problemi già Cass., n. 90/62 cit.). Sussiste, infatti, diversità dei presupposti dell'imposizione tributaria nei due casi, presupposto della tassa di concessione fissa è l'iscrizione in cancelleria della delibera di aumento; presupposto di quella graduale è l'iscrizione della dichiarazione degli amministratori, attestante che l'aumento deliberato è stato sottoscritto (la quale non ha ragione d'essere quando l'aumento di capitale è gratuito); presupposto del tributo di registro non è, invece, l'iscrizione della delibera assembleare nel registro della società, ma la delibera stessa in relazione alla sua intrinseca portata ed ai suoi effetti (giuridici, come puntualizza rispetto all'art. 8 legge n. 3269, ma senza portata innovativa, l'art. 19 del d.P.R. n. 634 del 1972).

La constatazione che la tassa di concessione sia dovuta in misura fissa non depone — quindi — per sè in alcun modo a favore di una corrispondente soluzione in materia di imposta di registro.

È opportuno, peraltro, rilevare che la sentenza n. 90 del 1962, ha definitivamente respinto gli argomenti tradizionalmente addotti a favore della imposizione proporzionale dell'imputazione di riserve a capitale, disattendendo la teoria del cosiddetto doppio trapasso che non ha più avuto seguito nella giurisprudenza di questo S.C. la quale, pur essendo rimasta ferma nella soluzione, ha modificato le ragioni giustificatrici. In un primo tempo si era ritenuto — invero — che il passaggio a capitale di riserve fosse, soggetto ad imposta proporzionale perché implicava un trasferimento di ricchezza (gli utili accantonati) dai soci alla società, trattandosi di nuovi apporti deliberati a favore della società, e come tali compresi nell'ambito dell'art. 85 della tariffa (Cass., 27 settembre 1923; 24 gennaio 1924; 28 maggio 1932; 14 marzo 1936, n. 775; 28 giugno 1937, n. 2146).

Nella giurisprudenza più recente si dà, invece, per certo che l'aumento di capitale eseguito mediante « imputazione » (è il termine testuale contenuto nell'art. 2442 cod. civ.) non costituisce nuovo apporto di danaro dei soci alla società, dato che le riserve, sia pure facoltative, già si trovano nel patrimonio di quest'ultima; si ritiene, peraltro, che tale imputazione importi l'assoggettamento del cespite alle limitazioni ed ai vincoli propri

del capitale sociale, il quale può essere monetizzato solo in ipotesi di scioglimento della società, o in quella affine della riduzione del capitale esuberante, ai sensi dell'art. 2445 c.c., per trarne la conseguenza che si è venuto in tal modo a verificare un mutamento di uso e godimento di beni mobili comportante ex art. 4 della legge di registro, l'assoggettamento alla imposta proporzionale. Questo orientamento ha incontrato la critica di parte della dottrina, riecheggiata nella impugnata sentenza, che gli addebita una interpretazione eccessivamente estensiva del termine « trasmissioni » di uso e godimento dei beni, risolto in quello « modificazioni » nell'uso e nel godimento medesimo. Ma la critica così formulata non coglie l'effettiva implicazione della tesi la quale valorizza la modificazione del contratto sociale che il trasferimento della riserva a capitale comporta.

Indubbiamente le riserve sono entità già esistenti nel patrimonio della società e la destinazione della loro parte disponibile ad aumento (art. 2442 c.c.) o a reintegrazione (art. 2447 c.c.) non costituisce un apporto che possa incrementare la consistenza patrimoniale della società stessa.

Tuttavia è indubbio che l'attuazione della delibera con cui tale destinazione viene disposta dà luogo, attraverso la modificazione dell'atto costitutivo, alla modifica (effettiva, ed a rilevanza esterna) della condizione giuridica della riserva medesima, cambiando titolo dell'uso e del godimento. Non si tratta di una semplice operazione contabile, di natura interna, relativa ad entità puramente astratta (non dovendosi sopravvalutare il concetto di « imputazione » indicato dalla legge a significare il passaggio da « riserva a capitale » che se vale ad escludere sicuramente il doppio trapasso, il trasferimento di diritti di credito relativi, non esclude che la posizione soggettiva rispetto a tale diritti venga modificata).

Regime giuridico della « riserva » e del « capitale » in effetti non coincidono. Il passaggio da riserva a capitale determina la indisponibilità del cespite, modifica il grado di aspettativa che riguardo ad esso hanno i soci (e, corrispondentemente, il grado di inerenza alla società) e lo assoggetta alle limitazioni ed ai vincoli propri del capitale sociale che, per la peculiare funzione di garanzia che assolve, può essere monetizzato solo in caso di scioglimento della società stessa o di riduzione del capitale. Ciò è sufficiente per ritenere verificato il presupposto della imposta proporzionale di registro specie se si abbia riguardo da un lato, come impone l'art. 8, agli effetti sostanziali dell'atto, e si tenga presente, dall'altro la definizione di atto cui è applicabile la tassa fissa, nel quale sarebbe veramente difficile fare rientrare la delibera considerata.

Il passaggio da riserva a capitale indiscutibilmente comporta un mutamento dal regime giuridico cui i fondi sociali sono assoggettati; proprio perché, come si è visto, i poteri di disposizione dell'assemblea sul capitale sono più limitati di quelli sulle riserve tale passaggio determina un rafforzamento della posizione di ogni socio.

Non vale obiettare che presupposto della imposta proporzionale è il trasferimento di una certa entità da un soggetto ad un altro, mentre nella operazione di imputazione considerata mancherebbe la regolamentazione di rapporti intersoggettivi.

Per effetto del trasferimento delle riserve a capitale rispetto all'entità che ne è soggetto si vengono a modificare i rapporti tra società e soci come emerge dal rilievo che mutando il titolo di appartenenza del cespite alla società, gli azionisti perdono la possibilità di adottare in ordine ad esso le deliberazioni consentite per i cespiti disponibili. Se poi l'imputazione si correla ad aumento di capitale mediante assegnazione di azioni gratuite il bene nuovo attribuito al socio acquista una sua autonoma rilevanza, (senza che possa dedursi in contrario che nel valore effettivo della vecchia azione era già incorporato l'ammontare proporzionato delle riserve, giacché tale potenzialità assume qualificazione giuridica diversa per effetto dell'avvenuto passaggio).

In definitiva l'interpretazione che intenda abbracciare la tesi favorevole al fisco si trova a dover scegliere nell'alternativa di operare più propriamente sul terreno del diritto tributario (ed è la strada seguita dal più recente orientamento di questa Suprema Corte), ovvero di prendere in considerazione, sul terreno del diritto commerciale, il fenomeno costituente il presupposto del tributo, per ravvisare in qualche modo nel passaggio da riserva e capitale un trasferimento di ricchezza in senso proprio, un nuovo conferimento, analogo a quelli costitutivi del capitale originario. Qui si innesta appunto la tesi del doppio trapasso che trae origine da posizioni dottrinali elaborate sullo scorcio del secolo in Germania e Francia, secondo cui il passaggio da riserva a capitale consiste nell'attribuzione ai soci dei fondi di riserva come dividendo e nel contestuale trasferimento dello stesso alla società come nuovo apporto. Ma tale tesi, già insostenibile ai sensi dell'art. 158 del codice di commercio, non trova possibilità di difesa di fronte al disposto dell'art. 2442 cod. civ. ed è stata definitivamente ripudiata come si è accennato dalla giurisprudenza (dove la superfluità di insistere nella relativa dimostrazione). La tassabilità delle riserve va considerata perciò prescindendo dal supporto del trasferimento dei diritti, agganciandola al mutamento della disciplina giuridica attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 4 alla luce dell'art. 8 che lo rende applicabile anche a situazione diversa dalla trasmissione del diritto in senso proprio. Contro siffatto procedimento non varrebbe opporre (e lo riconosce, del resto, la stessa sentenza impugnata) la letterale esegesi degli artt. 81 e 85 della tariffa all. A la cui applicazione non viene in considerazione immediatamente e direttamente, ma solo in via analogica (ai fini della individuazione della aliquota).

Si obietta tuttavia che l'impossibilità di operare la tassazione con imposta proporzionale troverebbe conferma nella mancata inclusione della

imputazione di riserva a capitale fra le operazioni previste nelle predette voci della tariffa. Ma si replica vittoriosamente che in tali voci le specifiche ipotesi sono contemplate e considerate in funzione della determinazione dell'aliquota, mentre è l'art. 8 della legge che impone all'interprete di fare riferimento, in via analogica, al più appropriato degli articoli di tariffa quando il caso sia espressamente e puntualmente contemplato. Non si tratta quindi di sforzare la portata degli artt. 81 e 85, i quali così come sono stati formulati riguardano indubbiamente apporti nuovi di capitale (rispettivamente i conferimenti coevi alla formazione della società, e quelli successivi), ma di far riferimento a tali articoli per individuare la aliquota che sarà quella prevista per i conferimenti in denaro, mentre l'ammontare delle riserve utilizzate rappresenta l'imponibile su cui applicare dette aliquota.

In conclusione ritiene il Collegio di dover ribadire il proprio orientamento nel senso che la utilizzazione della riserva straordinaria per aumento di capitali comporta l'assoggettamento ad imposta proporzionale coincidendo l'interpretazione della vecchia legge di registro con quella che è l'espressa previsione della legge vigente.

3. - Si può quindi passare ad esaminare la tesi della differenziazione della ipotesi di aumento espressa da quella di riduzione delle perdite dalla Corte di appello e senza farvi soverchio affidamento dal momento che si ritiene o no le conclusioni raggiunte inidonee ad escludere la tassazione proporzionale ove non si sovverta l'orientamento di questa S.C. la cui esattezza è stata appena riconfermata.

Su di essa, arricchendola di nuove argomentazioni, si diffonde la difesa della società, che pretende di circoscrivere l'espresso principio alla ipotesi in cui le riserve vengono puntualmente utilizzate per l'aumento del capitale, negandone l'operatività quando si abbia una utilizzazione per la diminuzione delle perdite di esercizio.

Al riguardo nella individuazione dell'elemento differenziale sono sostenibili astrattamente due tesi: si può affermare cioè, che questa utilizzazione delle riserve, non comporta in alcun modo il passaggio, sia pure momentaneo e formale a capitale (ed è la posizione assunta dalla Corte di appello), oppure riconoscere che il passaggio vi sia stato, ma non essendosi definitivamente risolto in aumento del medesimo, non può essere assoggettato al tributo (ed è la linea seguita dalla società resistente). Ma si tratta di posizioni indifendibili. Della prima è la sentenza stessa — che pur l'ha elaborata — a segnare il limite quando osserva che alla luce del criterio del mutamento di uso e godimento sia l'impiego per aumento del capitale sia quello per ridurre le perdite comportano la effettiva modifica di regime giuridico delle riserve, come tale, sufficiente a determinare la tassazione proporzionale.

E l'osservazione testè fatta vale altresì a dimostrare che anche la tesi sostenuta dalla società resistente è priva di fondamento giuridico perché pretende di introdurre un elemento differenziale rispetto alla giurisprudenza di queste S.C. da tener ferma in linea di principio del tutto inadeguato. Il punto qualificante di tale orientamento non è infatti, l'utilizzazione « in aumento » del capitale, ma la modificazione della disciplina giuridica originaria delle riserve che a tale utilizzazione consegue in quanto pur non avendosi un nuovo apporto di danaro dei soci alla Società si realizza l'assoggettamento del cespite alle limitazioni ed ai vincoli propri del capitale sociale, quel mutamento cioè di uno e godimento idoneo di per sé a far scattare la imposizione proporzionale.

L'affermazione che tale imposizione non sarebbe più giustificata quando le riserve sono impiegate per reintegrare il capitale diminuito di oltre un terzo, distinguendo l'ipotesi del 2442 da quella del 2446 c.c. non trova adeguato supporto logico giuridico. Non giova richiamarsi alla « necessaria » destinazione delle riserve ad assolvere la loro peculiare funzione di garanzia (perché riconoscendosi che anche nell'ipotesi del ripianamento delle perdite le riserve sono state imputate al capitale resta confermata la ricorrenza di un'ipotesi di utilizzazione perfettamente omologa a quella precedentemente considerata dalla giurisprudenza di questa Corte).

Né è persuasivo l'argomento che si vorrebbe desumere dalla difficoltà di determinare nella specie la base imponibile. A parte la non congruenza dei riferimenti alla nuova legge di registro rispetto ad una fattispecie da decidere alla stregua della legge del 1923, l'obiezione è priva di pregio giacché — come si è accennato — una volta fissato il criterio della proporzionalità, la misura dell'aliquota e della base imponibile può ricavarsi in via analogica, operando al riguardo i principi relativi ai conferimenti in denaro (cfr. l'art. 81, lett. a, della legge di registro, che prevede l'aliquota del 2 per cento sull'importo del denaro conferito).

Lo strumento operativo dell'utilizzazione funziona anche in questo caso, secondo la medesima sequenza evidenziata dalla precedente giurisprudenza di questa Corte.

Esattamente l'Avvocatura dello Stato osserva che in termini di « utilizzazione » e di effetti giuridici che ne conseguono la situazione non cambia quando la deliberazione di trasferimento delle riserve a capitale abbia per fine, anziché l'aumento, la conservazione del medesimo ripianandosi con tale operazione le perdite subite.

Non può essere seguita la Corte d'appello quando afferma che nel caso di specie non si è avuto — nemmeno in via meramente formale — un passaggio della riserva straordinaria a capitale poiché — riassume — le perdite incidono, anzitutto, prima di aggredire il capitale, sul patrimonio sociale e quindi vanno ripianate innanzitutto con gli elementi attivi di questo.

L'affermazione — fermo restando che si tratta di puntualizzazioni correttive non incidenti sulla *ratio decidendi* della sentenza impugnata che si regge nel superamento dell'indirizzo interpretativo sulla portata dell'art. 4 l. reg. — è intrinsecamente contraddittoria, perché finisce per riconoscere che le perdite aggrediscono direttamente tutte le attività sociali che sono rinvenibili nel patrimonio senza che occorra ulteriormente distinguere se si tratti di attività di cui la società è titolare in conto corrente ed in conto patrimonio.

Patrimonio — dal punto di vista giuridico — è l'insieme dei rapporti con diretta rilevanza economica di cui una persona è titolare e dal punto di vista economico è l'insieme dei valori che rimangono dopo avere detratto le passività. Nelle imprese individuali il patrimonio netto si determina nella differenza fra attivo e passivo, sicché, dal punto di vista ragioneristico, coincide con il capitale netto. Nella società di capitali il patrimonio netto è di ordinario costituito da due poste: capitale sociale e fondi di riserva (formati dalle quote di utile netto non ripartite annualmente fra i soci). Il capitale sociale rileva come fondo di dotazione per lo svolgimento dell'attività commerciale, come coacervo di diritto di partecipazione dei soci, come fondo di garanzia per le obbligazioni sociali.

Nelle società di capitali accanto alla riserva legale sono ipotizzabili riserve statutarie e riserve straordinarie o facoltative le quali, a prescindere dalla diversa situazione giuridica specifica a ciascuna di esse, e diversa da quella fatta al capitale come tale debbono considerarsi appartenenti al patrimonio della società.

Le riserve straordinarie sono formate, mediante accantonamento degli utili a seguito di decisione presa in sede di approvazione del bilancio, e figurano, ai sensi dell'art. 2424 c.c. nella parte passiva della situazione patrimoniale, per esprimere il debito della società nei confronti dei soci.

Il capitale che può diminuire (ex art. 2446 c.c.) è quello effettivo non quello nominale. Capitale effettivo e patrimonio effettivo coincidono soltanto al momento in cui la società viene in essere, successivamente fra i suddetti elementi sussiste sempre una divaricazione.

Il capitale effettivo deve coprire anche la voce iscritta nella parte passiva della situazione patrimoniale rappresentata dalla riserva che vincoli al proprio soddisfacimento una parte (la parte corrispondente al suo ammontare) dell'attivo sociale. E la legge stabilendo che debba sussistere un certo rapporto fra capitale nominale ed effettivo considera capitale effettivo quello depurato della passività rappresentata dalla riserva straordinaria. Quando l'assemblea delibera l'utilizzazione delle riserve sia per aumento di capitali che per copertura di perdite compie un'identica operazione, svincolando la parte dell'attivo destinata a copertura della riserva e rendendola totalmente computabile in conto capitale. La somma così svincolata se determina un supero di capitale attivo potrà essere tradotta

in azioni gratuite a favore dei soci (con aumento del capitale nominale), mentre se si sono verificate perdite sarà trattenuta a copertura di esse migliorando ed eventualmente regolarizzando il rapporto fra capitale effettivo e capitale nominale (il che nella specie si è verificato anche perché è stato ridotto il capitale nominale, reso più rispondente a quello effettivo). Si determina cioè, anche in questa ipotesi, il trasferimento della riserva a capitale; la riserva viene cancellata e la relativa massa attiva confluisce nel capitale (effettivo) accrescendolo.

4. - In conclusione fermo restando l'assoggettabilità ad imposta proporzionale della utilizzazione delle riserve per aumentare il capitale, alla medesima soluzione deve pervenirsi quando le riserve sono impiegate per porre riparo ad una perdita di capitale diminuito di oltre un terzo. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 12 luglio 1978, n. 3515 - Pres. Giannatasio - Est. Granata - P. M. Saia (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Camerini) c. Viola.

**Imposte e tasse in genere - Rapporto tra il procedimento innanzi alle Commissioni e l'azione in sede ordinaria - Termine - Decisione definitiva - Ricorso contro decisione proposta fuori termine - Successiva dichiarazione di inammissibilità - Decorrenza del termine dal passaggio in giudicato della decisione non impugnata utilmente.**

*Il giudice ordinario che non può sindacare gli errori in procedimendo del giudice tributario, deve racciordare il termine semestrale di decadenza dell'azione ordinaria al giudicato del giudice tributario che pronunzia sulla regolarità del processo; ove questo abbia dichiarato inammissibile l'impugnazione perché non prevista in via tipica dalla legge ovvero perché proposta dopo la scadenza del termine, il termine semestrale per l'azione ordinaria decorre dal passaggio in giudicato della decisione vanamente impugnata con il mezzo dichiarato inammissibile; quando invece l'impugnazione sia esperita secondo il tipo e nel tempo di legge ma non in conformità dei canoni formali che ne condizionano l'esame di merito, il termine per l'azione ordinaria decorre dalla definitività della decisione che pronunzia sull'impugnazione (1).*

(1) Benché riferita all'abrogato ordinamento delle commissioni, la decisione è importante in quanto riassume e definisce con esemplare limpidezza il principio tuttora valido ad altri effetti, e peraltro ripetutamente affermato (Cass., 8 gennaio 1975, n. 40, in questa *Rassegna*, 1975, I, 40), che l'impugnazione *ab origine* inammissibile, perché non ammessa nel sistema processuale o perché proposta fuori termine, non impedisce la decadenza stabilita in connessione con la

(*Omissis*). — Con il primo motivo — denunciando violazione dell'art. 22 d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, e difetto assoluto di giurisdizione, in relazione all'art. 360 n. 1 c.p.c., l'Amministrazione finanziaria censura la sentenza impugnata per avere giudicato infondata l'eccezione di decadenza dell'azione giudiziaria, da essa ricorrente proposta sul rilievo che, avendo la Commissione centrale dichiarato inammissibile per tardività il ricorso dei contribuenti avverso la decisione della Commissione provinciale, il termine semestrale per adire l'autorità giudiziaria ordinaria doveva computarsi a decorrere dalla scadenza del termine utile per ricorrere tempestivamente alla Commissione centrale, laddove la Corte di appello ha ritenuto che la decisione definitiva, rispetto alla quale era da apprezzarsi la tempestività dell'azione giudiziaria, era quella della Commissione centrale.

La censura è fondata.

Nel sistema del contenzioso tributario anteriore alla riforma introdotta con il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 436, il termine semestrale di decadenza concesso per proporre l'azione giudiziaria decorre dal momento in cui, nel processo davanti alle commissioni tributarie — necessariamente da esperire in via preventiva — interviene una decisione « definitiva » che tale sia per sua natura, perché non suscettibile di impugnazione ulteriore nell'ambito ancora di quel processo, o tale diventi, a seguito dello inutile decorso del termine concesso per esperire l'impugnazione ammessa.

Nella individuazione di siffatta decisione e nella verifica della sua definitività ai fini del controllo circa la sussistenza o meno della menzionata decadenza in relazione, appunto, alla tempestività, e quindi alla proponibilità, dell'azione davanti a lui proposta, il giudice ordinario — in dipendenza della distinzione e reciproca autonomia, da quel sistema recepito, tra il processo davanti alle Commissioni tributarie ed il successivo processo in sede ordinaria — incontra i limiti derivanti dalla insindacabilità, da parte sua, degli *errores in procedendo* dal giudice tributario eventualmente commessi relativamente sia alla impugnazione esperibile in quel processo, sia alla tempestività della stessa. È *ius receptum*, infatti,

---

definitività (già verificatasi) della pronunzia contro la quale l'impugnazione è rivolta, sì che l'ulteriore sviluppo procedimentale non potrà essere posto in relazione con la pronunzia (meramente dichiarativa) di inammissibilità. Ciò non avviene, tuttavia, precisa opportunamente la sentenza in nota, quando l'impugnazione in sé ammissibile e tempestivamente esperita incontra altri ostacoli che precludono l'esame del merito; in tal caso il processo è proseguito e non si ha definitività fino a quando non intervenga la pronunzia del giudice dell'impugnazione, anche se in tal caso la pronunzia dichiara egualmente l'inammissibilità.

Quest'ultima precisazione aveva ovviamente valore per l'azione ordinaria autonoma collegata solo temporalmente, ad una decisione definitiva, ma non vale più attualmente nel sistema processuale unitario per gradi di impugnazione nel quale la inammissibilità di una impugnazione preclude in ogni caso l'impugnazione successiva.

nella giurisprudenza di questa Corte Suprema, che né il primo (Cass. 8 gennaio 1975, n. 40), né il secondo (Cass. Sez. Un., 5 agosto 1977, n. 3516; Cass., Sez. Un., 4 agosto 1977, n. 3466) errore rientrano fra quelli per i quali può derogarsi, in via eccezionale, alla regola della insindacabilità.

La statuizione, con cui, pertanto, il giudice tributario, adito in via di gravame avverso una precedente decisione resa in quello stesso processo, dichiara il gravame stesso inammissibile, perché non previsto in via tipica dalla legge avverso la decisione con esso impugnata, ovvero perché proposto dopo la scadenza del termine, impone al giudice ordinario di raggugliare a quel giudizio la propria indagine volta ad individuare, nel processo tributario, la pronunzia, alla sopravvenienza della cui definitività egli deve raccordare il *dies a quo* del termine semestrale di decadenza dall'azione giudiziaria. Ed allora, mentre nel caso che la decisione inutilmente impugnata sia dichiarata, dal giudice dell'impugnazione in concreto esperita, non suscettibile di gravame nell'ambito del processo tributario, la definitività viene a costituire, per il giudice ordinario, un attributo originario (cioè dal momento della pronunzia) della decisione *a quo*; nel caso, invece, che sia dal giudice tributario dichiarata la diversità, rispetto a quella tipica, dell'impugnazione esperita ovvero la sua tardività del termine fissato per il tempestivo esperimento dell'impugnazione tipica ammessa contro quella stessa decisione.

Invero, poiché il giudizio sul processo tributario dal suo giudice vincola, come si è detto, il giudice ordinario, questo non può non raccordare la decadenza dall'azione giudiziaria alle risultanze di tal giudicato. Alla stregua del quale, nel caso che qui interessa di ricorso alla Commissione centrale dichiarato (con decisione non impugnata, in prosecuzione dello stesso processo, con ricorso per cassazione ex art. 111 Cost.) inammissibile perché tardivo, il giudice ordinario è tenuto a reputare non compiuto utilmente, nel processo tributario, l'atto idoneo ad impedire il sopravvenire, in quel processo, della decadenza dal potere di impugnazione, e pertanto è pure tenuto a ricollegare alla sopravvenienza di tal decadenza, ed alla conseguente acquisizione del predicato di definitività da parte della decisione non tempestivamente impugnata, la (decorrenza del termine costitutivo della) diversa decadenza, cui l'ordinamento assoggetta l'azione giudiziaria ordinaria. È proprio il giudicato tributario *ad quem* (di tardività della impugnazione in quel processo esperita avverso la decisione *a quo*) che impedisce al giudice ordinario di correlare la (decorrenza del termine di) decadenza dell'azione giudiziaria al diverso momento, in quanto è proprio questo ultimo che irrimediabilmente, per esso giudice ordinario, accerta la fattispecie concreta da commisurare alla regola, già ricordata, secondo cui la decadenza (nel caso: dalla impugnazione) è impedita soltanto dal compimento tempestivo dell'atto previsto dalla legge: regola, dalla quale ovviamente si svolge l'altra, secondo cui la decadenza

stessa, una volta verificatasi, non può essere rimossa o comunque eliminata dalla successiva e quindi tardiva realizzazione di quell'atto tipico.

Diversa è la situazione in cui, nel processo tributario, l'impugnazione sia esperita secondo il tipo e nel tempo di legge, ma non anche in conformità dei canoni formali che ne condizionano l'esame nel merito: ad esempio, nel caso (esaminato da Cass., Sez. Un., 1° marzo 1971, n. 514) di ricorso alla Commissione centrale non corredato con motivi specifici. Invero, in simile evenienza, anche se il giudice tributario *ad quem* non può non pervenire ad una eguale dichiarazione di inammissibilità, però il gravame esperito è pur sempre riconducibile allo schema dell'atto tipico idoneo ad impedire la decadenza dall'impugnazione e, con essa, l'acquisizione del predicato di definitività da parte della decisione così impugnata, onde è al momento della definitività della decisione emessa su quell'impugnazione che va correlato l'inizio del termine semestrale fissato per l'utile esperimento dell'azione giudiziaria.

E del pari si spiega (non sembra del tutto superfluo chiarire, al fine di fugare superficiali impressioni di contrasto con altri arresti di questa Corte Suprema) come alla definitività della (ultima) decisione tributaria si debba guardare anche quando tardiva sia l'introduzione stessa del giudizio tributario davanti alla competente commissione di primo grado (come nel caso esaminato da Cass., Sez. Un., 12 maggio 1975, n. 1831); invero, nel sistema di contenzioso qui in discorso, l'atto alla cui definitività si correla la tempestiva proposizione dell'azione giudiziaria è non l'accertamento tributario (salvi, naturalmente, i riflessi preclusivi sull'esame del merito derivanti dalla inoppugnabilità dell'accertamento stesso: cfr. ancora citata sentenza n. 1831 del 1975), ma la pronunzia del giudice tributario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 luglio 1978, n. 3709 - Pres. Mirabelli - Est. Sandulli - P. M. Caristo (conf.) - D'Apuzzo (avv. Trione) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani).

**Imposta di registro - Successione di leggi nel tempo - Presunzioni legali - Vendita fra parenti - Norma di carattere processuale - Esclusione - Applicazione della norma vigente al momento della stipulazione dell'atto.**

(d.l. lgt. 8 marzo 1945, n. 90, art. 5; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 25 e 77).

**Imposte e tasse in genere - Successione di leggi nel tempo - Norme sostanziali - Criteri di applicazione.**

(Preleggi, art. 11).

*Le norme che regolano le presunzioni legali in relazione alla vendita fra parenti sono stabilite in vista di scopi di carattere sostanziale; di con-*

*seguenza le norme della nuova legge di registro, non avendo natura processuale, non si applicano agli atti stipulati anteriormente all'entrata in vigore (1).*

*In tema di ius superveniens in materia di diritto sostanziale, il principio fondamentale della irretroattività della legge, enunciato nell'art. 11 delle preleggi, comporta da un lato, che la legge nuova non possa essere applicata, oltre che ai rapporti esauriti, a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita se in tal modo si disconoscono gli effetti già verificatisi dell'atto (o del fatto) o si venga a togliere efficacia in tutto o in parte alle conseguenze attuali o future di esso; dall'altro, che la nuova legge possa essere applicata ai fatti, agli status e alle situazioni esistenti o sopravvenute ancorché conseguenti ad un fatto passato quando essi, ai fini della disciplina disposta dalla nuova legge, debbono essere presi in considerazione in se stessi prescindendo dal fatto che li ha generati, in modo che resti escluso che attraverso tale applicazione sia modificata la disciplina giuridica dell'atto (o del fatto) generatore (2).*

(*Omissis*). — Con il primo motivo, le ricorrenti — denunciata l'omessa e falsa applicazione degli artt. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, 5 del d.l. lgt. 8 marzo 1945, n. 90 e 25 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, nonché l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione — sostengono che, a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge sull'imposta di registro, la Corte di merito avrebbe dovuto applicare al rapporto tributario, originato dall'atto di trasferimento immobiliare intervenuto fra i D'Apuzzo ed ancora da risolvere, l'art. 25 del d.P.R. n. 634 del 1972 che, modificando la precedente disciplina dell'art. 5 del d.l. lgt. 8 marzo 1945, n. 90, ha ristretto l'ambito di operatività della presunzione di liberalità (in precedenza estesa ai parenti entro il terzo grado) ai parenti in linea retta.

La censura è infondata.

Secondo la tesi delle ricorrenti — essendo ancora pendente, al momento dell'entrata in vigore del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (disciplina dell'imposta di registro), il giudizio relativo alla configurazione giuridica

---

(1-2) La prima massima, di evidente esattezza, esclude che le norme sulla presunzione di negozio gratuito nella vendita fra parente abbiano carattere processuale. La norma dell'art. 25 della nuova legge di registro che pone una presunzione assoluta non è nemmeno una norma attinente alla prova in quanto stabilisce il regime tributario indefettibile della vendita fra parenti in linea retta.

La seconda massima riassume la regola dell'applicazione dello *jus superveniens* rispettivamente ai rapporti anteriormente sorti ed agli effetti che autonomamente da essi si producono. Il principio, come si ricorderà, è stato applicato relativamente all'obbligo di interessi sulla mora successiva all'entrata in vigore della legge che li istituisce, dovuti per obbligazioni tributarie sorte anteriormente.

dell'atto di trasferimento immobiliare, intervenuto tra zio e nipote D'Apuzzo, volto ad accertare, ai fini della liquidazione dell'imposta di registro, se lo stesso costituisse una compravendita o una donazione — si sarebbe dovuto applicare, per la determinazione dei limiti di incidenza effettuale della presunzione legale di liberalità, la nuova normativa e non quella vigente al momento della formazione dell'atto oggetto dell'imposta di registro.

Secondo l'opinione dei giudici di merito — in mancanza di una norma espressa che assoggettasse alla nuova normativa l'atto formato sotto il regime legislativo precedente — non avrebbero potuto applicarsi le nuove statuizioni legislative ad un atto formato e registrato prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

E tale opinione merita adesione.

Il problema proposto attiene alla individuazione della disposizione legislativa applicabile in tema di successione di norme disciplinatrici di presunzioni legali.

La controversia promossa ex art. 146 della legge di registro del 1923 innanzi al giudice ordinario (dopo che le commissioni tributarie avevano escluso che la presunzione di gratuità, relativa all'atto di trasferimento immobiliare, intervenuto nel 1961 fra i D'Apuzzo zio e nipote, fosse stata vinta nel modo richiesto dalla legge, e cioè mediante titoli muniti di data certa) è stata instaurata — nel vigore del d.lgs. lgt. 8 marzo 1945, n. 90 (modificazioni delle imposte sulle successioni e sulle donazioni), il quale, con l'art. 5, primo comma, stabiliva che « le trasmissioni di immobili a titolo oneroso tra parenti entro il terzo grado si presumono liberalità e come tali sono soggette alla imposta quando la provenienza del prezzo pagato non viene dimostrata in base a titoli aventi data certa ai sensi del codice civile » — al fine di provare l'onerosità dell'atto traslativo assoggettato ad imposta di registro.

Successivamente — essendo intervenuto, nel corso del giudizio, il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, il cui art. 25, primo comma (stabilendo che « i trasferimenti immobiliari posti in essere tra parenti in linea retta si presumono donazioni, con esclusione della prova contraria »), dopo avere trasformato la presunzione di liberalità da relativa in assoluta, ne ha limitato l'ambito soggettivo di operatività ai parenti in linea retta — si è sostenuto, sulla base dello *jus superveniens* in materia processuale, che — non potendo più presumersi (nemmeno *juris tantum*) un atto di liberalità nella ipotesi di un trasferimento immobiliare fra parenti entro il terzo grado — dovesse escludersi che l'atto intervenuto fra i D'Apuzzo potesse assoggettarsi all'imposta di registro come donazione.

Trattasi, quindi, di stabilire — in tema di efficacia della legge probatoria nel tempo — se, nel caso di specie, debba farsi applicazione della norma attinente alla presunzione legale di liberalità vigente all'epoca in

cui l'atto oggetto d'imposta è stato formato e registrato o di quella sopravvenuta nella pendenza del giudizio.

È noto che, secondo la dottrina più autorevole, il carattere processuale o sostanziale delle norme che disciplinano le prove va individuato (non soddisfacendo né la teoria che afferma il carattere processuale di tutte dette norme, in quanto lascia in ingiustificata ombra la considerazione degli interessi in conflitto, né quella che assegna al diritto sostanziale tutte tali norme) in base al criterio direttivo che consiste nel guardare se la norma abbia carattere generale, e cioè si riferisca a rapporti giuridici nei quali siano impegnati interessi sostanziali di diversa consistenza — nel qual caso, le ragioni ispiratrici sarebbero di ordine processuale, avendo per scopo la formazione del convincimento del giudice — ovvero se abbia di mira un solo schema paradigmatico di rapporto giuridico — nel quale secondo caso, costituendo la limitazione alla formazione del libero convincimento del giudice soltanto il mezzo per condurre ad una diversa regola sostanziale del rapporto giuridico esclusivamente considerato, emergerebbe il carattere sostanziale della norma.

Ed implicazione logica di tale discriminazione è che le norme che regolano le presunzioni legali (con riferimento a singole fattispecie giuridiche) rientrano nell'ambito della categoria delle norme di diritto sostanziale (nella quale vanno ricompresi, ad esempio, l'art. 1350 cod. civ., che regola i casi nei quali la prova scritta è richiesta *ad substantiam*; l'art. 241 cod. civ., per il quale la prova testimoniale della filiazione legittima è ammessa soltanto quando vi sia un principio di prova scritta o le presunzioni e gli indizi risultanti da fatti già certi siano considerati abbastanza gravi per determinarne l'ammissione; ecc.).

Per modo che — essendo state dettate le norme relative alla presunzione legale (*juris et de jure*) contenuta nell'art. 25 del d.P.R. n. 634 del 1972 ed a quella (*juris tantum*) stabilita nell'art. 5 del d.lgs.lgt. n. 90 del 1945, in vista di scopi di carattere sostanziale — deve escludersi che il giudice di merito fosse tenuto ad applicare, nel caso oggetto del presente dibattito giudiziale, la nuova norma intervenuta nella pendenza del giudizio.

Invero, secondo la giurisprudenza di questa Corte Suprema (cfr. sent. 27 maggio 1971, n. 1579), in tema di *jus superveniens* in materia di diritto sostanziale, il principio fondamentale della irretroattività della legge, enunciato nell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, comporta, da un lato, che la legge nuova non possa essere applicata, oltre che ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita se in tal modo si disconoscano gli effetti già verificatisi dell'atto (o del fatto) passato o si venga a togliere efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali e future di esso e, dall'altro, che la legge nuova possa essere applicata ai fatti, agli *status*

ed alle situazioni esistenti o sopravvenute alla data della sua entrata in vigore, ancorché conseguenti ad un fatto passato, quando essi, ai fini della disciplina disposta della nuova legge, debbono essere presi in considerazione in sé stessi, prescindendosi completamente dal fatto che li ha generati, in modo che resti escluso che attraverso tale applicazione sia modificata la disciplina giuridica dell'atto (o del fatto) generatore.

In base a tale postulato deve, quindi escludersi che all'atto traslativo formato e registrato sotto l'impero della legge precedente possa applicarsi la nuova legge di registro che modifica la disciplina giuridica dell'atto generatore del rapporto tributario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 luglio 1977, n. 3715 - Pres. Mirabelli - Est. Sandulli - P. M. Caristo (conf.) - Soc. Sili e Magazzini di Civitavecchia (avv. Visciani) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Camerini).

**Imposta di ricchezza mobile ed altre imposte dirette - Esenzione per nuove imprese artigiane e piccole e medie industrie nell'Italia settentrionale - Legge 22 luglio 1966 n. 614 - Imprese dirette alla produzione di servizi - Esclusione.**

(l. 22 luglio 1966, n. 614, art. 8).

*L'agevolazione per i territori depressi nell'Italia settentrionale nuovamente disciplinata dalla legge 22 luglio 1966, n. 614 ha innovato sulla precedente normativa d'un canto estendendo il beneficio in senso soggettivo alle industrie anche medie, d'altro canto restringendo il beneficio in senso oggettivo alle sole imprese dirette alla produzione di beni con esclusione di quelle dirette alla produzione di servizi (1).*

(*Omissis*). — Con il primo motivo, la ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione degli artt. 2082 e 2195 cod. civ., 12 delle disposizioni sulla legge in generale, 8 della legge 22 luglio 1966, n. 614, in relazione al d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598, alla legge 10 agosto 1950, n. 647, alla legge 15 luglio 1954, n. 543, ed alla legge 29 luglio 1957, n. 635 — si duole che la Commissione Tributaria Centrale abbia ritenuto che l'esenzione decennale (da ogni tributo diretto sul reddito), concessa dall'art. 8 della legge n. 614 del 1966, spettasse esclusivamente alle imprese industriali aventi ad oggetto la produzione di beni, e non anche a quelle produttrici di servizi.

(1) Decisione esattissima. Per il regime anteriore cfr. Cass., 1° ottobre 1975, n. 3089; 2 ottobre 1975, n. 3114 e 16 gennaio 1975, n. 166 (in questa *Rassegna*, 1975, I, 1085), nonché 6 luglio 1977, n. 2967, (*ivi*, 1977, I, 694).

La censura è infondata.

La portata che la decisione impugnata ha attribuito — attraverso il procedimento di ricognizione del significato della norma — al primo comma dell'art. 8 della legge 22 luglio 1966, n. 614, vale a sorreggere la tesi sfavorevole alla società contribuente, in quanto la stessa risulta assegnata mediante una corretta operazione (logica) interpretativa della statuizione normativa, condotta — sulla base del significato proprio delle parole secondo la loro connessione e dell'intenzione del legislatore — nel rispetto del principio fondamentale fissato nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

La legge 22 luglio 1966, n. 614, modificando la precedente normativa, dettata, in materia di interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale dalla legge 29 luglio 1957, n. 635, ed innovando al regime delle agevolazioni fiscali, previste per tali zone, ha provveduto, da un canto, ad allargare l'ambito dell'elemento soggettivo del beneficio, estendendo lo stesso alle medie imprese industriali (prima non considerato) e, dall'altro canto, ha ristretto il campo dell'elemento oggettivo di esso, limitando l'agevolazione alle sole imprese dirette alla produzione di beni (con esclusione di quelle produttrici di servizi).

In tal modo, il legislatore del 1966 ha inteso circoscrivere l'area del beneficio fiscale alle sole imprese di produzione dei beni (cfr., in tal senso, Cass., sent. 23 novembre 1966, n. 4425), chiarendo, attraverso un opportuno atto di normazione, i limiti marginali dell'esenzione tributaria, che, nel vigore della legge 29 luglio 1957, n. 636 — in mancanza di una specificazione che consentisse di discriminare le imprese aventi ad oggetto la produzione di servizi (costituente oggetto di attività industriale: articolo 2195, primo comma, n. 1, cod. civ.) — erano stati estesi dalla giurisprudenza sino a ricomprendere nella sua sfera l'incidenza effettuale anche le imprese produttrici di servizi.

Per modo che, in presenza di siffatta innovazione legislativa, che ha immutato il precedente regime tributario, non può condividersi la tesi della ricorrente, volta ad allargare l'area oggettuale del beneficio fiscale previsto dall'art. 8, primo comma, della legge n. 614 del 1966.

Il primo motivo è, quindi, da disattendere. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

## GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 6 luglio 1978, n. 3332 - *Pres.*: Trimarchi  
*Rel.* Scribano - P. M. Berri (parz. diff.) - S.p.A. Idroelettrica Smurra -  
S.A.I.S. (avv. Mazzei) c. Amministrazione delle finanze (avv. Stato  
Albisinni).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Proroga -  
Posizione dell'utente - Interesse legittimo.**

(T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 22, 28 e 30).

**Competenza e giurisdizione - Potere del giudice - Nei confronti della P.A. -  
Disapplicazione - Limiti.**

(L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 4 e 5).

**Acque pubbliche ed elettricità - Derivazioni ed utilizzazioni abusive -  
Diritto di risarcimento dei danni - Prescrizione applicabile - Decor-  
renza.**

(Cod. civ., artt. 2935 e 2947).

*La proroga della concessione d'acqua pubblica venuta a scadenza è subordinata all'accertamento che all'accoglimento della domanda non si oppongono eventuali preminenti esigenze di ordine generale. La posizione dell'utente in rapporto al provvedimento di proroga è pertanto di interesse legittimo (1).*

*La potestà di disapplicare l'atto amministrativo illegittimo può essere esercitata dal giudice ordinario in ordine a provvedimenti dell'Amministrazione rispetto ai quali persista nel privato interessato una situazione di diritto soggettivo sottratta ad ogni apprezzamento discrezionale (2).*

*Il diritto al risarcimento dei danni da utilizzazione abusiva di una derivazione d'acqua pubblica si prescrive in cinque anni e la prescrizione ha inizio da ciascun giorno in cui la frazione di danno s'è prodotta ed il corrispondente diritto al risarcimento è sorto (3).*

---

(1-3) La sentenza 15 ottobre 1974, n. 17 del Tribunale superiore delle acque parzialmente cassata dalla Corte è pubblicata in questa *Rassegna* 1975, I, 769, con nota di richiami.

Sulla prima massima, in senso conforme, cfr. citate in motivazione, Cass. 16 dicembre 1974, n. 4285, *Giust. civ. Mass.* 1974, 1855; Cass. 30 ottobre 1974, n. 3306, in questa *Rassegna* 1975, I, 250; Cass. 14 agosto 1951, n. 2518, *Foro it. Rep.* 1951,

(*Omissis*). — 1. - Col primo motivo del ricorso la società Idroelettrica Smurra, denunciando violazione degli artt. 17, 22, 35, 55, 140 e 143 R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, e difetto di motivazione, (art. 360, n. 5 c.p.c.), lamenta che il Tribunale Superiore delle acque pubbliche abbia giudicato infondato il proprio assunto, secondo cui non poteva essere considerata utente abusivo avendo essa presentato domanda di proroga della concessione, tuttora pendente.

A torto, infatti — afferma la ricorrente — la sentenza impugnata avrebbe ritenuto che, sulla domanda di proroga, l'Amministrazione si fosse pronunciata definitivamente con il provvedimento che aveva accordato la proroga medesima, condizionandola però all'adempimento di determinati oneri entro un termine fissato e comminandone la decadenza nel caso di inottemperanza. Sostiene quindi che l'asserzione conclusiva del Tribunale, secondo cui il provvedimento di concessione condizionata della proroga si era trasformato in una statuizione di rigetto per non essersi verificata la condizione cui era stata sottoposta, risulta viziata per difetto di essenziali presupposti giuridici, in quanto il Ministero dei lavori pubblici aveva concesso la proroga senza assoggettarla a condizione alcuna, e solo l'Ufficio del Genio civile di Cosenza aveva formulato l'invito ad effettuare determinati versamenti entro un termine fissato, con diffida che in caso di inottemperanza sarebbe stata proposta al Ministero la decadenza dall'istanza di proroga, talché l'inosservanza del termine avrebbe potuto determinare solo l'inizio del relativo procedimento, che invece non vi era stato, né si era quindi avuto alcun provvedimento di decadenza.

La censura è inammissibile.

A dimostrarlo basta rilevare che con essa viene sostanzialmente denunciato non il difetto di « essenziali presupposti giuridici », (peraltro non precisati), nell'argomentazione contenuta nella sentenza impugnata, ma un travisamento di fatti in cui il Tribunale Superiore sarebbe incorso

---

*acque*, 87, 159; *adde*, Trib. sup. acque 27 maggio 1974, n. 8 e 15 ottobre 1974, n. 16 in questa *Rassegna* 1974, I, 1294 e 1975, I, 599.

Sulla seconda massima cfr., citate in motivazione, Cass. 6 agosto 1975, n. 2987, *Giust. civ. Mass.* 1975, 1406; Cass. 21 febbraio 1974, n. 494, in questa *Rassegna* 1974, I, 386; Cass. 26 ottobre 1972, n. 3268, *Giust. civ.* 1973, I, 650.

Sulla terza massima, si rinvia al commento della decisione cassata in questa *Rassegna* 1975, I, 769, al punto 5. In tema di prescrizione dei canoni e decorrenza della prescrizione, cfr., con riguardo al diverso caso dei canoni dovuti a partire dall'1° luglio 1924 (r.d.l. 25 febbraio 1924, n. 456) per l'uso dell'acqua in base ad antiche utenze in attesa di riconoscimento, Cass. 25 gennaio 1977, n. 366 in *Foro it.* 1977, I, 1954 con nota di *Costantino*, *Sfruttamento delle acque pubbliche e diritti dei privati: obblighi dell'utente e prescrizione del credito dello Stato*.

nel procedere all'esame ed alla valutazione degli atti del procedimento amministrativo: ora, il travisamento dei fatti può costituire materia di ricorso per cassazione soltanto se si risolve in un difetto di motivazione su un punto decisivo della controversia, situazione, questa, che nella specie non viene specificamente dedotta né, comunque, sussiste, avendo il Tribunale Superiore adeguatamente motivato il suo convincimento.

2. - Con lo stesso primo motivo la ricorrente assume che, comunque, il Tribunale Superiore avrebbe dovuto esaminare e decidere se sussisteva la dedotta illegittimità del preteso provvedimento di rigetto dell'istanza di proroga, in quanto tale provvedimento aveva inciso su una propria posizione non di interesse legittimo — come lo stesso Tribunale erroneamente ritenne — ma di diritto soggettivo, cosicché sussisteva la condizione necessaria perché il giudice ordinario potesse esercitare il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo.

La doglianza è infondata.

Non può, invero, ritenersi che, nel periodo compreso tra la scadenza della concessione e l'eventuale provvedimento di proroga, la posizione dell'utente sia di diritto soggettivo, in quanto il provvedimento di proroga (al pari di quello analogo di rinnovazione della concessione, riguardo al quale queste Sezioni Unite hanno ripetutamente affermato — sent. 16 dicembre 1974, n. 4285; sent. 30 ottobre 1974, n. 3306; sent. 14 agosto 1951, n. 2518 — l'insussistenza di un diritto soggettivo dell'interessato), è subordinato all'accertamento che al suo accoglimento non si oppongano eventuali preminenti esigenze di ordine generale, e quindi, all'esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione nella valutazione del pubblico interesse. Pertanto in tale periodo l'utente si trova in una situazione di fatto che, se talvolta (sent. Sez. Un. 19 ottobre 1954, n. 3863) è apparsa meritevole di tutela nei confronti del terzo che non abbia alcuna pretesa sull'acqua, non può certo attribuire all'utente stesso i diritti verso l'amministrazione, la quale non è tenuta ad emettere in suo favore il provvedimento di proroga.

Ne deriva che all'utente può essere riconosciuto, nella situazione delineata, soltanto l'interesse legittimo, tutelabile innanzi al Tribunale Superiore in sede di giurisdizione amministrativa, all'accertamento della legittimità o meno dell'uso del potere discrezionale da parte dell'Amministrazione, e non anche il diritto di ottenere, da parte del giudice ordinario, la disapplicazione del provvedimento illegittimo della stessa Amministrazione, emesso in esito all'esercizio di quel potere: infatti la potestà di disapplicare l'atto amministrativo illegittimo può essere esercitata dal giudice ordinario — come il Tribunale Superiore correttamente affermò — soltanto, (confr. Sez. Un. 6 agosto 1975, n. 2987; Sez. Un. 21 febbraio 1974, n. 494; Sez. Un. 26 ottobre 1972, n. 3268), in ordine a prov-

vedimenti dell'Amministrazione rispetto ai quali persista nel privato interessato una situazione di diritto soggettivo, sottratta ad ogni apprezzamento discrezionale, proprio perché tale potere è attribuito all'autorità giudiziaria, dalle fondamentali norme degli artt. 4 e 5, legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. E, unicamente a tutela di diritti soggettivi.

3. - Occorre, poi, appena osservare che non può essere preso in esame l'assunto, prospettato dalla ricorrente con la memoria, secondo cui alla concessione fattale era applicabile la proroga per quindici anni, accordata dalla legge 8 gennaio 1952, n. 42, alle utenze aventi per oggetto piccole derivazioni, scadute, come quella in oggetto, dopo il 10 giugno 1940: ciò sia perché le memorie, che la disposizione dell'art. 378 c.p.c. consente alle parti di presentare, hanno solo la funzione di illustrare le ragioni già esposte nel ricorso e nel controricorso, ma non possono contenere nuove censure né sollevare nuove questioni; sia in quanto l'esame di tale assunto involgerebbe la necessità di un accertamento sulla natura di piccola o grande derivazione dell'utenza della società, accertamento che importa lo svolgimento di un'indagine di fatto e non può perciò essere compiuto per la prima volta in sede di legittimità.

4. - Col secondo motivo del ricorso la Società lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 2947 e 2935 c.c., anche in relazione all'articolo 17, t.u. 11 dicembre 1933 cit., e difetto di motivazione, (art. 360, n. 5, c.p.c.), perché il Tribunale Superiore, affermata la natura abusiva della sua utenza, ritenne inapplicabile ai canoni, da essa dovuti con funzione risarcitoria, la prescrizione quinquennale fissata per le obbligazioni *ex delicto* dall'art. 2947, primo comma, c.c., sotto il profilo che la condotta illecita, posta in essere con l'utilizzazione abusiva della derivazione d'acqua e con la permanenza della stessa nel tempo, rivestiva obiettiva unitarietà, onde non poteva aversi prescrizione prima della sua cessazione; ed assume che la permanenza e l'unitarietà della condotta illecita non escludono che ogni porzione di danno assuma una propria individualità ed autonomia, la quale si riflette sul diritto alla riparazione, con la conseguenza che la prescrizione ha inizio da ciascun giorno rispetto al fatto già verificatosi ed al corrispondente diritto al risarcimento.

La doglianza è fondata.

Come queste Sezioni Unite hanno avuto occasione di precisare con sentenza 5 novembre 1973, n. 2855, (che ha cassato una decisione del Tribunale Superiore riguardante una questione di risarcimento di danni da illecito *ex delicto*, simile a quella dibattuta nella presente controversia), nella norma dell'art. 2947, primo comma, cit., la quale dispone che il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato, il ter-

mine « fatto » va inteso come comprensivo della condotta colposa o dolosa e dell'evento dannoso che ne deriva, cosicché il momento in cui il fatto si è verificato, cioè quello rilevante per l'inizio della prescrizione, non è solo quello in cui è posta in essere la condotta, ma anche, e soprattutto, quello in cui si realizza il danno.

Particolarmente, nell'ipotesi di fatto illecito permanente, in cui il comportamento dell'agente non si esaurisce in un unico atto ma perdura nel tempo, determinando la violazione ininterrotta del diritto altrui, può avvenire che il danno, che ne deriva e si protrae nel tempo, sia unico, nel senso che vi sia un solo danno il quale permane uguale in ogni momento, (come nel caso di perdita della disponibilità di un immobile in conseguenza della sua illegittima occupazione), cosicché deve dirsi che il fatto illecito si verifica solo nel momento in cui cessa la condotta antiggiuridica e si concreta definitivamente l'evento dannoso, e pertanto solo da tale momento comincia a decorrere il termine di prescrizione del risarcimento dei danni (cfr. Cass. 5 aprile 1976, n. 1179; Cass. 27 marzo 1970, n. 834; Cass. Sez. Un. 17 maggio 1963, n. 1271).

Ma può anche accadere che il danno sia plurimo, nel senso che in ogni momento si produca un nuovo danno il quale si aggiunge e si cumula con quello verificatosi nel momento precedente (come nell'ipotesi di perdita dei frutti di un immobile per effetto della sua illegittima occupazione), talché, assumendo ogni porzione di danno una propria individualità ed autonomia che lo rende indipendente dalle porzioni precedenti, deve ritenersi che in ciascun momento in cui produce una porzione di danno si verifica il fatto illecito ed inizia quindi a decorrere il termine di prescrizione del diritto al risarcimento (cfr. Cass. 13 marzo 1974, n. 682; Cass. Sez. Un. 5 novembre 1973 cit.; Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1970, n. 100; ed anche Tribunale Superiore 23 settembre 1964, n. 24).

Appare, dunque, evidente che sia nell'una che nell'altra ipotesi vi è unitarietà della condotta illecita e permanenza del pregiudizio: ma nella seconda ipotesi, diversamente dalla prima, potendosi considerare nel tempo il progressivo accumulo del danno e valutarlo per quantità distinte, il diritto al risarcimento sorge di momento in momento, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 2935 c.c., la prescrizione ha inizio da ciascun giorno in cui la frazione di danno si è verificata ed è sorto il corrispondente diritto al risarcimento.

Non può, pertanto, condividersi l'opinione espressa dalla decisione impugnata, la quale ritenne decisiva, al fine della soluzione della questione sulla decorrenza della prescrizione, le sole circostanze dell'unitarietà della condotta illecita e della permanenza del pregiudizio, consistente nell'utilizzazione abusiva della derivazione di acqua, mentre avrebbe dovuto considerare l'ulteriore e necessario elemento della natura — nel senso sopra precisato — del danno arrecato. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 13 gennaio 1978, n. 2 - *Pres. Giannatasio - Rel. Iannotta - E.N.E.L. (avv. Conte) c. Ministeri dei Lavori Pubblici e delle Finanze (Avv. Gen. Stato) c. A.C.E.A. (avv. G.B. Petrocchi).*

**Acque pubbliche ed elettricità - Competenza e giurisdizione - Tribunali delle acque e tribunale superiore - Imposizione di contribuzione nelle spese di sghiaimento - Giurisdizione del tribunale superiore.**

(T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143 lett. b; r.d. 25 luglio 1904, n. 523, artt. 1 e 2).

**Acque pubbliche ed elettricità - Poteri dell'amministrazione per il buon governo delle acque - Preesistenza di concessione - Preclusione all'esercizio - Non sussiste.**

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Imposizione di contribuzione nelle spese di sghiaimento - Necessità di previa istruttoria.**

*Rientra nella giurisdizione di legittimità del tribunale superiore delle acque pubbliche, come ricorso diretto contro provvedimento dell'autorità amministrativa adottato per assicurare il buon regime delle acque pubbliche, il ricorso con cui il titolare d'una preesistente concessione impugna una concessione di derivazione d'acqua con salvezza dei diritti dei terzi, che imponga a sé ed al nuovo concessionario un obbligo di contribuzione nelle spese necessarie alla eliminazione di accumuli di materiali (1).*

*La preesistenza di un provvedimento di concessione non costituisce per sé causa di illegittimità di ulteriori misure dell'Amministrazione, incidenti sulla derivazione già consentita, peordinate alla salvaguardia del buon regime delle acque (2).*

*In presenza di due derivazioni dal medesimo corso di acqua, il provvedimento che ripartisca in parti eguali tra i due concessionari l'onere della spesa relativa alla eliminazione di accumuli di materiale è illegittimo, se non sia preceduto da un'istruttoria intesa ad accertare se ed in che misura il fenomeno sia ad imputare all'una o all'altra derivazione (3).*

(1-2) In tema di giurisdizione del Tribunale superiore, cfr., per varie fattispecie, Trib. sup. acque 27 ottobre 1977, n. 31, 31 gennaio 1977, n. 3 e 7 dicembre 1976 n. 24, in questa *Rassegna* 1978, I, 248 e 1977, I, 188 e 340.

Sulla seconda massima, cfr., richiamate in motivazione, Trib. sup. acque 8 febbraio 1963, n. 3, *Giust. civ. Rep.* 1963, *demanio*, 31; Cass. 18 giugno 1965, n. 1256, *Giust. civ.* 1965, I, 2230 e in questa *Rassegna* 1965, I, 664.

(3) Non constano precedenti in termini. Per un caso di annullamento per vizio procedimentale di carente istruttoria, cfr. Trib. sup. acque 27 maggio 1974, n. 9, in questa *Rassegna* 1974, I, 1297.

(*Omissis*). — 1) È necessario preliminarmente identificare la natura dell'atto in base al quale è stata fissata la ripartizione delle spese tra l'A.C.E.A. e l'E.N.E.L. relativamente alla eliminazione di materiali nel tratto del fiume Nera, compreso tra le derivazioni concesse rispettivamente all'Azienda e all'Ente. Tale indagine invero è necessaria per stabilire se sussiste o meno la giurisdizione di questo Tribunale Superiore, in ordine alla presente controversia.

Il disposto dell'art. 8, lett. C, del disciplinare 14 aprile 1959, al quale fa espresso rinvio il decreto 19 novembre 1959, si risolve nella imposizione di un obbligo di finanziamento a carico tanto dell'A.C.E.A. quanto dell'Ente per l'eliminazione di materiali accumulati nel tratto suindicato.

L'art. 8, lett. C., è privo di natura contrattuale nei rapporti Amministrazione statale - E.N.E.L. in quanto esso non è stato affatto sottoscritto dall'Ente, che oltre tutto non fu invitato alla sottoscrizione del disciplinare. Pertanto è da escludere che l'Ente abbia assunto l'impegno contrattuale di partecipare al citato finanziamento.

D'altra parte lo stesso art. 8, lett. C, non può essere identificato come clausola contrattuale tra l'Ente e l'Amministrazione statale, per la parte relativa all'imposizione dell'obbligo di finanziamento a carico dell'A.C.E.A. Infatti l'art. 8, lett. C, per la parte suindicata, concerne interessi estranei ai rapporti A.C.E.A. - Amministrazione dello Stato, insuscettibili di essere disciplinati con un atto sottoscritto dal rappresentante dell'A.C.E.A.

L'art. 8, lett. C, per la parte concernente l'Ente ricorrente, risulta preordinato alla salvaguardia dell'interesse primario, affidato alle cure dell'Amministrazione pubblica, di assicurare il buon regime delle acque pubbliche (artt. 1 e 2 r.d. 25 luglio 1904, n. 523).

Infatti la fissazione dell'obbligo di finanziamento è stata disposta per assicurare il normale deflusso delle acque; deflusso che potrebbe essere pregiudicato o alterato dall'accumulo di materiale.

La finalità del buon regime delle acque risulta affidata alle cure dell'Amministrazione, che proprio per assicurare tale regime è titolare della competenza ad emettere i relativi provvedimenti (art. 143, lett. B, t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775).

L'adozione dei provvedimenti a tutela di beni pubblici è possibile anche nei confronti del concessionario di acqua pubblica (Trib. Sup. Acque 8 febbraio 1963, n. 3; Cass. 18 giugno 1965, n. 1256).

Di fronte al provvedimento in tema di regime di acque pubbliche è prospettabile una posizione di interesse legittimo, attesa la discrezionalità dell'Amministrazione di fissare la misura ritenuta più opportuna per assicurare il buon regime delle acque.

La presenza del provvedimento amministrativo e la incidenza di quest'ultimo su una posizione di interesse legittimo importano la possi-

bilità di affermare la giurisdizione di questo Tribunale Superiore rispetto al ricorso proposto dall'E.N.E.L.

Il fatto che l'art. 1 del decreto di concessione disponga, tra l'altro, la salvezza dei diritti dei terzi non implica una conclusione diversa da quella suesposta. Infatti tale salvaguardia concerne i terzi rispetto al rapporto concessorio, originato dal provvedimento ministeriale impugnato, e comunque postula la preesistenza di posizioni di diritto soggettivo degli stessi terzi.

Nella specie in esame, si tratta dell'esplicazione di un potere concernente il buon regime delle acque, che non era oggetto del provvedimento di concessione, e incidente su una posizione di interesse legittimo del ricorrente. La salvezza dei diritti, prevista dal citato art. 1, da un lato non può essere interpretata nel senso della sua assoluta vigenza anche oltre i limiti della materia oggetto del provvedimento di concessione, limiti che non comprendano l'adozione di misure per il buon regime delle acque, dall'altro lato non può riguardare posizioni giuridiche subiettive che non siano, come nella specie, identificabili come diritti soggettivi.

2) La titolarità del potere spettante all'Amministrazione, giusta le norme citate, esclude che il ricorso in esame possa essere identificato come una domanda a tutela di un diritto soggettivo, pregiudicato da un comportamento senza potere dell'Amministrazione resistente. Invero l'E.N.E.L., rispetto alla funzione, attuata con l'art. 8, lett. C, così come interpretato sopra, di assicurare il buon regime delle acque non può vantare un diritto soggettivo al quale sia correlativa una posizione di necessità giuridica per l'Amministrazione. Questa è titolare del potere di stabilire misure idonee ad assicurare il buon regime delle acque pubbliche, per cui non è individuabile il *petitum* sostanziale del ricorso nell'accertamento del diritto soggettivo del ricorrente.

3) Dalle suesposte considerazioni discende anche la infondatezza della controdeduzione da parte dell'A.C.E.A. del difetto di « competenza » di questo Tribunale e della tesi, prospettata dalla stessa Azienda, dalla carenza di interesse dell'E.N.E.L. Infatti l'art. 8, lett. C; non è *res inter alios acta*, insuscettibile come tale di esplicare efficacia nei confronti dell'E.N.E.L. Il citato art. 8 è identificabile come provvedimento amministrativo, nei limiti precisati sopra. Pertanto l'E.N.E.L., in quanto tenuto all'obbligo di contribuire alle spese per lo sghiaimento, ha interesse a censurare il citato provvedimento.

4) Infondata è la tesi, prospettata dall'Amministrazione resistente, secondo la quale il ricorso è inammissibile in quanto difetterebbe l'attualità dell'interesse. Invero l'art. 8, lett. C, dispone che l'E.N.E.L. è posto di una posizione di doverosità per l'ipotesi di smaltimento di materiale.

Tale posizione è attuale e consegue alla stessa emanazione del decreto impugnato; l'adempimento dell'obbligo di contribuire alle spese per lo smaltimento dei materiali può divenire attuale quando si dovranno compiere le operazioni di sghiaimento; tuttavia lo stesso adempimento postula la preesistenza della posizione di obbligo dell'E.N.E.L., per cui quest'ultimo ha interesse, giuridicamente rilevante, ad eliminare una posizione (attuale) di necessità giuridica in base alla quale potrebbe essere tenuto a delle prestazioni patrimoniali.

5) Il primo motivo del ricorso in esame è infondato.

Infatti la preesistenza della concessione a favore dell'E.N.E.L. non precludeva all'Amministrazione resistente di adottare delle misure, anche a carico dello stesso Ente, in vista della salvaguardia del buon regime delle acque (cfr. Trib. Sup. Acque 8 febbraio 1963, n. 3, già citata). Non può escludersi invero che anche la precedente concessione sia la causa di pregiudizio al buon regime delle acque. D'altra parte il provvedimento di concessione disciplina il problema della utilizzazione dell'acqua pubblica da parte del concessionario, ma non definisce ogni e qualsiasi questione attinente al buon regime delle acque; in ordine a tale regime vi sono anche le norme diverse da quelle che disciplinano la concessione. Infine non si può negare che la sopravvenienza di eventi all'emanazione di un provvedimento di concessione, com'è avvenuto della specie, permette all'Amministrazione di adottare quelle misure rispondenti all'esigenza della salvaguardia del buon regime delle acque pubbliche.

Pertanto non si può dedurre dalla sola preesistenza di un provvedimento di concessione l'illegittimità per l'Amministrazione di ulteriori misure preordinate, come quella censurata con il ricorso in esame, alla salvaguardia del buon regime delle acque.

Dalle suesposte considerazioni discende anche l'infondatezza della deduzione, prospettata dall'Ente ricorrente, secondo cui la salvezza degli interessi del precedente concessionario preclude l'adozione di misure del tipo suindicato.

6) Fondata in parte è la seconda censura proposta con il ricorso in esame. In effetti la ripartizione risulta spiegabile in rapporto alla coesistenza delle derivazioni, insistenti sul fiume Nera, e disposte rispettivamente a favore dell'A.C.E.A. e dell'E.N.E.L. Tuttavia sarebbe stato necessario procedere ad un'istruttoria al fine di accertare a quale delle due derivazioni potesse essere imputato l'accumulo di materiale, od eventualmente in quale misura potesse essere imputato ad entrambe il fenomeno suindicato.

Solo dopo aver constatato l'impossibilità di un accertamento, sia pure probabilistico, in ordine alla imputazione specifica dell'accumulo sarebbe

stato possibile disporre nel senso del riparto di spesa fra concessionari ammessi ad utilizzare lo stesso corso d'acqua.

Un'indagine del tipo suindicato non risulta essere stata compiuta, giusta quanto si desume dalla relazione dell'Ufficio del genio civile di Terni (p. 9) e dal parere 17 gennaio 1958, n. 86 del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (p. 6 seg.).

Il fatto che l'E.N.E.L. fosse titolare di una concessione preesistente non esclude in via di principio la possibilità del riparto; invero non potrebbe ammettersi, senza un'istruttoria nel senso suindicato, che lo scarico delle acque dalla centrale dell'E.N.E.L. non possa essere la causa o la concausa del fenomeno dell'accumulo di ghiaia.

La censura quindi deve essere accolta nei limiti sopra precisati.

7) Il ricorso proposto dall'E.N.E.L. deve essere accolto con la conseguenza che deve essere annullato il decreto impugnato per la parte in cui pone a carico dello stesso Ente la quota di onere finanziario per lo smaltimento dei materiali. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 25 febbraio 1978, n. 11 - Pres. Vallillo - Rel. Moscone - Muratori (avv. Testa, Barile e Lepri) c. Fincosit S.p.A. (avv. Sorrentino) e c. A.N.A.S. (Avv. Gen. Stato).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Danni ai terzi - Responsabilità dell'appaltatore - Concorrente responsabilità del committente - Condizioni.**

(Cod. civ., artt. 1655 e 2043).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Danni ai terzi - Responsabilità dell'appaltatore - Necessità di rispettare i termini di compimento dei lavori - Irrilevanza.**

(Cod. civ., artt. 1655 e 2043).

*In tema di appalto, anche di opere pubbliche, la responsabilità per i danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori grava esclusivamente sull'appaltatore, salvo l'eventuale concorso del committente nel caso di fatti ascrivibili a direttive o al progetto di quest'ultimo (1).*

*L'appaltatore che abbia cagionato danni a terzi nell'esecuzione dei lavori commessigli non è esonerato da responsabilità per la circostanza che la condotta colposa sia stata tenuta al fine di rispettare i termini per il compimento dei lavori stipulati con il committente (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr. Cass. 13 aprile 1977, n. 1385, *Giust. civ. Mass.* 1977, 599; Cass. 18 novembre 1974, n. 3668, *Giust. civ. Mass.* 1974, 1586; Cass. 3 giugno 1967, n. 1218, *Foro amm.* 1967, I, 1, 533.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 3 aprile 1978, n. 15 - Pres. Giannatasio - Rel. Sgroi - Ministero dei Lavori Pubblici (Avv. Gen. Stato) c. Benigni e Gennarelli (avv. Benigni e D'Ambrosio).

**Espropriazione per pubblica utilità - Giudizio di risarcimento danni da occupazione illegittima - Sopravvenienza del decreto di esproprio - Effetti.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione - Debito di valuta - Svalutazione monetaria - Ininfluenza.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento dei danni - Rivalutazione - In appello - Domanda - Necessità - Esclusione.**

*Sopravvenuto il decreto di espropriazione nel corso del giudizio instaurato per il risarcimento dei danni da occupazione abusiva, l'originaria domanda, senza necessità di istanza di parte, si converte in opposizione alla stima e al prodursi di questo effetto non è d'ostacolo il divieto dello jus novorum nel giudizio di appello (1).*

*La differenza tra l'indennità di espropriazione determinata nel giudizio di opposizione alla stima e quella originariamente depositata costituisce oggetto di un debito di valuta, insensibile alla svalutazione monetaria successiva alla data del decreto di esproprio (2).*

*La richiesta di conferma della sentenza impugnata contenuta nella comparsa di risposta non è d'ostacolo alla rivalutazione della somma*

---

(1) Nello stesso senso, nella più recente giurisprudenza, cfr. Cass. 15 novembre 1977, n. 4973, *Giust. civ.* 1978, I, 1893; Cass. 2 giugno 1977, n. 2234, 30 marzo 1977, n. 1124 e 2 febbraio 1977, n. 470 in *Giust. civ. Mass.* 1977, 931, 525 e 186.

Cass. 24 aprile 1978, n. 1919, in *Giust. civ.* 1978, I, 1842, giudicando in sede di regolamento di competenza, ha escluso la configurabilità di un'ipotesi di conversione (che avrebbe posto problemi di competenza, il giudizio di opposizione alla stima essendo nel caso di competenza della corte d'appello a norma dell'art. 19 L. 22 ottobre 1971, n. 865) in una fattispecie in cui l'attore aveva insistito nel domandare il risarcimento del danno, chiedendo la disapplicazione del decreto di espropriazione siccome adottato in carenza di potere.

(2) La decisione del tribunale superiore è nel solco della giurisprudenza dello stesso tribunale e della corte di cassazione (cfr. Trib. sup. acque 8 luglio 1977, n. 20 in questa *Rassegna* 1977, I, 910 con nota di richiami, cui *adde* Cass. 4 agosto 1977, n. 3482, *Giust. civ. Mass.* 1977, 1392; Cass. 27 febbraio 1978, n. 983, *Giust. civ. Mass.* 1978, 403; Cass. 29 aprile 1978, n. 2038, *Giust. civ. Mass.* 1978, 825; Cass. 30 maggio 1978, n. 2733, *Giust. civ. Mass.* 1978, 1112).

*attribuita dal primo giudice a titolo di risarcimento dei danni da occupazione illegittima, si da tener conto della svalutazione successiva alla sentenza di primo grado (3).*

---

(3) La regola per cui la incidenza della svalutazione monetaria può essere fatta valere od essere rilevata anche di ufficio sino al momento della liquidazione finale e perciò anche in fase di appello o di rinvio (cfr., tra le tante, Cass. 11 novembre 1977, n. 4897, Cass. 25 luglio 1977, n. 3294, Cass. 19 maggio 1977, n. 2061, Cass. 21 marzo 1977, n. 1112), trova un limite nella formazione di preclusioni derivanti da un giudicato ovvero dal comportamento incompatibile degli interessati (Cass. 11 novembre 1977, n. 4897, Cass. 21 maggio 1977, n. 2127).

Cass. 8 maggio 1978, n. 2240, *Giust. civ. Mass.* 1978, 913, ha escluso che una siffatta preclusione possa farsi discendere dalla conclusione con cui viene genericamente richiesta l'integrale conferma della sentenza impugnata che aveva accolto la domanda; in senso contrario, in ordine alla interpretazione di questo comportamento processuale del danneggiato, Cass. 9 febbraio 1976, n. 424, *Resp. civ. e prev.* 1977, 256; App. Milano 1 ottobre 1974, *Giust. civ. rep.* 1975, *danni*, 150.

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 31 marzo 1978, n. 1140 - Pres. Provi-  
tera - Rel. Iannaccone - P.M. Marucci (conf.). Da Re.

**Reato - Bellezze naturali - Pubblicazione degli elenchi delle località pro-  
tette nell'albo comunale - Decorrenza del vincolo.**

(art. 2, l. 29 giugno 1939, n. 1497).

**Reato - Distruzione di bellezze naturali - Momento consumativo.**

(art. 734, c.p.).

*Il vincolo protettivo della bellezza naturale sorge con l'inclusione della  
località protetta negli elenchi approvati dalla Commissione provinciale e  
pubblicati nell'albo comunale (1).*

*Il reato di cui all'art. 734 c.p. si consuma e si esaurisce con la costru-  
zione lesiva delle bellezze naturali protette, mentre la permanenza degli  
effetti lesivi esula dalla fattispecie penale (2).*

(Omissis). — Da Re Giuseppe fu citato a giudizio dal Pretore di Bas-  
sano del Grappa, che, con sentenza 19 maggio 1975, confermata su di lui  
gravame, dal locale Tribunale in data 11 dicembre 1975, lo condannava  
alla pena complessiva di mesi uno di arresto e lire 300.000 di ammenda con  
i benefici di cui agli artt. 163 e 175 c.p. in ordine alle contravvenzioni di  
cui agli artt. 31 e 41 lett. B); della legge 17 agosto 1942 n. 1150 e succ.  
mod. e 734 c.p. perché, quale committente, avendo ottenuto licenza edilizia  
per costruzione a carattere provvisorio, realizzava la medesima in modo  
fisso al suolo e con strutture diverse, elevandone l'altezza del piano terra

---

(1) Nello stesso senso della massima, oltre la sentenza citata in motivazione,  
v. Cass.

Mentre la giurisprudenza penale ha sempre affermato questo principio,  
contrastanti sono state le decisioni della giurisprudenza amministrativa. Recen-  
tamente il dissenso è stato superato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di  
Stato che ha affermato la decorrenza del vincolo per le bellezze panoramiche,  
dalla data della pubblicazione dell'elenco approvato dalla Commissione pro-  
vinciale (v. Cons. Stato, Ad. Plen. 6 maggio 1976, n. 3 in « Il Consiglio di Stato »  
1976, I, 577).

da metri 2,40 e metri tre, ricavandone un locale non previsto di metri 15 per 4,20, aggiungendovi altro capo di fabbrica di m<sup>2</sup> 75 a nord-est per un volume di m<sup>3</sup> 164, oltre ad un porticato con sovrastante terrazzo, si da alterare e deturpare la bellezza dei luoghi circostanti, in violazione del vincolo paesaggistico disposto dall'amministrazione provinciale di Vicenza con delibera 18 febbraio 1971 ai sensi degli artt. 1, 3 e 4 della legge 1497 del 1939, come da accertamento del 4 maggio 1974.

Con la stessa sentenza il Pretore lo condannava al risarcimento dei danni nei confronti delle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione costituitasi parte civile in persona dei relativi ministri « pro tempore », secondo modalità, condizioni e misura da determinarsi ai sensi dell'art. 15 della legge 29 giugno 1939 n. 1497: lo assolveva altresì per non aver commesso il fatto dalla contravvenzione di cui all'art. 42 lett. B) della legge urbanistica per aver contravvenuto all'ordinanza 19 novembre 1973 del Sindaco di Bassano del Grappa, che aveva imposto la sospensione dei lavori e la demolizione del manufatto.

L'imputato ha proposto ritualmente ricorso per cassazione ed il suo difensore ha dedotto con cinque mezzi di annullamento della sentenza impugnata:

A) difetto e contraddittorietà di motivazione ed errata applicazione dell'art. 41 lett. B) della legge urbanistica, sia sul punto della ritenuta provvisorietà della costruzione autorizzata, che era stata posta in rapporto alla statica della costruzione e non alla sua destinazione, sia sul punto relativo alla qualificazione delle opere, che avrebbero dovuto essere definite come difformità parziale rispetto alla licenza, mentre erano state erroneamente considerate eseguite senza la medesima;

B) travisamento di fatti « circa la portata della licenza edilizia nei suoi effetti giuridici male rilevati » in ordine alle opere poste in essere ed al sindacato di legittimità del vincolo paesaggistico in ragione della sua effettiva necessità ed opportunità;

C) omessa valutazione circa l'effettività del danno paesaggistico, che è elemento costitutivo del reato di cui all'art. 734 c.p., tenuto conto della esistenza in sito di cave nuove e vecchie, di preesistenti alterazioni ambientali e di difficoltà di accesso alla zona ed immotivato rigetto di istanze istruttorie dirette a dimostrare l'inesistenza del danno stesso;

D) errata interpretazione delle norme di cui alla legge 29 maggio 1939 n. 1497 in ordine alla efficacia nel tempo del vincolo paesaggistico, riferita alla prima pubblicazione dell'« elenco previsto dall'art. 1 di tale legge e non alla pubblicazione del decreto ministeriale di cui all'art. 4;

E) intervenuta prescrizione del reato di cui all'art. 734 c.p. il cui termine iniziale di decorrenza doveva essere individuato dal momento in

cui (22 novembre 1973) era stata notificata l'ordinanza di sospensione dei lavori, di fatto non più proseguiti, stante la natura istantanea con effetti percorrenti del reato stesso.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

I primi due mezzi del ricorso vanno disattesi. I giudici del merito, con le loro pronunce conformi e perciò suscettive di reciproca integrazione, hanno ravvisato il carattere di novità dell'opera e di totale difformità di essa rispetto alla licenza sotto il duplice combinato profilo dell'essere la medesima stata eseguita con particolarità costruttive contrastanti con la funzione provvisoria alla quale il manufatto, secondo la licenza, doveva assolvere e con aggiunte e modifiche abusive, per grandezze a qualità, tali da evidenziare la diversa funzione permanente del manufatto stesso. A tal riguardo, con motivazione congrua nella quale non è dato cogliere alcun elemento di contraddittorietà, essi hanno utilizzato la documentazione delle vicende amministrative che precedettero il rilascio della licenza e dalle quali risultava che anche dal punto di vista strutturale (impiego di materiale prefabbricato) la costruzione doveva rispettare la destinazione per la quale era stata autorizzata, conformemente alla richiesta (fabbricato ad uso cantiere, mensa operai e ricovero attrezzi); hanno poi trovato negli accertamenti peritali la convalida dei dati d'accusa circa la compiuta trasformazione strutturale e funzionale del manufatto (maggiore ampiezza, divisione interne per adattamento ad abitazione, terrazza e porticato non indispensabili per la destinazione dichiarata e consentita). Appare manifesto che nella valutazione delle risultanze processuali ed in particolare dei dati esposti dal perito, quando i giudici del merito hanno parlato di non provvisorietà riferita alla statica del manufatto, hanno voluto esprimere un giudizio sintetico circa la non rispondenza del manufatto, così come costruito, a quei requisiti strutturali, fissati nel prospetto approvato, che avrebbero dovuto assicurare la provvisorietà, di tal che nessun travisamento dei fatti e nessuna illogicità di apprezzamento è individuabile nella sentenza impugnata secondo l'assunto del ricorrente.

Peraltro il carattere non grave delle variazioni, che secondo tale assunto, in presenza della licenza, non avrebbe consentito l'applicazione dell'art. 41 lett. B) della legge urbanistica alla specie, non può rimanere isolato (e correttamente i giudici del merito non lo hanno isolatamente valutato) dall'insieme delle caratteristiche strutturali e funzionali del manufatto nel giudizio globale di corrispondenza o meno del medesimo al tipo di costruzione autorizzata.

Risponde ad esatti principi giuridici l'applicazione di detta norma alla ipotesi, concretizzatasi nella specie, di costruzione che sia confermata strutturalmente e funzionalmente in modo divergente dalla condizione apposta nella licenza, relativa alla provvisorietà del manufatto, che presenti caratteristiche di collegamento al suolo nonché di distribuzione degli ambienti interni, di maggiore estensione di superfici coperte e di dotazioni esterne, quale un porticato con terrazza, con caratteristiche volte a predisporlo per una permanente utilizzazione abitativa in luogo di quella temporanea accessoria e strumentale (deposito di attrezzature ed impiego dei locali per servirsi di mensa aziendale) all'esercizio di un'impresa estrattiva da cave esercitata « in loco » dal titolare della licenza condizionata. La violazione della condizione imprime al manufatto la nota antiggiuridica della totale difformità della licenza, che è da considerarsi « tamquam non esset », perché relativa ad un oggetto diverso, anche se in parte corrispondente a quello realizzato.

Va accolto l'ultimo motivo del ricorso. Risulta dalla sentenza di primo grado che l'attività costruttiva era ancora in corso nel gennaio 1974, ma sicuramente essa non proseguì oltre l'8 agosto 1974, allorché fu constatata dal geometra dell'Ufficio Tecnico Comunale Giancesin, l'avvenuta esecuzione del porticato, ultima delle opere abusive, dopo la quale, come risulta dal sopralluogo di altro funzionario del 6 settembre 1974, i lavori rimasero sospesi.

Il reato di cui all'art. 734 c.p. si consuma e si esaurisce con la costruzione lesiva delle bellezze naturali protette; la permanenza degli effetti lesivi esula dalla fattispecie penale, di tal che il decorso del termine prescrizione si ha dal momento in cui è posta in essere la causa di tali effetti o l'ultima causa di essi. Nella specie tale momento è da ravvisare alla data dell'8 agosto 1974, sicché il reato, punibile con la sola pena dell'ammenda, è da dichiararsi estinto per prescrizione, essendo l'8 novembre 1976 scaduto il termine massimo stabilito a tale effetto dagli artt. 157 n. 6 e 160 c.p.

Poiché dalla sentenza impugnata, conforme peraltro alla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. Pen. Sez. VI, 9 giugno 1968 in Giust. Pen. 1969, II, 284) in tema di decorrenza del vincolo protettivo della bellezza naturale dalla inclusione della località protetta negli elementi approvati dalla commissione provinciale e pubblicati nell'albo comunale, non risultano evidenti altre cause d'impunità più favorevoli al ricorrente e tali da poter essere dichiarate immediatamente da questa Corte, senza ulteriori accertamenti o apprezzamenti di merito, la pronuncia di annullamento parziale della sentenza impugnata senza rinvio, in ordine al reato di cui all'art. 734 c.p. perché estinto per prescrizione, assorbe la trattazione degli altri motivi del ricorso relativi a tale capo di decisione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 7 luglio 1978, n. 1679 - Pres. De Pascalis - Rel. Manca Bitti - P. M. Frangini (conf.) - ric. Bocci.

**Reato - Patrimonio archeologico - Cose di interesse preistorico e paleontologico - Scoperta - Acquisizione immediata al patrimonio dello Stato - Atto della P.A. - Non necessità - Cose interessanti il patrimonio archeologico e cose attinenti - Distinzione - Insussistenza.**

(artt. 1, 45 e 46, l. 1° giugno 1939, n. 1089).  
(art. 635, c.p.).

*Le cose che abbiano le intrinseche caratteristiche previste dall'art. 1 della legge 1° giugno 1939 n. 1089 appartengano allo Stato sin dal momento della loro scoperta senza che sia necessario a tale effetto un atto giuridico della Pubblica Amministrazione (1).*

*Nelle disposizioni della legge n. 1089 del 1939 non è possibile distinguere cose attinenti al patrimonio archeologico e cose interessanti il patrimonio stesso, essendo ugualmente sottoposte al suo ambito d'applicazione le cose comunque concernenti il patrimonio storico, artistico, archeologico ecc. mentre l'accertamento della natura storica, artistica o archeologica non deve essere necessariamente affidato a comuni periti in materia in quanto può ben demandarsi agli organi competenti della P.A. e può desumersi dalla denuncia presentata al Pubblico Ministero (2).*

(*Omissis*). — Il procedimento sfociato nell'attuale ricorso trae origine da un rapporto giudiziario dei Carabinieri di Ischia di Castro, i quali riferivano di aver ricevuto, il 26 febbraio 1972, un fonogramma del Sovrintendente alle Antichità dell'Etruria meridionale con la denuncia di distruzione, ad opera dei fratelli Riccardo e Giuseppe Bocci, di eccezionali reperti archeologici dell'età protovillanoviana.

(1-2) La sentenza della Suprema Corte che si annota, ha giustamente riformato l'erronea sentenza del Tribunale di Viterbo, che era stata pubblicata in questa *Rassegna* (1976, I, pag. 646) con una nota critica, ribadendo con chiarezza l'esatto principio dell'immediata acquisizione in proprietà dello Stato dei beni di interesse storico, artistico ed archeologico all'atto del loro rinvenimento e rifiutando la pericolosa ed impossibile distinzione fra cose « interessanti » e cose « attinenti », facendo proprie le considerazioni, che erano già state esposte in quella nota (v. *op. loc. cit.*). Invero, se si ammette l'esistenza nella legge di uno strumento che consenta un giudizio di valore sui reperti, si rischia di frustrare lo scopo di tutela che il legislatore ha voluto totale e categorico, come si può desumere dalle parole usate (« cose d'interesse », « cose che interessano », « appartengono allo Stato » e dal momento dell'acquisizione in proprietà (« le cose ritrovate appartengono allo Stato », artt. 44, 46, 49 legge n. 1089 del 1939) al mero verificarsi dei requisiti richiesti, come correttamente motiva la Suprema Corte.

Certamente ciò non vuol dire che un accertamento non debba esservi, ma anche qui occorre intendersi: in primo luogo, essendo questo un accertamento

Dagli accertamenti eseguiti dai Carabinieri, unitamente agli assistenti della Sovrintendenza, risultava che il terreno, dove si trovavano i reperti stessi, era stato completamente dissodato, con aratura profonda per mezzo di una potente ruspa con arpione, di modo che alla superficie non risultava più alcuna traccia degli otto tumuli sepolcrali e di parte di un muraglione, portati alla luce dall'archeologo prof. Ferrante Rittatore Von Willer, dell'Università degli Studi di Milano, regolarmente autorizzato agli scavi e alle ricerche, con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione, e con il consenso degli stessi proprietari del terreno (foll. 75 e segg. vol. 2°).

I due fratelli Bocci venivano rinviati a giudizio, dinanzi al Pretore di Valentano, per rispondere del reato di danneggiamento aggravato, ex articoli 110, 635 capov. n. 3 cod. pen.

Al dibattimento, in cui l'Avvocatura Generale dello Stato si costituiva parte civile, in rappresentanza del predetto Ministero, venivano altresì contestati ai suindicati imputati, a norma dell'art. 445 cod. proc. pen., i reati previsti dagli artt. 18 e 59 della legge n. 1089 del 1939, e dall'art. 733 cod. pen.

Con sentenza pronunciata il 12 aprile 1975 il predetto Pretore assolveva i due imputati con formula piena dai reati contestati in udienza; li riteneva invece responsabili del delitto di danneggiamento e, con la concessione delle attenuanti generiche ritenute equivalenti alla contestata aggravante, li condannava alla pena (condizionalmente sospesa) di tre mesi di reclusione, oltre al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese a favore della parte civile.

Giudicando sul gravame proposto dai due imputati, che avanzavano numerose doglianze in rito e nel merito, il Tribunale di Viterbo, ritenuto che i due Bocci, provvedendo all'aratura del terreno (senza aver avuto diffida alcuna dall'autorità competente in ordine ai reperti rinvenuti) non avevano agito con la consapevolezza di cancellare una testimonianza di

---

tecnico, non è esclusivo della P.A. e, come può desumersi da qualsiasi comportamento (quindi anche una denuncia) dell'Amministrazione, così può essere disposto benissimo dal giudice e, in secondo luogo, esso deve essere diretto esclusivamente a stabilire *se quel bene abbia natura archeologica, storica, artistica ecc. e non già anche il suo valore*. Questo è infatti un aspetto che concerne le qualità del bene già acquisito in proprietà dallo Stato e non il criterio per stabilirne il proprietario.

È erroneo quindi affermare che l'interpretazione che era stata proposta all'attenzione della Cassazione e che è stata assunta in sentenza porta ad escludere ogni problema su chi deve effettuare l'accertamento e sulla forma di tale accertamento. L'interesse infatti, inteso come giudizio di valore, non costituisce il displuvio per l'applicazione o no della legge e le cose che presentano interesse archeologico devono ritenersi quelle che hanno attinenza con l'archeologia. Ciò significa che non è necessaria più una loro valutazione, ma semplicemente la individuazione dell'epoca storica; individuazione peraltro che costituisce proprio il contenuto dell'accertamento.

grande interesse archeologico, li assolveva con formula piena dal reato di danneggiamento loro contestato, perché il fatto non costituisce reato.

Avverso la sentenza di secondo grado, indicata in epigrafe, ha proposto ricorso per cassazione la parte civile Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (subentrato al Ministero della Pubblica Istruzione), sulla base di due motivi d'annullamento.

Col primo si denuncia la violazione dell'art. 524 n. 1 cod. proc. pen., in relazione sia agli artt. 1, 44, 46, e 49 della legge n. 1089 del 1939, sia con riferimento agli artt. 635 cod. proc. pen. e 822 cod. civ.

La parte civile contesta anzitutto l'affermazione del Tribunale, secondo cui i reperti rinvenuti nel fondo dei Bocci non fossero di proprietà dello Stato, e mancasse pertanto nella specie quell'elemento, essenziale dal contestato reato di danneggiamento, dell'altruità della cosa, essendo la distruzione dei tumuli e del muraglione intervenuta prima che entrassero a far parte del pubblico demanio.

Col secondo motivo si denuncia la violazione dell'art. 475 n. 3 cod. proc. pen., sotto il profilo della carenza di motivazione e del travisamento dei fatti, in ordine alla ritenuta insussistenza del dolo nell'operato degli imputati.

I due fratelli Bocci, a loro volta, hanno presentato una memoria difensiva.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Le considerazioni che formano oggetto del primo motivo di ricorso sono, in linea teorica o di principio, da condividere.

Se è esatto, infatti, che il presupposto del reato di danneggiamento è la « altruità » della cosa mobile o immobile danneggiata, non pare dubbio che i sette tumuli e la circostante area sepolcrale della età protovillanoviana, rinvenuti nel fondo di proprietà degli imputati dal Prof. Rittatore Von Willer non appartenevano, a nessun titolo, ai Bocci.

Infatti, secondo il combinato disposto degli artt. 1, 45 e 46 della legge n. 1089 del 1° giugno 1939, le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà sono assoggettate « ipso iure » alla disciplina della predetta legge speciale, a prescindere dalla loro inclusione in appositi elenchi o inventari, i quali hanno funzione meramente strumentale, e a prescindere altresì da appositi provvedimenti amministrativi, che si appalesano invece necessari (art. 3) solo quando si tratti di assoggettare a tutela cose di proprietà privata aventi intrinsecamente le caratteristiche di cui al citato art. 1, e che si rivelino strumentali ai fini della salvaguardia e della conservazione delle cose stesse (art. 21).

Ma nel caso di specie è senz'altro da escludere che si versi in tale ultima ipotesi, giacché, trattandosi di cose ritrovate in seguito a scavi regolarmente autorizzati dal Ministero competente, esse, proprio in virtù degli

artt. 1 e 46 della già citata legge, in relazione all'art. 822, comma secondo del codice civile, appartengono allo Stato sin dal momento della loro scoperta, e da tale momento rientrano fra i beni del pubblico demanio.

Né può comunque ritenersi che la demanialità del bene presupponga la sussistenza di un provvedimento formale della Pubblica Amministrazione, con effetti costitutivi.

Infatti, come più volte ha avuto occasione di precisare questa Corte Suprema (si veda, fra le altre sentenze, quella delle Sezioni Unite Civili, 25 ottobre 1955, Monaco, e Ministero Pubblica Istruzione) la demanialità è inerente alla natura del bene stesso per la funzione alla quale, nel caso di appartenenza allo Stato, la legge lo considera destinato, e deriva quindi direttamente dalla legge stessa, non appena si siano verificati i requisiti richiesti: quello cioè obiettivo della sua esistenza con le caratteristiche proprie di una delle categorie indicate espressamente dalla norma, e quello subiettivo della sua appartenenza allo Stato, senza quindi che possa avere nessuna influenza, diretta o indiretta, la volontà della Pubblica Amministrazione nel sorgere della demanialità delle cose in questione, (il cui straordinario interesse archeologico) era stato, nella specie, riconosciuto e convalidato dalla relazione del Prof. Rittatore Von Willer).

Può quindi concludersi che l'acquisto della qualità di bene pubblico dei tumuli e dell'area sepolcrale rinvenuti dal menzionato archeologo è collegato ad una situazione di fatto e non già ad un atto giuridico della Pubblica Amministrazione.

Quanto poi alle sottili distinzioni, formulate nella memoria presentata dagli imputati e sviluppate dai loro difensori nel corso della discussione orale, far cose attinenti (fra l'altro) al patrimonio archeologico, e cose interessanti il patrimonio stesso, come criterio generale valido a ritenerle rispettivamente, escluse o incluse nell'ambito della legge n. 1089 del 1939, c'è da osservare (come bene ha rilevato l'Avvocato Generale dello Stato, difensore del ricorrente Ministero dei Beni Culturali) che i termini « interesse » « d'interesse » o « interessano » sono stati usati — come è fatto palese dalla finalità cui si è ispirato — nel senso di « concernente », essendo la graduazione dell'interesse stabilita e disciplinata da altre e successive norme contenute nella già citata legge n. 1089 (art. 3: interesse particolarmente importante; art. 5: eccezionale interesse) ed essendo quei predetti tre termini, nel senso suindicato, perfettamente idonei a rappresentare e identificare quella che è stata la « ratio legis » volta a individuare il bisogno pubblico che quei beni soddisfano.

D'altra parte questa Corte ha più volte precisato che l'accertamento sulla sussistenza o no della natura artistica, storica o archeologica delle cose non deve essere necessariamente affidato a comuni periti in materia, in quanto può bene demandarsi agli organi competenti della Pubblica Amministrazione, preposti alla tutela del patrimonio archeologico o arti-

stico, e può anche desumersi (come è avvenuto nel caso in esame) dalla stessa denuncia presentata al Pubblico Ministero dalla Sovrintendenza (si veda, fra le numerose sentenze in materia, quella pronunciata da questa stessa Sezione il 22 novembre 1971, ric. Bonifacio e altri).

È comunque opportuno precisare che il comportamento del Ministero della Pubblica Istruzione — il quale non aveva provveduto, ex art. 45 della legge n. 1089 del 1939, a disporre l'occupazione degli immobili, nel quale dovevano eseguirsi gli scavi autorizzati e che, dopo i primi rinvenimenti segnalati dall'archeologo ricercatore non aveva imposto, sulla intera area degli scavi, né il vincolo previsto dall'art. 3 della legge citata (al fine di preservare la scoperta di altre vestigia e di altri reperti di quell'antica civiltà) né il vincolo strumentale di cui all'art. 21 della legge stessa (sul terreno circostante ai tumuli già portati alla luce) — se può suscitare qualche legittima riserva sui criteri di amministrazione del patrimonio archeologico nazionale, non può peraltro escludere che le vestigia dell'età protovillanoviana già rinvenute rivestivano obiettivamente (giòva ribadirlo) quell'interesse storico, archeologico, artistico e etnografico preso in considerazione dall'art. 1 della legge più volte menzionata.

Con la logica conseguenza che esse appartenevano allo Stato — come s'è già accennato — sin dal momento del loro rinvenimento (art. 46) rientrando, per la loro natura immobiliare, nella categoria dei beni demaniali, a norma dell'art. 822, comma secondo, cod. civ. — (*Omissis*).

## I.

CORTE D'ASSISE D'APPELLO DI VENEZIA, 8 giugno 1978 - Pres. Begundelli - Rel. Mariani - Picchiura.

**Reato - Parte civile, omicidio di agenti di P.S. - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno - Ammissibilità.**

(art. 185, c.p., art. 22, c.p.p.).

*Il Ministero dell'Interno è legittimato a costituirsi parte civile contro l'imputato di omicidio di agenti di P.S., per ottenere il risarcimento del danno derivatogli dalla corresponsione della speciale indennità ai superstiti degli appartenenti alle forze di Polizia vittime del dovere, a norma della l. 28 novembre 1975, n. 624 (1).*

(1-2) Le sentenze hanno riconosciuto, conformemente alla tesi sostenuta dall'Avvocatura anche in sede consultiva, il diritto al risarcimento del danno nei confronti dell'imputato al Ministero della Difesa che aveva provveduto al pagamento della speciale indennità per i superstiti delle vittime del dovere prevista dalla legge 20 novembre 1975, n. 624. La contraria decisione della Corte d'Assise

## II

CORTE D'ASSISE DI FIRENZE, 8 giugno 1978 - *Pres.* Piragino - *Rel.* Carvisiglia - Vallanzasca Renato (2).

**Reato - Parte civile - Omicidio di agenti di P.S. - Costituzione di parte civile del Ministero dell'Interno - Ammissibilità - Danni materiali e morali.**

(art. 185, c.p., art. 22, c.p.p.).

## I

Avverso la sentenza proponevano appello l'Amministrazione dell'Interno, parte civile costituita, difesa dell'Avvocatura dello Stato, per i loro interessi civili, e l'imputato Picchiura Carlo. L'Amministrazione, volutasi che la Corte di primo grado ne avesse escluso il diritto ad ottenere il risarcimento del danno, richiesto sotto il profilo della rifusione della somma corrisposta ai superstiti dell'App. Niedda in base alla legge 28 novembre 1975 n. 624 e ricordato che il reato obbliga al risarcimento, assumeva che l'indennità corrisposta ai superstiti doveva considerarsi in base al concetto di danno giuridicamente rilevante e poneva in evidenza la diversità giuridica tra l'obbligo di corrispondere la somma di cui alla legge citata e la pensione, la prima essendo legata ad un evento eccezionale rispetto al rapporto di impiego, ad esso del tutto estraneo, che è il presupposto necessario alla erogazione pur non essendone la causa.

Causa legittima invece doveva ritenersi la morte in occasione del servizio prestato, non il servizio in se stesso e perciò il rapporto particolare di soggezione che legava la vittima all'Amministrazione, né la somma era comunque da considerarsi il corrispettivo di un « rischio » come elemento qualificante il rapporto di impiego dell'appartenente alle forze di polizia.

Ritenuto pertanto che il fatto illecito altrui, che aveva cagionato la morte dell'App. Niedda, aveva determinato la corresponsione, oltre ad una somma pari al danno emergente e al lucro cessante, anche di un'ulteriore somma stabilita in via forfettaria, in ordine alla quale la legge non prevedeva la irripetibilità nei confronti dell'autore, e considerato che detta

di Venezia contro la quale era stato proposto appello con corrette argomentazioni nell'interesse del Ministero dell'Interno, è stata appunto riformata dal giudice di secondo grado con la prima delle sentenze in nota che ha esattamente rilevato che la speciale indennità non rappresenta il corrispettivo di un rischio inteso come elemento del rapporto d'impiego e si diversifica nettamente dal trattamento pensionistico.

Per quanto concerne il risarcimento dei danni morali la giurisprudenza è, in via di principio, concorde nell'ammettere che anche la Pubblica Amministrazione possa risentirne (v. Cass. 4 maggio 1954; 26 febbraio 1964 in commento all'art. 185 c.p. « I codici penali annotati a cura di Lattanzi » 1974, art. 185, n. 2).

corresponsione era da ritenersi integrativa delle norme che fissano in via generale la misura del ristoro della situazione soggettiva lesa, sosteneva la legittimità della costituzione di parte civile, posto che trovava la sua ragion d'essere nel « fatto-reato » e chiedeva la riforma dell'appellata sentenza limitatamente alla negata legittimazione dell'Amministrazione ad ottenere il risarcimento del danno.

L'imputato eccepiva, in rito, la nullità del decreto di citazione a giudizio per emessa rituale notifica al difensore, Avv. Edoardo Di Giovanni del foro di Roma, dell'avviso della data fissata per il dibattimento, la conseguente nullità dell'intero giudizio di primo grado e della relativa sentenza.

Lamentava in particolare l'appellante che l'avviso di cui all'art. 410 c.p.p. non era stato notificato al difensore nel suo domicilio reale, bensì al suo sostituto processuale presso il quale domicilio aveva eletto (f. 124).

Assumeva che, eccepita in primo grado detta nullità (f. 37-45-46 r.-53 fasc. dibatt.), l'eccezione era stata respinta in base ad una erronea interpretazione dell'art. 4 del d.p. 25 ottobre 1955 n. 932 e degli artt. 171 e 172 C.P.P., posto che l'elezione di la concessione dell'attenuante del particolare valore morale e sociale; in ogni caso declaratoria di prevalenza delle concesse attenuanti generiche sulle aggravanti contestate.

La sentenza, nel merito, a carico di Picchiura Carlo, deve essere integralmente confermata, solo ritenendo la Corte, in accoglimento dell'impugnazione proposta dall'Amministrazione dell'Interno, di affermare la legittimazione della stessa ad ottenere il risarcimento del danno.

Accertato infatti in causa, per ampia e circostanziata esposizione dei fatti ad opera del Brig. Dalla Pozza Armando e del teste Nazzari Iodino, cui hanno fatto significativo riscontro le complessive risultanze processuali e, in particolare, l'esito delle indagini peritali, balistica e medico-legale, nonché la stessa, per alcuni reati, incondizionata confessione del prevenuto e, per altri, le sue parziali ammissioni in ordine a singole fattispecie delittuose contestate, al maggior delitto strettamente connesse, che il Picchiura, al controllo degli agenti della Polizia Stradale, onde sottrarsene, improvvisamente, estratta la pistola, sparò contro costoro numerosi colpi attingendo, da distanza ravvicinatissima, l'appuntato Niedda Antonio al collo e al torace, uccidendolo, è consequenziale, ad avviso del Collegio, nonostante la perplessità da lui all'udienza odierna maliziosamente insinuata in relazione alla possibilità che altri ne avesse cagionato la morte, la riaffermazione anche in questa sede della sua responsabilità in rapporto a tutti i reati contestati e ritenuti in sentenza.

È acclarato, in base ai citati elementi probatori, che il derivatene dall'uso, è pervenuta all'istesso risultato ponendo in evidenza la minima distanza di sparo, agevolmente si ricava che la morte dell'appuntato Niedda fu conseguenza diretta dell'azione posta in essere dal prevenuto a mezzo dell'arma in suo possesso.

La volontà omicida, da quanto sopra esposto, si rivela in tutta la sua concretezza, giacché la natura e la funzionalità dell'arma, la distanza alla quale i colpi furono sparati, il tramite, la reiterazione degli spari denunciano senz'ombra di dubbio che il proposito del Picchiura fu solo ed esclusivamente quello di cagionare la morte dell'appuntato Niedda Antonio e, nel tentativo, anche quella del Brig. Dalla Pozza Armando, posto che altrimenti avrebbe operato se diverso fosse stato il suo intendimento, pur sempre, criminoso.

Su di lui pertanto ricade la responsabilità del delittuoso evento nonché di quello, come già detto, a livello di tentativo, a danno del Sottufficiale, giacché anche contro costui, con l'istessa arma, nelle stesse condizioni psicologiche, di tempo e di luogo, sparò numerosi colpi al medesimo fine, non conseguendo lo scopo soltanto per cause estranee alla sua volontà.

In base al principio (art. 185 c.p.) che ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento, il prevenuto è tenuto a risarcire non solo le parti civili private costituite, ma anche l'Amministrazione dell'Interno, appellante, posto che questa ha subito un indiscutibile nocumento dalla morte dell'appuntato Niedda Antonio.

Per l'avvenuta erogazione ai superstiti della somma di cinquanta milioni di lire, ad essi devoluta, a sensi della legge 28 novembre 1975 n. 624, l'Amministrazione ha subito un rilevante pregiudizio e di questo l'autore del fatto illecito deve senz'altro rispondere.

Erronea quindi va ritenuta la pronunzia, a questo proposito, del Giudice di primo grado, che ha respinto l'istanza risarcitoria della Pubblica Amministrazione, dato che la speciale indennità corrisposta ai superstiti dell'appartenente alle forze di polizia, vittima del dovere in conseguenza del servizio prestato, deve ritenersi a tutti gli effetti un danno giuridicamente rilevante la cui causa legittima non è, come affermato in sentenza, il servizio in se stesso prestato dall'agente, ma la morte di questi in occasione del servizio prestato che è senza dubbio un evento eccezionale rispetto al rapporto di impiego ed è ad esso del tutto estraneo, ragion per cui non può considerarsi il mero corrispettivo di un rischio, come elemento qualificante il rapporto, ma come elargizione dello Stato a titolo di solidarietà sociale in occasione del verificarsi di un fatto illecito altrui, integrativa delle « norme e fissano in via generale la misura del ristoro della attuazione soggettiva lesa ».

## II

La condanna importa, per l'imputato, l'obbligo del pagamento delle spese processuali e di custodia preventiva.

L'imputato va, altresì, condannato al risarcimento dei danni verso il Ministero dell'Interno, costituitosi parte civile. Tali danni consistono, in

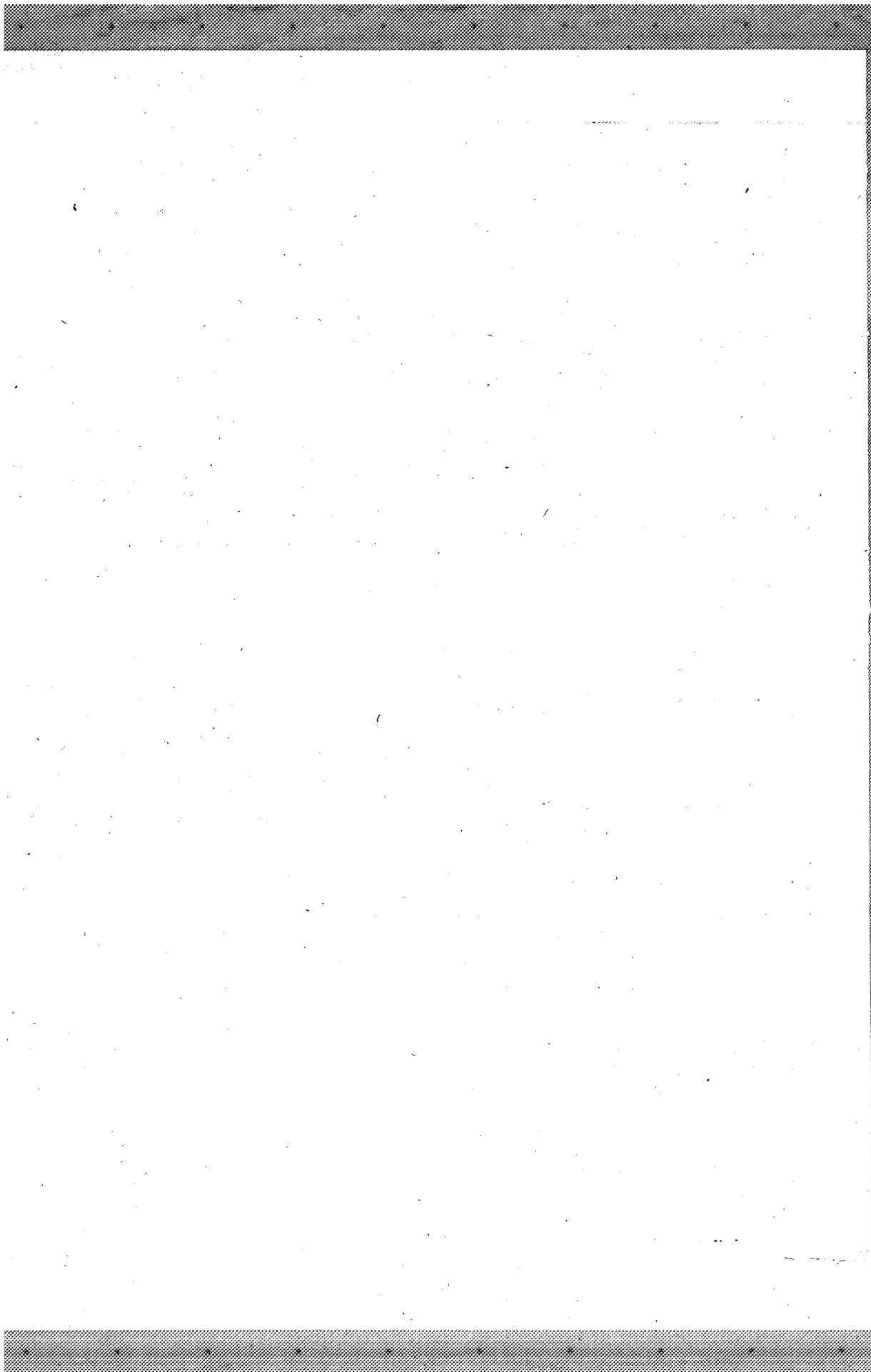
primo luogo, nella somma di lire 50.000.000 (cinquantamiloni), che detto Ministero ha lasciato per legge alla vedova dell'appuntato Lucchesi (arte 13 verb. dibatt.).

Vanno, poi, considerati i danni materiali subiti dall'Amministrazione, per la rottura del « girofaro » dell'auto Giulia di servizio provocata da un proiettile esploso dal Vallanzasca (lire 15.000), ed i danni subiti dall'Amministrazione nella sua organizzazione, essendo indubbio che la perdita di un dipendente comporti spese per l'assunzione e l'addestramento di un'altra rarità lavorativa, nonché un danno in termini di minore efficienza del nuovo dipendente nel primo periodo di lavoro. A quest'ultimo titolo, non è possibile che una liquidazione in via equitativa, e pertanto stimasi liquidare la somma di lire 1.000.000 (un milione).

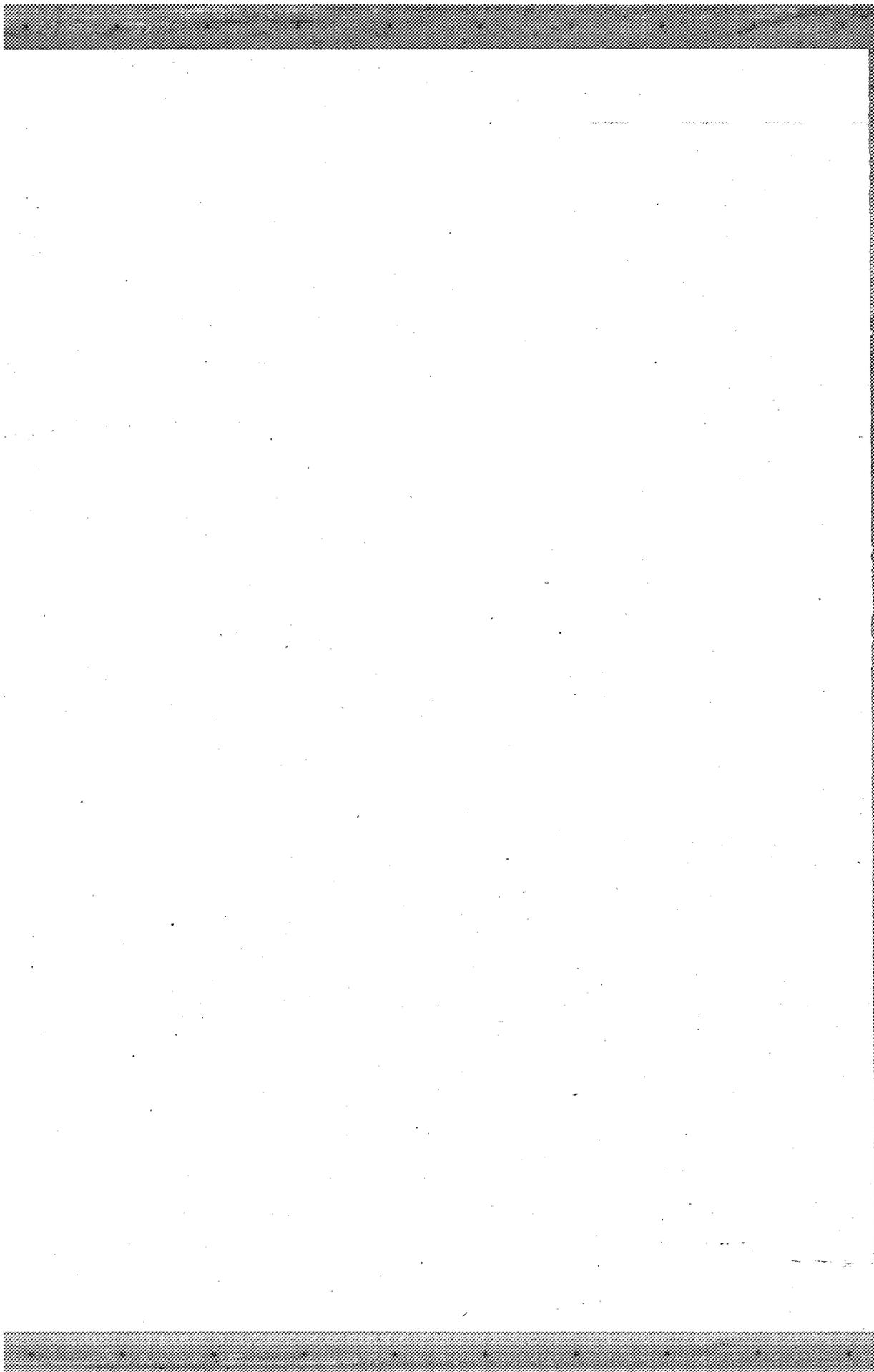
E stata richiesta, infine, dalla parte civile la liquidazione in via equitativa di lire 10.000.0000 (diecimilioni) per danni morali. Ritiene la Corte che il risarcimento di tali danni compete, sotto un duplice profilo: 1) è innegabile, al di là di ogni pratica dimostrazione, che l'omicidio dell'app. Lucchesi ed il ferimento della guardia Aliperta abbiano prodotto un profondo trauma morale all'interno dell'organizzazione di P.S., nei colleghi di lavoro dei due agenti e di tutti gli altri che hanno visto ripagato l'assolvimento del dovere con un brutale assassinio: trauma morale del quale poteva farsi portatrice all'esterno soltanto l'Amministrazione di appartenenza; 2) è innegabile, e la dolorosa pratica di questi tempi lo va confermando giorno per giorno, che crimini si efferati colpiscono profondamente la comunità nazionale, turbano le coscienze e violando il diritto di ogni cittadino all'ordine ed alla sicurezza: di tale trauma collettivo deve rispondere chi l'ha procurato, sul piano del risarcimento pecuniario oltre che su quello della sanzione penale.

Stimasi quindi liquidare a quest'ultimo titolo, in via equitativa, la somma di lire 10.000.000 (diecimilioni).

L'ammontare complessivo dei danni che l'imputato è tenuto a risarcire alla parte civile, è pertanto di lire 61.015.000 (sessantunomilioni e quindicimila).



PARTE SECONDA



# LEGISLAZIONE

---

## QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 244** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 24 maggio 1978, n. 435, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**codice di procedura civile, artt. 41, 48 e 367** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 26 maggio 1978, n. 437, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**codice penale, art. 32** (artt. 27 e 4 della Costituzione).

Giudice tutelare della pretura di Bologna, ordinanza 9 maggio 1978, n. 414, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**codice penale, art. 169, comma terzo** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Roma, ordinanza 8 marzo 1978, n. 416, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**codice penale, art. 505** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 22 marzo 1978, n. 438, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**codice penale, art. 570** (artt. 3, 29 e 31 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 27 aprile 1978, n. 434, *G.U.* 29 novembre 1978, n. 334.

**codice penale, art. 688** (artt. 3, 32 e 27, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Città di Castello, ordinanze (due) 12 maggio 1978, nn. 407 e 408, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**codice di procedura penale, art. 513, n. 2** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 20 giugno 1978, n. 452, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**r.d. 23 dicembre 1865, n. 2371, art. 6** (artt. 1, 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 12 aprile 1978, n. 436, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, artt. 39 e 41 [mod. da r.d. 31 agosto 1933, n. 1286 e da legge 3 aprile 1958, n. 470, art. 11 (artt. 3, 34 e 51 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 9 gennaio 1978, n. 422, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**r.d. 11 agosto 1933, n. 1286, art. 6 (artt. 3, 34 e 51 della Costituzione).**

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 9 gennaio 1978, n. 422, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 22, comma quinto, p.p. e sesto [sost. da legge 2 agosto 1967, n. 799, art. 101 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Piazza Armerina, ordinanza 27 maggio 1978, n. 466, *G.U.* 13 dicembre 1978, n. 347.

**r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 32, commi primo e sesto (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Pontedera, ordinanza 30 novembre 1977, n. 426/1978, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

Pretore di Pontedera, ordinanza 30 novembre 1978, n. 427/1978, *G.U.* 29 novembre 1978, n. 334.

**r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 32, quarto comma (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Portomaggiore, ordinanza 24 marzo 1978, n. 396, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 4, n. 1 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Torino, ordinanza 5 maggio 1978, n. 404, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, art. 2 (artt. 17 e 36 dello Statuto regione siciliana).**

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 29 dicembre 1977, n. 423/1978, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Rodi Garganico, ordinanza 23 maggio 1978, n. 433, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d. legge 5 maggio 1957, n. 271, art. 15, [conv. in legge 2 luglio 1975, n. 474] (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale di Udine, ordinanza 24 maggio 1978, n. 439, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Pattada, ordinanza 27 aprile 1978, n. 395, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [mod. art. 5 legge 5 maggio 1976, n. 3131]** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Orvieto, ordinanza 12 aprile 1978, n. 405, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**d.P.R. 30 giugno 1959, n. 420, art. 576** (artt. 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Giudice conciliatore del Comune di Parma, ordinanza 17 giugno 1978, n. 440, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 10 e 11** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 5 aprile 1978, n. 450, *G.U.* 13 dicembre 1978, n. 347.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 145, lettera a)** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 14 aprile 1978, n. 425, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

**legge 21 marzo 1967, n. 158** (artt. 25, secondo comma, 41 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Napoli, ordinanza 31 gennaio 1978, n. 394, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 18 marzo 1968, n. 444, art. 9** (artt. 3, 34 e 51 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 9 gennaio 1978, n. 422, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**d.P.R. 31 marzo 1971, n. 276, artt. 1, lettera b), e 4** (artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 29 marzo 1978, n. 444, *G.U.* 20 dicembre 1978, n. 354.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 3 marzo 1978, n. 451, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge regionale 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4, secondo comma** (art. 25 dello Statuto della regione Emilia-Romagna e artt. 123 e 117 della Costituzione).

Consiglio di Stato - Sez. IV giurisdizionale, ordinanza 15 giugno 1978, n. 397, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Perugia, ordinanza 16 gennaio 1978, n. 415, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 1 e 46** (artt. 3, 24, 102 e 113 della Costituzione).

Pretore di Senigallia, ordinanza 16 maggio 1978, n. 441, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 22, 32 e 38** (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Napoli, ordinanza 29 marzo 1977, n. 455, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**d.P.R. 20 ottobre 1972, n. 636, art. 44** (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Trento, ordinanza 24 dicembre 1976, n. 449, *G.U.* 20 dicembre 1978, n. 354.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6** (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Aosta, ordinanze (due) 4 e 18 marzo 1978, nn. 400 e 401, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

Commissione tributaria di primo grado di Aosta, ordinanza 4 marzo 1978, n. 406, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verona, ordinanza 24 febbraio 1978, n. 421, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

Commissione tributaria di primo grado di Verona, ordinanza 24 febbraio 1978, n. 428, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6, 14 e 15** (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 26 aprile 1978, n. 431, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 15** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Salerno, ordinanze (due) 11 aprile 1978, nn. 412 e 413, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 17** (artt. 76, 3, 24, primo comma, 25, primo comma e 102, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 19 maggio 1978, n. 445, *G.U.* 20 dicembre 1978, n. 354.

**d.l. 1° ottobre 1973, n. 580 [conv. in legge 30 novembre 1973, n. 766] artt. 5 e 6** (artt. 3, 4 e 9, primo comma, 33, primo comma e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 14 aprile 1978, n. 411, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, art. 3 [conv. in legge 30 novembre 1973, n. 766]** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ordinanza 19 aprile 1978, n. 456, *G.U.* 20 dicembre 1978, n. 354.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, art. 82** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 3 marzo 1978, n. 451, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 1, comma secondo, lettera A, e 7, commi primo, secondo e quarto** (artt. 3 e 35, comma primo, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bassano del Grappa, ordinanza 10 aprile 1978, n. 442, *G.U.* 13 dicembre 1978, n. 347.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 47, 46 e 55** (artt. 76, 77 e 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Alessandria, ordinanza 3 aprile 1978, n. 403, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 22 ottobre 1973, n. 672, art. 14** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Vicenza, ordinanza 12 aprile 1978, n. 430, *G.U.* 29 novembre 1978, n. 334.

**legge 15 novembre 1973, n. 734, art. 1, comma terzo** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez I, ordinanza 1° marzo 1978, n. 399, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 4 maggio 1978, n. 443, *G.U.* 13 dicembre 1978, n. 347.

**legge 19 dicembre 1973, n. 823, art. 3** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 20 dicembre 1977, n. 432, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**legge 14 giugno 1974, n. 270, art. 1** (art. 42, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Castelvetro, ordinanza 13 gennaio 1978, n. 417, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**legge 24 dicembre 1975, n. 706, artt. 1 e 14** (art. 32 della Costituzione).

Pretore di Sampierdarena, ordinanza 7 marzo 1978, n. 402, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Città di Castello, ordinanze (due) 12 maggio 1978, nn. 409 e 410, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, artt. 21 e 25** (artt. 2, 3, 9 e 32 della Costituzione).

Pretore di Cremona, ordinanza 29 marzo 1978, n. 393, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, ultimo comma** (art. 3, comma primo, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Verona, ordinanza 27 gennaio 1978, n. 429, *G.U.* 29 novembre 1978, n. 334.

**legge 10 dicembre 1976, n. 797** (artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 1° giugno 1978, n. 453, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**d.l. 1° febbraio 1977, n. 12 [conv. in legge 31 marzo 1977, n. 911]** (artt. 3, 36, 39 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 8 maggio 1978, n. 420, *G.U.* 15 novembre 1978, n. 320.

**legge 4 febbraio 1977, n. 21, art. 1, comma terzo** (artt. 3, 4, 9, primo comma, 33, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 14 aprile 1978, n. 411, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge 4 febbraio 1977, n. 21, art. 1, terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 24 aprile 1978, n. 398, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**legge 31 marzo 1977, n. 91** (artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 1° giugno 1978, n. 453, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**d.l. 17 giugno 1977, n. 326, art. 1, secondo comma [conv. in legge 8 agosto 1977, n. 510]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 12 aprile 1978, n. 448, *G.U.* 13 dicembre 1978, n. 347.

**legge 8 agosto 1977, n. 513, artt. 27, secondo comma e 28** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanze (due) 3 aprile 1978, nn. 418 e 419, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

Tribunale di Roma, ordinanza 17 marzo 1978, n. 424, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

**legge regionale 7 dicembre 1977, riappr. 2 novembre 1978** (artt. 81, 117 e 128 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 28 novembre 1978, n. 32, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8, primo comma** (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 26 aprile 1978, n. 431, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**d.l. 30 marzo 1978, n. 77, primo e ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 5 maggio 1978, n. 404, *G.U.* 8 novembre 1978, n. 313.

**legge regionale dell'Abruzzo 5 luglio 1978, riappr. 22 novembre 1978** (artt. 117, 51 e 97 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 18 dicembre 1978, n. 93, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge regionale 20 luglio 1978, riapprovata il 25 settembre 1978** (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 24 ottobre 1978, n. 29, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**legge regionale della Toscana 25 luglio 1978, riappr. 24 novembre 1978** (artt. 117, 122, 3 e 53 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 18 dicembre 1978, n. 40, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge regionale 26 luglio 1978, riapprovata il 25 settembre 1978** (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 24 ottobre 1978, n. 30, *G.U.* 2 novembre 1978, n. 307.

**legge prov. Trento 4 ottobre 1978, riappr. 18 novembre 1978** (art. 97 della Costituzione e artt. 5 e 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 18 dicembre 1978, n. 38, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge provinciale 18 ottobre 1978** (artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e art. 6 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 16 novembre 1978, n. 31, *G.U.* 22 novembre 1978, n. 327.

**legge 20 ottobre 1978, n. 674** (artt. 8, n. 21 e 78 dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige).

Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 15 dicembre 1978, n. 35, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

Presidente della Provincia autonoma di Trento, ricorso 15 dicembre 1978, n. 37, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge 20 ottobre 1978, n. 674** (art. 3, lettera d), dello Statuto speciale della Sardegna).

Presidente giunta regionale Sardegna, ricorso 15 dicembre 1978, n. 36, *G.U.* 27 dicembre 1978, n. 359.

**legge 21 ottobre 1978, n. 641, artt. 1-quinquies, sexies e decies** (artt. 8, nn. 14 e 25, 9, nn. 10 e 11, 10, 15, 16, 18, 68 e 78 dello Statuto speciale di autonomia).

Presidente della giunta provinciale di Bolzano, ricorso 29 novembre 1978, n. 33, *G.U.* 6 dicembre 1978, n. 341.

**legge regione siciliana 23 novembre 1978, art. 1** (art. 3 della Costituzione e artt. 14, lettera d), e 17 dello Statuto speciale).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 9 dicembre 1978, n. 34, *G.U.* 20 dicembre 1978, n. 354.

# CONSULTAZIONI

---

## ACQUE PUBBLICHE

*Acquedotti - Piano regolatore generale - Trasferimento di funzioni alle regioni - Garanzia statale sui mutui - Obbligo - Permanenza (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 8, secondo comma, lett. B - d.P.R. 11 marzo 1968, n. 1090, art. 18, secondo comma - l. 4 febbraio 1963, n. 129).*

Se dopo il trasferimento alle regioni della materia relativa agli acquedotti operato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, permanga l'obbligo dello Stato a prestare la garanzia sui mutui concessi a favore dei comuni, dei loro consorzi e degli enti autorizzati alla gestione degli acquedotti, ai sensi dell'art. 18, secondo comma, del d.P.R. 11 marzo 1968, n. 1090, contenente le norme di attuazione della legge 4 febbraio 1963, n. 129 istitutiva del piano regolatore generale degli acquedotti (n. 129).

## AERONAUTICA E AEROMOBILI

*Bollette doganali esibite dal mandatario del proprietario per immatricolazione di aeromobile nel registro aeronautico nazionale - Legittimazione dell'esibitore alla restituzione dei documenti - Non sussiste (art. 1722 c.c. - art. 1713 c.c.).*

Se il soggetto incaricato dal proprietario di curare gli adempimenti necessari per l'immatricolazione, nel registro aeronautico nazionale, di un aeromobile di provenienza estera, debitamente sdoganato abbia titolo a chiedere la restituzione delle bollette doganali esibite a corredo della richiesta di immatricolazione del velivolo (n. 31).

## APPALTO

*Appalti di servizi - Capitolati speciali - Revisione prezzi - Clausola - Legittimità (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 325 cod. civ., art. 1664).*

Se nei capitolati speciali per appalti di servizi sia legittima l'inserzione della clausola di revisione dei prezzi (n. 418).

*Appalti genio militare - Danni fortuiti o da forza maggiore - Accollo all'amministrazione appaltante - Espresa previsione contrattuale - Necessità (r.d. 17 marzo 1932, n. 365, art. 42, primo comma - r.d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 30, terzo comma, cod. civ. art. 1673, primo comma - l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 348).*

Se nei contratti di appalto dell'amministrazione militare per l'accollo dei danni fortuiti o da forza maggiore all'amministrazione appaltante occorra, ai sensi degli artt. 30, terzo comma, delle condizioni generali approvate con r.d. 17 marzo 1932, n. 366 e 42, primo comma, del regolamento lavori approvato con r.d. 17 marzo 1932, n. 365, una espresa previsione contrattuale (n. 417).

### CIRCOLAZIONE STRADALE

*Sanzioni punibili con la sola ammenda - Depenalizzazione - Infrazioni stradali non depenalizzate - Vigenza della normativa precedente (l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 16 - l. 24 dicembre 1975, n. 706, artt. 1 e 14 - d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 104, decimo comma).*

Se le disposizioni dell'art. 16 della legge 3 maggio 1967, n. 317, che ha conservato il carattere di reato ad alcune contravvenzioni previste dal codice della strada (in particolare quella prevista dall'art. 104, decimo comma) sebbene punite con la sola ammenda, debbano ritenersi abrogate per effetto degli artt. 1 e 14 della legge 24 dicembre 1974, n. 706, sulla depenalizzazione delle contravvenzioni punibili con l'ammenda (n. 61).

### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

*Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Cancellerie e segreterie giudiziarie - Amanuensi - Attività esecutive e d'ordine - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussistenza (r.d.l. 8 maggio 1924, n. 745, art. 99 - cod. civ. art. 2126).*

Se le prestazioni svolte dagli amanuensi nelle cancellerie e segreterie giudiziarie al di là dei limiti posti dall'art. 99 del r.d.l. 8 maggio 1924, n. 745, siano inquadrabili nella figura della prestazione di fatto di lavoro subordinato di cui all'art. 2126 cod. civ. e se di conseguenza sussista su tali rapporti la giurisdizione del giudice ordinario (n. 43).

*Valutazione rimanenze - Criteri - Deroga - Autorizzazione - Diniego - Impugnativa - Giurisdizione tributaria - Giurisdizione amministrativa (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 63 e 75 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 1 e 16, primo comma).*

Se la impugnativa del provvedimento dell'ufficio distrettuale delle imposte dirette che nega l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 75 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, alla deroga dai criteri di valutazione delle rimanenze previsti dall'art. 63 dello stesso d.P.R. sia di competenza delle commissioni tributarie, secondo le norme del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, ovvero del tribunale amministrativo regionale (n. 44).

### CONCORSI

*Enti pubblici - Legge sul riassetto del parastato - Concorsi interni - Espletamento - Disciplina transitoria (l. 20 marzo 1975, n. 70, art. 45, terzo comma).*

Se i concorsi interni per passaggio di carriera già indetti da un ente pubblico (nella specie: O.N.I.G.) prima dell'entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70, sul riassetto del parastato possano essere espletati ai sensi dell'art. 45, terzo comma, della legge medesima (n. 20).

### CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

*Appalti di servizi - Capitolati speciali - Revisione prezzi - Clausola - Legittimità - (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 325 - cod. civ. art. 1664).*

Se nei capitolati speciali per appalti di servizi sia legittima l'inserzione della clausola di revisione dei prezzi (n. 339).

## CONTENZIOSO TRIBUTARIO

*Condono tributario - Pagamento dell'imposta - Termine - Natura (l. 19 dicembre 1973, n. 823, art. 8).*

Se in materia di I.G.E. il termine stabilito dall'art. 8 della legge 19 dicembre 1973, n. 823, per il pagamento dell'imposta al fine di usufruire del beneficio del condono delle sanzioni fiscali abbia carattere perentorio (n. 22).

*Valutazione rimanenze - Criteri - Deroga - Autorizzazione - Diniego - Impugnativa - Giurisdizione tributaria - Giurisdizione amministrativa (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 63 e 75 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 1 e 16, primo comma).*

Se la impugnativa del provvedimento dell'ufficio distrettuale delle imposte dirette che nega l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 75 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, alla deroga dai criteri di valutazione delle rimanenze previsti dall'art. 63 dello stesso d.P.R. sia di competenza delle commissioni tributarie, secondo le norme del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, ovvero del tribunale amministrativo regionale (n. 21).

## DANNI

*Attività di pubblica sicurezza - Fatto illecito - Danno - Risarcibilità (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 7 - cod. civ. art. 2043).*

Se l'art. 7 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, comporti la esclusione del risarcimento da fatto illecito commesso sull'esercizio dell'attività di Pubblica Sicurezza (n. 14).

*Attività di Pubblica Sicurezza - Provvedimenti legittimi - Danni - Indennizzo - Esclusione - Conformità alla Costituzione (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 7 Cost. artt. 28, 42 e 113).*

Se ai sensi dell'art. 7 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, l'esclusione dell'indennizzo debba intendersi limitata ai soli atti legittimi emessi dall'autorità di Pubblica Sicurezza nell'esercizio delle sue facoltà e se tale esclusione, derogatoria di un principio generale, possa dirsi conforme agli artt. 28, 42 e 113 della Costituzione (n. 15).

## DAZI DOGANALI

*Bollette doganali esibite dal mandatario del proprietario per immatricolazione di aeromobile nel registro aeronautico nazionale - Legittimazione dell'esibitore alla restituzione dei documenti - Non sussiste (art. 1722 c.c. - art. 1713 c.c.).*

Se il soggetto incaricato dal proprietario di curare gli adempimenti necessari per l'immatricolazione, nel registro aeronautico nazionale, di un aeromobile di provenienza estera, delittamente sdoganato abbia titolo a chiedere la restituzione delle bollette doganali esibite a corredo della richiesta di immatricolazione del velivolo (n. 108).

## DEMANIO

*Spese di urbanizzazione - Contributi al comune - Opere eseguite dallo Stato - Applicabilità (l. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 3 e 4, secondo comma).*

Se per le opere eseguite dalle amministrazioni dello Stato siano dovuti contributi di urbanizzazione ai comuni, nel cui ambito territoriale le spese sono attuate, ai sensi dell'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (n. 288).

## ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

*Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria - Determinazione dell'indennità di occupazione legittima (art. 12 l. 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se nell'ipotesi di cessione volontaria dell'immobile sotto esproprio, a norma dell'art. 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, l'indennità di occupazione legittima debba calcolarsi in base al prezzo pattuito per la cessione ovvero in base all'ammontare dell'indennità provvisoria offerta per l'espropriazione (n. 460).

*Espropriazione per pubblica utilità - Cessione volontaria dell'immobile - Area con sovrastanti fabbricati - Determinazione del prezzo (art. 12 l. 22 ottobre 1971, n. 865 - d.l. 2 maggio 1974, n. 115 - l. 27 giugno 1974, n. 247).*

Se, in ipotesi di espropriazione di aree con sovrastanti fabbricati, l'aumento percentuale da calcolare ai fini della determinazione del prezzo della cessione volontaria dei beni, ai sensi dell'art. 12 l. 22 ottobre 1971 (c.d. legge sulla casa) e successive modifiche, vada ragguagliato al solo ammontare dell'indennità provvisoria relativa al terreno ovvero anche a quello dell'indennità afferente ai fabbricati (n. 455).

*Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Cessione volontaria del bene sotto esproprio - Termine per la stipula del negozio - Natura (art. 12 l. 22 ottobre 1971, n. 865 - art. 6 d.l. 2 maggio 1974, n. 115 - l. 27 giugno 1974, n. 247).*

Se il termine previsto dall'art. 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 «c.d. nuova legge sulla casa» per convenire la cessione volontaria del bene sotto esproprio sia perentorio (n. 452).

*Espropriazione per pubblica utilità - Legge sulla casa - Proposta di cessione volontaria dell'immobile - Accettazione da parte dell'espropriante - Indispensabilità (art. 12 l. 22 ottobre 1971, n. 865 - art. 6 d.l. 2 maggio 1974, n. 115 - l. 27 giugno 1974, n. 247).*

Se l'espropriante sia tenuto ad addivenire alla cessione volontaria dell'immobile proposta dal proprietario nel termine di cui all'art. 12 legge 22 ottobre 1971, n. 865 (c.d. legge sulla casa) e successive modifiche (n. 453).

*Espropriazione per pubblica utilità - Pagamento diretto dell'indennità di esproprio in esecuzione del decreto dell'autorità giudiziaria - Efficacia liberatoria per l'espropriante - Limiti temporali per l'esecuzione del decreto (art. 30 l. 25 giugno 1865, n. 2359 - art. 1 l. 20 marzo 1968, n. 391).*

Se il pagamento diretto dell'indennità di esproprio, eseguito a favore del soggetto indicato nel decreto emesso dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 1 della legge 20 marzo 1968, n. 391, abbia efficacia liberatoria anche quando tra l'emanazione del decreto stesso e la sua esecuzione sia trascorso un apprezzabile lasso di tempo (n. 454).

*Espropriazione per pubblica utilità - Terreno coltivato da fittavolo - Mezzadro - Colono o compartecipante - Indennità aggiuntiva - Presupposti oggettivi (art. 17, comma secondo, l. 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se l'indennità aggiuntiva in favore del colono, mezzadro, fittavolo o compartecipante che coltiva il terreno espropriato sia dovuta, oltre che nei casi di espropriazione totale o di espropriazione parziale di una parte considerevole del fondo, anche nel caso di espropriazione di una porzione marginale del terreno che lasci integra l'azienda agricola (n. 458).

*Espropriazioni aeroportuali - Imposizione coattiva di servitù - Indennità - Determinazione - Criterio differenziale - Valori - Legge sulla casa - Applicabilità (l. 23 dicembre 1967, n. 1246, art. 7, l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40, l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, l. 27 giugno 1974, n. 247).*

Se per la determinazione dell'indennità dovuta per la costituzione in via espropriativa di una servitù aeroportuale (nella specie: aeroporto di Fiumicino, soggetto alle disposizioni della legge 23 dicembre 1967, n. 1246) occorra fare applicazione del principio della stima differenziale contenuto nell'art. 40 della legge generale sulle espropriazioni 25 giugno 1865, n. 2359, con la sostituzione ai valori venali di comune commercio di quelli legali stabiliti ai sensi dell'art. 16 della legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865, ed estesi a tutte le opere dello Stato dalla legge 27 giugno 1974, n. 247 (n. 456).

*Legge sulla casa - Cessione volontaria dell'immobile - Proprietario coltivatore diretto - Triplicazione dell'indennità - Presupposti (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 12 e 17, l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14).*

Se, agli effetti della determinazione del prezzo di cessione volontaria ai sensi degli artt. 12 e 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati con legge 28 gennaio 1977, n. 10, possa comprendersi fra i proprietari coltivatori diretti anche il proprietario che provveda alla coltivazione del fondo avvalendosi dell'opera di salariati (n. 451).

*Legge sulla casa - Espropriazione parziale - Indennità - Determinazione - Criteri della legge generale - Applicabilità l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40, l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16).*

Se i principi dettati dall'art. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 per la determinazione dell'indennità in ipotesi di espropriazione parziale di un fondo siano compatibili coi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio stabiliti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (n. 457).

*Occupazione d'urgenza - Calcolo dell'indennità - Terreno coltivato da proprietario coltivatore diretto - Raddoppio dell'indennità - Esclusione (art. 17 comma primo, l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20, l. 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se ai fini della determinazione, a norma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dell'indennità d'occupazione d'urgenza di terreno coltivato dal proprietario diretto coltivatore debba tenersi conto del raddoppio dell'indennità di esproprio di tale terreno prevista dall'art. 17 della stessa legge (n. 459).

## GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

*Giudizio amministrativo - Intervento volontario in grado di appello - Autorità preposta alla vigilanza - Ammissibilità - Limiti - (l. 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 19, primo comma, e 22, secondo comma - r.d. 17 agosto 1907, n. 642, art. 37 - cod. proc. civ. art. 344 - r.d. 26 giugno 1924, n. 1058, art. 22, primo comma, lettera b).*

Se sia ammissibile l'intervento volontario in giudizio, in grado di appello, dell'amministrazione preposta alla vigilanza sull'ente che ha emesso il provvedimento impugnato e che non sia già intervenuta nella fase di primo grado (n. 26).

## IGIENE E SANITA

*Specialità medicinali - Produzione e commercio - Poteri di vigilanza - Composizione modificata - Sequestro - Natura del provvedimento - (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 168).*

Se il provvedimento ministeriale di sequestro delle specialità medicinali a composizione modificata di cui all'art. 168 del t.u. delle leggi sanitarie sia atto dovuto o discrezionale (n. 29).

*Specialità medicinali - Produzione e commercio - Poteri di vigilanza - Specialità a composizione diversa da quella dichiarata - Sequestro - Normativa applicabile - (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 168, terzo comma - r.d. 3 marzo 1927, n. 478, art. 28).*

Se, ai fini dell'edazione del provvedimento ministeriale di sequestro, la fattispecie della specialità medicinale con composizione analiticamente riscontrata diversa da quella dichiarata e registrata rientri nell'ambito di applicazioni del terzo comma dell'art. 168 del t.u. delle leggi sanitarie ovvero in quella dell'art. 28 del regolamento per la produzione e il commercio delle specialità medicinali approvato con r.d. 3 marzo 1927, n. 478 (n. 28).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Enti pubblici - Legge sul riassetto del parastato - Concorsi interni - Espletamento - Disciplina transitoria - (l. 20 marzo 1975, n. 70, art. 45, terzo comma).*

Se i concorsi interni per passaggio di carriera già indetti da un ente pubblico (nella specie O.N.I.G.) prima dell'entrata in vigore della legge 20 marzo '75 n. 70 sul riassetto del parastato possano essere espletati ai sensi dell'art. 45, terzo comma, della legge medesima (n. 872).

## IMPOSTA CONCESSIONI GOVERNATIVE

*Violazioni - Sanzioni - Stessa norma violata in tempi diversi - Pluralità di processi verbali - Pluralità o unicità di sanzione (d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121, art. 10, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 9, l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 8, secondo comma).*

Se nella ipotesi di più processi verbali elencati per violazioni delle norme fiscali in materia di tasse sulle concessioni amministrative, punite con la pena pecuniaria ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121 e ora art. 9 del d.P.R.

26 ottobre 1972, n. 641, qualora si tratti di violazioni delle stesse norme commesse in tempi diversi, si debbano comminare tante pene pecuniarie quanti sono gli accertamenti, se eventuale applicazione del temperamento previsto dall'art. 8 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, ovvero la sanzione debba essere irrogata una sola volta, dovendosi ritenere l'illecito di natura permanente (n. 7).

## IMPOSTA DI REGISTRO

*Definizione agevolata delle pendenze tributarie - Abbuono degli interessi nelle imposte indirette - Limiti e condizioni (art. 10 d.l. 5 novembre 1973, n. 660, l. 19 dicembre 1973, n. 823).*

Se la disposizione di cui al comma quarto dell'art. 10 d.l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito con legge 19 dicembre 1973, n. 823 - secondo la quale per le imposte dovute in applicazione delle norme sulla definizione agevolata delle pendenze tributarie contenute nei citati provvedimenti legislativi non sono dovuti, tra l'altro, gli interessi per la ritardata riscossione delle tasse ed imposte indirette sugli affari operi, oltre che in relazione alle imposte non ancora pagate e i loro accessori, anche in relazione agli accessori delle imposte già versate all'erario (n. 498).

*Imposta di registro - Concessione di garanzia statale a prestito obbligazionario E.N.E.L. - Assoggettabilità all'imposta (art. 55, d.P.R. 26 ottobre 1972; n. 634, art. 1, tab. all. B - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634).*

Se sia esente da imposta di registro l'atto col quale lo stato abbia accordato la propria garanzia ad un prestito obbligazionario collocato dall'ENEL sul mercato estero (n. 497).

## IMPOSTA DI SUCCESSIONE

*Definizione agevolata delle pendenze tributarie - Abbuono degli interessi nelle ipotesi indirette - Limiti e condizioni (art. 10 d.l. 5 novembre 1973, n. 660, l. 19 dicembre 1973, n. 823).*

Se la disposizione di cui al comma quarto dell'art. 10 d.l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito con legge 19 dicembre 1976, n. 823, secondo la quale per le imposte dovute in applicazione delle norme sulla definizione agevolata della pendenze tributarie contenute nei citati provvedimenti legislativi non sono dovuti, tra l'altro, gli interessi per la ritardata riscossione delle tasse ed imposte indirette sugli affari operi, oltre che in relazione alle imposte non ancora pagate e i loro accessori, anche in relazione agli accessori delle imposte già versate all'erario (n. 100).

*Successione dello stato - Eredità testamentaria - Pendenza dell'accettazione - Eredità giacente - Curatore - Pagamento dell'imposta - Esclusione (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, artt. 15 e 16 - cod. civ., artt. 473 e 532).*

Se, nella ipotesi in cui l'eredità sia devoluta per testamento allo Stato, il curatore dell'eredità giacente possa venire richiesto del pagamento delle imposte di successione in pendenza della procedura per il perfezionamento dell'accettazione dell'eredità da parte dello Stato (n. 101).

## IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

*Condono tributario - Pagamento dell'imposta - Termine - Natura (l. 19 dicembre 1973, n. 823, art. 8).*

Se in materia di I.G.E. il termine stabilito dall'art. 8 della legge 19 dicembre 1973, n. 823 per il pagamento dell'imposta al fine di usufruire del beneficio del condono delle sanzioni fiscali abbia carattere perentorio (n. 178).

*Imposta generale sull'entrata - Violazione sanzionata a carico di più soggetti in via solidale - Pagamento del tributo effettuato da uno solo di essi ai sensi delle disposizioni per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria - Effetti (art. 8 d.l. 5 novembre 1973, n. 660, l. 19 dicembre 1973, n. 823).*

Se nel caso di violazioni in materia di imposta generale sull'entrata sanzionate a carico di più soggetti in solido fra loro, il pagamento del tributo effettuato da uno dei creditori ai sensi dell'art. 8 d.l. 5 novembre 1973, n. 660, come modificato dalla legge 19 dicembre 1973, n. 823, comporti la definizione del non testo anche nei confronti degli altri coobbligati (n. 177).

## IMPOSTE DIRETTE

*Schedario dei totali azionari - Omissioni di obblighi formali di comunicazioni - Violazioni - Competenza per l'applicazione delle sanzioni (art. 55, d.p. 29 novembre 1973, n. 600, artt. 55 l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 56 l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 14 l. 29 dicembre 1962, n. 1745).*

Se, pur dopo l'emanazione del d.p. 29 novembre 1973, n. 600, in materia di accertamento delle imposte sui redditi il cui art. 55 stabilisce la competenza dell'ufficio delle imposte per l'irrogazione delle pene pecuniarie previste per la violazione degli obblighi stabiliti dallo stesso decreto legislativo e dalle norme relative alle singole imposte dei redditi - siano rimaste ferme le competenze dell'intendente di finanza e del ministro delle finanze, di cui agli artt. 55 e 56 della legge generale sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie 7 gennaio 1929, n. 4, per l'applicazione delle sanzioni che si riferiscono alla nominatività dei titoli azionari ed alle omesse necessarie comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari (n. 40).

## LAVORO

*Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Cancellerie e segreterie giudiziarie - Amanuensi - Attività esecutive e d'ordine - Giurisdizione dell'A.G.O. - Assistenza (r.d.l. 8 maggio 1924, n. 745, art. 99, cod. civ., art. 2126).*

Se le prestazioni svolte dagli amanuensi nelle cancellerie e segreterie giudiziarie al di là dei limiti posti dall'art. 99 del r.d.l. 8 maggio 1924, n. 745, siano inquadrabili nella figura della prestazione di fatto di lavoro subordinato di cui all'art. 2126 cod. civ. e se di conseguenza sussista su tali rapporti la giurisdizione del giudice ordinario (n. 101).

*Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Nei confronti dello Stato - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto - Possibilità (cod. civ. artt. 2126 e 2948 n. 4).*

Se la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2948 n. 4 per la parte in cui consente che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorra in pendenza del rapporto di lavoro sia inapplicabile non solo tutte le volte che il rapporto

di lavoro sia caratterizzato da una particolare forza di resistenza e da una particolare stabilità nonché garanzia di rimedi giurisdizionali bensì anche quando in un rapporto di fatto rientrante nella previsione dell'art. 2126 cod. civ. sia parte datrice di lavoro lo Stato (n. 102).

#### LOCAZIONI DI COSE

*Contratti di locazione - Soggetti a proroga - Spese per i servizi accessori - Rimborso - Esplicito accollo contrattuale al conduttore - Necessità - Limiti - (l. 26 novembre 1969, n. 833, art. 2, terzo comma, l. 22 dicembre 1973, n. 841, art. 6, primo comma).*

Se nei contratti di locazione soggetti a proroga legale e blocco del canone, per poter applicare a favore del locatore le norme di cui all'art. 2, terzo comma, legge 26 novembre 1969, n. 833 e all'art. 6, primo comma, legge 22 dicembre 1973, n. 841, che consentono la richiesta di rimborso dei maggiori costi per la fornitura dei servizi accessori, sia necessario che le spese relative a detti servizi siano esplicitamente accolte in contratto al conduttore come separate dal canone vero e proprio ovvero l'applicazione delle suddette norme sia possibile anche quando le spese siano conglobate unitariamente nel canone (n. 157).

#### OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

*Contratto di fornitura - Prodotti petroliferi - Determinazioni CIP - Efficacia sui contratti in corso - Limiti (d.l. lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, art. 4, d.l. lgt. 23 aprile 1946, n. 363, d.l. c.p.s. 15 settembre 1947, n. 296, art. 12).*

Se, qualora nel corso della esecuzione di un contratto di fornitura di prodotti petroliferi sia intervenuto dapprima un provvedimento CIP di riduzione del prezzo massimo consentito al disotto di quello contrattuale e subito dopo altro provvedimento CIP di aumento del prezzo massimo consentito, l'amministrazione somministrataria possa, per il pagamento del corrispettivo dei prodotti consegnati dopo la determinazione CIP di aumento, tener conto dell'originario prezzo contrattuale nei limiti in cui lo stesso risulti compatibile coi nuovi prezzi massimi (n. 63).

#### OCCUPAZIONE

*Occupazione d'urgenza - Calcolo dell'indennità - Terreno coltivato da proprietario coltivatore diretto - Raddoppio dell'indennità - Esclusione (art. 17, primo comma, l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20, l. 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se ai fini della determinazione, a norma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dell'indennità d'occupazione d'urgenza di terreno coltivato dal proprietario diretto coltivatore debba tenersi conto del raddoppio dell'indennità di esproprio di tale terreno prevista dall'art. 17 della stessa legge (n. 15).

#### OPERE PUBBLICHE

*Appalti genio militare - Danni fortuiti o da forza maggiore - Accollo all'amministrazione appaltante - Espresa previsione contrattuale - Necessità (r.d. 17 marzo 1932, n. 365, art. 42, primo comma, r.d. 27 marzo 1932, n. 366, art. 30, terzo comma, cod. civ., art. 1673, primo comma, l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. F, art. 348).*

Se nei contratti di appalto dell'amministrazione militare per l'accollo dei danni fortuiti o da forza maggiore all'amministrazione appaltante occorra, ai

sensi degli artt. 30, terzo comma, delle condizioni generali approvate con r.d. 17 marzo 1932, n. 366 e 42, primo comma del regolamento lavori approvato con r.d. 17 marzo 1932, n. 365, una espressa previsione contrattuale (n. 177).

#### PIANI REGOLATORI

*Spese di urbanizzazione - Contributi al Comune - Opere eseguite dallo Stato - Applicabilità (l. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 3 e 4, secondo comma).*

Se per le opere eseguite dalle amministrazioni dello Stato siano dovuti con tributi di urbanizzazione ai comuni, nel cui ambito territoriale le spese sono attuate, ai sensi dell'art. 3, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (n. 36).

#### POLIZIA

*Attività di pubblica sicurezza - Fatto illecito - Danno - Risarcibilità (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 7, cod. civ., art. 2043).*

Se l'art. 7 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773 comporti la esclusione del risarcimento da fatto illecito commesso sull'esercizio dell'attività di pubblica sicurezza (n. 47).

*Attività di pubblica sicurezza - Provvedimenti legittimi - Danni - Indennizzo - Esclusione - Conformità alla Costituzione (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 7, Cost. artt. 28, 42 e 113).*

Se ai sensi dell'art. 7 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773 l'esclusione dell'indennizzo debba intendersi limitata ai soli atti legittimi emessi dall'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle sue facoltà e se tale esclusione, derogatoria di un principio generale, possa dirsi conforme agli artt. 28, 42 e 113 della Costituzione (n. 48).

#### PRESCRIZIONE

*Lavoro subordinato - Prestazione di fatto - Nei confronti dello Stato - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto - Possibilità (cod. civ., artt. 2126 e 2948, n. 4).*

Se la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2948 n. 4, per la parte in cui consente che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorra in pendenza del rapporto di lavoro sia inapplicabile non solo tutte le volte che il rapporto di lavoro sia caratterizzato da una particolare forza di resistenza e da una particolare stabilità nonché garanzia di rimedi giurisdizionali bensì, anche quando in un rapporto di fatto rientrante nella previsione dell'art. 2126 cod. civ. sia parte datrice di lavoro lo Stato (n. 98).

#### PREZZI

*Contratto di fornitura - Prodotti petroliferi - Determinazioni CIP - Efficacia sui contratti in corso - Limiti (d.l. lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, art. 4, d.l. lgt. 23 aprile 1946, n. 363, d.l. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 296, art. 12).*

Se, qualora nel corso della esecuzione di un contratto di fornitura di prodotti petroliferi sia intervenuto dapprima un provvedimento CIP di riduzione

del prezzo massimo consentito al di sotto di quello contrattuale e subito dopo altro provvedimento CIP di aumento del prezzo massimo consentito, l'amministrazione somministrataria possa, per il pagamento del corrispettivo dei prodotti consegnati dopo la determinazione CIP di aumento, tener conto dell'originario prezzo contrattuale nei limiti in cui lo stesso risulti compatibile coi nuovi prezzi massimi (n. 81).

## REGIONI

*Acquedotti - Piano regolatore generale - Trasferimento di funzioni alle regioni - Garanzia statale sui mutui - Obbligo - Permanenza (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 8, secondo comma, lett. B - d.P.R. 11 marzo 1968, n. 1090, art. 18, secondo comma, l. 4 febbraio 1963, n. 129).*

Se dopo il trasferimento alle regioni della materia relativa agli acquedotti operato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, permanga l'obbligo dello Stato a prestare la garanzia sui mutui concessi a favore dei comuni, dei loro consorzi e degli enti autorizzati alla gestione degli acquedotti, ai sensi dell'art. 18, secondo comma, del d.P.R. 11 marzo 1968, n. 1090, contenente le norme di attuazione della legge 4 febbraio 1963, n. 129, istitutiva del piano regolatore generale degli acquedotti (n. 250).

## SANZIONI AMMINISTRATIVE

*Sanzioni punibili con la sola ammenda - Depenalizzazione - Infrazioni stradali non depenalizzate - Vigenza della normativa precedente (l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 16 - l. 24 dicembre 1974, n. 706, artt. 1 e 14 - d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 104, decimo comma).*

Se le disposizioni dell'art. 16 della legge 3 maggio 1967, n. 317, che ha conservato il carattere di reato ad alcune contravvenzioni previste dal codice della strada (in particolare quella prevista dall'art. 104, decimo comma) sebbene punite con la sola ammenda, debbano ritenersi abrogate per effetto degli artt. 1 e 14 della legge 24 dicembre 1974, n. 706, sulla depenalizzazione delle contravvenzioni punibili con l'ammenda (n. 13).

*Schedario dei totali azionari - Omissioni di obblighi formali di comunicazioni - Violazioni - Competenza per l'applicazione delle sanzioni (art. 55 d.p. 29 novembre 1973, n. 600 - artt. 55 l. 7 gennaio 1929, n. 4 - art. 56 l. 7 gennaio 1929, n. 4 - art. 14 l. 29 dicembre 1962, n. 1745)*

Se, pur dopo l'emanazione del d.p. 29 novembre 1973, n. 600, in materia di accertamento delle imposte sui redditi il cui art. 55 stabilisce la competenza dell'ufficio delle imposte per l'irrogazione delle pene pecuniarie previste per la violazione degli obblighi stabiliti dallo stesso decreto legislativo e dalle norme relative alle singole imposte dei redditi, siano rimaste ferme le competenze dell'intendente di finanza e del ministro delle finanze, di cui agli artt. 55 e 56 della legge generale sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie 7 gennaio 1929, n. 4, per l'applicazione delle sanzioni che si riferiscono alla nominatività dei titoli azionari ed alle omesse necessarie comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari (n. 14).

*Violazioni - Sanzioni - Stessa norma violata in tempi diversi - Pluralità di processi verbali - Pluralità o umertà di sanzione (d.P.R. 1° marzo 1961, n. 121, art. 10 - d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 9 - l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 8, secondo comma).*

Se nella ipotesi di più processi verbali elencati per violazioni delle norme fiscali in materia di tasse sulle concessioni amministrative, punite con la pena pecuniaria ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 1° marzo 1961, n. 121 e ora art. 9 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, qualora si tratti di violazioni delle stesse norme commesse in tempi diversi, si debbano comminare tante pene pecuniarie quanti sono gli accertamenti, se eventuale applicazione del temperamento previsto dall'art. 8 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, ovvero la sanzione debba essere irrogata una sola volta, dovendosi ritenere l'illecito di natura permanente (n. 15).

# INDICE BIBLIOGRAFICO

delle opere acquisite dalla Biblioteca dell'Avvocatura Generale dello Stato

---

- ASSINI Nicola, *Legislazione Urbanistica*. Cedam, Padova, 1978.
- BAFILE Carlo, *Introduzione al Diritto Tributario*. Cedam, Padova, 1978.
- BETTIOL Giuseppe, *Diritto Penale (X ediz.)*. Cedam, Padova, 1978.
- BIANCA C. M. ed altri, *Equo Canone*. Cedam, Padova, 1978.
- CANTARANO Cassiodoro, *I delitti contro l'attività giudiziaria nella giurisprudenza*. Cedam, Padova, 1978.
- DI GIOVANE Gaetano, *Il Comune dopo il d.P.R. n. 616/77*. Giuffrè, Milano, 1978.
- LATTANZI Giuseppe, *I codici penali annotati*. Giuffrè, Milano, 1978.
- MAZZONE Matteo, *I sistemi di esecuzione delle Opere Pubbliche e la Cassa per il Mezzogiorno*. Iandi Sapi, Roma, 1978.
- POTENZA Giuseppe ed altri, « *L'equo canone* ». Giuffrè, Milano, 1978.
- POTITO Enrico, *L'ordinamento tributario italiano*. Giuffrè, Milano, 1978.
- ROLLA C. A. - TALICE C., *Codice regionale dei trasporti*. Giuffrè, Milano, 1978.
- SANDULLI Aldo, *Manuale di diritto Amministrativo*. (XII ediz.). Jovene, Napoli, 1978.
- SANSEVERINO Luisa, *Diritto del lavoro (XIII ediz.)*. Cedam, Padova, 1978.
- TOMASICCHIO Tommaso, *Manuale del contenzioso tributario*. Cedam, Padova, 1978.