

ANNO XXVI - N. 2

MARZO - APRILE 1974

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ROMA  
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO  
1974

riori, non influisce sulla natura degli obblighi assunti in proposito dalla Comunità.

Di conseguenza, la validità del regolamento n. 974/71 e dei regolamenti d'attuazione non può essere inficiata da quanto disposto nell'Accordo Generale o in accordi conclusi ai sensi dell'art. XXVIII di questo.

Il dazio consolidato di cui trattasi è stato tuttavia riportato nella rubrica « dazi convenzionali » della tariffa doganale comune. Perciò, in quanto fa parte di un regolamento comunitario, questa disposizione — che ha un contenuto chiaro e preciso, e non lascia alle autorità incaricate della sua attuazione alcun margine di valutazione discrezionale — attribuisce ai singoli dei diritti di cui essi possono esigere giudizialmente l'osservanza.

E' quindi necessario accertare se gl'importi compensativi in questione siano compatibili con la tariffa doganale comune.

Benché determinino un frazionamento del mercato, gl'importi compensativi hanno avuto nella fattispecie la funzione di correggere continue variazioni dei tassi di cambio che, in un sistema di organizzazione dei mercati agricoli basato su prezzi comuni, avrebbero potuto provocare perturbazioni negli scambi dei relativi prodotti.

Tenuto conto degli obiettivi della politica agricola comune, deviazioni di traffico dovute unicamente a cause monetarie si potevano considerare maggiormente contrastanti con l'interesse comune che non gli inconvenienti connessi ai provvedimenti di cui è causa.

Gl'importi compensativi mirano infatti a mantenere in vita normali correnti di scambio, nelle circostanze eccezionali e provvisorie determinate dalla situazione monetaria.

Essi hanno inoltre lo scopo di evitare, nello Stato membro interessato, alterazioni del sistema dell'intervento istituito dai regolamenti comunitari.

Non si tratta, d'altra parte, di oneri istituiti unilateralmente da taluni Stati membri, bensì di provvedimenti comunitari che vanno considerati leciti, tenuto conto delle eccezionali circostanze del momento, nell'ambito della politica agricola comune.

Con la loro emanazione, il Consiglio non ha violato le disposizioni della tariffa doganale comune.

La terza questione va quindi risolta nel senso che il suo esame non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento numero 974/71, o dei regolamenti nn. 1013/71, 1014/71 e 501/72, per il fatto che gl'importi compensativi, aggiunti al prelievo, costituiscono un onere superiore all'aliquota massima del dazio consolidato, in sede G.A.T.T., per la voce doganale 04.04. — (*Omissis*).



**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ' EUROPEE**, 21 febbraio 1974, nella causa 162/73 - *Pres.* Lecourt - *Rel.* Pescatore - *Avv. gen.* Mayras (conf.) - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal pretore di Roma a seguito di ricorso per ingiunzione di pagamento proposto dalla s.p.a. Birra Dreher (avv. Fortini e Massa) in danno dell'Amministrazione delle finanze - *Interv.:* Commissione delle Comunità europee (ag. Bourgeois e avv. Marengo) e Governo italiano (ag. Maresca e avv. Stato Marzano).

**Comunità europee - Interpretazione di norme comunitarie - Competenza della Corte di giustizia - Carattere contraddittorio o meno del provvedimento nel corso del quale il giudice nazionale ha effettuato il rinvio - Irrilevanza.**

(Trattato CEE, art. 177).

**Comunità europee - Organizzazione comune dei mercati nel settore del riso - Restituzione alla produzione per le rotture di riso - Titolarità del diritto alla restituzione.**

(Regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 359, art. 9; regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 367, art. 1; regolamento della Commissione 20 dicembre 1968, n. 2085; d.m. 10 giugno 1970, G.U. 6 luglio 1970, n. 167).

**Comunità europee - Organizzazione comune dei mercati nel settore del riso - Restituzione alla produzione per le rotture di riso - Cessione del diritto - Compatibilità con la normativa comunitaria.**

(Regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 359, art. 9; regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 367, art. 1; regolamento della Commissione 20 dicembre 1968, n. 2085; d.m. 10 giugno 1970, G.U. 6 luglio 1970, n. 167).

*L'art. 177 del trattato C.E.E. non fa dipendere la competenza della Corte di giustizia dal carattere contraddittorio o meno del procedimento nel corso del quale il giudice nazionale ha effettuato il rinvio (1).*

*Titolare del diritto alla restituzione alla produzione per le rotture di riso è solo il produttore delle rotture di riso, e non il fabbricante che utilizza le rotture di riso nella produzione della birra (2).*

*Non contrastano con la normativa comunitaria le norme di diritto interno che consentano la cessione al fabbricante di birra del diritto alla restituzione mediante il consenso formale del produttore (3).*

(1-3) **L'art. 177 del trattato CEE nel procedimento senza contraddittorio.**

1. — La prima questione decisa con la sentenza in rassegna concerne l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale in procedimento senza contraddittorio, e trae origine da quella che è stata definita « *la disinvolta e discutibile prassi di operare tale rinvio anche nella fase del procedimento ingiuntivo* ».

(Omissis). — Con ordinanza 29 agosto 1973, pervenuta in cancelleria il 4 settembre 1973, il Pretore di Roma, investito di un procedimento d'ingiunzione nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, ha sottoposto a questa Corte diverse questioni concernenti l'interpretazione di alcune norme del regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 367

*che precede l'emanazione del relativo decreto, in una fase cioè di dubbia natura giurisdizionale* » (TIZZANO, in *Foro. it.*, 1973, I, 2447, nota 4).

La possibilità, per il giudice al quale sia chiesto di emettere ingiunzioni di pagamento, di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 177 del trattato C.E.E. venne per la prima volta valutata, di ufficio, dall'avv. gen. Roemer, ma secondo una limitata prospettiva, e con riferimento al solo carattere sommario del procedimento per decreto ingiuntivo. Nelle conclusioni presentate per la causa 33/70, infatti, l'avv. Roemer, esattamente esaminando la questione sotto il profilo della *ricevibilità* della domanda pregiudiziale di interpretazione, riteneva « *irrilevante il fatto che il procedimento di merito abbia carattere sommario e tenda soltanto a far emanare un decreto ingiuntivo* », in quanto « *anche nella causa 29-69 si chiedeva semplicemente un provvedimento provvisorio, il che però non fu incompatibile con un deferimento pregiudiziale* » (Racc. 1970, 1227); e la ridotta incidenza di tale osservazione appare invero evidente, per quanto concerne la questione in esame, quando si consideri che il procedimento dal quale aveva avuto origine la causa 29/69 (nella quale, oltretutto, lo stesso avv. gen. Roemer si era limitato a ritenere che « *pare lecito deferire questioni pregiudiziali anche se l'atto finale è un semplice provvedimento provvisorio* », senza particolare disamina dei possibili profili di discussione, e solo in ragione degli « *effetti giuridici di una certa durata* » del provvedimento provvisorio, e comunque per le possibilità di considerare come « *particolarmente auspicabile* » una sollecita soluzione di questioni di *validità*) era sì rivolto alla emanazione di un provvedimento provvisorio, ma in *contraddittorio* tra le due parti del rapporto di contestazione (*amplius*, cfr. Corte di giustizia 12 novembre 1969, nella causa 29/69, STAUDER, Racc., 419; v. per le conclusioni dell'avv. gen. Roemer, v. pag. 428).

L'esame della sentenza resa sulla causa 33/70, del resto, consente di affermare che in quella occasione la questione di fondo, in mancanza di contestazioni tra le parti, non fu nemmeno avvertita; che la Corte di giustizia, cioè, non ebbe modo di rilevare la particolare natura del procedimento nell'ambito del quale aveva avuto origine la domanda pregiudiziale di interpretazione del giudice nazionale, e presuppose la pendenza dinanzi al giudice nazionale, di un normale giudizio di cognizione. Già nella premessa della decisione, infatti, si accennava ad una domanda pregiudiziale proposta dal presidente del tribunale di Brescia « *nella causa dinanzi ad esso pendente tra ..... e .....* », e nelle premesse in fatto si ricordava l'esperimento, da parte della società ricorrente, di « *un'azione giudiziaria* » « *dinanzi al presidente del tribunale di Brescia* »; anche nella motivazione si faceva riferimento alla « *controversia pendente dinanzi al giudice nazionale* »; e la erronea convenzione di tale presupposto veniva ribadito nelle statuizioni concernenti le spese del giudizio, nelle quali si precisava, secondo l'abituale formula, che « *nei confronti delle parti del giudizio di merito il procedimento costituisce un incidente sollevato nella causa pendente*

— che fissa le restituzioni alla produzione per le semole e i semolini di granoturco e le rotture di riso utilizzati nell'industria della birra (G.U. n. 174, pag. 36) — e del regolamento della Commissione 20 dicembre 1968, n. 2085, relativo a talune modalità di liquidazione della restituzione alla produzione per le rotture di riso (G.U. n. L 307, pag. 11).

dinanzi al presidente del tribunale di Brescia, al quale spetta quindi pronunciarsi sulla spesa » (sent. 17 dicembre 1970, SACE, Racc., 1213; Foro pad., 1971, IV, 3, con nota di CORTESE RIVA PALAZZI: *Dir. prat. trib.*, 1971, II, 255, con nota di MURATORI; e *Foro it.*, 1971, IV, 97).

2. — La mancanza, nell'ipotesi in esame, di una causa pendente dinanzi al giudice nazionale fu invece avvertita nella causa 18/71, nella quale la società ricorrente sosteneva la legittimità del rinvio pregiudiziale « nel procedimento sommario d'ingiunzione anche prima dell'instaurazione del contraddittorio fra le parti », e ritenne di poter segnalare, come utile precedente, la sentenza resa nella causa 33/70 (nella quale invece, come si è detto, il problema non era stato nemmeno avvertito). Nella decisione resa nella causa 18/71 (nella quale il Governo italiano non era intervenuto) la Corte di giustizia si astenne però dal pronunciarsi sulla questione, limitandosi ad evitare erronei riferimenti ad una causa pendente dinanzi al giudice nazionale, e ad eliminare, anche nella statuizione concernente le spese di giudizio, l'inciso « nella causa pendente » (sent. 26 ottobre 1971, Eunomia, Racc., 811, *Dir. scambi intern.*, 1971, 487; *Foro pad.*, 1972, IV, 1; e *Foro it.*, 1972, IV, 162).

3. — La questione venne espressamente sollevata nella causa 43/71, evidenziandosi la peculiarità del procedimento per ingiunzione (ed in particolare la mancanza di contraddittorio nella fase precedente la notificazione del decreto ingiuntivo) e rilevandosi che la pendenza di un giudizio, presupposta dall'art. 177 del trattato C.E.E., si sarebbe avuta solo con la notifica del decreto ingiuntivo.

In questa occasione, mentre la Commissione ritenne « sufficiente constatare che la Corte è stata adita da un giudice ai sensi dell'art. 177 », l'avv. gen. Dutheillet de Lamothé sostenne che dalle sentenze rese nelle cause 33/70 e 18/71 potesse desumersi che la Corte avesse già « implicitamente ma indiscutibilmente ammesso che nell'ambito del procedimento d'ingiunzione il giudice italiano ha facoltà di deferirvi questioni pregiudiziali », « in quanto l'avvocato K. Roemer aveva sollevato il problema nelle conclusioni SACE e nella causa Eunomia avete modificato la formula abituale di pronuncia sulle spese proprio per tener conto del procedimento d'ingiunzione contemplato dal diritto italiano ».

Con sentenza 14 dicembre 1971 (POLITI, Racc. 1039; *Dir. prat. trib.*, 1972, II, 1268, con nota di MURATORI; *Foro it.*, 1972, IV, 145; e *Dir. scambi intern.*, 1972, 85) la Corte di giustizia, pronunciandosi per la prima volta sulla questione, affermava: « È sufficiente constatare che il presidente del tribunale di Torino esercita funzioni giurisdizionali nel senso previsto dall'articolo 177 e che egli ha ritenuto necessario, prima di pronunciarsi, che il diritto comunitario fosse interpretato. Non occorre quindi che questa Corte

*Sulla competenza della Corte.*

Nella fase orale del procedimento, il Governo della Repubblica Italiana ha contestato la competenza della Corte a statuire, in forza dell'art. 177 del Trattato C.E.E., su di una questione pregiudiziale sollevata nel corso di un procedimento di ingiunzione intentato, dinanzi al Pretore, da un singolo nei confronti dell'Amministrazione. Esso ri-

---

*accerti in quale stadio del procedimento sia stato disposto il rinvio » (loc. cit., 1048).*

4. — La questione veniva nuovamente esaminata nelle interessanti conclusioni presentate nella causa 2/73 dall'avv. gen. Trabucchi, che escludeva la necessità di un preventivo contraddittorio tra le parti in ragione della proponibilità di ufficio della domanda pregiudiziale di interpretazione, e segnalava tuttavia, nella premessa « *che il carattere particolare del procedimento di ingiunzione può incidere sull'applicazione delle regole di procedura relativa al processo pregiudiziale* » ed osservando che « *rientra nell'ambito generale del principio della tutela dei diritti della difesa, che è essenziale per ogni procedura, che le parti siano poste nella possibilità di fare intendere le proprie ragioni anche in sede d'interpretazione comunitaria* », la necessità di applicare l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte « *con adeguamento alla fattispecie* ». « *Poiché nel procedimento monitorio i soggetti della lite non sono anche parti della procedura — concludeva quindi l'avv. gen. Trabucchi — la norma dell'art. 20 si dovrà applicare, come del resto è stato fatto nel nostro caso, nel senso che parti a cui deve essere aperta la possibilità di presentare le proprie osservazioni si deve intendere l'uno e l'altro soggetto della lite, anche se entrambi non figurano come parti formali del tipo speciale di procedimento monitorio nel quale la decisione precede l'eventuale contraddittorio* » (Racc., 1973, pagine 892 e 893; e Foro it., 1973, IV, 154).

5. — Nella causa definita con la sentenza in rassegna la questione di fondo era stata espressamente riproposta, evidenziandosi la irricevibilità della domanda d'interpretazione sotto molteplici profili, e con specifico riferimento all'ordinamento comunitario; ma la Corte di giustizia ha ritenuto di dover confermare l'orientamento adottato nella sentenza resa nella causa 43/71, aggiungendo espressamente che il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato C.E.E. è consentito anche in procedimenti senza contraddittorio tra le parti internate.

6. — I precedenti della questione, sopra riassunti, già consentono di avvertire l'equivoco al quale è stata condizionata, quantomeno inizialmente, la formazione stessa dell'orientamento della Corte di giustizia; e si tratta invero di un equivoco che non sembra neppure definitivamente chiarito, se ancora nelle conclusioni presentate per la causa in esame l'avv. gen. Mayras ha ritenuto di poter affermare che la ricorrente aveva promosso: « *un procedimento ingiuntivo* » « *citando in giudizio l'Amministrazione delle finanze* », se viene ancora presupposta, cioè, una *vocatio in jus* sulla cui

leva, al riguardo, che un simile procedimento non possiede i requisiti di un normale procedimento contenzioso: il giudice, infatti, può decidere sulla base delle sole allegazioni dell'istante e condannare la controparte, senza che quest'ultima abbia potuto presentare le proprie osservazioni. Il procedimento assume carattere contraddittorio solo nel

*manca*za è invece fondata la questione di irricevibilità della domanda pregiudiziale d'interpretazione.

Ai fini della presente annotazione non occorre esaminare la questione sotto il profilo del diritto interno, commentare cioè, per quanto di utile se ne potrebbe desumere, la disciplina di quello che è stato di volta in volta definito come accertamento con prevalente funzione esecutiva (CHIOVENDA), accertamento ricognitivo *inaudita altera parte* (MORTARA), normativa senza giudizio (SATTA), *tertium genus* tra il processo di cognizione e quello di esecuzione (CARNELUTTI), procedimento senza contraddittorio (CRISTOFOLINI); né occorre indagare sulla contestata configurabilità, nella fase precedente l'emanazione del provvedimento, di un *rapporto processuale*, considerata anche « *fuor di luogo e comunque praticamente insignificante* » (REDENTI); così come può essere superfluo, ai fini in esame, ricordare le differenti soluzioni prospettate in dottrina sulla stessa natura giuridica del decreto ingiuntivo e in particolare sulla possibilità, pure autorevolmente sostenuta (GARBAGNATI), di assimilare l'ingiunzione di pagamento ad una sentenza, di attribuire cioè al procedimento una qualificazione non solo compromessa, quantomeno, dal fatto che la concreta produzione degli effetti è in via di principio condizionata alla mancata opposizione (eventualmente tardiva) dell'intimato, ma che non è certo agevole riconoscere ad un provvedimento *che diviene inefficace quando non sia tempestivamente notificato*.

Una indagine in tal senso non è infatti necessaria, ai fini in esame, in quanto nel procedimento di diritto interno il contraddittorio, anche se solo eventuale e posticipato, è *comunque garantito*. Il giudice al quale sia chiesta di emettere ingiunzione di pagamento provvede, invero, sulla sola base di quanto dedotto e documentato dalla parte istante, senza che la parte indicata come debitrice sia nemmeno informata dalla domanda proposta nei suoi confronti, e senza poter quindi contraddire o contestare la pretesa. La parte alla quale sia notificata l'impugnazione di pagamento (e solo tale notificazione determina, come è noto, « *la pendenza della lite* ») può proporre però opposizione, e rimettere tutto in discussione, in un ordinario procedimento di cognizione, con tutte le garanzie della difesa e senza alcuna preclusione derivante dalla ingiunzione di pagamento emessa in suo danno. La parte che si oppone all'ingiunzione, oltretutto, pur essendo formalmente parte attrice del processo di opposizione conserva, come è noto, la sua sostanziale posizione processuale di convenuta, e potrà in particolare contestare, senza alcuna preclusione, la giurisdizione del giudice adito, la sua competenza, la legittimazione della parte istante, la fondatezza della domanda nel merito, ecc., mentre la parte creditrice dovrà comunque provare, secondo principi di diritto comuni agli ordinamenti di tutti gli Stati membri delle Comunità, la fondatezza della pretesa.

7. — È proprio *nell'ambito dell'ordinamento comunitario*, invece, che la questione assume particolare rilevanza, tale da indurre ad escludere che

caso di opposizione della parte che ha subito la condanna. In tale contesto, una delle parti in causa non avrebbe perciò la possibilità di presentare osservazioni circa l'opportunità di una domanda di pronunzia pregiudiziale e non potrebbe nemmeno, ove fosse il caso, collaborare col giudice nazionale nella redazione delle questioni da sottoporre alla Corte.

la domanda pregiudiziale di interpretazione possa essere proposta in un procedimento sommario, promosso e da definire sulla sola base di quanto dedotto dalla parte istante, del tutto privo di contraddittorio, e senza alcuna possibilità per la parte nei cui confronti la domanda sia proposta di interloquire sulla stessa configurabilità di un problema di interpretazione, sulla rilevanza di tale eventuale problema, e sul contenuto dei quesiti di cui venisse per ipotesi ravvisata la necessità ai fini di una competente interpretazione delle norme comunitarie: ed è proprio sotto il profilo del diritto comunitario, quindi, che non può essere condivisa la soluzione affermata nella decisione in esame, per la violazione che necessariamente ne consegue dei fondamentali principi della difesa e del contraddittorio.

Deve essere anzitutto rilevato, a proposito di tale soluzione, che nella sentenza in rassegna, come del resto già nella sentenza resa nella causa 43/71, il problema proposto è stato considerato come una questione di competenza della Corte; secondo erronea prospettiva, e nella inesatta premessa che fosse stato « *contestata la competenza della Corte, in forza dell'articolo 177 del Trattato C.E.E., su di una questione pregiudiziale sollevata nel corso di un procedimento di ingiunzione* ». Ciò non è esatto, invero, essendo stato invece espressamente precisato, (e proprio perché fosse rettificata l'erronea impostazione seguita nella sentenza emessa nella causa 43/71) che la competenza della Corte non era, né poteva essere in discussione, e che si trattava invece di verificare la idoneità della domanda ad una legittima e rituale incardinazione del procedimento incidentale di interpretazione, di controllare cioè, secondo la terminologia dello stesso giudice comunitario, la *ricevibilità* della domanda; né si comprende, del resto, come possa giustificarsi il differente criterio seguito nella decisione, un criterio, cioè, in base al quale la nullità dell'atto introduttivo di un giudizio verrebbe ad essere considerato come motivo di incompetenza del giudice adito.

8. — Quanto al merito della questione, non si pretende di procedere, in questa sede, ad una completa ed approfondita disamina dei vari possibili profili di discussione, ma solo di verificare se la mancanza di contraddittorio nella fase del procedimento di ingiunzione che precede la emanazione del decreto ingiuntivo (o il rigetto della istanza) possa assumersi irrilevante *nell'ambito dell'ordinamento comunitario*; e tale indagine sembra doversi risolvere in senso negativo.

Come è noto, il giudizio incidentale di interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia è promosso su iniziativa del giudice nazionale, la cui domanda costituisce l'atto introduttivo del giudizio (la *vocatio in jus* in senso lato) e delimita l'oggetto della questione di interpretazione. Già sotto il profilo processuale, quindi, occorre verificare la idoneità di tale domanda ad una valida incardinazione del procedimento di interpretazione, dovendosi evitare che la Corte di giustizia sia investita, con incensurato arbitrio,

A norma dell'art. 177 del Trattato, ogni giudice nazionale può domandare alla Corte di Giustizia di pronunziarsi su una questione in via pregiudiziale. E' sufficiente constatare che il Pretore esercita funzioni giurisdizionali nel senso previsto dall'art. 177 (cfr. in proposito la sentenza Politì, Racc. 1971, pag. 1048) e ch'egli ha ritenuto necessa-

senza la ricorrenza dei condizionanti presupposti stabiliti dall'art. 177 del trattato di Roma.

In base a tale disposizione occorre, per investire la Corte di giustizia di una questione di interpretazione o di validità di norma comunitaria, che una « *giurisdizione* » nazionale ritenga la soluzione di tale questione « *necessaria per emanare la sua sentenza* »; necessario e condizionante presupposto della domanda di interpretazione è quindi, come viene precisato nel terzo comma della stessa disposizione, che la questione sia sollevata (anche di ufficio) « *in un giudizio pendente davanti ad una giurisdizione nazionale* »; e di tale giudizio il procedimento pregiudiziale di interpretazione rappresenta appunto, secondo la stessa Corte di giustizia, una fase « *incidentale* ».

Certamente, il termine « *giudizio* » può essere inteso anche in senso molto ampio, tale da consentire di superare eventuali divergenze procedurali proprie dell'ordinamento di ciascuno Stato membro (e tale elastica interpretazione risulta in effetti adottata, per analoga disposizione, anche dalla Corte costituzionale); e potrebbe anche prescindersi, *nell'ambito del diritto comunitario*, dal fatto che al giudice al quale sia chiesto di emettere ingiunzione di pagamento non competono poteri decisori in senso proprio, o dal fatto che solo la notificazione del decreto ingiuntivo « *determina la pendenza della lite* » (che nella fase precedente la emanazione del provvedimento, cioè, manca del tutto un giudizio pendente del quale il procedimento dinanzi al giudice comunitario possa costituire un *incidente*).

9. — Quello che non può essere negato, invece, è la garanzia del contraddittorio, effettivo o anche soltanto potenziale, *sulle questioni da rimettere alla Corte di giustizia*.

La garanzia del contraddittorio costituisce infatti, secondo un principio comune a tutti gli ordinamenti degli Stati membri, inderogabile requisito del diritto di difesa; la comune tendenza ad assicurare il più sollecito svolgimento della procedura giudiziaria, avvertita nei vari ordinamenti ed espressa nei Congressi di Parigi come di Berlino, è rimasta sempre congiunta alla consapevole esigenza di garantire il contraddittorio delle parti; e lo stesso c.d. modello di Stoccarda, che tale più rapida definizione dei processi ha saputo conseguire, è stato realizzato senza alcun pregiudizio del diritto di difesa, e con integrale rispetto del principio del contraddittorio.

L'esigenza del contraddittorio caratterizza del resto, e giustifica, l'essenza stessa della giurisdizione, il cui esercizio implica di per sé un conflitto di interessi ed una contrapposta posizione tra due parti; ed è significativo che l'art. 41 del trattato di Parigi, con formula che può essere utile anche ad interpretare l'art. 177 del trattato di Roma, presupponga, perché sia consentito di adire la Corte di giustizia, la pendenza di una « *controversia* »; così come va ricordato che proprio l'accertata *garanzia del contraddittorio* venne considerata dalla Corte di giustizia come requi-

rio, prima di pronunziarsi, che il diritto comunitario fosse interpretato. Non occorre quindi che questa Corte accerti in quale stadio del procedimento sia stato disposto il rinvio. L'art. 177 non fa dipendere la competenza della Corte dal carattere contraddittorio, o meno, del procedimento nel corso del quale il giudice nazionale ha effettuato il rinvio.

---

sito *sintomatico* della natura giurisdizionale dello *Scheidsgericht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* (sent. 30 giugno 1966, nella causa 61/65, *Goebbels*, *Racc.* 408).

Per quanto ampia sia la nozione di « *giudizio* » adottata dalla Corte costituzionale, del resto, non consta che questioni di legittimità costituzionale siano state proposte in procedimenti nei quali il contraddittorio, come nella specie, sia escluso *a priori*; eppure la partecipazione al solo giudizio di legittimità costituzionale (in cui si discute, *secondo alternativa che non consente particolare impostazione del thema decidendum*, se di una disposizione di legge debba essere o no dichiarata la illegittimità costituzionale) garantirebbe il contraddittorio delle parti in modo certamente più efficace che non la partecipazione alla controversia di interpretazione nella sola fase dinanzi al giudice comunitario (quando cioè sono state già delineate e precisate, in difetto di contraddittorio e senza possibilità di successive modifiche o integrazioni, le particolari questioni da risolvere).

Nell'ambito dell'ordinamento comunitario può rimanere irrilevante, s'intende, *in qual modo* il contraddittorio sia garantito nel processo di diritto interno; e già si è visto, del resto, che anche nel procedimento per ingiunzione contemplato nell'ordinamento italiano il contraddittorio tra le parti, anche se eventuale e posticipato, è integralmente garantito, si è visto, cioè, che nel giudizio di opposizione la parte intimata può rimettere ogni questione in discussione, senza alcuna preclusione e con totale garanzia del diritto di difesa.

La rilevanza del problema in esame, l'esigenza, cioè, di garantire il contraddittorio delle parti, nell'ambito del diritto comunitario, proprio per quanto concerne la « *controversia di interpretazione* », risulta subito evidente, però, quando si consideri che la parte intimata tutto potrà contestare nel giudizio di opposizione (ed esercitare così in tutta la sua pienezza il diritto di difesa), ed in ogni questione potrà utilmente interloquire, tranne che nella questione di interpretazione rimessa alla Corte, *in difetto di contraddittorio*, dal giudice al quale era stata chiesta la ingiunzione di pagamento; e siccome la esatta interpretazione di una norma può in concreto risultare risolutiva ai fini della discussione di una causa, non può certamente negarsi che la causa viene in tal caso ad essere decisa, con pregiudizievole violazione del diritto di difesa, senza che ad una delle due parti del processo sia stata garantita la possibilità di un *preventivo* contraddittorio in ordine ad un profilo, a volte determinante, della controversia.

10. — Come si è accennato, l'avv. gen. Trabucchi, riconoscendo la necessità di assicurare alle parti del rapporto in discussione l'esercizio del diritto di difesa anche nell'ambito del giudizio incidentale di interpre-



*Nel merito.*

Con le questioni in esame si chiede, in sostanza, se il diritto alla restituzione, previsto dai regolamenti n. 367/67 e n. 2085/68 per le rotture di riso utilizzate nell'industria della birra, spetti esclusivamente al produttore oppure possa essere fatto valere direttamente anche dalla fabbrica di birra utilizzatrice. Mentre le prime due questioni riguardano

tazione, ha ritenuto che il contraddittorio possa essere garantito consentendosi ai soggetti della lite, « anche se entrambi non figurano come parti formali nel tipo speciale di procedimento monitorio nel quale la decisione precede l'eventuale contraddittorio », di presentare le proprie osservazioni nel giudizio di interpretazione, e si è pure detto dell'« adeguamento » con il quale l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte dovrebbe essere applicato per garantire la concreta partecipazione di soggetti che non siano « parti » della causa principale.

Ma anche tale soluzione, pur sensibile all'aspetto essenziale del problema, non convince, per molteplici ragioni, ed in particolare perché non considera la necessità di garantire il contraddittorio tra le parti in ogni fase della « controversia di interpretazione » e quindi anche nella fase di discussione e formulazione dei quesiti da rivolgere alla Corte di giustizia.

Non si tratta, invero, di dubitare « che, in mancanza di contraddittorio, il giudice non possa valutare se esista un problema d'interpretazione o di validità »; e non è perciò risolutivo il rilievo che la questione di interpretazione o di validità di una norma comunitaria può essere sollevata anche d'ufficio, essendo ovvio, invero, che la rilevanza d'ufficio della questione non vale certo ad escludere (quasi si trattasse di discutere in termini di alternatività) la necessità di un contraddittorio, anche solo potenziale, sulla questione di interpretazione.

Non si tratta nemmeno di valutare se sia « compatibile con lo spirito e le finalità del sistema stabilito dall'articolo 177 e con il dovere generale imposto agli Stati dall'articolo 5 del trattato, che un giudice interno, per il solo fatto di essersi valso di un potere conferitogli dall'articolo 177 del trattato, possa incorrere in una illegittimità in base al suo diritto nazionale »; anche tale considerazione appare infatti irrilevante ai fini in esame, quando si consideri che l'esigenza di un contraddittorio sulle questioni da rimettere alla Corte di giustizia e la inammissibilità, quindi, di un rinvio pregiudiziale disposto in procedimento privo di contraddittorio vanno affermate, come si è accennato, proprio nell'ambito del diritto comunitario ed in base ai principi dell'art. 177 del trattato C.E.E.

Nè può certo negarsi, infine, che la impostazione sostenuta dall'avv. gen. Trabucchi è condizionata ad una interpretazione dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte invalidata dalla lettera stessa della norma (che dispone la notifica del provvedimento di rinvio solo « alle parti in causa »), e presuppone inoltre, ipotizzando la mancata partecipazione alla causa principale di « entrambi » i soggetti della lite, un onere di individuazione certamente estraneo, invece, ai compiti ed alla funzione della Corte di giustizia.

11. — La stessa necessità di forzare la chiara lettura dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte già è sintomatica, del resto, della cen-

l'obiettivo economico perseguito dai citati regolamenti, la *terza* e la *quarta* affrontano, rispettivamente, i problemi:

— del se il fabbricante di birra, il quale abbia pagato le rotture di riso al prezzo normale di mercato, prezzo sulla cui formazione la restituzione non ha in alcun modo influito, abbia diritto di beneficiare direttamente della restituzione medesima, e,

surabilità della soluzione in esame, ed è proprio tale disposizione, anzi, a confermare la esigenza che la domanda di interpretazione sia consentita, in coerenza con la formula dello stesso art. 177 del trattato, solo in giudizi nei quali sia garantito il preventivo contraddittorio sulle questioni da rimettere alla Corte di giustizia; nè può non essere rilevato, oltretutto, che la stessa Corte di giustizia ha già avuto occasione di precisare, con valutazione evidentemente incompatibile con la soluzione in esame (e che anzi invalida anche la prassi in base alla quale il provvedimento di rinvio viene notificato anche al soggetto nei cui confronti sia stata chiesta ingiunzione di pagamento) che al procedimento di interpretazione, rivolto a fornire al giudice nazionale l'interpretazione delle norme comunitarie da applicarsi « nelle liti dinanzi ad esso pendenti », non possono partecipare soggetti « estranei al giudizio pendente dinanzi al giudice a quo » (ord. 3 giugno 1964, nella causa 6/64, COSTA, Racc., 1180; v. pure sent. 19 dicembre 1968, nella causa 19/68, DE CICCO, Racc., 627), e che « con l'espressione « parti in causa » l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte CEE indica quelle che hanno tale qualità nella lite pendente dinanzi al giudice nazionale » (sent. 1° marzo 1973, nella causa 63/72, BOLLMANN, Racc. 269).

Il contraddittorio delle parti sui quesiti da formulare si svolge infatti dinanzi al giudice nazionale, al quale ciascuna delle parti in causa deve poter prospettare le proprie deduzioni ed i quesiti che propone di precisare, anche se è solo il giudice a stabilire (eventualmente di sua iniziativa) quali quesiti debbano essere proposti, e ad introdurre, con la sua domanda il giudizio di interpretazione, determinandone e delimitandone, al tempo stesso, l'oggetto ed il preciso contenuto.

La discussione e la formulazione dei quesiti dinanzi al giudice nazionale costituisce quindi una fase preliminare del procedimento incidentale di interpretazione, che viene « recepita », attraverso ed a mezzo della domanda del giudice, nella sfera di funzione della Corte; ed è perciò rilevante, e proprio nell'ambito dell'ordinamento comunitario, che le parti abbiano potuto dinanzi al giudice nazionale contribuire e concorrere, in contraddittorio, alla formulazione stessa dei quesiti.

12. — Alla prospettiva in esame rimangono estranee, s'intende, tutte le varie questioni che la parte obbligata potrebbe prospettare per resistere alla pretesa attrice (difetto di giurisdizione, di competenza, di legittimazione, nullità processuali) e sulla stessa rilevanza, ai fini della decisione, della questione di interpretazione; se pure è evidente, infatti, che la preclusa possibilità di tempestiva deduzione al riguardo può provocare sentenze interpretative *inutiliter datae* e del tutto superflue ai fini della decisione, si tratta tuttavia di questioni rilevanti solo sotto il profilo del diritto interno; e anche a prescindere dal fatto che sotto tale pro-

— del se gli Stati membri possano, con provvedimenti interni di attuazione, subordinare l'esercizio del diritto del fabbricante di birra ad ottenere il pagamento della restituzione all'esibizione del consenso scritto del produttore di rotture di riso.

In forza dell'art. 9 del regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 359, relativo all'organizzazione comune del mercato del riso (G.U.

filo, come si è già osservato, il contraddittorio delle parti, anche se eventuale e posticipato, è comunque garantito anche nel procedimento per ingiunzione, non è certo con riguardo a tali questioni che si può discutere di un difetto di contraddittorio rilevante nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Assume invece rilievo, sotto il profilo del diritto comunitario, la *manca di contraddittorio sulla questione di interpretazione*, proprio perchè la sentenza della Corte, che può risultare determinante ai fini della decisione che il giudice nazionale dovrà poi emettere, definisce una « *controversia di interpretazione* » la cui fase preliminare e preparatoria si svolge dinanzi al giudice nazionale ed alla quale *entrambe* le parti del rapporto controverso devono poter partecipare *in condizioni di parità*; ed è evidente che la parte che dovrà subire gli effetti della sentenza interpretativa deve poter concorrere e contribuire alla formulazione dei quesiti.

Non basta perciò, per garantire l'esercizio del diritto di difesa ed il rispetto del principio del contraddittorio, consentire alla parte nei cui confronti sia stata chiesta l'emissione di un decreto ingiuntivo di presentare le proprie osservazioni alla Corte, quando è già preclusa ogni contestazione sullo stesso *thema decidendum*; non si può limitare, cioè, alla sola fase incidentale della controversia di interpretazione il contraddittorio con la parte intimata, o quantomeno non può assumersi che il diritto di difesa ed il principio del contraddittorio vengono con tale limitata partecipazione ugualmente garantiti; e non sembra invero possa dubitarsi della rilevanza di tali osservazioni, specialmente quando siano considerati gli ulteriori inconvenienti conseguenti ad una soluzione che consenta il rinvio pregiudiziale anche in procedimenti senza contraddittorio.

13. — Si è già rilevato, invero, che al provvedimento di rinvio non dovrebbe essere nemmeno notificato, *stricto jure*, alla parte nei cui confronti sia stata chiesta la emanazione di un decreto ingiuntivo, in quanto l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte prescrive tale notifica solo per le « *parti in causa* », mentre nella ipotesi in esame manca del tutto una causa « *pendente* » e manca quindi la controparte processuale del ricorrente; ed è già evidente che con una interpretazione letterale della suindicata esposizione verrebbe ad essere violato, anche nel giudizio di interpretazione, quello stesso principio del contraddittorio la cui osservanza si ritiene necessario garantire con la notifica del procedimento di rinvio, e che si assume invece irrilevante per quanto concerne la fase non incidentale della controversia di interpretazione.

Solo con la notifica eseguita a cura del cancelliere della Corte, comunque, la parte indicata come debitrice viene a conoscenza della domanda proposta nei suoi confronti; non solo, ma poiché la notifica alle parti è prescritta per il solo provvedimento di rinvio del giudice nazio-

n. 174, pag. 1), la « restituzione alla produzione » è attribuita per le rotture di riso utilizzate, da una parte, nell'industria degli amidi e, dall'altra, nell'industria della birra. Il suddetto articolo corrisponde all'art. 11 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (G.U. n. 117,

nale, non può nemmeno escludersi che a mezzo di tale notifica la parte interessata venga solo a conoscere quali quesiti di interpretazione siano stati rivolti alla Corte, rimanendo del tutto all'oscuro della domanda proposta nei suoi confronti, e senza nemmeno la possibilità, oltretutto, di valutare se e quale interesse abbia, in concreto, a partecipare al giudizio incidentale.

La limitazione che dalla soluzione in esame deriva all'esercizio del diritto di difesa ed alla garanzia del contraddittorio risulta del resto evidente quando si consideri che per la parte interessata, se pur ammessa a presentare le proprie osservazioni, *rimane in ogni caso definitivamente preclusa la possibilità di contribuire alla formulazione stessa dei quesiti*, attraverso quella normale opera di collaborazione tra il difensore ed il giudice che costituisce espressione stessa del diritto di difesa e che potrebbe del resto svolgersi, per quanto concerne il tenore dei quesiti, solo dinanzi al giudice nazionale (cfr. Corte di giustizia, 22 giugno 1972, nella causa 5/72, GRASSI, Racc. 443; 9 dicembre 1965, nella causa 44/65, SINGER, Racc. 951, e *Foro it.*, 1966, IV, 33); e non può quindi disconoscersi, in definitiva, che nell'ipotesi in esame una delle parti del rapporto in contestazione, o comunque una delle parti della controversia d'interpretazione rimane del tutto esclusa dall'utile e preventivo contraddittorio sulla questione di interpretazione; né sembra possa giustificarsi, invero, il fatto che ad una sola parte sia consentito di prospettare le proprie argomentazioni al giudice nazionale (con la possibilità che sia eliminato, senza dispendio di attività e con minori spese, lo stesso eventuale dubbio sulla interpretazione da dare alla norma comunitaria), mentre all'altra parte sarebbe in ogni caso imposto, al fine di far valere le proprie deduzioni (e su *thema decidendum* in ogni caso già definitivamente precisato), il maggior onere di una partecipazione dinanzi al giudice comunitario.

14. — Anche sotto un ulteriore profilo, inoltre, possono essere evidenziati gli inconvenienti derivanti da una soluzione che consenta il rinvio pregiudiziale anche nel procedimento (senza contraddittorio) per decreto ingiuntivo, con riguardo, cioè, all'onere delle spese del procedimento incidentale di interpretazione.

Secondo l'abituale formula adottata dalla Corte di giustizia, invero, il procedimento pregiudiziale ha, nei confronti delle parti, « *il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi la decisione sulle spese* »; e la Corte ha già avuto occasione di precisare, anzi, che « *la liquidazione delle spese e la ripetibilità delle spese indispensabili esposte dalle parti nella causa principale in occasione del procedimento pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE sono rette dalle norme nazionali che disciplinano detta causa* » e che « *spetta al giudice nazionale competente di valutare, in base al proprio diritto nazionale, in quale misura si debba tener conto del mag-*

pag. 2269), che prevede un'analoga restituzione per il granoturco ed il grano tenero utilizzati dall'industria degli amidi, nonché per il granoturco utilizzato per la fabbricazione delle semole e dei semolini di granoturco adoperati dall'industria della birra.

In forza dell'art. 1 del regolamento n. 367/67, gli Stati membri versano la restituzione alla produzione tanto per le semole e i semolini

*gior onere determinato dal procedimento pregiudiziale* » (sent. 1° marzo 1973, nella causa 62/72, BOLLMANN, Racc. 269).

Non può non essere considerato, peraltro, che quando la domanda di pagamento viene rigettata dal giudice (e ciò può accadere anche per motivi del tutto diversi da quelli dedotti nella questione di interpretazione) restano definitivamente a carico della parte erroneamente indicata come debitrice tutte le spese del procedimento pregiudiziale, che il giudice nazionale, *non essendo l'interessato parte del procedimento dinanzi a lui promosso*, non potrebbe comunque liquidare in suo favore; e poiché il principio che pone le spese del processo a carico del soccombente è certamente rilevante anche nell'ordinamento comunitario, anche tale ulteriore assurda conseguenza, la violazione, cioè, di tale principio, concorre a far dubitare della validità della soluzione affermata con la sentenza in rassegna.

15. — La serietà delle obiezioni sopra prospettate è implicitamente confermata, del resto, dal motivo stesso per il quale talune questioni di interpretazione sono state dedotte con ricorso per ingiunzione di pagamento, un motivo, invero, che è agevole individuare proprio e solamente *nel premeditato proposito di eludere il contraddittorio* con la controparte sulla questione di interpretazione, nell'intento di evitare, cioè, che la parte indicata come debitrice possa correre, quantomeno, ad una corretta impostazione delle questioni (e non essere costretta, invece, ad una impostazione difensiva già compromessa dalla immodificabile formulazione dei quesiti); ed è certamente sintomatico che tali iniziative siano state assunte sempre e solamente nei confronti di Amministrazioni dello Stato, anche in difetto delle condizioni di ammissibilità del ricorso per decreto ingiuntivo, e per crediti, oltretutto, la cui stessa irrisoria consistenza denuncia, talvolta, la finalità *strumentale* che viene con tali iniziative attribuita alla fase incidentale dinanzi alla Corte di giustizia.

Nè può dubitarsi, invero, che il proposito perseguito sia proprio quello di eludere il contraddittorio sulla questione di interpretazione. Il procedimento monitorio è rivolto infatti ad assicurare alla parte creditrice, nella ricorrenza di predeterminate condizioni una *immediata*, quanto provvisoria tutela; la necessità, o la opportunità, di ricorrere alla procedura per ingiunzione viene perciò meno quando sia la stessa parte istante a sollevare una questione di interpretazione da rimettere alla Corte di giustizia, quando cioè è lo stesso ricorrente ad escludere la possibilità di quella immediata emanazione dell'ingiunzione che costituisce lo scopo stesso del procedimento sommario; e se il vero motivo per il quale la questione di interpretazione non viene sollevata in un ordinario giudizio di cognizione è proprio e solamente quello di *eludere il contraddittorio* della controparte non sembra invero che tale espediente, tanto pregiudizievole, in

di granoturco, quanto per le rotture di riso destinate all'industria della birra. L'art. 2 del citato regolamento impegna inoltre gli Stati membri ad emanare tutte le disposizioni necessarie affinché le restituzioni siano limitate alle quantità di semole e semolini di granoturco ed alle quantità di rotture di riso effettivamente utilizzate dall'industria della birra.

A sua volta, il regolamento della Commissione n. 2085/68 fissa talune modalità di liquidazione della restituzione all'importazione e alla produzione delle rotture di riso. In particolare, l'art. 3, n. 2, del sud-

---

concreto, per l'esercizio del diritto di difesa, possa essere avallato in sede comunitaria, tanto più che il principio del contraddittorio è certamente uno di quei principi fondamentali dei quali la Corte di giustizia si è già più volte dichiarata garante (sent. 17 dicembre 1970, nella causa 11/70, *Racc.*, 1125; 12 novembre 1969, nella causa 29/69, *Racc.*, 405).

16. — Se la possibilità di chiedere alla Corte la interpretazione di norme comunitarie è consentita al giudice nazionale anche quando debba provvedere in difetto di contraddittorio e senza la effettiva pendenza di una causa, si determina, infine, una ingiustificata discriminazione tra i cittadini della Comunità, a seconda che nei rispettivi ordinamenti sia o no contemplata una procedura analoga a quella del procedimento per ingiunzione di pagamento, e quindi a seconda che la parte interessata abbia o no la possibilità di far valere dinanzi al giudice nazionale le proprie ragioni e deduzioni in merito alla questione di interpretazione, e sia o no garantito il *preventivo* contraddittorio delle parti nella controversia di interpretazione.

Per quanto consta, procedure analoghe al procedimento monitorio italiano (derivato dal *praeceptum executivum sine causae cognitione* e dal *mandatum de solvendo cum clausola justificativa*, del diritto comune) sono contemplate, ma con limiti non previsti invece nell'ordinamento italiano, nell'ordinamento tedesco (il *Mahnverfahren* e l'*Urkunden- und Wechselprozess*) e, con minori analogie, in quello inglese; e non risulta, oltretutto, che questioni di interpretazione siano state rimesse da giudici di altri Stati membri *inaudita altera parte*.

Certamente, una ingiustificata disparità di trattamento non potrebbe essere nemmeno ipotizzata in ragione delle diverse procedure e forme processuali contemplate in ciascun ordinamento degli Stati membri; e può ad esempio non assumere rilevanza, perciò, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, che il provvedimento di rinvio pregiudiziale sia suscettibile di impugnazione solo in alcuni ordinamenti.

Rispetto al giudizio pregiudiziale di interpretazione ed all'intervento stesso della Corte di giustizia, disciplinati da norme applicabili in tutto il territorio della Comunità, appare peraltro inderogabile esigenza di giustizia quella di assicurare e garantire i fondamentali principi della difesa e del contraddittorio, in regime di uguaglianza e senza pregiudizievoli discriminazioni, a tutti i cittadini della Comunità: garanzia che non sembra possa assumersi invece realizzata quando i soli cittadini di taluni Stati

detto regolamento precisa che spetta al « produttore » delle rotture di riso presentare alle autorità competenti, al fine di ricevere la restituzione, una domanda corredata di determinate indicazioni dalle quali risulti l'effettiva utilizzazione delle rotture.

Dal testo dei suddetti regolamenti si evince senza possibilità di equivoci che la restituzione di cui si tratta è una restituzione alla produzione, spettante ai produttori della merce e non già agli utilizzatori. Una disposizione del genere appare giustificata dall'obiettivo economico della disciplina in esame, la quale non mira a favorire l'industria della birra, bensì ad evitare che i prezzi fissati per certi prodotti di base — granoturco, grano tenero e riso — non ne permettano più l'utilizzazione nelle industrie dell'amido e della birra. Più in dettaglio, tale nor-

---

membri possano essere in concreto esclusi dal *preventivo* contraddittorio sulla questione di interpretazione ed agli altri sia invece sempre consentito di prospettare, in condizioni di parità con il controinteressato le proprie deduzioni sulla ravvisabilità stessa, ad esempio, di una questione di interpretazione, e comunque sulla formulazione dei quesiti da rivolgere al giudice comunitario: ed è proprio *nell'ordinamento comunitario* perciò, e non nei singoli ordinamenti di diritto interno, che assume rilievo la necessità di assicurare, *per quanto concerne la controversia di interpretazione*, una indiscriminata tutela del diritto di difesa e di contraddittorio, e per le stesse ragioni per le quali la necessità di tale tutela è stata di fatto riconosciuta (forzandosi, necessariamente, l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte) nella fase incidentale dinanzi al giudice comunitario.

17. — In definitiva, l'art. 177 del trattato CEE (che implica la pendenza di un *giudizio*, la necessità di emanare una *sentenza*, e quindi il condizionante *contraddittorio* tra le parti), l'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte (che limita la partecipazione al processo alle parti « *che hanno tale qualità nella lite pendente dinanzi al giudice nazionale* »), l'esigenza di garantire il contraddittorio *in ogni fase della controversia di interpretazione* (e non solo in quella incidentale), e, non certo ultimi, i gravi inconvenienti conseguenti ad una differente soluzione, costituiscono fattori di valutazione che concorrono ad escludere l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale in procedimento senza contraddittorio ed a ritenere quindi irricevibile, secondo la terminologia del giudice comunitario, la domanda di interpretazione proposta, nell'ambito di tale procedimento, e quindi *inaudita altra parte*, dal giudice nazionale.

Né può temersi, come pure è stato a volte erroneamente affermato, che con tale soluzione sarebbe in concreto impedito di ottenere attraverso la sentenza della Corte la competente interpretazione di una norma comunitaria. Tale preoccupazione (del tutto analoga a quella già dalla Commissione espressa anche nella ricordata causa 61/55) non ha infatti alcun fondamento, in quanto se la richiesta di ingiunzione viene rigettata la domanda di pagamento può essere sempre riproposta, *senza alcuna preclusione*, nella forma di un normale giudizio di cognizione, con pienezza di

mativa si propone, ponendo su di un piede di parità i diversi prodotti — semole e semolini di granoturco, rotture di riso e amido — utilizzati nell'industria della birra, di mantenere un equilibrio fra gli sbocchi ad essi offerti dalle industrie dell'amido e della birra, considerato che l'amido, a sua volta, può costituire una delle materie prime adoperate nella fabbricazione della birra.

Lo scopo sovraesposto viene enunciato nel preambolo del regolamento n. 367/67, in cui si legge che la restituzione in esame « deve essere fissata ad un livello che permetta di raggiungere un equilibrio tra i prezzi d'approvvigionamento dell'industria della birra in amido di granoturco, da un lato, e in semole e semolini di granoturco e rotture di riso, dall'altro ». Benché il predetto sistema consenta all'industria della birra di rifornirsi a prezzi più favorevoli di quelli che risulterebbero dal sistema generale dei prezzi, si tratta di un vantaggio che scaturisce dalle leggi del mercato e che non può assumere la forma di un diritto soggettivo attribuito dai regolamenti comunitari.

La conclusione cui si è giunti non è inficiata dal regolamento numero 2085/68 della Commissione che concede la restituzione sia al

---

contraddittorio e con impregiudicata possibilità per il giudice nazionale (al quale ciascuna delle due parti potrà prospettare le proprie deduzioni) di investire la Corte di giustizia di ogni eventuale questione di interpretazione; mentre se la richiesta di ingiunzione viene accolta eventuali questioni di interpretazioni potranno ugualmente essere sollevate, sempre in posizione di uguaglianza tra le due parti in causa, nel giudizio di opposizione, nel quale solamente è garantita l'osservanza dei principi della difesa e del contraddittorio sulle questioni da rimettere alla Corte di giustizia; e per i motivi sopra sinteticamente riassunti è a questa sede, quindi, che deve intendersi riferita la possibilità, per il giudice nazionale, di chiedere alla Corte la esatta interpretazione di norme comunitarie, tanto più che la sommarietà dell'esame condotto nella fase monitoria, la mancanza, cioè, di una completa cognizione della causa, in contraddittorio tra le parti e con la valutazione delle varie possibili questioni, può facilmente provocare sentenze interpretative *inutiliter datae*, e comunque del tutto superflue ai fini della decisione.

18. — Quanto alla questione di merito esaminata nella causa, la Corte di giustizia ha condiviso le soluzioni prospettate dal Governo italiano, escludendo (in coerenza con la finalità stessa della normativa sul mercato agricolo) che beneficiari della restituzione possano essere considerati i fabbricanti utilizzatori delle rotture di riso.

Anche le norme sulla restituzione alla produzione delle rotture di riso consentono peraltro di avvertire la difficoltà di una indiscriminata disciplina, gli inconvenienti e le discrasie che possono a volte derivare dalla mancata autonoma considerazione di determinati fattori contingenti e territoriali, e i pregiudizievole effetti di norme rivolte al conseguimento



produttore, sia all'importatore di rotture. La diversità delle disposizioni dipende dal fatto che, per le rotture di riso importate, il produttore si trova al di fuori della sfera d'applicazione del diritto comunitario. Ciò non modifica tuttavia la natura della restituzione, che, come stabilito dal regolamento di base n. 359/67 e ribadito dal regolamento d'attuazione del Consiglio n. 367/67, è una restituzione alla produzione.

La speciale modalità d'attuazione introdotta dal regolamento della Commissione ha il semplice scopo di mantenere l'equilibrio fra rotture importate e rotture di produzione comunitaria, senza, peraltro, alterare la natura intrinseca della restituzione. Di conseguenza, la circostanza che il fabbricante di birra-utilizzatore è talvolta anche l'importatore della merce risulta priva di rilievo.

---

di finalità che non trovino uniforme rispondenza nei vari Stati membri; e sono note le polemiche insorte a proposito del regime di premi alla macellazione delle vacche da latte, rivolto alla limitazione di eccedenze riferibili invece solo ad alcuni degli Stati membri.

La restituzione alla produzione è infatti accordata per garantire al produttore un prezzo remunerativo, in misura determinata con riferimento alla possibile differenza tra il prezzo di entrata e un predeterminato prezzo-limite (o al prezzo CIF se maggiore del prezzo-limite); non viene considerata, invece, la possibilità di prezzi, sul mercato interno, già in concreto superiori al prezzo di entrata, una ipotesi, cioè, in cui il prezzo che il produttore può ottenere, tenendo anche conto di possibili prodotti concorrenziali, è comunque di per sé remunerativo; ed è invece evidente che in tal caso (ricorrente in Italia proprio per le rotture di riso) viene meno la ragione stessa di una restituzione alla produzione, che viene tuttavia di fatto chiesta e concessa, senza rispondere alla funzione, sua propria, di *integrare* un compenso non remunerativo, ma risolvendosi, in effetti, in una indebita e speculativa maggiorazione del margine di guadagno.

19. — Il quesito risolto con la terza massima della decisione in rassegna presupponeva, così come formulato dal giudice *a quo*, la soluzione positiva di precedente quesito sulla possibilità di considerare i fabbricanti di birra beneficiari della restituzione alla produzione, ed era stato proposto appunto condizionatamente a tale soluzione.

Si chiedeva, infatti, « *in caso di risposta positiva al quesito 3 e tenuto conto della diretta applicabilità della normativa comunitaria disciplinante la fattispecie in esame, se gli Stati membri possono con provvedimenti interni subordinare l'esercizio del diritto del fabbricante di birra ad ottenere il pagamento delle restituzioni al rilascio di un consenso scritto da parte dei produttori di rotture di riso* »; ed è evidente che una volta individuato nel solo produttore di rotture di riso il titolare del diritto alla restituzione tale ulteriore questione rimaneva assorbita.

La Corte ha voluto tuttavia espressamente affermare la compatibilità con la disciplina comunitaria di norme di diritto interno che consentano la cessione del diritto alla restituzione « *mediante consenso formale* », ma

Non si può, da ultimo, ritenere incompatibile con il sistema creato dai regolamenti comunitari una disposizione nazionale di attuazione che riconosca alla fabbrica di birra utilizzatrice il diritto alla restituzione, solo nel caso di cessione espressa da parte del produttore. Poiché, infatti, la fabbrica di birra che utilizza le rotture di riso non è titolare di un diritto soggettivo attribuito dai regolamenti comunitari, essa può acquistare il diritto alla restituzione soltanto mediante cessione espressa da parte del produttore.

Le questioni sottoposte alla Corte vanno perciò risolte, laddove si tratta di fornire un'interpretazione giuridica, nel senso che il fabbricante di birra, il quale abbia pagato le rotture di riso al prezzo normale di mercato, prezzo sulla cui formazione la restituzione non ha alcun modo influito, non ha diritto di beneficiare direttamente della restituzione medesima e che non contrasta coi regolamenti comunitari il sistema il quale permetta la cessione al fabbricante di birra del diritto alla restituzione mediante il consenso formale del produttore, stabilendo così implicitamente che in mancanza di tale consenso il fabbricante di birra non ha alcun diritto alla restituzione. — (*Omissis*).

---

tale affermazione di principio, specialmente nella formula adottata nel dispositivo della sentenza (« *gli Stati membri possono, con provvedimenti interni d'attuazione, permettere il trasferimento del diritto alla restituzione* ») appare la soluzione di un problema che in effetti non è possibile nemmeno ipotizzare.

In mancanza di norme comunitarie che vietino la cessione del diritto alla restituzione, è infatti evidente che ogni questione sulla possibilità di una cessione e sulla forma richiesta per tale cessione rimane del tutto estranea alla normativa comunitaria, potendo sulla sola base delle disposizioni di diritto interno accertarsi quali forme siano prescritte, in ciascun ordinamento, per la cessione di credito.

Non sembra quindi che la questione involgesse la coerenza con le norme comunitarie delle disposizioni di diritto interno adottate per l'attuazione dei regolamenti, secondo indagine analoga, cioè, a quella svolta, proprio in tema di restituzioni, nella causa 94/71 (sent. 6 giugno 1972, SCHLÜTER & MAACK, *Racc.*, 307), trattandosi invece solo di accertare, dopo aver escluso la titolarità e la legittimazione, in argomento, del fabbricante di birra, quali forme debbano rivestire gli atti di disposizione posti in essere dal produttore di rotture di riso relativamente al credito vantato per la restituzione alla produzione, ed in particolare se la cessione del credito in parola al fabbricante di birra richieda o no, per essere opponibile all'Amministrazione, la forma scritta; ed è ovvio che tale questione, attinente alla *disponibilità* del diritto, è del tutto indipendente dalla normativa comunitaria, e può essere esaminata e decisa solo dal giudice nazionale, e sulla sola base delle disposizioni di diritto interno.

(A. M.)

**CORTE DI CASSAZIONE FRANCESE**, Sezione della previdenza sociale, 3 gennaio 1974, n. 7 - Pres. Laroque - Est. de Lestang - Avv. gén. Mellottée - Société Anciens Etablissements D. Angenieux fils aîné ed altri (avv. Lyon-Caen), e Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne (avv. Desaché) c. Hakenberg (avv. Landousy).

**Comunità europee - Lavoratori emigranti - Previdenza sociale - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività in Paesi membri diversi da quelli in cui hanno sede le ditte rappresentate - Legislazione previdenziale applicabile.**

(Regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, art. 12 e art. 13, lett. c, nel testo originario).

**Comunità europee - Lavoratori emigranti - Previdenza sociale - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività in più stati membri - Previdenza - Nozione.**

(Regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, art. 1, lette. h, e art. 13, lett. c, nel testo A modificato con l'art. 1 del regolamento del Consiglio 10 marzo 1964, n. 24).

**Lavoro - Lavoro subordinato o assimilato - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività all'estero - Particolari poteri di iniziativa - Rilevanza - Limiti.**

(Regolamento del Consiglio 25 settembre 1958, n. 3, art. 1, lett. h, e art. 13, lett. c, nel testo modificato con l'art. 1 del regolamento del Consiglio 10 marzo 1964, n. 24).

*Il rappresentante di commercio che svolge la sua attività in Germania, per una parte dell'anno, per conto e nell'interesse di ditte aventi sede in Francia, è soggetto alla legislazione previdenziale francese (1).*

*Nel caso del rappresentante di commercio che svolge la sua attività, per una parte dell'anno, in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno sede le ditte rappresentate, per « residenza » deve intendersi, ai fini della individuazione della legislazione previdenziale applicabile, il*

---

(1-2) Come risulta dalla motivazione sopra riprodotta la Corte di cassazione si è in effetti limitata a rilevare, in argomento, la incensurabilità della sentenza della Corte di appello di Parigi, risultata coerente con la interpretazione delle norme comunitarie fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Nel contrasto delle parti in causa in ordine alla applicabilità, nella specie, dell'art. 12 o dell'art. 13, lett. c del regolamento del Consiglio n. 3, la Corte di cassazione aveva infatti chiesto alla Corte di giustizia,

luogo in cui il rappresentante di commercio ha stabilito il centro permanente dei propri interessi e dove torna negli intervalli dei viaggi di lavoro (2).

*Le particolari iniziative consentite al rappresentante di commercio che svolge la sua attività all'estero, in quanto necessariamente connesse al tipo di lavoro esercitato, non valgono, di per sé, ad escludere la sua qualifica di lavoratore subordinato (3).*

*Les demandeurs au pourvoi n. 71-12.056, invoquent les deux moyens de cassation suivants:*

Premier Moyen: « Violation des articles 1134 du Code Civil, 29 K du Livre 1er du Code du Travail, 242-2° du Code de la Sécurité Sociale et 7 de la loi du 20 avril 1810, dénaturation des conventions, défaut de motifs, défaut de réponse à conclusions, manque de base légale, en ce que l'arrêt attaqué a jugé que M. Hakenberg devait être assujéti en qualité de représentant statutaire au régime général de la Sécurité Sociale aux motifs notamment qu'il exerçait sa profession de représentant d'une façon exclusive et constante, alors que, d'une part, c'est par une dénaturation du contrat liant les parties que la Cour d'appel a pu dire que les activités étrangères à celles de voyageur représentant et placier qu'exerçait M. Hakenberg et qu'elle a expressément constatées, étaient bénévoles puisqu'en réalité elles figuraient parmi les obligations que le contrat mettait à la charge de M. Haken-

---

con sentenza del 1° febbraio 1973, di pronunciarsi sulle questioni dibattute tra le parti.

Con decisione 12 luglio 1973, resa nella causa 13/73 (Racc., 935), la Corte di giustizia aveva affermato:

« 1° Il rappresentante di commercio — sottoposto in forza di una legge interna al regolamento n. 3, relativo alla previdenza sociale dei lavori migranti — il quale, durante una certa parte dell'anno, si sposta per visitare la clientela in uno Stato membro, ma la cui attività prosegue nel territorio di un altro Stato membro ove si trova la sede delle imprese che egli rappresenta e con le quali egli torna a conferire nel resto del tempo, doveva considerarsi — prima che entrasse in vigore il regolamento 10 marzo 1964, n. 24 — «occupato» in entrambi gli Stati ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 3. Nello stesso periodo, ai fini della determinazione delle leggi previdenziali da applicarsi, si doveva considerare "principale" l'occupazione nel territorio dello Stato in cui hanno sede le imprese rappresentate.

« 2° L'attività professionale sopra descritta non rientra nell'ambito d'applicazione dell'art. 13, lett. a), del regolamento n. 3, nella versione anteriore al regolamento 10 marzo 1964, n. 24.

« 3° Il termine "residenza", usato nell'art. 13, n. 1, lett. c), primo capoverso, del regolamento n. 3 (modificato dal regolamento n. 24/64) e definito dall'art. 1, lett. h) dello stesso regolamento, designa — nel caso

berg, allora che, d'altre part, dans leurs conclusions laissées sans réponse, les sociétés exposantes avaient expressément fait valoir que M. Hakenberg assumait effectivement l'ensemble des activités d'un service commercial, que notamment, il donnait des instructions précises pour l'exécution des bons de commande, pour les prix et les conditions de paiement, l'établissement des factures, les livraisons, aussi bien en ce qui concerne leurs délais que leurs modalités, qu'il enregistrerait et donnait suite personnellement aux réclamations de la clientèle réglait les livraisons défectueuses, dépannait les clients, qu'il procédait au recouvrement des factures impayées, correspondait seul avec les clients en retard encaissait directement les créances échues, décidait des prolongations de délais de paiement, prenait l'initiative des poursuites judiciaires à entamer, et que l'ensemble de ces activités, par leur importance, leur variété et leur permanence n'étaient ni complémentaires, ni accessoires, ni occasionnelles et auraient dû conduire la Cour si elle les avait examinées, à estimer que M. Hakenberg n'exerçait pas sa profession de manière exclusive et constante, et alors, qu'enfin, en tout étant de cause, même si l'on ne devait retenir — ce qui n'est pas le cas — que les seules activités relevées par la Cour, c'est-à-dire l'insertion d'annonces publicitaires, l'organisation de stands dans les foires et expositions, la traduction de textes, les démarches auprès des

*di rappresentante di commercio il quale svolge un'attività del tipo sopra descritto — il luogo in cui il lavoratore ha stabilito il centro permanente dei propri interessi e dove ritorna negli intervalli fra i suoi viaggi di lavoro ».*

A questi principi risultava aderente, come si è accennato, la sentenza della Corte di appello di Parigi e la Corte di cassazione ha quindi rilevato « *qu'au moins depuis le 1er janvier 1959, date d'entrée en vigueur du règlement n. 3, la Cour d'appel a pu ordonner l'affiliation D'Hakenberg au régime général français de Sécurité Sociale* ».

Nel caso di specie (relativo ad un rappresentante di commercio che per nove mesi all'anno viaggiava in *roulotte* attraverso la Germania) la difficoltà di una soluzione derivava dalla mancanza, tra le deroghe contemplate nell'originario testo dell'art. 13 del regolamento n. 3, di una disposizione che potesse assumersi riferibile alla fattispecie in esame, e dagli inconvenienti connessi, peraltro, all'applicazione della regola generale dettata con l'art. 12 del regolamento, tale da comportare l'applicazione della legislazione francese e di quella tedesca rispettivamente per tre mesi e per nove mesi di ogni anno; ed era stato pure sottolineato, in particolare, che ove fosse stata esclusa l'applicazione della legislazione francese l'interessato non avrebbe potuto usufruire di prestazioni previdenziali, in quanto la qualifica di lavoratore subordinato (o assimilato) è riconosciuta in Germania solo al rappresentante di commercio stipendiato e non a quello retribuito, come nella specie, a percentuale.

La stessa Corte di cassazione aveva del resto avvertito la esigenza di affermare l'applicabilità di un solo regime previdenziale, chiedendo perciò

autorités allemandes pour l'homologation de certains produits, ces activités qui n'étaient ni complémentaires de l'activité d'un représentant, ni bénévoles, étaient incompatibles avec l'exercice exclusif et constant de la profession de voyageur représentant et placier ».

Second Moyen: « Violation du règlement n. 3 de la Communauté Economique Européenne notamment en ses articles 1er, 12 et 13, paragraphe C, de l'article 7 de la loi du 20 avril 1910, défaut et contradiction de motifs, manque de base légale, en ce que l'arrêt attaqué a jugé que, seule la législation française de Sécurité Sociale s'appliquait à M. Hakenberg, au motif que celui-ci n'a pas de « résidence » en Allemagne et ne remplit pas, dès lors, les conditions de l'article 13 du règlement susvisé, alors que, d'une part, contrairement aux affirmations de la Cour, l'article 12 du règlement n° 3 ne concerne pas seulement les travailleurs frontaliers au saisonniers, mais vise "les travailleurs salariés ou assimilés occupés sur le territoire d'un État membre", ce qui inclut le représentant de commerce qui exerce en Allemagne l'essentiel de son activité pour le compte d'entreprises situées en France, si bien que le principe général (soumission à la législation de l'Etat sur le territoire duquel le travailleur est occupé) posé par cet article 12 devait recevoir application en l'espèce, alors que, d'autre part, pour refuser d'appliquer l'article 13 alinéa 1er, qui soumet le travailleur à la loi de l'Etat sur le territoire duquel il à sa résidence et appliquer faussement l'article 13 c, alinéa 2 qui ne soumet le travailleur à la loi de l'Etat sur le terri-

---

di conoscere (nell'evidente presupposto che attività « principale » fosse nella specie quella svolta in Germania) « se un'occupazione principale sul territorio di uno Stato membro sia sufficiente per applicare l'articolo 12 »; e deve invero ritenersi che proprio per evitare che l'erroneo presupposto del quesito potesse indurre il giudice nazionale ad una errata conclusione di merito la Corte di giustizia avesse rettificato la portata della questione nei termini di cui alla seconda massima del disposto sopra riprodotto, indagando cioè a quale delle attività svolte dall'interessato doveva attribuirsi rilevanza prevalente, e ravvisando quindi « il nesso preponderante » con il territorio « non già negli episodici contatti con una clientela variamente dislocata, bensì nei rapporti professionali che vincolano il rappresentante alle imprese per conto delle quali agisce », con la indicazione della legislazione applicabile, perciò, in quella dello Stato membro in cui si trova la sede delle imprese rappresentate.

Per quanto concerne il periodo di tempo successivo al 1° aprile 1964 la osservanza del principio « dell'applicazione di un solo regime previdenziale nel caso di un'attività professionale coerente e continua » (garantita per il periodo precedente, come si è osservato, con il ricorso ad un criterio di prevalenza non contemplato, invero, nella normativa comunitaria) poteva essere invece assicurata in base al nuovo testo dell'art. 13 del regolamento n. 3, quale risultava modificato con l'art. 1 del regolamento del Consiglio 10 marzo 1964, n. 24. Con tale disposizione infatti, oltre a

toire duquel se trouve le siège de l'entreprise qui l'emploie que s'il ne réside sur le territoire d'aucun des Etats membres où il exerce son activité, l'arrêt attaqué a recherché l'existence d'une "résidence" du représentant au sens du droit interne français, bien que la notion de résidence de l'article 13 ne soit pas celle du droit français, mais se traduise, aux termes de l'article 1er par "séjour habituel", si bien que la Cour, dont les constatations — présence de représentant en Allemagne neuf mois sur douze, existence d'une boîte postale et d'un point de réception à Wuppertal — démontrent la réalité d'un séjour habituel de M. Hakenberg en Allemagne, a violé tout à la fois les articles 13 c, alinéa 1, et alinéa 2, et n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations, et alors, qu'enfin, la notion de séjour habituel s'applique non seulement à une habitation fixe, mais à toute forme de séjour sur le territoire d'un Etat membre et notamment à une résidence mobile dans une caravane qui est constitutive d'un séjour habituel sur le territoire de l'Etat dans les frontières duquel l'intéressé y réside neuf mois sur douze ».

*La demanderesse au pourvoi n° 71-12.112, invoque les deux moyens de cassation suivants:*

Premier Moyen: « Violation de l'article 242, alinéa 2 du Code de la Sécurité Sociale, violation de l'article 29 K du Livre 1er du Code

---

prevenire altri inconvenienti che l'originaria formula aveva reso possibili (quale ad esempio la periodica rotazione di lavoratori cui si era da talune imprese fatto ricorso per sostenere, in applicazione dell'originario art. 13, lett. a, oneri previdenziali meno gravosi) si era adottato il criterio della residenza del lavoratore nella individuazione della legislazione applicabile nel caso di lavoratori « che svolgano normalmente la loro attività sul territorio di più Stati membri ».

Si trattava perciò di accertare quale dovesse intendersi, nella specie, il luogo di residenza dell'interessato, di una residenza, cioè definita, dallo stesso legislatore comunitario, come « dimora abituale » (art. 1, lett. h, del regolamento n. 3); e le peculiarità della fattispecie, come dimostrano le opposte soluzioni ricordate nelle premesse in fatto della sentenza della Corte di giustizia, non rendevano certo agevole tale individuazione, tanto più che in una normativa quale quella comunitaria (che deve oltretutto necessariamente prescindere dal requisito della cittadinanza) la nozione stessa di « residenza » non sembra possa essere intesa nel senso rilevante nel diritto interno di uno Stato membro (come relazione, cioè, con una determinata località del territorio nazionale), ma come criterio territoriale, di collegamento per la determinazione della legislazione nazionale applicabile, e quindi secondo prospettiva nell'ambito della quale lo spostamento entro il territorio di uno Stato membro non dovrebbe in via di principio assumere rilevanza.

Al riguardo, la Corte di giustizia ha condiviso la soluzione indicata, in particolare, dall'avv. gen. Trabucchi, nelle cui conclusioni la questione

du Travail, violation de l'article 7 de la loi du 20 avril 1810, défaut de motifs, manque de base légale, dénaturation du rapport d'expertise, en ce que l'arrêt attaqué statuant au vu du rapport d'expertise décide que M. Hakenberg était un représentant statutaire assujéti au régime de la Sécurité Sociale, au motif que l'intéressé visitait en Allemagne Fédérale les grossistes et fabricants, alors que, d'une part, la Cour ne répond pas aux conclusions d'appel dont elle était saisie faisant valoir que Hakenberg avait également négocié des affaires dans de multiples pays étrangers et qu'en conséquence l'Allemagne ne constituait pas pour lui un secteur exclusif d'activité; et alors que, d'autre part, il était constaté dans le rapport d'expertise dénaturé par les juges de fond que Hakenberg avait également négocié des affaires dans de multiples conclues avec des entreprises du Canada, de l'Indonésie, de la Malaisie, du Mozambique, du Vénézuéla, de l'Afrique Orientale Portugaise, etc., qu'il n'avait donc aucun secteur fixe ni par contrat ni en fait et ne pouvait être considéré comme un représentant salarié ».

Second Moyen: « Violation des articles 242, alinéa 2 du Code de la Sécurité Sociale, violation de l'article 29 K du Livre Ier du Code du Travail, violation de l'article 7 de la loi du 20 avril 1810, défaut de motifs, manque de base légale, en ce que l'arrêt attaqué décide que Hakenberg exerçait sa profession de représentant salarié d'une façon exclusive et constante tout en constatant qu'outre la prospection des clients éventuels il assumait de multiples services accessoires tels que les annonces publicitaires, l'organisation des stands dans les foires et

---

risulta esaminata con approfondita valutazione dei vari profili (*amplius*, cfr. *Racc.*, 1973, 952 ss); e la validità delle soluzioni adottate, e la esigenza, in particolare, di tener conto, nell'individuare il luogo di residenza del lavoratore, « anche di fattori extraprofessionali », sono confermate dalla *ratio* alla quale si ispira la disciplina stabilita, per le varie ipotesi, dall'articolo 13, lett. c, secondo comma, del regolamento n. 3 (nel testo di cui all'art. 1 del regolamento 10 marzo 1964, n. 24), una *ratio*, del resto, alla quale risulta sostanzialmente aderente anche il criterio adottato per la determinazione della normativa applicabile prima dell'entrata in vigore del regolamento 10 marzo 1964, n. 24.

Come è noto, il regolamento n. 3 ed il regolamento n. 4 sono stati abrogati e sostituiti, rispettivamente, con i regolamenti del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408 e 21 marzo 1972 n. 574, con effetto dal 1° ottobre 1972; e anche le vigenti disposizioni, più analitiche e particolareggiate (art. 13 e segg.), concorrono a ribadire la esattezza della soluzione adottata dalla Corte di giustizia, alla quale sembra di potersi in definitiva attribuire, anche se riferita, in ciascuna delle proposizioni in cui si articola il dispositivo della sentenza, alla particolare fattispecie considerata, una più vasta portata.

Altra questione di interpretazione dell'art. 13, lett. c, primo comma, è stata risolta dalla Corte di giustizia con la sentenza 1° marzo 1973, nella



expositions, la traduction de textes ou de démarches auprès des autorités allemandes pour l'homologation de certains produits et se faisait aider de façon bénévole par son épouse, alors que, d'une part, il résulte de ces éléments de fait que Hakenberg s'occupait de l'ensemble du service commercial et que cette activité était exclusive de l'application du statut légal du voyageur, représentant et placier, et alors que, d'autre part, il était constaté dans le rapport d'expertise auquel se réfère la Cour que Hakenberg s'occupait non seulement de la publicité mais de l'encaissement des factures, de la livraison, des fabrications, du recouvrement des créances, des formalités pour l'exportation, des prix, des contrefaçon, etc... qu'il n'exerçait donc pas la seule profession du voyageur représentant et placier » (*Omissis*).

*Sur le second moyen du pourvoi n° 71-12.056 qui est préalable:*

Attendu qu'Hakenberg a exercé, depuis 1950, pour le compte de diverses firmes françaises ayant leur siège en France, une activité de représentation en Allemagne Fédérale où il faisait des tournées de prospection pendant neuf mois par an en utilisant une caravane remorquée par un véhicule automobile qui constituait son habitation; qu'il revenait en France où il avait un domicile fixe pendant les trois autres mois et prenait alors contact avec les entreprises qu'il représentait; qu'il a sollicité fin 1964 son assujettissement au régime général français de la Sécurité Sociale avec effet depuis 1950, lequel lui a été refusé par la caisse Centrale de la Région Parisienne au double motif qu'il n'était pas salarié et exerçait son activité en Allemagne;

causa 73/72, BENTZINGER, *Racc.*, 283, e *Foro it.* 1973, IV, 138, nel senso che la disposizione si applica « *indipendentemente dal fatto che il lavoratore dipenda da uno o più datori di lavoro* ». Sulla portata dell'art. 13, lett. a, del regolamento n. 3, cfr. per il testo originario, Corte di giustizia 5 dicembre 1967, nella causa 19/67, VAN DER VECHT, *Racc.* 407 e *Notiz. giud.*, 1968, 737, e, per il testo modificato con l'art. 1 del regolamento 10 marzo 1964, Corte di giustizia, 17 dicembre 1970, nella causa 35/70, MANPOWER, *Racc.*, 1251, e *Foro it.* 1971, IV, 113. Sulla possibile applicazione di più legislazioni (esclusa ora dall'art. 13, n. 1, del regolamento 14 giugno 1971, n. 1408), ma sempre che si risolva a vantaggio del lavoratore, cfr. Corte di giustizia, 9 giugno 1964, nella causa 92/63, NONNENMACHER, *Racc.*, 553, e *Foro it.*, 1964, IV, 113.

Sulla distinzione tra la residenza, come *res facti*, e il domicilio, inteso come *situazione giuridica* caratterizzata dall'elemento soggettivo, e cioè, « *dall'intenzione di costituire e mantenere in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, morali e giuridiche* » (e a tale concetto appare ispirata invece la nozione di residenza adottata dalla Corte di giustizia) cfr. *Cass.*, 21 febbraio 1970, n. 408.

L'unificazione dei concetti giuridici di « *domicilio* » e di « *residenza* » è auspicata nella risoluzione 18 gennaio 1972 del comitato dei mi-

Attendu qu'il est reproché à l'arrêt attaqué d'avoir décidé qu'il devait être affilié à ce régime en qualité de V.R.P., au motif essentiel que l'article 13 du règlement n° 3 de la Communauté Européenne prévoyait que les salariés, s'ils ne résident sur le territoire d'aucun des Etats membres où ils exercent leur activité, ce qui était le cas d'Hakenberg, sont soumis à la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve leur employeur, alors, d'une part, que, contrairement aux affirmations de la Cour d'appel, l'article 12 du règlement n° 3 écarté par elle ne concerne pas seulement les travailleurs frontaliers, et alors, d'autre part, que le terme « résidence » dans le droit communautaire vise toute forme de séjour habituel même dans une habitation mobile et qu'en conséquence Hakenberg devait être considéré comme résidant en Allemagne;

Mais attendu que la Cour de Justice des Communautés Européennes, consultée avant dire droit sur l'interprétation de la réglementation communautaire, a décidé, d'une part, qu'un représentant de commerce, qui effectue pendant une partie de l'année des tournées continues de prospection dans un Etat membre et dont l'activité a un prolongement sur le territoire d'un autre Etat membre où se trouve le siège de l'entreprise qui l'emploie et avec laquelle il revient prendre contact, devait être considéré comme étant occupé sur le territoire de ces deux Etats, au sens de l'article 12 du règlement n° 3, et qu'en vue de déterminer la législation de Sécurité Sociale applicable devait être considérée comme occupation principale celle qui était localisée sur le territoire de celui des Etats où se trouve le siège de l'entreprise, d'autre

---

nistri del Consiglio d'Europa, ricordata dall'avv. gen. Trabucchi nelle conclusioni presentate nella causa 13/73.

(3) Tale statuizione di principio sembra potersi ricavare dalla seconda parte della motivazione della sentenza in rassegna, che si è in realtà limitata a ricordare le argomentazioni in base alle quali i giudici di appello avevano ritenuto di dover ravvisare, nella specie, gli estremi del rapporto di lavoro subordinato (o assimilato).

Non convince, peraltro, il criterio con cui la Corte di cassazione ha ritenuto « *prealabile* » la questione concernente la interpretazione del regolamento n. 3, rispetto a quella sulla qualificazione del rapporto in discussione, sembrando invero che tale ultima questione dovesse invece intendersi preliminarmente all'altra, e non viceversa. « *Nel procedimento in sede nazionale — aveva osservato la Corte di giustizia — è pacifico che l'interessato, resistente in cassazione, pur non essendo vincolato da un rapporto di subordinazione alle imprese ch'egli rappresenta, va considerato "assimilato" ai lavoratori subordinati, ai sensi del regolamento n. 3 in quanto esercita una professione che il codice civile francese di previdenza sociale sottopone al regime generale vigente in materia* ». Le parti ricorrenti, invece, avevano contestato, in particolare, la possibilità stessa

part que, depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 24/64 du 10 mars 1964 qui a modifié le règlement n° 3, par le terme « résidence », utilisé par l'article 13 et défini par l'article 1, h, il faut entendre pour un représentant de commerce le lieu où il a établi le centre permanent de ses intérêts et où il retourne dans l'intervalle de ses tournées;

Attendu qu'il s'en suit que le moyen, pris uniquement d'une interprétation inexacte des textes de la Communauté Européenne, n'est pas fondé t qu'au moins depuis le 1er janvier 1959 date d'entrée en vigueur du règlement n° 3, la Cour d'appel a pu ordonner l'affiliation d'Hakenberg au régime général français de Sécurité Sociale;

*Sur les premier et second moyens du pourvoi n° 71-12.112 et sur le premier moyen du pourvoi n° 71-11.056 réunis:*

Attendu qu'il est fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir décidé qu'Hakenberg était un représentant statutaire devant en cette qualité être assujetti au régime général de Sécurité Sociale en vertu de l'article 242-2<sup>ème</sup> du Code de la Sécurité Sociale, au motif qu'il remplissait toutes les conditions exigées par l'article 29 k du Livre 1er du Code du Travail, alors, d'une part qu'il n'avait pas un secteur fixé constitué par l'Allemagne Fédérale et traitait des affaires pour lesquelles il avait été commissionné avec de nombreux autres pays, et alors, d'autre part, qu'il n'exerçait pas sa profession de représentant d'une manière exclusive et constante puisqu'il avait, d'après son contrat lui-même, des activités étrangères à celles de représentant et assurait, comme l'avait constaté la Cour d'appel, l'ensemble des obligations d'un service commercial s'occupant notamment de la publicité, des prix, des livraisons des con-

---

di considerare l'interessato « *comme un représentant salarié* » ed avevano perciò impugnato la decisione in appello anche nella parti in cui aveva stabilito « *qu' Hakenberg était un représentant statutaire devant en cette qualité être assujetti au régime général de Sécurité Sociale* »; e all'indagine sulla qualificazione del rapporto di rappresentanza, quindi, si sarebbe dovuto riconoscere carattere preliminare, essendo evidente che l'interpretazione della normativa comunitaria sarebbe rimasta priva di rilevanza ove di tale normativa (concernente solo i lavoratori subordinati o assimilati) si fosse dovuta escludere, in concreto, l'applicazione.

Sulla distinzione, a proposito di rappresentanti di commercio, tra lavoro subordinato e lavoro autonomo cfr.: Cass., 29 novembre 1973, n. 3280; 20 dicembre 1972, n. 3636; 6 luglio 1972, n. 2251; 11 gennaio 1968, n. 59; 31 luglio 1963, n. 2182; 5 giugno 1963, n. 1495. Nel senso che la iscrizione a un ente previdenziale non è necessariamente sintomatica della categoria in cui annoverare il rappresentante di commercio v. Cass., 27 gennaio 1968, n. 284. Sulla normativa applicabile ai rappresentanti e ai piazzisti cfr. Cass., 7 ottobre 1965, n. 2079; sull'onere della prova: Cass. 6 ottobre 1972, n. 2871.

ditions de paiement, des encaissements et des litiges avec la clientèle ainsi que des formalités pour l'exportation des produits objet de sa représentation des démarches auprès des autorités allemandes pour le homologation de ceux-ci;

Mais attendu que la Cour d'appel a relevé après expertise qu'Hakenberg avait un secteur de prospection bien délimité constitué par l'Allemagne Fédérale et une catégorie déterminée de clients à visiter pour des articles spécifiés; que l'expert précisait que si des affaires avaient été traitées pour les firmes qu'il représentait avec des clients se trouvant dans d'autres pays, ces affaires devaient être réalisées par l'intermédiaire de commissionnaires exportateurs établis en Allemagne et seuls visités par Hakenberg que n'avait jamais effectué de prospection dans d'autres Etats que l'Allemagne Fédérale;

Attendu, d'autre part, que la Cour d'appel constate qu'Hakenberg se livrait à la prospection de la clientèle d'une manière effective et constante, qu'il ne faisait aucune opération commerciale pour son compte personnel, travaillait seul, n'avait jamais été inscrit ni en France, ni en Allemagne au registre du commerce ou à celui des agents commerciaux et n'avait à aucun moment eu la moindre agence de représentation; qu'appréciant au vu du rapport d'expertise la nature et l'importance des activités d'Hakenberg invoquées pour le priver du bénéfice du statut, elle n'a retenu que celles dont l'existence lui paraissait établie avec certitude et a relevé que sa mission de prospection qui s'exerçait à l'étranger supposait par elle-même des initiatives importantes, telles que le recours à des annonces publicitaires d'ailleurs payées par les maisons intéressées, l'intervention dans l'organisation des stands, des foires expositions, des démarches diverses auprès des autorités ayant pour but de permettre à ses employeurs de se conformer à la réglementation allemande; que, d'ailleurs, certains de ses employeurs avaient expressément reconnu sa qualité de V.R.P. statutaire, qu'elle a pu dès lors estimer qu'Hakenberg rendait simplement à ses employeurs des services accessoires et complémentaires de son activité de représentant qui ne pouvaient lui faire perdre le bénéfice de statut. - (Omissis).

## GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (\*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 21 febbraio 1974, n. 494 - Pres. Flore - Rel. Saya - P. M. Tavolaro (conf.) - Deo (avv. ti Di Lorenzo e Mosca) c. Ente autonomo mostra d'oltremare e del lavoro italiani nel mondo (avv. dello Stato Conti).

**Competenza e giurisdizione - Atto amministrativo - Disapplicazione degli atti illegittimi - Giurisdizione del giudice ordinario - Limiti.**  
(L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 5).

*Il potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi spetta al giudice ordinario nelle materie devolute alla sua giurisdizione e cioè nelle materie nelle quali si faccia questione di un diritto soggettivo (1).*

(Omissis). — Con la seconda censura il ricorrente, lamentando la violazione e falsa applicazione degli artt. 112, 113, 166, 184, 277, 339 e 360 nn. 1, 3, 4 e 5 c.p.c., 1325 e 1372 c.c. nonché 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato E, sostiene che erroneamente la Corte di merito ha ritenuto di non potere effettuare il sindacato in via incidentale sull'atto amministrativo di annullamento, in quanto non ha considerato che tale

(1) La sentenza, di cui si tratta, oltre a riaffermare il fondamentale principio enunciato nella massima su riportata (cfr. Cass., sez. un., 18 marzo 1972, n. 816, richiamata con Cass., sez. un., 26 ottobre 1972, n. 3268 nella sentenza stessa, in questa *Rassegna* 1972, I, 219), ha ribadito che « l'annullamento in sede di autotutela costituisce un atto discrezionale che la pubblica amministrazione può porre in essere soltanto quando lo esiga l'interesse pubblico » onde « al privato non può essere riconosciuta che una posizione di interesse legittimo alla preservazione della situazione preesistente, la quale è tutelabile soltanto con ricorso alla giurisdizione del Giudice amministrativo » (cfr. Cass., sez. un., n. 3268/72 innanzi citata) ed ha trattato interessanti aspetti di massima per questioni collegate al caso di specie in tutto analogo ad altro già deciso dalle stesse sezioni unite con la detta sentenza 26 ottobre 1972, n. 3268, non pubblicata in questa *Rassegna*, nella quale perciò si pubblica quella qui considerata per quanto attiene alla parte relativa alla reiezione dei motivi secondo e terzo del ricorso di controparte. Il primo motivo riguardava la natura di eccezione in senso lato della questione di giurisdizione e la rilevabilità di essa in ogni stadio e grado del processo anche *ex officio* salva la preclusione da giudicato, di cui nella specie non era a parlarsi.

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

atto incidere su una situazione di diritto soggettivo perfetto, quale era quella che si era determinata per effetto dell'atto con cui era stato riconosciuta la inutilità ai fini dell'opera pubblica del fondo del ricorrente medesimo.

Anche tale censura non è fondata.

Costituisce ormai *ius receptum* il principio, ripetutamente affermato da questa Corte Suprema, secondo cui la norma dell'art. 5 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, deve essere intesa nella sua necessaria correlazione con le altre norme contenute nella stessa legge, sicché il potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi spetta al giudice ordinario nelle materie devolute alla sua giurisdizione e cioè nella materia nelle quali si faccia questione di un diritto soggettivo (cfr. da ultimo: Cass. 18 marzo 1972, n. 816; 26 ottobre 1972, n. 3268).

Ora, va osservato in linea di principio che l'annullamento in sede di autotutela costituisce un atto discrezionale che la pubblica amministrazione può porre in essere soltanto quando lo esiga l'interesse pubblico. Trattandosi di atto discrezionale, al privato non può essere riconosciuta che una posizione di interesse legittimo alla preservazione della situazione preesistente all'annullamento, la quale è tutelabile soltanto con ricorso alla giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. la cit. sent. n. 3268 del 1972).

Oltre a tale osservazione di carattere generale, va in particolare rilevato che, allorché è intervenuto il riconoscimento della pubblica amministrazione relativamente all'inutilità dei fondi non impiegati nella opera pubblica, vi è indubbiamente, in base a quanto sopra detto, una posizione di diritto soggettivo, ma questa viene meno se, come nella specie, tale riconoscimento viene annullato d'ufficio. L'annullamento, invero, per effetto dell'efficacia esecutiva propria di tutti gli atti amministrativi, ripristina immediatamente la posizione che preesisteva anteriormente al riconoscimento medesimo, sicché l'espropriato diventa di nuovo titolare di un interesse legittimo e può dedurne la lesione soltanto innanzi al giudice amministrativo.

In tale ipotesi non può servire l'istituto della disapplicazione perché non si tratta della tutela di una posizione di diritto soggettivo, tuttora perdurante, per cui è sufficiente una valutazione *incidenter tantum* della legittimità dell'atto; in essa l'oggetto del giudizio è ben diverso, poiché, sostanzialmente, il privato chiede che venga rimosso il provvedimento di annullamento, in modo che sia reintegrata quella posizione di diritto soggettivo conseguente al riconoscimento di inutilità dei relitti, della quale era titolare anteriormente a detto provvedimento. Egli muove, cioè, da una posizione di interesse legittimo, che può rimanere inalterata nel caso di rigetto della domanda e che comunque perché tale esula certamente dall'ambito della disapplicazione,

ma rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo a cui soltanto spetta di rimuovere l'atto impugnato (cfr. per un'ipotesi diversa, ma riconducibile al medesimo principio: la cit. sent. n. 816 del 1972).

Con il terzo ed ultimo mezzo il ricorrente, lamentando la violazione e falsa applicazione delle norme indicate nel motivo precedente nonché dei principi generali in tema di annullamento e di revoca degli atti amministrativi, sostiene che l'atto *de quo* ha determinato la revoca e non l'annullamento del precedente provvedimento perché fondato su considerazioni di utilità e convenienza sopravvenute, con la conseguenza che esso ha rilasciato inalterato il diritto soggettivo alla retrocessione sorta anteriormente in base all'atto rimosso.

Neppure tale censura può trovare accoglimento.

Rileva la Corte Suprema, la quale, ai fini della determinazione della giurisdizione è giudice del fatto e può quindi anche direttamente procedere all'interpretazione degli atti acquisiti, che del provvedimento *de quo* si è già occupata in altro processo ritenendo trattarsi di annullamento in senso tecnico e non di revoca (cfr. la cit. sent. n. 3268 del 1972). Da tale decisione non vi è motivo di discostarsi, avendo essa rettammente interpretato il contenuto dell'atto di annullamento, posto in essere al fine di rimuovere quello dichiarativo di inservibilità dei relitti che era illegittimo perché non erano stati valutati esattamente i fini istituzionali dell'Ente: precisamente tali fini erano stati considerati in base alla legge istitutiva dell'Ente (art. 1 d.l. 6 maggio 1937, n. 1756), senza tener conto della successiva normativa (art. 1 d.l. 6 maggio 1948, n. 1314 ratificato dalla l. 17 aprile 1956, n. 561), che ne aveva ampliato gli scopi, per la cui concreta realizzazione era necessario avere anche la disponibilità dei fondi suddetti.

Essendo infondate le tre censure dedotte, il ricorso deve essere rigettato, con la condanna del ricorrente alla perdita del deposito; sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali di questo grado del giudizio. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 marzo 1974, n. 595 - Pres. Flore - Rel. Sposato - P. M. Stella Richter (conf.) - Bernardi (avv. ti Santelli e Selvatici) c. Ministero dell'Interno (avv. Stato Zagari) e Comune di Lizzano in Belvedere (n.c.).**

**Competenza e giurisdizione - Provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica - Contenuto - Effetti - Sindacato del giudice ordinario: Limiti.**

(t.u. 4 dicembre 1915, n. 148, art. 153; d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 10).

*I provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica non consistono, quanto al loro contenuto tipico, soltanto in ordini di esecu-*

*zione di determinate opere (che hanno carattere ricettizio e non producono i loro effetti se non dal momento, in cui i destinatari ne hanno avuto piena e precisa notizia), ma consistono anche e prima di tutto in provvedimenti dispositivi che incidono sul diritto di proprietà o su altri diritti e sono tali provvedimenti dispositivi (che operano immediatamente senza che alla produzione dei loro effetti debba concorrere il fatto dei destinatari) a determinare la degradazione dei diritti soggettivi ad interessi occasionalmente protetti: in relazione a tutto ciò l'indagine del giudice ordinario deve limitarsi all'accertamento di quei presupposti, nel cui concorso l'astratta norma di legge conferisce quel potere, e che siano obbiettivamente identificabili, ossia mediante una constatazione che non involga apprezzamenti di opportunità amministrativa od anche di carattere tecnico, rientranti nella discrezionalità, amministrativa o tecnica, dei provvedimenti della pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi reali poteri (1).*

(Omissis). — La ricorrente assume che il provvedimento adottato dal sindaco di Lizzano in Belvedere non avrebbe determinato l'affievolimento del suo diritto di proprietà, sia perché l'ordine di demolizione non le sarebbe stato formalmente notificato, sia perché — non ricorrendo nel caso una situazione di pericolo per la pubblica incolumità — il sindaco non aveva il potere di adottarlo. Pertanto si sarebbe verificata una lesione del suo diritto soggettivo ed un danno giuridico del quale ella potrebbe chiedere al giudice ordinario di essere risarcita.

L'assunto non è fondato.

Non vi è dubbio che gli atti amministrativi il cui risultato non può essere conseguito senza il concorso dell'opera dei destinatari, e, fra questi atti, gli ordini, hanno carattere recettizio e non producono i loro effetti se non dal momento in cui i destinatari ne hanno avuto piena e precisa notizia. Nel caso, però — a parte la considerazione che non sembra che possa escludersi che dell'ordine la Bernardi abbia avuto tempestivamente una compiuta conoscenza — vi è da rilevare che i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica che il sindaco, a norma dell'art. 153 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, può prendere in materia di igiene, edilizia e polizia locale, non consistono, quando al loro contenuto tipico, soltanto in ordini

---

(1) La sentenza, di cui si tratta, nella parte conclusiva, riafferma principi, che costituiscono da tempo un consolidato indirizzo giurisprudenziale delle sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione. Tuttavia, la limpida enunciazione di talune precisazioni di particolare interesse che non possono risultare con chiarezza dalla massima enunciata e che trascendono il caso di specie e la stessa materia trattata, induce a pubblicare integralmente la motivazione della sentenza suddetta.



di esecuzione di determinate opere, ma consistono anche e prima di tutto in provvedimenti dispositivi che incidono sul diritto di proprietà o su altri diritti. Sono tali provvedimenti dispositivi, che operano immediatamente senza che alla produzione dei loro effetti debba concorrere il fatto dei destinatari, a determinare la degradazione dei diritti soggettivi ad interessi occasionalmente protetti, e non già gli ordini che vengono impartiti per la loro esecuzione. Codesti ordini possono anche non aggiungersi a quei provvedimenti giacché situazioni di estrema urgenza ed altre ragioni possono consigliare e persino renderne necessaria l'esecuzione diretta da parte della pubblica amministrazione, ed, in ogni caso, l'omessa comunicazione dell'ordine al destinatario del medesimo, lo rende inoperante e scagiona costui da responsabilità per inottemperanza, ma non impedisce il prodursi dell'affievolimento del diritto che — ripetesi — è determinato dal provvedimento d'urgenza e non dalla sua esecuzione.

Eguualmente indubbio è che — ai fini di stabilire se agli organi della pubblica amministrazione spetti il potere di sopprimere o limitare gli altrui diritti soggettivi e, quindi, di ridurli a meri interessi legittimi — il giudice ordinario debba accertare l'esistenza in concreto dei presupposti nel cui concorso l'astratta norma di legge conferisce quel potere. Come, però, queste Sezioni Unite hanno avuto più volte modo di affermare, l'indagine del giudice ordinario deve limitarsi all'accertamento di quei presupposti che siano obiettivamente identificabili, la cui sussistenza cioè possa essere affermata, o negata, mediante una constatazione che non involga apprezzamenti di opportunità amministrativa od anche di carattere tecnico. Le valutazioni di tal genere rientrano, infatti, nella discrezionalità, amministrativa e tecnica, dei provvedimenti della pubblica amministrazione nell'esercizio dei suoi reali poteri, e tale discrezionalità non è suscettibile di sindacato da parte del giudice ordinario: posto che la non conformità degli atti discrezionali ai criteri della buona amministrazione o alle regole della tecnica può integrare ipotesi di sviamento di potere e di lesioni di interessi legittimi, e mai, però, di straripamento di potere e di lesioni di diritti soggettivi, delle quali possa esser competente a giudicare la giurisdizione ordinaria. Ora che, nel caso in questione, lo stabilire se realmente sussisteva il pericolo di crollo dell'immobile, e se il pericolo costituiva una minaccia per l'incolumità pubblica, e se ricorreva la necessità di provvedere con urgenza alla demolizione, comporti non delle semplici constatazioni di fatto, ma apprezzamenti e valutazioni di natura discrezionale, amministrativa e tecnica, non è discutibile.

Pertanto, in quanto tende alla tutela di un diritto insussistente, vale a dire ad ottenere il risarcimento per un danno economico, ma non giuridico perché non derivante dalla lesione di un diritto soggettivo,

la domanda della Bernardi è improponibile e deve, di conseguenza, dichiararsi il difetto assoluto di giurisdizione del giudice da lei adito.

La ricorrente deve essere condannata alla perdita del deposito. Ricorrono giusti motivi per compensare, fra le parti costituite, le spese del presente giudizio di cassazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 marzo 1974, n. 631 - Pres. Flore - Rel. Montanari - P. M. Tavolaro (conf.) - Amministrazione delle Finanze dello Stato (avv. Stato Carafa) c. Soc. p. az. Philipp Brothers (avv. Modafferi).

**Competenza e giurisdizione - Imposte doganali - Contestazioni in ordine all'applicabilità ed alla misura dei tributi - Dazio sospeso - Deposito cauzionale - Restituzione in pendenza di controversia - Difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria.**

(r.d. 13 febbraio 1896, n. 65, art. 164, nel testo modificato dall'art. un. del d.P.R. 2 agosto 1952, n. 1968, comma primo; r.d. 6 aprile 1922, n. 547, articoli 20, 21, 22).

*Non è ammissibile che l'Autorità Giudiziaria emetta, in sostituzione della pubblica Amministrazione, un provvedimento di condanna alla restituzione del deposito cauzionale prima della risoluzione della causa, la quale ha dato luogo alla emissione della bolletta a dazio sospeso (1).*

(*Omissis*). — Con il primo motivo l'Amministrazione ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione del r.d. 13 febbraio 1896, n. 65 (art. 164) del r.d. 6 aprile 1922, n. 547 (artt. 20, 21, 22) nonché il difetto temporaneo di giurisdizione del giudice ordinario e l'omessa motivazione su punto decisivo.

Essa assume che l'insorgenza generica di una contestazione in ordine sia all'applicabilità che alla misura di un determinato tributo doganale dà origine a quella particolare situazione di « dazio sospeso » per la quale l'art. 164 del Regolamento doganale impone o che le merci siano trattenute in dogana in attesa di decisione ovvero che siano rilasciate previo deposito a garanzia dei diritti richiesti dalla Dogana. Tale sistema si estenderebbe anche al caso di merci da ammettere in esenzione dai dazi.

(1) La sentenza, di cui si tratta, è di notevole importanza non solo per la enunciazione del principio riportato nella massima ma anche per la completezza della chiarissima motivazione, la quale considera tutta l'interessante materia sottoposta all'esame delle sezioni unite della Corte di Cassazione. Si pubblica, quindi, integralmente la sentenza stessa per la parte riguardante il primo motivo del ricorso, proposto nell'interesse dell'Amministrazione, essendo gli altri due (subordinati) rimasti assorbiti.

Non avrebbe potuto pertanto essere ritenuto illegittimo ed arbitrario l'atto della Dogana di Genova che, immettendo le merci in territorio nazionale a dazio sospeso, le aveva rilasciate dietro deposito a garanzia.

Poiché solo dopo la risoluzione delle cause, che hanno dato luogo all'emissione del dazio sospeso, la Dogana emette la bolletta definitiva e provvede, a seconda dei casi, alla restituzione parziale o totale delle somme depositate o all'incameramento o al recupero dei diritti dovuti, non avrebbe potuto il giudice ordinario — secondo la ricorrente — disporre la restituzione di un deposito cauzionale in pendenza della controversia, spettando in via esclusiva all'Amministrazione provvedere all'eventuale restituzione dopo il passaggio in giudicato della pronuncia giudiziale.

Il motivo è fondato.

L'art. 164 del regolamento doganale (r.d. 13 febbraio 1896, n. 65) nel testo modificato dall'articolo unico del d.p.r. 2 agosto 1952, n. 1968, dispone (al primo comma) che, quando per contestazioni sorte tra la dogana e il contribuente sulla qualificazione delle merci o sull'applicazione della tariffa, o per altre cause, occorre tenere sospese la liquidazione e la riscossione dei diritti, le merci vengono trattenute in dogana in attesa di decisione o, se non vi sono altri impedimenti, vengono rilasciate previo deposito a garanzia dei diritti richiesti dalla dogana (la prestazione della garanzia si prova con la ricevuta della dogana, ossia con la bolletta di somme depositate staccata dal registro a matrice e figlia).

Il tenore letterale del testo normativo, nel fare riferimento alle contestazioni insorte fra la Dogana e il contribuente, indica quali possibili ragioni di tali contestazioni — oltre alle divergenze sulla qualificazione delle merci o sull'applicazione della tariffa, specificamente menzionate — anche « altre cause ». Data l'ampia e generica espressione della norma non è possibile restringere la portata della disposizione con l'esclusione — come ha opinato la Corte del merito — di quelle questioni involgenti l'esistenza stessa di un diritto al tributo (nella specie il contribuente pretendeva che le merci da esso reimportate fossero ritenute esenti dal dazio di confine e dalla correlativa imposta generale sull'entrata, identificandosi le merci stesse con quelle già ammesse alla esportazione temporanea). Del resto la finalità della norma che prevede il deposito a garanzia è quella di tutelare non solo le ragioni del fisco ma anche quelle del contribuente, non costringendo quest'ultimo ad effettuare un pagamento non ritenuto dovuto (i diritti doganali dovrebbero essere pagati prima del rilascio delle merci dalla dogana e le merci non potrebbero essere asportate dagli spazi doganali senza la bolletta di importazione).

Anche prescindendo da tale osservazione di carattere generale, va rilevato che nella specie i giudici del merito hanno comunque errato nell'affermare che la controversia sorta tra le parti nel 1965 non fosse da comprendere in quelle relative alla qualificazione delle merci. Invero l'invocata esenzione dai tributi si fondava su un giudizio di identità materiale e giuridica tra le merci reimportate e quelle esportate temporaneamente, negandosi che queste avessero subito un cambiamento sostanziale (a seguito della lavorazione eseguita all'estero e consistita nell'ottenimento dello zinco dal relativo minerale) o che fosse stato incorporato o aggiunto materiale nuovo. Quindi, sia pure all'effetto dell'applicazione di un'esenzione da tributo (dal dazio di importazione a sensi dell'art. 1 r.d. 18 dicembre 1913, n. 1453 e dall'IGE all'importazione a sensi dell'art. 20 lett. d del r.d.l. 9 gennaio 1940, n. 2, convertito nella legge 19 giugno 1940, n. 762), si trattava di accertare una corrispondenza tra merci (quelle originariamente esportate e quelle poi importate), di verificare cioè se fosse possibile la loro completa identificazione in base agli obiettivi elementi di composizione e alle caratteristiche merceologiche.

Si deve aggiungere che, a conferma di quanto sopra esposto, si può trarre argomento anche dal secondo comma dell'art. 164 del regolamento doganale citato, il quale, nel riconoscere all'Amministrazione la facoltà di consentire la prestazione della garanzia con uno dei mezzi previsti dall'art. 221 del medesimo regolamento, prevede espressamente il caso di macchinari o materiali da ammettere in esenzione (o con riduzione di dazio).

Trattavasi, quindi, di una controversia doganale sulla qualificazione delle merci e si sarebbe perciò dovuto seguire il procedimento previsto dal t.u. 9 aprile 1911, n. 330 al fine di ottenere una decisione in sede amministrativa da parte del competente Ministro delle Finanze (artt. 3 e 8 del t.u. predetto).

Il quarto comma dell'art. 164 citato prevede anche la possibilità di restituzione totale del deposito: il che consente di affermare che si ha controversia ai sensi dell'art. 164 medesimo anche quando si contesti l'esistenza della obbligazione tributaria.

Per le ragioni sopra enunciate deve affermarsi che erroneamente la Corte d'appello di Genova ha ritenuto arbitraria ed esorbitante dalla previsione legale l'imposizione della cauzione in questione. Ed erronea risulta altresì la conseguenza dedotta dalla stessa Corte e cioè che sotto l'apparenza di un deposito cauzionale fossero stati in realtà liquidati e percepiti tributi non dovuti.

Ciò premesso, va rilevato che a norma del terzo comma dell'art. 164 in esame, qualunque sia la forma in cui è stata prestata la garanzia, viene rilasciata una bolletta a dazio sospeso, nella quale si indicano le merci secondo il risultato della visita e la data della bolletta delle

somme depositate (o gli estremi della garanzia, se prestata in una forma diversa dal deposito effettivo), e che ai sensi del quarto comma dello stesso articolo, risolte le cause che hanno dato luogo all'emissione del dazio sospeso, la dogana emette la bolletta definitiva e provvede, a seconda dei casi, alla restituzione parziale o totale delle somme depositate oppure all'incameramento e al recupero dei diritti dovuti.

Da ciò consegue il riconoscimento dell'esattezza della deduzione dell'Amministrazione finanziaria ricorrente, secondo la quale non è possibile all'autorità giudiziaria emettere, in sostituzione della Pubblica Amministrazione, un provvedimento di condanna alla restituzione del deposito cauzionale prima della risoluzione della causa che ha dato luogo all'emissione della bolletta a dazio sospeso. Il deposito a garanzia deve perdurare per tutta la durata dell'operazione a dazio sospeso e ne viene meno la ragione soltanto quando sia risolta la contestazione che ha originato l'operazione. Per risoluzione della causa, agli effetti predetti, deve intendersi la definizione della controversia doganale instaurata tra la dogana e il contribuente, definizione che può avvenire o mediante la determinazione del Ministro per le Finanze non seguita da impugnazione in sede giurisdizionale o mediante passaggio in giudicato della sentenza emessa nella lite giudiziaria successivamente insorta.

Soltanto dopo la definizione della controversia, sorge per l'ufficio doganale l'obbligo di emettere la bolletta definitiva e di provvedere in ordine alle somme depositate in conformità dell'esito della controversia stessa. E soltanto nell'eventualità di un'inadempienza dell'Amministrazione a tale obbligo, sorge l'interesse del contribuente a proporre una domanda giudiziale per la restituzione della somma depositata e può il giudice ordinario emettere una pronuncia di condanna.

Tale situazione — durante la pendenza della controversia e fino alla sua risoluzione, come sopra specificata — comporta un'improponibilità temporanea della domanda di restituzione, anche se non può ravvisarsi un difetto assoluto di giurisdizione, dato che in via generale le norme tributarie non tutelano un interesse pubblico in via principale e soltanto occasionalmente un interesse del singolo, ma tutelano direttamente ed immediatamente anche quest'ultimo interesse che assume pertanto consistenza di diritto soggettivo (diritto, anche costituzionalmente garantito, di non subire imposizioni tributarie fuori dei limiti stabiliti dalla legge) e dato che — in particolare — le controversie in materia di qualificazione delle merci agli effetti doganali rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto incidano su diritti soggettivi del privato in considerazione del carattere tipico delle previsioni della tariffa doganale, che non lascia alcun margine di discrezionalità (cfr. sentenze di questo Supremo Collegio n. 1421/66 e n. 1957/71). — (Omissis).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE (\*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 luglio 1973, n. 2024 - Pres. Caporaso - Est. D'Orsi - P.M. De Marco (conf.) - A.N.A.S. (avv. Stato Zoboli) c. Tisi (avv. Cirone).

**Espropriazione p. u. - Indennizzo - Criterio di liquidazione - Fattispecie.**  
(Costituzione art. 42; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39).

*L'indennizzo nel caso di espropriazione per p.u. ha natura di ristoro del sacrificio imposto all'espropriato; è regolato da principi diversi da quelli che presiedono al risarcimento del danno, ha unicamente natura pecuniaria e deve essere liquidato, non secondo criteri generali astratti, ma in relazione al concreto pregiudizio subito dall'espropriato (1).*

*L'importo della spesa incontrata dall'espropriato per ottenere il passaggio coattivo su altri fondi a vantaggio della restante parte del fondo rimasta interclusa, rappresenta l'esatta misura dell'indennizzo per il pregiudizio subito dal fondo a causa dell'esproprio (2).*

(Omissis). — Con l'unico mezzo di ricorso l'ANAS lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 40 della legge 26 giugno 1865, n. 2359, in relazione all'art. 39 della legge stessa, e sostiene che la Corte

---

(1-2) Il principio contenuto nella prima massima costituisce *jus receptum* (v. da ultimo Cass. 5 luglio 1973, n. 1883, in questa *Rassegna* 1973, I, V ove richiami di dottrina e giurisprudenza. In particolare sulla differenza tra indennità e risarcimento del danno v. SCOGNAMIGLIO, *Indennità*, in *Nuovissimo Dig. it.*, vol. VIII p. 594 segg.; CICCARELLO, *Indennità* (dir. priv.), in *Enc. dir.*, vol. XXI, p. 99 seg.

Dubbia l'esatta applicazione di tale principio al caso concreto avendo la S.C. ritenuto che debbano essere ricomprese nell'indennità anche le spese giudiziali sostenute dall'espropriato per costituire la servitù di passaggio a favore del fondo rimasto intercluso per effetto dell'esproprio senza neppure indagare se dette spese fossero state poste a carico dell'espropriato per un particolare atteggiamento tenuto nel processo contro il proprietario del fondo gravato dalla servitù.

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

d'appello, attribuendo alla Tisi il rimborso delle spese sostenute per ottenere il passaggio a favore della parte residua del fondo rimasta interclusa a seguito dell'espropriazione, avrebbe effettuato la reintegrazione in forma specifica del danno subito dall'espropriato, laddove a colui il quale subisce l'espropriazione parziale spetta la differenza tra il giusto prezzo dell'intero immobile e il giusto prezzo della parte residua.

Le spese sostenute dalla Tisi — continua la ricorrente — rappresenterebbero un fatto successivo all'espropriazione e, per di più, in connessione meramente occasionale con l'espropriazione stessa, onde alla Tisi non potrebbe essere attribuita somma superiore a quella di lire 110.000 riconosciuta dall'ANAS quale deprezzamento del fondo residuo.

Il mezzo è infondato.

La Corte d'appello, dopo aver premesso che l'art. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 risponde ad un principio generale, secondo cui nella espropriazione parziale l'indennità deve essere commisurata all'effettivo pregiudizio subito dal privato consistente non solo nella perdita della parte espropriata; ma anche nella diminuzione di valore che la parte residua subisca per effetto del provvedimento espropriativo, ha, in punto di fatto, accertato che l'opera realizzata dall'ANAS aveva privato dell'uscita sulla via pubblica una parte considerevole del fondo originario, rimasto peraltro suddiviso in due tronconi l'uno a monte e l'altro a valle della strada e che la casa colonica destinata all'intero fondo era ora raggiungibile dalla porzione a valle dopo un percorso di circa due chilometri.

Ha quindi ritenuto che le spese giudiziali pagate per ottenere il passaggio sul fondo vicino e accertate in L. 957.565 rientravano nello schema normativo dell'art. 40, in quanto l'interclusione di una parte del fondo residuo costituiva un danno prevedibile, come risultava sia dal verbale di consistenza, sia dalla liquidazione dell'indennità di lire 110.000 proprio per l'interclusione.

Per giungere alla conclusione della incongruità dell'indennità si è soprattutto fondata sulla considerazione che le spese del giudizio volto alla costituzione della servitù andavano considerate come una delle componenti della diminuzione di valore subita dalla parte residua del fondo, talchè, il loro importo doveva essere aggiunto all'indennità corrispondente al valore della parte espropriata al fine di evitare al proprietario espropriato un ingiusto danno.

Ora questo ragionamento deve essere condiviso.

Le questioni che il mezzo di ricorso sottopone all'esame di questa Corte son essenzialmente tre:

a) se in caso di espropriazione sia possibile la reintegrazione in forma specifica del danno subito dall'espropriato;

b) se il pagamento delle spese giudiziali per ottenere il passaggio coattivo costituiscono una forma di reintegrazione in forma specifica;

c) se tali spese non siano rimborsabili perchè relative ad un fatto successivo all'espropriazione e con questa solo occasionalmente connesso.

Al primo quesito deve darsi necessariamente risposta negativa.

L'indennizzo (la cui necessità è sancita da un canone costituzionale, art. 42) ha natura di ristoro del sacrificio imposto all'espropriato; ma è regolato da principi diversi da quelli che presiedono al risarcimento del danno ed ha unicamente natura pecuniaria, onde ogni forma di integrazione in forma specifica è esclusa dallo stesso sistema della legge, senza neppure la necessità di dover far ricorso (nel caso in cui espropriante sia la p.a.) ai noti limiti che incontrano le pronunce del giudice, allorchè la p.a. debba essere condannata un *facere*.

Ma la risposta negativa al primo quesito non giova alla ricorrente perchè anche al secondo quesito deve darsi risposta negativa.

L'importo della spesa incontrata dall'espropriato per ottenere il passaggio coattivo per la restante parte del fondo rimasta interclusa non costituisce una reintegrazione in forma specifica, ma rappresenta solo l'esatta misura del pregiudizio subito dal fondo per l'interclusione. Ogni altra liquidazione non è rispondente alla realtà e contravviene alla regola secondo cui l'indennizzo deve essere liquidato non secondo principi generali od astratti, ma in relazione al concreto pregiudizio subito dall'espropriato.

Quanto all'argomento sub c) va innanzi tutto respinta l'affermazione del vincolo solo occasionale con l'espropriazione.

Nella specie, come ha accertato la Corte d'appello, la parte residua del fondo rimase interclusa a seguito dell'espropriazione ed è, quindi, dall'espropriazione che derivò, come conseguenza immediata e diretta, la necessità di ottenere il passaggio sul fondo del vicino. Anche però l'altra affermazione relativa alla non rimborsabilità delle suddette spese perchè successive all'espropriazione non può essere condivisa.

Indubbiamente se l'espropriato non avesse fatto opposizione e avesse accettata l'indennità offerta per l'interclusione, in misura notevolmente inferiore alle spese poi sostenute, si sarebbe avuta la definitività del procedimento espropriativo; ma, non essendosi conclusa la procedura per l'opposizione dell'espropriato, ed essendo conseguentemente l'indennità ancora in fase di determinazione, non si vede perchè il giudice non debba tener conto delle circostanze che, emerse successivamente al provvedimento di espropriazione, gli consentono di calcolare in modo esatto l'ammontare del danno conseguente all'interclusione.

Le spese giudiziali per ottenere il passaggio coattivo non rappresentano, quindi, un pregiudizio successivo all'espropriazione, ma solo un



elemento per l'esatta determinazione del pregiudizio verificatosi con la espropriazione.

Come giustamente ha osservato la Corte d'appello, il giusto prezzo di un fondo residuo rimasto intercluso, può essere determinato solo calcolando l'ammontare della spesa per ottenere il passaggio coattivo.

Del resto il principio del calcolo delle spese per l'esecuzione di opere occorrenti per la conservazione o la traslazione della servitù è ammesso, sia pure in diversa ipotesi, dall'art. 45 della legge fondamentale e non vi è motivo nè per escludere di far ricorso alla *ratio* del principio stesso nel caso in cui si debba costituire *ex novo* una servitù, nè per ritenere che le spese debbano comprendere solo le opere tecniche e non anche gli esborsi giudiziali ove sia necessario (e nella specie la necessità è stata accertata dalla Corte d'appello) ricorrere al giudice. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 ottobre 1973, n. 2499 - Pres. Giannattasio - Est. Lipari - P. M. Chirò (conf.) - Tedesco (avv. Rossi) c. Ente di sviluppo Puglia, Lucania e Molise (avv. Stato Salto).

**Espropriazione per pubblica utilità - Costruzioni effettuate sui fondi da espropriare dopo il deposito del piano particolareggiato di esecuzione - Diritto di asporto dei materiali impiegati - Limiti.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 43).

*Il proprietario del fondo espropriato ha diritto di asportare i materiali impiegati per una costruzione, per la quale non gli spetta alcuna indennità per essere stata detta costruzione iniziata dopo la pubblicazione del piano particolareggiato di esecuzione, solo se l'asporto di detto materiale può avvenire senza pregiudizio per l'opera pubblica da eseguirsi (1).*

(1) La decisione si segnala sia per una ampia e pregevole disamina, con riferimento al caso di specie, dei principi che regolano l'interpretazione del giudicato esterno ed interno, sia per una implicita e singolare contraddizione in cui, ad avviso di chi scrive, la S.C. è caduta allorchè ha risolto il problema concreto sottoposto al suo esame.

Il problema da risolvere, esattamente enunciato dal S.C. che riconosce essere « delicato », era « non tanto quello, su cui questa Corte non si è finora espressa univocamente, della applicabilità della legge sulle espropriazioni in genere e dell'art. 43 in particolare, alla materia delle espropriazioni per la riforma fondiaria, ma quello di operare una interpreta-

(*Omissis*). — Intervenuto un decreto di espropriazione per riforma fondiaria, l'espropriato, che con sentenza passata in giudicato si era visto respingere sia la richiesta principale di condanna dell'Ente espropriante al rimborso del costo delle opere eseguite sul fondo (uno stradone ed un corpo di fabbrica) sia quella subordinata di arricchimento senza causa, stante l'esperibilità dell'azione per l'asportazione dei materiali impiegati, ai sensi dell'art. 43, secondo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ha fatto valere nel presente giudizio tale azione riconosciuta proponibile (essendosi formato al riguardo giudicato esterno implicito), ma respinta nel merito perchè tardiva rispetto al termine ultimo per l'esercizio della *ius tollendi* (compimento dell'opera pubblica da identificarsi con l'assegnazione del fondo al coltivatore) e perchè, in ogni caso, era da escludersi che la asportazione potesse compiersi « senza pregiudizio ».

La decisione è censurata in via principale dal Tedesco, il quale lamenta che la Corte abbia ravvisato nell'assegnazione il momento finale per richiedere utilmente l'asporto dei materiali (il compimento cioè dell'« opera pubblica ») e sostiene che è stata operata confusione fra l'opera materiale di pubblico interesse, cui si riferisce l'art. 43 della legge sull'esproprio, e l'atto amministrativo di assegnazione il quale, comunque, non è idoneo a concretare il fine ultimo della riforma che si realizza con il successivo acquisto della proprietà del fondo da parte dell'assegnatario (motivo I: erronea interpretazione dell'art. 43 della legge sull'esproprio e dell'art. 44 Cost.).

Deduce inoltre il ricorrente principale che la domanda ex art. 43 non poteva essere dichiarata improponibile, essendosi al riguardo for-

---

zione adeguatrice del suddetto art. 43 al postulato irrettrabile del giudicato ».

Si trattava in sostanza di stabilire una volta riconosciuto (per forza di giudicato discendente da pronunzia emessa fra le stesse parti prima dell'introduzione della controversia posta all'esame della S.C.) che l'art. 43 era astrattamente applicabile, se ricorrevano nella specie le condizioni per la concreta sua applicazione — problema che la Corte di merito aveva ritenuto di risolvere negativamente, affermando che l'assegnazione del fondo da parte dell'ente di riforma agli assegnatari rappresentava il perfezionamento dell'opera pubblica e precludeva, quindi, l'esperibilità dell'azione.

Il S.C. ha ritenuto, invece, di non dover affrontare la questione « per un'assorbente ragione diversa dalla preclusione » derivante dal compimento dell'opera pubblica, rilevando che la sentenza impugnata aveva ritenuto che la rimozione dei materiali non poteva avvenire « senza pregiudizio », trattandosi di « materiali serviti a formare la massicciata di uno stradone ed a costruire un corpo di fabbricati » e che tale statuizione era « idonea da sola a reggere la pronunzia di rigetto della domanda poichè a nulla varrebbe al Tedesco risultare vittorioso sul punto della tempestività della proposizione (per non ancora intervenuto completamento del-

mato il giudicato implicito, come del resto riconosciuto dalla stessa Corte che non ne aveva tratto le dovute implicazioni postulanti l'accoglimento della domanda nel merito (motivo II: violazione del giudicato implicito e contraddittorietà della motivazione).

A sua volta l'Ente di sviluppo, con l'unico mezzo del ricorso incidentale condizionato, lamenta la falsa applicazione dell'art. 43 della legge sull'esproprio. Secondo l'Ente, i motivi del ricorso principale muovono dal presupposto che l'assegnazione del fondo scorporato non possa rientrare nel concetto di opera pubblica ed incontrano, pertanto, la duplice preclusione del giudicato esterno (rappresentato dalla sentenza della Corte di Lecce) ed interno (rappresentato dalla sentenza di secondo grado non impugnata sul punto dal ricorrente principale). Per l'eventualità che « tali preclusioni non dovessero venire confermate dalla Suprema Corte » viene sollevata la questione della inapplicabilità dell'art. 43 cit. alle procedure di scorporo (inapplicabilità che priverebbe di base la domanda attrice, fondata esclusivamente su quella norma).

In limine ricorso principale e ricorso incidentale, descritto sotto distinti numeri di ruolo, essendo diretti contro la medesima sentenza vanno riuniti in unico processo.

Ritiene il Collegio che i due motivi del ricorso principale non siano giuridicamente fondati, e che di conseguenza non occorra prendere in esame il ricorso incidentale subordinato.

Allo specifico esame dei motivi va premessa l'indagine sui punti che restano ancora controvertibili in diritto in questa fase del giudizio,

---

l'opera pubblica della riforma) se la domanda dovesse poi restare paralizzata dalla constatata impossibilità di rimozione non pregiudiziale ».

Ora, come si è già rilevato, tale conclusione si basa, ad avviso di chi scrive, su una contraddizione.

Infatti, se è vero che l'espropriazione per la riforma fondiaria ha come fine, non quello di costruire un'opera pubblica, ma di « soddisfare in modo diretto esigenze e bisogni generali della collettività, indipendentemente dall'impiego del bene espropriato nell'esecuzione di un'opera pubblica » (così Cass. 31 luglio 1969, n. 2908), non si vede come possa affermarsi che l'asporto del materiale impiegato dall'espropriato non era nella specie possibile senza recare pregiudizio all'opera pubblica, quando è pacifico che l'espropriazione non tendeva alla realizzazione di un'opera pubblica, ma a realizzare una diversa ripartizione della proprietà fondiaria.

In sostanza, la S.C., pur dichiarando di non voler affrontare il problema dell'applicabilità all'espropriazione per la realizzazione della riforma fondiaria della preclusione derivante dall'art. 43, in realtà ha implicitamente, ma in modo *non equivoco*, riconosciuto tale applicabilità, avendo affermato che l'impiego dei materiali (di cui si chiedeva l'asporto) non potevano essere restituiti senza pregiudizio essendo stati impiegati in opere che non avevano rilievo ai fini dell'esproprio.

ADRIANO ROSSI

attesi i profili di giudicato esterno accertati dalla Corte del merito ed investita dalle censure del ricorso principale è quelli di giudicato esterno su cui fa leva la difesa dell'Ente.

Secondo la Corte d'Appello di Lecce — come risulta dalla esposizione sullo « svolgimento del processo » che precede — il giudicato esterno implicito costituito dalla sentenza della medesima Corte 22 agosto 1963 opererebbe, per quanto qui interessa, nel senso di rendere indiscutibile l'esperibilità, in astratto, dell'azione di cui all'art. 43, secondo comma, della legge sull'esproprio anche rispetto ai decreti di scorporo per riforma fondiaria.

Non ha ritenuto, invece, detta Corte, che il giudicato coprisse anche i concreti requisiti richiesti per l'accoglimento della domanda (e cioè: quello temporale attinente al mancato completamento dell'opera pubblica; e quello sostanziale riguardante la possibilità di effettuare l'asporto senza pregiudizio dell'opera stessa). Ed ha proceduto, pertanto, all'esame del merito ravvisando nella riforma fondiaria una « opera pubblica », « eseguita » con l'assegnazione del fondo al coltivatore diretto e negando conseguentemente la possibilità di avanzare la richiesta fondata sullo *ius tollendi*, soggiungendo che comunque tale azione, anche se tempestiva, non avrebbe trovato egualmente accoglimento, non potendosi effettuare l'asporto dei materiali senza pregiudizio per l'opera.

Nell'articolare il primo mezzo del ricorso il Tedesco accetta la ricostruzione dei limiti del giudicato esterno fatta dai giudici del merito e censura solo l'applicazione dell'art. 43 della legge sull'esproprio nell'individuazione del momento conclusivo dell'opera pubblica (costituito dalla riforma fondiaria in forza del giudicato) che andrebbe ravvisato nel conseguimento della proprietà da parte dell'assegnatario (e non nella mera assegnazione). E nemmeno il secondo motivo, a ben vedere, comporta un attacco alla portata del giudicato esterno, quale risulta accertato dalla Corte, perchè si deduce la scarsa conseguenza logica della pronuncia per non avere dal riconoscimento della sussistenza del giudicato implicito sulla proponibilità dell'azione ex art. 43, secondo comma, della legge sull'esproprio, tratto il doveroso corollario che non poteva essere adottato un dispositivo di improponibilità (sia pure sotto il profilo della tardività); non si addebita quindi alla sentenza di avere malamente interpretato il giudicato, ma di non averne tratto coerenti implicazioni.

Secondo la difesa dell'Ente il giudicato (sia esterno che interno) impedirebbe non solo di contestare l'applicabilità dell'art. 43, secondo comma, della legge sull'esproprio ai procedimenti di scorporo per riforma fondiaria, ma imporrebbe addirittura di comprendere nel concetto di opera pubblica — coronandola — l'assegnazione del fondo al

coltivatore diretto, sicchè non vi sarebbe più spazio per una ulteriore ricerca volta alla individuazione di atti integranti il compimento dell'opera.

È noto che il giudicato, anche se fondato su erronei criteri giuridici, deve sempre spiegare gli effetti che la legge gli ricollega, precludendo alle parti ed al giudice il riesame delle questioni già decise, in quanto è assistito da una presunzione assoluta di verità e di legittimità (Cass. s.u. 23 aprile 1971, n. 1175; Cass. 1589/63; 3672/59).

Ed è altrettanto noto che l'interpretazione del giudicato esterno compete al giudice di merito, ed è incensurabile in sede di legittimità ove non sia affetta da vizi logici e giuridici (Cass. 13 marzo 1973, n. 706; 30 gennaio 1973, n. 310; 26 gennaio 1973, n. 257; 22 dicembre 1972, n. 3664; 14 settembre 1972, n. 2742; 28 giugno 1972, n. 2222; 24 giugno 1972, n. 2143; 7 giugno 1972, n. 1770 etc.). Di conseguenza l'accertamento in ordine al giudicato che si assume essersi formato in un precedente e diverso processo fra le stesse parti può formare oggetto di ricorso per cassazione solo sotto il profilo dell'art. 2909 c.c. e della violazione e falsa applicazione dei principi giuridici in tema di elementi costitutivi della cosa giudicata, ovvero di vizi attinenti alla motivazione, mentre non sono consentite indagini circa il contenuto sostanziale della pronuncia la cui interpretazione, risolvendosi in un apprezzamento di fatto, è demandata in via esclusiva al giudice del merito (Cass. 28 gennaio 1972, n. 224; 2 aprile 1972, n. 1079; 5 agosto 1972, n. 2625; 12 dicembre 1972, n. 3567).

Nel caso in esame è stato ravvisato un giudicato implicito, ma non viene mossa alcuna censura contro il processo deduttivo all'uopo svolto e che si presenta, del resto, in sintonia con l'orientamento giurisprudenziale di questa Corte secondo cui un giudicato siffatto può ravvisarsi se tra la questione espressamente decisa e quella che si assume esser stata risolta intercorra non soltanto un rapporto di causa ed effetto, ma anche un nesso di dipendenza così indissolubile da non potersi decidere l'una senza aver deciso l'altra questione (Cass. 21 luglio 1971, n. 2384; 27 ottobre 1972, n. 3321; 21 febbraio 1970, n. 398; 22 aprile 1970, n. 1147).

La sentenza della Corte d'Appello, passata in giudicato, ha dichiarato inammissibile, perchè dedotta per la prima volta in secondo grado, la domanda di autorizzazione all'asporto dei materiali impiegati nella costruzione del fondo espropriato, rigettando l'appello avverso la decisione dei primi giudici (previa rettificazione dei motivi) sul rilievo che la specie era regolata indubbiamente dall'art. 43 della legge fondamentale sulle espropriazioni per pubblica utilità, e che era stata accertata l'effettuazione della costruzione e miglione dopo la pubblicazione dell'avviso di deposito sul piano di espropriazione sicchè restava esclusa l'indennizzabilità in modo assoluto (Cass. 23 luglio 1972, n. 2711; Cass.

S.U. 16 febbraio 1965, nn. 254, 255, 256, 257), essendo solo consentito l'asporto « ove non si pregiudichi con esso l'esecuzione delle opere di pubblica utilità »; sicchè il Tedesco non poteva esercitare l'azione di cui all'art. 936 cod. civ., nè avvalersi dell'azione generale di arricchimento di cui all'art. 2041 cod. civ. e non già però avere già esercitato quella improponibile ex art. 936 cit. ma proprio perchè l'art. 43 fa salvo al proprietario il diritto di asporto e « questa soltanto è l'azione che può essere esperita dal soggetto passivo dall'espropriazione come rimedio unico per rimuovere il pregiudizio ». Esatta formalmente appare, quindi, l'interpretazione del giudicato esterno compiuta dalla sentenza impugnata, la quale ravvisa un nesso inscindibile fra la reiezione della domanda di arricchimento senza causa ex art. 2041 cod. civ. pronunciata stante la possibilità astratta di azionare lo *ius tollendi* ai sensi dell'art. 43 della legge sull'esproprio (nonostante si trattasse di espropriazione per riforma fondiaria e fosse intervenuto il decreto delegato di espropriazione) e la definitività del relativo accertamento circa la proponibilità della suddetta azione in presenza dei ricordati presupposti. Ed altrettanto convincente è la limitazione del giudicato nel senso del riconoscimento della sola astratta proponibilità dell'azione, il cui concreto accoglimento richiedeva l'accertamento delle ulteriori condizioni di legge (e specificamente di una esecuzione in corso e dell'assenza di pregiudizio). In particolare la circostanza dell'intervenuta assegnazione non risulta valorizzata dalla sentenza.

Alla stregua dei ricordati elementi appare manifesta l'infondatezza del secondo motivo del ricorso principale, basato sull'equivoco di ritenere che la domanda sia stata dichiarata improponibile (« sia pure sotto il profilo della tardività della proposizione »), mentre la Corte dopo avere ribadito, in forza del giudicato, la astratta proponibilità della domanda (quantunque si trattasse di un procedimento di espropriazione per riforma fondiaria) non ha contraddetto tale statuizione, ma è passata ad esaminarne in concreto la fondatezza (non incontrando più alcuna preclusione di giudicato al riguardo) ed ha espresso il convincimento che facessero difetto entrambi i requisiti richiesti per l'accoglimento: un'opera di pubblica utilità ancora da eseguirsi e la possibilità di asporto senza pregiudizio dell'opera stessa.

La pretesa che il giudicato carpisce anche la « proponibilità » in concreto della domanda non risulta specificamente articolata nel ricorso e, comunque, non potrebbe trovare ingresso in questa sede sul piano del sindacato del giudicato esterno la cui interpretazione effettuata dai giudici di merito è chiaramente scandita in due momenti: quello dell'applicabilità « in astratto » al caso in questione dell'art. 43 e quello del merito, secondo una linea di svolgimento pienamente appagante.

Mentre il ricorrente principale tende a dilatare il giudicato dalla astratta ammissibilità alla concreta fondatezza dell'azione, la difesa dell'Ente si muove in senso contrario e pretende — come si è già fatto cenno — che non solo il giudicato esterno, ma addirittura il giudicato interno precluda l'esame del primo mezzo del ricorso principale.

Ma anche qui, per quanto attiene al giudicato esterno, viene attribuita alla prima sentenza della Corte una portata diversa e più ampia di quella fissata dall'impugnata decisione, senza addurre idonei argomenti atti a sindacarne l'interpretazione (e riconoscendo, anzi, espressamente i limiti cui si va incontro ove si pretenda di censurare in questa sede gli apprezzamenti di fatto del giudice di merito).

Invero la sentenza passata in giudicato ha ritenuto proponibile l'azione ex art. 43 della legge n. 2359 del 1865 nonostante l'intervenuto decreto di espropriazione e non, come si pretende, anche a seguito del provvedimento di assegnazione al coltivatore.

Nemmeno il richiamo al giudicato interno appare persuasivo.

Non vi è dubbio che questa Corte può accertare, anche di ufficio, l'esistenza del giudicato c.d. interno, ed a tal fine ha il potere dovere di interpretare direttamente la sentenza sulla quale si sarebbe formato tale giudicato e di esaminare gli atti processuali delle parti ad essa relativi (Cass. S.U. 6 febbraio 1971, n. 311; 23 giugno 1972, n. 2116; 19 giugno 1971, n. 1908 etc.).

L'esplicarsi di più penetranti poteri al riguardo non giova, peraltro, all'assunto della difesa dell'Ente. È ovvio, ed è incontroverso, che sull'applicabilità dell'art. 43 della legge sull'espropriazione per la definizione della lite si è formato giudicato interno, perchè l'articolo medesimo è stato posto a fondamento della domanda giudiziaria e ne costituisce la *causa petendi*, e perchè tale applicabilità è stata riconosciuta sia dal Tribunale che dalla Corte d'Appello e non viene contestata nel ricorso per cassazione. Ma l'ambito della controversia — ferma, perchè coperta da giudicato, la astratta applicabilità dell'art. 43 al procedimento espropriativo per riforma fondiaria — è rimasto aperto sul punto dell'incidenza dell'atto di assegnazione sull'espletamento dell'opera pubblica, e sulla stessa identificazione di questa (anche se la relativa tematica era a soluzione obbligata stante la vincolatività del giudicato nel senso della doverosità di ravvisare comunque nel procedimento di espropriazione per riforma fondiaria l'equivalente di tale *opus*).

E nel primo motivo di ricorso il ricorrente formula le sue censure nel pieno rispetto della preclusione da giudicato (esterno ed interno), invocando un'interpretazione dell'art. 43 cit. quale norma atta a giustificare la pretesa non solo in astratto, ma anche in concreto, e propone di individuare il termine di compimento dell'opera pubblica, costituita dalla riforma fondiaria, non già nella assegnazione al coltiva-

tore diretto, ma nel definitivo trasferimento della proprietà a favore del medesimo.

Così intesa la censura spazia in un ambito consentito dal giudicato esterno, quale fissato dalla sentenza impugnata, cui viene prestato ossequio e propone un « delicato problema » per mutare l'espressione allo stesso Ente resistente, che non è tanto quello, su cui questa Corte non si è espressa finora univocamente, della applicabilità della legge sulle espropriazioni in generale e dell'art. 43 in particolare alla materia delle espropriazioni per riforma fondiaria (conf. orientativamente Cass. 2887/62; 2683/63; 183/63; 905/60; 2914/72; 2337/57; S.U. 2908/69; 153/63; 905/60) ma quello di operare una interpretazione adeguatrice del suddetto art. 43 al postulato irretrattabile del giudicato.

Tuttavia tale compito non deve essere affrontato da questo Collegio che non è tenuto, quindi, a prendere posizione nè sul tema generale (coperto dal giudicato, esattamente rilevato e circoscritto dal giudice *a quo*), nè su quello specifico dedotto con il primo motivo, per una assorbente ragione diversa dalla preclusione invocata dal resistente che, come s'è visto, vanamente si richiama al giudicato.

Si è posto in debita luce nell'esposizione precedente che il rigetto della domanda è stato fondato dalla sentenza impugnata su di un duplice ordine di ragioni. Pur avendo diffusamente svolto la tesi della tardività della proposizione della domanda ad opera pubblica già eseguita, per esser già intervenuta l'assegnazione, la Corte del merito ha soggiunto che l'esercizio del diritto di rimozione dei materiali non sarebbe potuto avvenire « senza pregiudizio » trattandosi di materiali serviti a formare la massicciata di uno stradone ed a costruire un corpo di fabbricato.

È ovvio che la statuizione sulla sussistenza del pregiudizio è idonea a reggere da sola la pronuncia di rigetto della domanda poichè a nulla varrebbe al Tedesco risultare vittorioso sul punto della tempestività della proposizione (per non ancora intervenuto completamento dell'opera pubblica della riforma), se la domanda, dovesse poi restare paralizzata dalla constatata impossibilità di rimozione non pregiudizievole.

Univoco è al riguardo l'orientamento di questa Corte nel senso che quando la sentenza impugnata per cassazione sia fondata su due ordini di argomentazioni, ciascuno dei quali è di per sé idoneo e sufficiente a sorreggere la decisione, l'omessa impugnazione di una delle ragioni giuridiche addotte rende inammissibile la censura relativa all'altra, poichè la decisione dovrebbe ugualmente restar ferma anche se il motivo risultasse fondato, valendo a sorreggerla l'altro ordine di incontestate ragioni. Ne consegue che in tale ipotesi il motivo non deve neppure essere preso in esame perchè irrilevante agli effetti della cassazione della sentenza impugnata (Cass. 3220, 3039; 541/71; 2788/70). — (*Omissis*).



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 novembre 1973, n. 2930 - Pres. Giannattasio - Est. Scanzano - P. M. Mililotti (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Alibrandi) c. Fall.to S.a.s. Pompe Anselmo (avv. Benzi) ed I.N.P.S. (avv. ti Giorgi e Traverso).

**Procedimento civile - Ricorso per cassazione inammissibile - Rinuncia - Inefficacia.**  
(cod. proc. civ., art. 390).

**Fallimento - Decreto del Tribunale che pronunzia su ricorso contro il piano di riparto - Ricorso per cassazione - Decorrenza del termine per la proposizione.**  
(cod. proc. civ., art. 326; l. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 26 e 117).

*La rinuncia al ricorso per cassazione è priva di effetto se il ricorso deve essere dichiarato inammissibile (1).*

*Il termine di sessanta (60) giorni per proporre ricorso per cassazione avverso il decreto del Tribunale che decide sul reclamo proposto contro il piano di riparto reso esecutivo dal giudice delegato al fallimento inizia a decorrere con il deposito del provvedimento in cancelleria (2).*

(Omissis). — È necessario esaminare preliminarmente l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dai controricorrenti sul rilievo che il ricorso stesso è stato notificato oltre il termine di sessanta giorni dalla data del deposito del provvedimento impugnato, e che in materia non sia utilizzabile il termine lungo di un anno previsto dall'articolo 327 c.p.c.

(1-2) Sul principio contenuto nella prima massima la giurisprudenza è costante (Cfr. Cass. 10 febbraio 1970, n. 336; Cass. 20 maggio 1969, n. 1756; Cass. 8 maggio 1967, n. 907).

Con l'affermazione contenuta nella seconda massima si consolida l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il termine per proporre ricorso per cassazione avverso il provvedimento del Tribunale, che rigetta il reclamo al piano di riparto dell'attivo fallimentare reso esecutivo dal giudice delegato, inizia a decorrere dalla pubblicazione del provvedimento (cfr. Cassazione 27 luglio 1972, n. 2567; Cass. 10 marzo 1970, n. 605, in *Foro it.*, 1970, I, 1716 con nota critica di PEZZANO).

Si tenga tuttavia presente che con recente decisione (25 maggio 1973, n. 1535, in questa RASSEGNA, 1973, I, 1110) il S.C. ha ritenuto ammissibile il ricorso per cassazione a norma dell'art. 111 Costituzione *direttamente* contro il provvedimento del giudice delegato che rende esecutivo il piano di riparto dell'attivo.

La stessa giurisprudenza, dopo la decisione 9 luglio 1963, n. 118 della Corte Costituzionale (in *Giust. civ.*, 1963, III, 213) ritiene infine possibile

La rinuncia che si riferisca ad un ricorso inammissibile è, infatti, priva di effetto perché, in difetto di una valida impugnazione, viene a mancare la materia stessa della rinuncia (Cass. 10 febbraio 1970, n. 336).

Occorre allora stabilire se, in mancanza di modifica del provvedimento (decisorio e definitivo) emesso dal Tribunale fallimentare ai sensi dell'art. 26, secondo comma, legge fallimentare, il ricorso per cassazione consentito dall'art. 111 Cost. possa essere utilmente proposto entro il termine di cui all'art. 327 c.p.c.

A tale problema questa Corte ha già dato soluzione negativa (Cass. 10 marzo 1970, n. 605; 27 luglio 1972, n. 2567), ritenendo che il ricorso in argomento deve essere proposto nel termine di sessanta giorni, decorrenti dalla data di pubblicazione del decreto impugnato, e che è contraria alle esigenze del processo fallimentare l'applicazione dell'articolo 327 c.p.c.

Eguale inapplicabile tale disposizione è stata ritenuta nell'analoga materia dell'impugnazione del decreto di ammissione alla procedura di concordato preventivo, con la sentenza 10 gennaio 1973, n. 52 (che modifica l'orientamento espresso con la sentenza 14 aprile 1969, n. 1182), e del decreto di ammissione all'amministrazione controllata (Cass. 4 marzo 1969, n. 691 e 23 ottobre 1971, n. 2987).

Le ragioni che presidiano tale orientamento vanno condivise.

Convieni premettere che il termine per il ricorso per cassazione è fissato, in via ordinaria, dall'art. 325 c.p.c., in sessanta giorni, che secondo il successivo art. 326 decorrono dalla notificazione della sentenza. L'art. 327 dello stesso codice, più che stabilire un ulteriore (surrrogatorio) termine d'impugnazione, da osservare in mancanza di notificazione della sentenza, commina una decadenza dal potere d'impugnazione, ricollegandola al decorso di un anno dalla data di pubblicazione della sentenza stessa.

Poiché il ricorso di cui all'art. 111 Cost. riferito ai decreti (decisori e definitivi) pronunciati dal Tribunale fallimentare ex art. 26 legge

---

l'opposizione ordinaria avverso il decreto del giudice delegato che rende esecutivo il piano di riparto (v. Cass. 28 gennaio 1970, n. 175, in *Giust. civ.*, 1970, I, 580; Cass. 26 aprile 1969, n. 1357; in *Giust. civ.*, 1969, I, 1689 ove richiamati).

Secondo la dottrina più autorevole, invece, avverso il piano di riparto reso esecutivo dal giudice delegato dovrebbe applicarsi per estensione l'articolo 98 L.F. (v. SATTI, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Roma, 1964, p. 301-302; Idem, *Decreto di riparto fallimentare ricorso per Cassazione, giudizio di rinvio*, in *Riv. dir. comm.*, 1963, II, 330; FERRARA, *Il fallimento*, Milano, 1959, 407; ANDRIOLI, *Fallimento* (dir. priv.), in *Enc. dir.*, vol. XVI, p. 447.

fallimentare, si inserisce in un sistema in cui la notificazione del provvedimento non è prevista, è da vedere se tale circostanza impedisca l'applicazione dell'art. 325 c.p.c. per l'impossibilità della decorrenza del termine ivi previsto (talché il ricorso debba ritenersi, di norma, svincolato dal termine breve e quindi sempre proponibile, salva la decadenza comminata dall'art. 327), o se invece, ribadendosi la soggezione del ricorso, come di qualsiasi impugnazione ordinaria, al termine breve, debba ricollegarsi il relativo *dies a quo* ad un momento diverso dalla notificazione.

Esigenze di carattere sistematico, generale e particolare, impongono la seconda soluzione.

Dal punto di vista generale riesce difficile concepire un'impugnazione ordinaria che non sia soggetta ad un termine specifico, breve e perentorio.

L'esame del sistema particolare dei procedimenti concorsuali consente poi di rilevare che la notificazione è prevista in via eccezionale (v. art. 19 legge fallimentare per le sentenze che decidono sull'opposizione a fallimento), ma è, di norma, esclusa dai mezzi di conoscenza legale dei provvedimenti del giudice; che detta conoscenza è invece affidata ad una speciale pubblicità (rilevante anche agli effetti del decorso dei termini per le impugnazioni), di cui gli strumenti abituali sono l'affissione (artt. 18, 99, 119, 131, 166, 183, 188, 195 legge fallimentare) e il deposito in Cancelleria (artt. 98, 100, 103, 209); che, inoltre, anche quando è stata avvertita l'esigenza di una informazione personale e diretta; il legislatore ha, di regola, sostituito alla notificazione il mezzo più agile della comunicazione postale (artt. 97 e 110, secondo comma, 116, 125), che peraltro è irrilevante, per lo più agli effetti della decadenza del termine di impugnazione (come nel caso dell'art. 97 v. art. 98) o di quello assegnato per l'esercizio di altri diritti dei creditori (come nel caso dell'art. 125).

Tale sistema, in cui, di norma, la conoscenza legale dei provvedimenti viene ricollegata a mezzi di pubblicità diversi dall'informazione diretta, risponde all'esigenza di celerità propria dei provvedimenti concorsuali; è coerente col dato, tipico di tali procedimenti, della pluralità degli interessati (talora accompagnato da quello della loro indeterminatezza, come nel caso della opposizione alla sentenza di fallimento) e realizza inoltre il risultato di unificare il *dies a quo* dei vari termini, con le conseguenti favorevoli ripercussioni sull'ordinato e rapido svolgimento delle fasi procedurali successive.

In un tale sistema, e con specifico riferimento ai provvedimenti concernenti le operazioni di riparto dell'attivo, sarebbe davvero contraddittorio ricollegare alla mancata previsione della notificazione, o di altra equipollente forma di comunicazione diretta, la dispensa dal-

l'osservanza del termine breve per la proposizione del ricorso consentito dall'art. 111 e la possibilità di utilizzare a tal più il termine di cui all'art. 327 (la cui presenza potrebbe creare una intollerabile situazione di incertezza, malgrado l'esecutorietà dei provvedimenti stessi), e deve invece ritenersi che il predetto ricorso è soggetto al termine di sessanta giorni, decorrenti dal deposito del decreto del Tribunale in Cancelleria, cioè da quell'atto che in genere realizza la pubblicità dei provvedimenti del giudice.

Non sarebbe, infine, giustificato opporre al curatore, allo scopo di attuare il presupposto della decorrenza del termine breve di ricorso, il dovere di notificare il decreto che decide le contestazioni sul riparto al creditore il cui reclamo sia stato rigettato o, correlativamente, a quelli che, in caso di accoglimento del reclamo stesso, vengano ad essere proposti.

Premesso che doveri specifici a carico del curatore non possono che essere desunti dalla legge (anche per le conseguenze che l'art. 38 legge fallimentare ricollega alla loro violazione), la Corte non ritiene che quello su ipotizzato derivi automaticamente dalla precisione del ricorso per cassazione contenuta nell'art. 111 Cost. Coordinando invece tale disposizione con il sistema innanzi delineato, che, agli effetti delle reazioni giudiziarie consentite ai creditori, impone a questi un generale onere di diligenza nella partecipazione alla procedura concorsuale (senza che ciò importi violazione del diritto di difesa: v. Corte Cost. 6 luglio 1971, n. 157) deve ritenersi che tale onere si estende all'accertamento dell'atto (cioè il deposito in cancelleria) che realizza la pubblicità del decreto della cui impugnazione si discute.

Il ricorso va pertanto, dichiarato inammissibile, rimanendo con ciò priva di effetti la rinuncia ad esso. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 novembre 1973, n. 2981 - Pres. Malfitano - Est. Spadaro - P. M. Antoci (conf.) - Soc. coop. Dario Papa (avv. ti Patanè, Lombardo e Pertucci) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cavalli).**

**Obbligazioni e contratti - Vincolo di destinazione ai fini dell'interesse pubblico di un immobile già appartenente al disciolto partito fascista - Validità.**

(cod. civ., art. 1379; l. 27 luglio 1944, n. 159, art. 38).

*La clausola, inserita nel contratto operante la cessione ad enti pubblici o associazioni assistenziali di un bene già appartenente al disciolto partito fascista che prevede l'obbligo della destinazione del bene a scopi*

*di interesse generale e la rescissione ipso iure del contratto per il caso di mutamento della destinazione, è valida in deroga all'art. 1379 c.c. (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico motivo, la ricorrente Società Cooperativa, denunciando la violazione dell'art. 38 del d.l.l. 27 luglio 1944, n. 159, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., censura la impugnata sentenza per aver ritenuto che la disposizione dell'art. 1379 c.c. sul divieto di alienazione non fosse applicabile alla clausola, con la quale, nel contratto di cessione ad essa Cooperativa dell'edificio proveniente dal disciolto partito fascista, fu stabilito l'obbligo della destinazione del detto edificio a propria sede sociale oltre che a scopi assistenziali e ricreativi, con la espressa previsione della risoluzione *ipso iure* del contratto stesso in caso di mutamento di tale concordata destinazione.

In particolare, dopo avere premesso che l'art. 38 del d.l.l. 27 luglio 1944, n. 159, prevedendo la destinazione degli immobili, provenienti dal disciolto partito fascista, a servizi pubblici o a scopi di interesse generale anche mediante cessione ad altri Enti Pubblici, od associazioni assistenziali, sportive e simili, non sancisce la impossibilità di una alienazione o di una disposizione di tali beni da parte dell'Ente assegnatario ma mira soltanto ad attuare la garanzia di una tale destinazione, che, nel caso di cessione, si realizza e si concreta attraverso la cessione stessa, sostiene che la clausola contenuta nel contratto di cessione, concernente il divieto di mutamento della destinazione, si traduce in un vincolo di indisponibilità del bene, ed avendo natura privatistica è riconducibile sotto la disciplina dell'art. 1379 c.c.

Il motivo è infondato.

L'art. 38 del d.l.l. 27 luglio 1944, n. 159, nel disporre la devoluzione allo Stato dei beni del cessato Partito Nazionale Fascista e delle organizzazioni soppresse col r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704, stabilisce che i beni stessi, con decreto del Presidente del Consiglio, da emanarsi di

---

(1) È pacifico in dottrina che la regolamentazione del divieto di alienare contenuta nell'art. 1379 cod. civ. trova la sua giustificazione nella esigenza di interesse generale che non sia compressa, attraverso l'immobilizzazione, la libera circolazione dei beni o di determinati beni (cfr. MESSINEO, *Il contratto in genere*, in *Trattato di diritto civile e commerciale diretto da Cicu e Messineo*, tomo secondo, Milano, 1972, p. 92 ss.; LOJACONO, *Inalienabilità* (clausole di), in *Enc. dir.*, vol. XX, p. 891 seg. spec. 894 seg. ove richiami).

Essendo quella ora indicata la *ratio* della norma, appare evidente come essa non abbia possibilità di applicazione quanto l'utilità generale della destinazione di un bene (o di una categoria di beni) a determinati fini sia legislativamente riconosciuta, come avviene, ad esempio, per i beni appartenenti ad enti pubblici (art. 828 cod. civ.). Con la decisione che si annota, la S.C. confermando il principio già enunciato nella precedente pronuncia 9 giugno 1969, n. 2008 (in questa *Rassegna*, 1969, I, 814 ove richiami) secondo

concerto con i ministri competenti e su proposta dell'Alto commissario, dovranno essere destinati a servizi pubblici per scopi di interesse generale anche mediante cessione ad altri Enti pubblici e ad Associazioni assistenziali, sportive e simili.

Dal testo letterale, in cui risulta formulata questa disposizione e dalla sua « ratio », ispirata dalla finalità di utilizzare i detti beni specificatamente ed esclusivamente per scopi d'interesse generale, emerge chiaramente che i beni stessi non possono essere destinati, in via permanente e definitiva, ad una utilizzazione diversa da quella prevista dalla norma; il che importa l'assoggettazione di essi ad un vincolo legale di destinazione a scopi d'interesse generale e ad un oggettivo speciale regime giuridico, che permane e li segue sia che la utilizzazione per questi scopi venga attuata nell'ambito della stessa organizzazione statutale, nel quale caso, secondo il principio al riguardo affermato dalla giurisprudenza di questa Corte Suprema, si verifica il loro passaggio nel patrimonio indisponibile dello Stato (Cass. 9 giugno 1969, n. 2008), e sia che una tale utilizzazione venga attuata nell'ambito della organizzazione di altri Enti pubblici od associazioni assistenziali, sportive e simili, mediante la loro cessione a questi Enti. Trattasi, in definitiva, di un vincolo, che, operando *ope legis* sul regime giuridico del bene attraverso la imposizione di un limite alla sua utilizzazione, spiega i suoi effetti in funzione di questa oggettiva caratteristica impressa ad esso dalla norma, e, quindi, con eguale validità nell'uno e nell'altro dei casi, in cui la prevista utilizzazione può essere attuata. Ne consegue che, nel caso di cessione del bene ad Enti Pubblici o ad associazioni assistenziali, sportive e simili, la clausola, con la quale, nel relativo contratto di cessione, venga sancito l'obbligo della destinazione del bene a scopi di interesse generale, con la previsione della rescissione *ipso iure* del contratto per il caso di mutamento di una tale destinazione, rappresenta l'effetto della illustrata caratteristica oggettiva e giuridica di quel vincolo e della sua operatività *ex lege*; e, pertanto, rispetto a questa clausola non può trovare applicazione la norma dell'art. 1379 c.c., la quale

---

cui i beni del soppresso partito fascista, in forza dell'art. 38 del d.l. 27 luglio 1944, n. 159 debbono ritenersi destinati, in via permanente e definitiva, a fini di interesse generale, riconosce la loro soggezione ad « un oggettivo, speciale regime giuridico », anche quando detti beni, invece di essere attribuiti allo Stato o ad enti pubblici (nel qual caso sarebbero stati soggetti allo speciale regime dell'indisponibilità), siano attribuiti ad associazioni od enti privati.

Ne segue che la clausola, contenuta nell'atto di cessione del bene all'ente privato, con cui viene sancito l'obbligo della destinazione del bene a scopi di interesse generale, non va soggetta alla disciplina prevista dall'art. 1379, cod. civ. corrispondendo allo speciale regime giuridico impresso dalla legge n. 159 del 1944 ai beni ivi considerati.

disciplina il divieto di alienazione derivante dalla autonoma e libera volontà contrattuale delle parti per i beni assoggettati al regime giuridico previsto dal diritto comune, e, cioè, per i beni che sono al di fuori della disciplina giuridica speciale, prevista dal citato art. 38 del d.l.l. numero 159 del 1944, e, come tale, prevalente su quella del diritto comune.

La impugnata sentenza, la quale ha ritenuto inapplicabile l'anzidetta disciplina, dettata dall'art. 1379 c.c., alla clausola stabilita nel contratto di cessione dell'immobile, proveniente dal disciolto partito fascista, alla Cooperativa « Dario Papa » e contenente il divieto di non mutare la concordata destinazione del detto immobile a scopi di interesse pubblico, si è, quindi, uniformata agli esposti principi, talché essa non merita la censura, prospettata col dedotto motivo di ricorso. E deve qui sottolinearsi che privo di valore è il richiamo da parte della ricorrente Società dell'art. 42 della Costituzione, addotto a sostegno dell'argomento, secondo cui le limitazioni legali alla proprietà devono risultare chiaramente e specificatamente, giacché la impugnata sentenza, proprio con riferimento all'anzidetta norma costituzionale, ha rettamente rilevato che questa legittima le limitazioni alla proprietà privata nell'ambito ed in dipendenza dell'interesse pubblico, demandando alla legge di determinare i modi di acquisto, di godimento e i relativi limiti, ed ha osservato che la disciplina dettata dal citato art. 38 del d.l.l. n. 159 del 1944 obbedisce a questo principio, sancito dalla norma costituzionale. Né sussiste, infine, la prospettata contraddittorietà di motivazione sul punto, in cui la impugnata sentenza, dopo avere rilevato che quella clausola non importava necessariamente un divieto di alienazione, dato che la concordata destinazione si sarebbe potuta pur sempre mantenere anche attraverso un'alienazione che mediante un *constitum possessorium*, conservasse alla Cooperativa il godimento del bene, ha accolto la tesi che tale clausola importasse un vincolo d'indisponibilità. Queste due tesi risultano, infatti, esaminate in via alternativa, l'una subordinata alla supposta infondatezza dell'altra. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 novembre 1973, n. 3017 - Pres. Icardi - Est. D'Orsi - P. M. Caccioppoli (parz. conf.) - Ministero LL.PP. (avv. Stato Albisinni) c. Marcone ed altri (avv. Caroselli).**

**Procedimento civile - Ricorso per cassazione proposto dallo Stato - Deposito per multa - Inapplicabilità.**  
(cod. proc. civ., art. 364).

**Espropriazione p.u. - Piani di ricostruzione - Aree da espropriare per l'attuazione del piano - Criteri per la determinazione dell'indennizzo.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39; l. 27 ottobre 1951, n. 1402, artt. 7 e 9).

*I ricorsi per cassazione proposti nell'interesse delle Amm.ni dello Stato sono esenti dal deposito per multa, anche se l'Amm.ne agisce in giudizio come sostituto processuale di altro ente (1).*

*Nelle espropriazioni eseguite in attuazione di un piano di ricostruzione ai fini della determinazione dell'indennizzo spettante ai proprietari delle aree espropriate non si può tener conto né dell'aumento di valore dovuto alle disposizioni del piano che aboliscono vincoli preesistenti né della diminuzione di valore dovuta ai vincoli imposti dal piano di ricostruzione (nella specie è stato ritenuto che si debba tener conto dei vincoli di inedificabilità gravanti su un'area confinante con un'area cimiteriale) (2).*

(Omissis). — I resistenti hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso perché non preceduto dal deposito per il caso di soccombenza. L'Amministrazione dei Lavori pubblici, infatti, sarebbe in giudizio unicamente quale sostituto processuale del Comune di Roccaraso e sarebbe tenuto a tutti gli adempimenti cui sarebbe stato tenuto il Comune.

L'eccezione è infondata.

L'art. 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 su cui i resistenti poggiavano la loro eccezione prescrive che quando i comuni con popolazione non superiore a 25 mila abitanti non siano in grado per ragioni tecnico finanziarie di provvedere all'attuazione dei piani di ricostruzione, il Ministero dei Lavori Pubblici sentito il Ministero dell'Interno, può sostituirsi ad essi nell'attuazione medesima con tutte le facoltà attribuite ai Comuni dalla legge e recuperando poi in trenta rate annuali l'intera somma spesa, o la metà di essa, a seconda che il Comune abbia più o meno di 5 mila abitanti.

---

(1-2) In senso conforme alla prima massima v. Cass. 6 marzo 1970, n. 557, in questa *Rassegna*, 1970, I, 245 dove esattamente si precisa che « interesse dello Stato che legittima l'esenzione del deposito per soccombenza va ravvisato ogni qualvolta un organo statale, ritenuto sussistente, proponga ricorso per cassazione avverso una sentenza che abbia dichiarato la soccombenza di quell'organo ».

Il principio riassunto nella seconda massima è conforme all'indirizzo costante del S.C. (cfr. Cass. 5 dicembre 1970, n. 2563, in questa *Rassegna* 1970, I, 106 ove richiami). È opportuno tuttavia sottolineare che nel caso



Ora, tale essendo la disposizione di legge, è fuori di luogo parlare di sostituzione processuale. L'Amministrazione dello Stato esegue l'opera per un diritto proprio e partecipa agli eventuali giudizi cui può dar luogo l'attuazione del piano di ricostruzione sempre in nome proprio e per un diritto proprio. Nel rapporto espropriativo, di regola, parte è sempre l'espropriante e la figura tecnica della sostituzione, prevista da questa Corte Suprema (Cass. 7 aprile 1971, n. 1037, 22 gennaio 1940, n. 136, 13 luglio 1968, n. 2496) unitamente alla figura della delegazione intersoggettiva, dell'affidamento e della sostituzione, quale casi di cooperazione fra enti pubblici per l'attuazione di un'opera pubblica, è del tutto diversa dalla sostituzione processuale di cui all'art. 81 cod. proc. civ. Ma, in ogni caso, il sostituto processuale ha pur sempre nel processo la veste di parte ed ha pur sempre interesse all'accoglimento (o al rigetto) della domanda, talché, essendo dichiarati esenti dal deposito per il caso di soccombenza, i ricorsi proposti nell'interesse dello Stato (art. 364, n. 2 cod. proc. civ.) non potrebbe seriamente farsi obbligo allo Stato di effettuare il deposito, qualora esso, in ipotesi, agisce come sostituto processuale di altro Ente.

Passando all'esame del ricorso la Corte rileva che l'Amministrazione dei LL.PP. col primo mezzo lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ.) e si duole che nella determinazione della indennità agli espropriati non sia tenuto conto che i terreni espropriati erano stati sottoposti con il piano di ricostruzione a vincolo « di zone libere per campi di neve » e che le opere eseguite in attuazione del piano avevano creato le indispensabili premesse per la valorizzazione dei terreni medesimi.

Il mezzo è infondato.

La Corte di appello ha dichiarato di voler uniformarsi al principio più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, in tema di applicazione dell'art. 9 della legge 27 ottobre 1951 n. 1402, secondo cui l'immobile avrebbe avuto in libera contrattazione di compravendita e che a detto fine non può tenersi conto della diminuzione o dell'aumento

---

di specie il S.C. ha fatto esatta e conseguente applicazione del principio del divieto di tener conto delle disposizioni del piano di ricostruzione, negando che un'area soggetta al vincolo cimiteriale, vincolo eliminato dal piano di ricostruzione, possa essere considerata edificatoria se in precedenza tale divieto non era stato *formalmente* eliminato.

In alcune decisioni il S.C. aveva invece ritenuto che ove un'area si trovi in una zona destinata *di fatto* a edilizia residenziale debba tenersi conto di tale situazione ai fini dell'indennizzo, anche se la destinazione edilizia fosse in contrasto con specifiche disposizioni di strumenti urbanistici (v. sul punto Cass. 12 marzo 1973, in questa *Rassegna*, 1973, I, 523, ove ulteriori richiami).

di valore subito in conseguenza del provvedimento che ha imposto il vincolo.

E la decisione è esatta.

Il quesito, che il mezzo di ricorso sottopone, all'esame di questa Corte consiste nello stabilire i criteri che debbono guidare il giudice nella determinazione dell'indennità di espropriazione in tema di applicazione della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione, (la quale nell'art. 9 richiama come regola generale tanto per la procedura delle espropriazioni quanto per la determinazione dell'indennità le norme della legge fondamentale del 25 giugno 1865, n. 2359).

Questo quesito è tutt'altro che nuovo e, come del resto risulta anche dalla sentenza impugnata e del ricorso, è stato risolto nel senso che nella determinazione dell'indennità, che deve corrispondere (art. 39 della legge) al giusto prezzo che l'immobile avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita al momento dell'espropriazione e non deve tenersi conto dell'aumento o della diminuzione del valore dell'immobile conseguente al provvedimento di approvazione del piano di ricostruzione (Cass. 5 dicembre 1970, nn. 348909, 2563; 21 giugno 1969, n. 2203; 26 aprile 1968, n. 1285).

Questa giurisprudenza si fonda in sostanza sull'unicità della procedura espropriativa che rappresenta uno dei tipici esempi di procedimento con cui si attua l'azione amministrativa e che non perde la sua unicità pur se si articola in varie fasi talora separate da notevoli intervalli di tempo.

L'art. 7 della legge n. 1042 del 1951 specifica che l'approvazione del piano di ricostruzione equivale a dichiarazione di pubblica utilità; ora se si volesse valutare il terreno espropriato sulla base dei vincoli imposti da quello che è il primo atto del procedimento espropriativo, si verrebbe a svuotare di contenuto l'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, perché il terreno che riceve dalla dichiarazione di pubblica utilità una determinata destinazione ad opera pubblica subisce per tale fatto un deprezzamento.

Ma l'art. 39 della legge fondamentale si riferisce indubbiamente al valore venale del bene prima dell'inizio del procedimento espropriativo, il quale costituisce una costrizione a cedere il bene stesso, ma non si propone di valutare, dopo l'esproprio, la posizione, ai fini dell'indennizzo, del proprietario.

Questa interpretazione logica trova, del resto, conferma nella lettera della norma che parla di giusto prezzo che l'immobile « avrebbe avuto » in una libera contrattazione di compravendita e, usando il verbo al condizionale passato, si riferisce ad un'ipotetica situazione non più attuale, risalente, cioè, al momento precedente all'inizio del procedimento espropriativo. Inoltre il successivo articolo 40, a proposito della

espropriazione parziale, fa riferimento esplicito al valore dell'immobile prima dell'espropriazione.

L'Amministrazione ricorrente, nell'intento di contrastare questi principi, sia nel ricorso che nella memoria illustrativa richiama, a sostegno della tesi contraria, le sentenze 16 maggio 1967, n. 1019 e 7 febbraio 1970, n. 283 di questa Corte Suprema, nonché le sentenze 29 maggio 1968, n. 65 e 28 aprile 1970, n. 63 della Corte Costituzionale; ma il richiamo non è conferente. La sentenza n. 1019 del 1967 si occupò del diverso caso in cui era stato imposto un limite alla costruzione degli immobili in virtù di un provvedimento normativo (regolamento edilizio comunale) precedentemente e indipendentemente dal successivo procedimento espropriativo e non mancò di rilevare la diversità tra il caso da lei esaminato e quelli su cui già si era formata la detta giurisprudenza sulle espropriazioni in dipendenza dei piani di ricostruzione.

La sentenza n. 283 del 1970 esaminò il caso dell'espropriazione di un immobile su cui era stato imposto un vincolo (archeologico); ma anche qui si trattava di vincolo precedente al procedimento espropriativo. Neppure le citate sentenze della Corte Costituzionale spostano i termini della lite, perché tanto quella del 1968, relativo all'illegittimità dell'art. 7, nn. 2, 3, e 4 e dell'art. 40 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni a contenuto espropriativo operanti immediatamente, quanto quella del 1970 relativa alla possibilità legislativa di rapportare l'indennizzo al valore del bene in un momento anteriore all'espropriazione, non riguardano il problema di fondo che è quello di dover considerare l'unicità del procedimento espropriativo.

Non vi sono, quindi, ragioni per discostarsi dalla precedente giurisprudenza.

Con il secondo mezzo l'Amministrazione dei Lavori Pubblici lamenta la violazione e falsa applicazione sotto altro profilo, dell'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, in relazione all'art. 338 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con decreto 27 luglio 1934, n. 1265, in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., e si duole che nella valutazione del terreno situato a confine con il muro di cinta del cimitero non si sia tenuto conto del divieto di edificazione imposto dalla legge sanitaria ed anzi si sia ammesso il carattere edificatorio del terreno sulla base di una deliberazione comunale di un futuro spostamento del cimitero (decisa poi dal piano di ricostruzione) e sul rilievo dell'effettiva esistenza di altre costruzioni nella zona di rispetto.

Ora — continua la ricorrente — correntemente con l'impostazione data alla decisione, la Corte d'appello non avrebbe dovuto tener conto dell'incremento di valore derivante dal piano di ricostruzione.

Il mezzo è fondato.

La Corte d'appello ha riconosciuto il carattere edificatorio al terreno, nonostante la sua vicinanza al cimitero sulla base delle seguenti considerazioni:

a) il Comune di Roccaraso sin dal 20 maggio 1930 aveva deliberato l'esecuzione di opere per la costruzione del nuovo cimitero e non aveva potuto realizzarlo solo a causa della guerra;

b) prima dell'attuazione del piano di ricostruzione l'Amministrazione dei Lavori Pubblici aveva consentito che nelle immediate vicinanze del cimitero venissero realizzate opere pubbliche (asilo infantile);

c) nel convincimento di tutta la zona circostante al cimitero aveva acquistato quella incondizionata destinazione che consegue alla cessazione dei vincoli. Queste considerazioni sono sicuramente errate.

Richiamato quanto detto a proposito del primo mezzo appare come non si può tener conto della diminuzione di valore dovuta ai vincoli imposti dal piano di ricostruzione, così non si può calcolare l'aumento di valore dovuto alle disposizioni del piano medesimo che aboliscono vincoli preesistenti.

Ora il divieto di edificazione entro il raggio di duecento metri dal cimitero posto dall'art. 338 del testo unico leggi sanitarie approvato con il decreto 27 luglio 1934, n. 1265, è assoluto e le sole possibilità di costruire a distanza minore sono quelle previste dal quarto e quinto comma dell'articolo stesso. Per la soppressione di un cimitero, poi, sono dettate regole precise dagli artt. 74 e segg. del regolamento di polizia mortuaria, approvato con il decreto 21 dicembre 1942, n. 1880, e il vincolo di non edificabilità di cui è gravata la zona di rispetto non può essere rimosso solo con deliberazione del potestà (ora del sindaco), approvata dal Prefetto, sentito il Consiglio Provinciale sanitario.

Nella specie, come ha accertato la Corte d'appello, prima dell'approvazione del piano di ricostruzione, vi era stata nel 1939 solo la deliberazione dell'autorità comunale, e si era ben lungi, quindi, da quella diversa situazione dell'effettiva soppressione del cimitero, che vale ad abolire il vincolo.

Soltanto con l'approvazione del piano di ricostruzione avvenuta nel 1947 venne realmente decisa la soppressione del vecchio cimitero, materialmente attuata poi nel 1956. Ciò posto, appare che l'elemento addotto nella considerazione *sub-a)* poteva far nascere nei proprietari dei terreni gravati dal vincolo la speranza di una futura cessazione del vincolo stesso, ma era ben lungi dal costituire l'effettiva cessazione del vincolo.

L'argomentazione *sub-b)* non ha rilievo perché la violazione di un divieto di legge non può mai costituire giustificazione di successive violazioni della legge stessa.

L'argomentazione *sub-c)* eleva poi a ragione giuridica un certo lassismo proprio del nostro tempo nel tollerare la violazione di talune disposizioni di leggi, in attesa di una sanatoria futura, ma la leggi (articolo 15 delle preleggi) non sono abrogate che da leggi posteriori a fino a quel momento non v'è convincimento che legittimi la loro violazione.

Fuorviata da questo errore di diritto la Corte d'appello ha portato di « affievolimento » del vincolo di inedificabilità e di possibilità di considerare il vincolo medesimo *tam quam non esset*.

Viceversa, prima dell'approvazione del piano di ricostruzione, per i proprietari dei terreni gravati non vi era alcuna certezza delle legittime possibilità di edificare sui terreni stessi, certezza che, invece, si verificò con l'approvazione del piano di ricostruzione, anche se dovettero passare alcuni anni prima che il cimitero fosse effettivamente trasferito.

Si impone, quindi, la cassazione della sentenza impugnata sul punto sopra indicato e la causa va rinviata per nuovo esame alla Corte di Appello di Perugia, la quale si uniformerà ai principi già affermati da questa Corte (Cass., 16 maggio 1967, n. 1019; 22 giugno 1966, n. 1986; 11 marzo 1966, n. 688), secondo cui, ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, deve tenersi conto della diminuzione di valore di un terreno gravato da vincoli di inedificabilità preesistenti alla espropriazione stessa; e l'edificabilità di un terreno deve essere concreta ed attuale (con riferimento all'inizio del procedimento espropriativo). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 16 febbraio 1974, n. 434 - Pres. Maccarone - Est. Bonelli - P. M. Pandolfelli (conf.) - Azienda Autonoma F.S. (Avv. Stato De Francisci) c. Maspoli (avv. Giusiana).

**Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. - Capitolato di appalto - Clausola di manleva - Validità - Limiti.**

(c. c. artt. 1229, 1418).

*La clausola di manleva, normalmente inserita nei contratti di appalto o di concessione di lavori e servizi per le F.S. è valida ove, lasciando inalterati nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore, danneggiati dal fatto colposo dell'amministrazione, gli obblighi di quest'ultima, addossi su altri e quindi anche sullo stesso appaltatore, in base ad un interesse che valga a giustificarle, le conseguenze patrimoniali della responsabilità dell'Amministrazione appaltante.*

*Tale patto non contrasta infatti con la disposizione di cui all'articolo 1229 c.c., diretta ad assicurare al creditore una maggiore tutela di*

*fron­te alla responsabilità del debitore caratterizzata dal dolo o dalla colpa grave* (1).

Con l'unico motivo del ricorso l'Azienda Autonoma delle FF.SS. denuncia la violazione dell'art. 1229 c.c., in relazione all'art. 18 del Capitolato per l'esecuzione dei lavori e forniture per conto dell'Amministrazione Ferroviaria (approvato con delibere del Consiglio d'Amministrazione del 3 maggio e 14 luglio 1922) e all'art. 9 del contratto di appalto *inter partes* del 22 ottobre 1962; e in sostanza deduce che non contrasta con l'art. 1229 c.c. ed è pienamente valido il patto tra il debitore e un terzo con il quale il primo riversi sul secondo, che abbia un interesse patrimoniale, gli oneri derivanti dalla propria responsabilità verso il danneggiato pur se questa deriva da colpa grave.

La censura è fondata.

Con la clausola di cui trattasi, inserita nel contratto di appalto stipulato con la Ditta Maspoli, l'Azienda delle FF.SS. fu esonerata « da ogni responsabilità per danni infortuni od altro che dovesse accadere all'appaltatore o al personale di questo nella esecuzione della prestazione oggetto dell'appalto a causa dell'esercizio ferroviario ». dando atto le parti, al riguardo, che « qualsiasi eventuale onere era già compreso e compensato nei corrispettivi stabiliti nel contratto anzidetto ».

La Corte di merito ha ritenuto l'invalidità della clausola sotto il profilo che si verteva, come accertato, in materia di colpa grave e che l'art. 1229 c.c. escludeva la validità del patto che eliminasse o riducesse preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave.

La questione della validità della clausola (così detta clausola di manleva) normalmente inserita nei contratti di appalto o di concessione di lavori e servizi per le FF.SS. è stata altre volte esaminata da questa Corte ed è stata sempre risolta nel senso della validità del patto che, lasciando ferma la responsabilità dell'amministrazione verso i dipendenti dell'appaltatore o del concessionario danneggiati dal fatto colposo dell'amministrazione stessa, consenta tuttavia a questa di riversare su altri e quindi anche sullo stesso appaltatore o concessionario, gli oneri derivanti dalla propria responsabilità, purché il terzo assuntore di tali oneri vi abbia un interesse, in difetto del quale il patto sarebbe nullo per mancanza o illiceità della causa (art. 1418 c.c.). In questo senso si pronunciò in una fattispecie analoga questa stessa Sezione, con la sentenza del 18 maggio 1954, n. 1580 (*Foro it.*, 1955, I, 1701) e lo stesso

(1) Giurisprudenza ormai pacifica cfr. Cass. 21 giugno 1969, n. 2211 in questa *Rassegna* 1969, I, 473; 1 ottobre 1970, n. 1756 *ivi*, 1970, I, 812 ecc.

Sull'ambito di applicazione dell'art. 1229 c.c. cfr. Cass. 17 agosto 1962, n. 2588.

indirizzo è stato confermato con altre recenti decisioni (sentenze 21 maggio 1969, n. 1779; 21 giugno 1969, n. 2211 e 1 ottobre 1970, n. 1756).

Né vi è motivo di discostarsi da questo costante indirizzo giurisprudenziale. Invero la ragione del divieto dei patti di esonero menzionati dall'art. 1229 c.c. va individuata nella finalità di assicurare al creditore una maggiore tutela di fronte alla responsabilità del debitore caratterizzata dal dolo o dalla colpa grave. Non sarebbe quindi giustificata l'estensione di quel divieto anche ai patti collaterali che lasciando inalterati nei confronti del creditore gli obblighi del debitore, permettendo a quest'ultimo di addossare ad altro soggetto le conseguenze patrimoniali della propria responsabilità.

La possibilità di addossare sul terzo una tale responsabilità armonizza del resto con un principio generale del nostro ordinamento desumibile dall'art. 1900 c.c. che ammette il patto di rivalsa sull'assicurato e dall'art. 1917 dello stesso codice (che ancor più si armonizza con la fattispecie e che consente l'assicurazione della responsabilità civile anche per fatti in cui possa individuarsi una colpa grave del danneggiante assicurato). Un simile patto di manleva non contrasta dunque con la *ratio* di cui all'art. 1229 citato, diretta a proteggere il creditore danneggiato, il quale, per effetto della clausola in esame riceve anzi una più ampia tutela, come è intuitivo.

Mentre il principio enunciato vale anche la responsabilità aquiliana (Cass. 3 luglio 1968, n. 2240) la questione di nullità della clausola di cui trattasi potrebbe poi fondatamente porsi solo per la parte in cui essa prevede l'esonero dell'amministrazione da responsabilità anche per il danno cagionato allo stesso appaltatore; poiché per quella parte la clausola incidendo direttamente sulle posizioni degli stessi contraenti non potrebbe non ricadere per i casi di dolo o di colpa grave nell'ambito di applicazione dell'art. 1229.

Ma ciò è estraneo alla fattispecie in esame. Mentre la responsabilità diretta dell'Amministrazione FF.SS. verso il lavoratore danneggiato, confermata dalla stessa Corte di merito, è fuori discussione è poi pacifico che il fatto colposo del manovratore di cui l'Amministrazione fu chiamata a rispondere cagionò danno non già all'appaltatore ma ad un suo dipendente. La domanda di regresso proposta dall'Amministrazione contro l'appaltatore traeva dunque origine e fondamento da un rapporto del tutto distinto da quello nascente dal fatto dannoso: e cioè dal rapporto in base al quale l'appaltatore, nell'ambito della propria autonomia contrattuale, si era assunto l'onere di rimborsare all'Amministrazione appaltante gli indennizzi che fossero da questa dovuti.

L'assunzione di un tale onere non è poi viziata da mancanza o illiceità della causa qualora trovi la sua contropartita e la sua giustificazione nel complesso dei vantaggi economici che l'impresa si sia

assicurata con l'aggiudicazione dell'appalto stesso e in particolare nel corrispettivo dell'appalto stesso con il quale le parti abbiano inteso compensare, nell'ambito della loro autonomia, anche quel particolare onere assunto dall'appaltatore: poiché in un caso siffatto emerge appunto quell'interesse di natura patrimoniale che rende lecito il patto sotto il profilo economico-sociale (Cass. 1 ottobre 1970, n. 1756).

L'accertamento che l'Impresa Maspoli si sia in concreto assicurata un vantaggio patrimoniale con quella clausola deve poi essere eseguito dal giudice di merito il quale, escludendo la validità del patto per un'altra ragione, non prese in esame quella questione che era stata oggetto di discussione tra le parti.

La Ditta ricorrente sostiene poi che nella specie quella clausola era nulla anche per altri motivi, come già sostenuto nelle precedenti fasi di merito (mancata approvazione per iscritto della clausola ritenuta onerosa, ecc.).

Le questioni stesse sulle quali la Corte di merito non ebbe a pronunciarsi in quanto ritenute assorbite dalla sua pronuncia restano impregiudicate, potendo le stesse essere esaminate nel giudizio di rinvio nel quale, a norma dell'art. 394 c.p.c., le parti conservano la stessa posizione processuale che avevano nel giudizio in cui fu pronunciata la sentenza di appello. — (*Omissis*).



SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (\*)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 23 ottobre 1973, n. 850 - Pres. Potenza - Est. Eboli - Bruno (avv.ti Gianfrocca e Ughi) c. O.N.I.G. (avv. Stato Siconolfi).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Giurisdizione esclusiva - Pretese patrimoniali - Atto amministrativo - Non occorre - Atto confermativo - Irrilevanza.**

**Impiego pubblico - Norme applicabili - Norma regolamentare di rinvio formale a legislazione statale - Sopravvenienza di leggi - Applicazione automatica.**

*Nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, quando si tratti di pretese dirette a far valere diritti subiettivi di contenuto patrimoniale lasciati insoddisfatti a cagione del comportamento della P. A., non esiste l'esigenza di impugnare un atto amministrativo; pertanto, ai fini dell'ammissibilità di dette controversie non rileva la circostanza della confermatività, o no, dell'atto impugnato (1).*

*Il rinvio formale ad altre norme contenuto in una legge importa che questa abbia una portata sempre valida nel tempo in relazione non solo alle norme preesistenti alla data di entrata in vigore della norma di rinvio, ma anche alle altre emanate successivamente, salvo espressa contraria disposizione legislativa. Di conseguenza, se il regolamento*

---

(1-2) La prima massima si uniforma a una giurisprudenza costante ed è esatta applicazione dei principi.

La seconda massima, anche se è da condividersi nella specie, ha necessità di una precisazione tenuto conto del regolamento dell'O.N.I.G.

La limitazione indicata nel rinvio alle norme per gli impiegati dello Stato (« in quanto applicabili »), e secondo quanto previsto dal regolamento (art. 85, reg. 3 dicembre 1950), è indice in base al quale deve escludersi che la disciplina delle carriere e degli stipendi, di volta in volta emanata per il personale dello Stato, sia applicabile ai dipendenti

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

*organico del personale di un Ente pubblico (nella specie, O.N.I.G.) richiamati, per la disciplina del rapporto con i dipendenti non di ruolo, non soltanto la norma in vigore alla data dell'effettivo rinvio formale (nella specie d.l.vo 4 aprile 1947, n. 207), ma altresì tutte le eventuali norme a quelle successive che la stessa avessero abrogato o modificato o integrato, ai fini dell'automatica estensione al personale dell'Ente della disposizione sopravvenuta (nella specie, legge 6 dicembre 1966, n. 1077) non occorre alcuna apposita delibera dell'Ente da sottoporre all'approvazione delle Amministrazioni vigilanti (2).*

(Omissis). — 1) L'eccezione d'inammissibilità del ricorso per la natura confermativa del provvedimento impugnato, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, va disattesa.

Ed invero, nella specie, la nota dell'O.N.I.G. 10 gennaio 1968 che ribadiva il diniego di concessione al Bruno della indennità di anzianità, è fondata su un completo riesame della posizione giuridica del richiedente ed ha adottato una nuova più ampia motivazione. A riguardo la giurisprudenza di questo Consiglio è da tempo consolidata (fra le tante IV Sezione, 17 aprile 1973, nn. 432 e 433). In ogni caso, poi, trattandosi di questione di carattere patrimoniale e, come tale, sottoposto ai termini della prescrizione ordinaria e non a quello di decadenza, il carattere confermativo dell'atto impugnato neppure rileverebbe, consolidato essendo l'indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato, quando si tratti di pretese dirette a far valere diritti soggettivi di contenuto patrimoniale, lasciati insoddisfatti a causa del comportamento dell'Amministrazione, non sussiste l'esigenza di impugnare

---

di tale Ente, di per sè, automaticamente, senza un apposito provvedimento emanato secondo la procedura seguita dal regolamento del personale ora in vigore.

Il significato ed il contenuto del rinvio ad altro ordinamento, previsto da un regolamento del personale di un Ente — e ciò va rilevato da un punto di vista generale — va interpretato e individuato secondo la particolare assunzione (recezione) che l'ordinamento richiamante ha inteso disporre di una norma (o complesso di norme) dell'ordinamento richiamato. Se è vero che in linea di massima la ricezione si concreta nella posizione nell'ordinamento richiamante, di norme identiche, quanto al contenuto, alle norme dell'ordinamento richiamato, sebbene da queste formalmente distinte, è anche vero che i limiti di questa ricezione possono essere vari, e di volta in volta vanno individuati e precisati. Così ad es., se la norma prevede la ricezione di un complesso di norme ben individuate contenute in una legge di cui precisa gli estremi (è il caso esaminato dalla decisione dell'Ad. plen. 7 maggio 1957, n. 6) il rinvio è da ritenersi disposto solo per quella legge, e non per altre leggi che successivamente la modifichino; se la norma rinvia

un atto amministrativo (cfr. fra le tante IV Sezione, 23 novembre 1971, n. 937).

2) Nel merito il ricorso è fondato.

È da osservare infatti che, ai sensi dell'art. 72 del Regolamento del personale dell'O.N.I.G., approvato con d.l. 3 dicembre 1960, nei confronti dei dipendenti non di ruolo dell'Ente vanno applicate le disposizioni di cui al d.l. C.P.S. 4 aprile 1947 n. 207 e successive modificazioni.

La definizione della natura di tale rinvio è determinante ai fini del decidere. Infatti il rinvio formale ad altre norme contenute in una legge, importa che questa abbia una portata sempre valida nel tempo in relazione non solo alle norme preesistenti alla data di entrata in vigore della norma di rinvio, ma anche alle altre emanate successivamente, salvo espressa contraria disposizione legislativa (cfr. A.P. 26 maggio 1959, n. 10).

Nella specie, l'art. 72 cit. del Regolamento del personale della O.N.I.G. ha richiamato non soltanto la norma in vigore alla data dell'effettuato rinvio formale, ma altresì tutte le eventuali norme a quella successive che la medesima avessero abrogato o modificato o integrato.

È quindi fuori dubbio — diversamente da quanto ritenuto dall'Ente nel provvedimento impugnato che, ai fini dell'automatica esten-

---

alle disposizioni dei dipendenti dello Stato in vigore al momento dell'emanazione del regolamento dell'Ente, le successive modifiche non possono essere automaticamente recepite (è il caso dell'art. 228, 4° comma del t.u. com. e prov. del 1934 che fissa in tal senso il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali, cfr. anche Sez. V, 14 ottobre 1973, n. 530, *Il Consiglio di Stato*, 1973, I, 1330). Ma il rinvio può anche essere più ampio: se la norma del regolamento di un Ente rinvia « al sistema delle promozioni previste per i dipendenti dello Stato » senza alcuna precisazione, la recezione riguarda il sistema delle promozioni vigente al momento dell'emanazione del regolamento, e le successive modifiche, riconoscendosi così che la disciplina delle promozioni del personale di un Ente può automaticamente mutare in corrispondenza dell'evoluzione della legislazione statale.

Ed infine se il rinvio — e così si ritorna all'esame dell'art. 85 — è disposto alle norme vigenti per gli impiegati dello Stato, « in quanto siano applicabili » al personale dell'O.N.I.G., occorre anzitutto, ed a prescindere da ogni altra indagine, accertare se quelle norme siano applicabili al personale dell'Ente, e cioè se il regolamento, nel disciplinare espressamente la carriera, le qualifiche e le funzioni, abbia, con tale normativa espressa, inteso escludere l'applicazione di norme appartenenti ad altro ordinamento perchè con esse incompatibili; nel senso, cioè, che le apposite norme espresse rendono incompatibili l'applicazione di norme diverse, escludendosi a queste ultime il rinvio. Infatti nel regola-

sione al personale dell'O.N.I.G. della sopravvenuta legge 6 dicembre 1966, n. 1077, non vi fosse alcun bisogno di apposita delibera dell'Ente da sottoporre all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro per il tesoro.

Ciò premesso, va osservato che, con la legge n. 1077 del 1966 cit. sono state estese ai dipendenti civili non di ruolo delle amministrazioni dello Stato e, in forza della predetta automatica estensione ex art. 72 del Regolamento dell'O.N.I.G., altresì al personale non di ruolo dell'Opera stessa, le norme sul trattamento di quiescenza e di previdenza vigenti per i dipendenti di ruolo.

Orbene, come già questo Consiglio ha avuto modo di affermare (par. III Sez., 5 novembre 1969, n. 1488), stante l'ampiezza con cui l'art. 1 della citata legge ha operato tale estensione, non par dubbio che sia applicabile l'art. 125 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui prevede il diritto del dipendente ad una indennità *una tantum*, ove non ricorrano le condizioni per il diritto a trattamento di quiescenza. Tale indennità del resto, ha natura sostanziale analoga alla indennità di cessazione dal servizio di cui all'art. 9 d.l. C.P.S. n. 207 del 1947, tant'è che, con l'introduzione delle nuove forme previdenziali, si prevede l'abolizione di quest'ultima (art. 3 legge numero 1077 del 1966 cit.).

Nella specie, si è quindi di fronte ad un principio contrario ed opposto a quello affermato nell'art. 9, ultimo comma del decreto del 1947,

---

mento in vigore dell'O.N.I.G. sono indicate le varie carriere direttive e le diverse qualifiche, escludendosi, con tale disciplina espressa, il rinvio alle carriere e qualifiche degli impiegati dello Stato. Nell'ipotesi ora considerata il nuovo ordinamento delle carriere dei dirigenti statali non solo non è applicabile al personale dell'Ente, ma è, per il momento, incompatibile. Potrebbe essere (in ipotesi astratta) applicabile solo se l'Opera, attraverso i suoi organi deliberanti e secondo l'inter previsto per l'emanazione del regolamento del personale, valuti la opportunità di modificare l'ordinamento delle carriere in vigore con l'emanazione di un nuovo ordinamento identico a quello dello Stato, rientrando tale facoltà nei suoi poteri discrezionali (C. Stato, Sez. V, 13 luglio 1971, n. 704, *Foro it. Rep.*, 1971, voce impiegati degli enti locali, n. 42) e tenendo conto delle disponibilità finanziarie (C. Stato, Sez. V, 19 ottobre 1971, n. 888, *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 1812), perchè — si ripete — un'applicazione automatica — in linea generale e ipotetica — deve escludersi (C. Stato, Sez. V, 5 dicembre 1962, n. 1524, *Il Consiglio di Stato*, 1969, I, 2527 in tema di miglioramenti economici dei dipendenti degli enti locali); e, infatti l'indicato sistema di applicazione è stato seguito dall'O.N.I.G., per le disposizioni contenute nei d.P.R. n. 1077 e n. 1079.

Per quanto più specificamente concerne la legge n. 748, si osserva che la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali nell'Amministrazione dello Stato, emanata in base alla legge di delega 28 ottobre 1970, nu-

secondo cui « l'indennità non è dovuta ... al personale pensionato comunque assunto in servizio civile non di ruolo », posto che l'art. 4 legge n. 1077 del 1966 esclude dalla indennità per cessazione dal servizio solo il personale assunto per periodo inferiore all'anno o con contratto di impiego provato il che, non ricorre nel caso.

D'altro canto, il Consiglio di Stato (Sez. VI, 30 novembre 1971, n. 1307), ha già avuto modo di affermare, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 27 giugno 1968, n. 75 e della legge 15 luglio 1966, n. 604 (art. 9), recante norme sui licenziamenti individuali, che ha abrogato l'art. 2120 c.c., che non può costituire motivo di esclusione dalla indennità di anzianità la circostanza che la cessazione dal servizio riguardi un incarico conferito ad un soggetto già in possesso di pensione normale diretta statale; ciò ovviamente, in considerazione della natura retributiva della predetta indennità (sancita dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza), la cui corresponsione è solo differita al momento della cessazione del rapporto.

Tale ragionamento è in via logica preceduto dalla soluzione favorevole al ricorrente che la Sezione reputa di dover dare sulla questione sollevata dalla difesa dell'ente relativa al fatto che per il disposto dell'art. 8, la legge suddetta è entrata in vigore il primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione nella G.U. e cioè il 1° gennaio 1967 data in cui il sig. Bruno è cessato dal servizio.

In proposito, la Sezione rileva che il ricorrente ha prestato servizio fino alle ore ventiquattro del 31 dicembre 1966 e che, pertanto viene a coincidere il momento della cessazione dal servizio del ricorrente con quello di inizio dell'entrata in vigore della legge n. 1077.

3) Il ricorso dev'essere pertanto accolto riconoscendosi il diritto del ricorrente alla indennità di anzianità per il periodo di servizio non di ruolo prestato presso l'O.N.I.G. fino alla data di cessazione per limiti di età. — (*Omissis*).

---

mero 775, è prevista per la carriera di detta Amministrazione, e soltanto per essa, non prevedendone il decreto n. 748 l'applicabilità ad altri Enti pubblici. E ciò perché la valutazione e la classificazione delle funzioni dirigenziali riguardano, in relazione ai particolari compiti ed alle particolari responsabilità assunte dai dirigenti statali e in relazione alla nuova struttura più ridotta, degli organi e dei quadri nella dirigenza, solo l'apparato organizzatorio dello Stato, perché il legislatore, nella nuova disciplina, ha individuato, distinto e classificato solo le attribuzioni dei funzionari dello Stato in rapporto a una nuova trasformazione degli uffici, senza alcuna possibilità di estensione all'apparato organizzatorio di altro Ente pubblico, che lo stesso legislatore non ha affatto valutato. Da tale aspetto, per le specifiche ragioni ora indicato, il d.P.R. n. 748 non riguarda, e non può riguardare, il personale dell'O.N.I.G.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 30 ottobre 1973, n. 942 - Pres. Potenza - Est. Della Nesta - Di Fava (avv. Piccardi) c. Ministero interno (avv. Stato Cosentino).

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Restitutio in integrum - Emolumenti percepiti aliunde - Detrazione - Legittimità - Riammissione in servizio dopo sospensione cautelare - Detrazione - Illegittimità.**

*Nel caso di interruzione del rapporto d'impiego, che successivamente si sia ricostituito a seguito di annullamento del provvedimento interruttivo, la P. A., nel provvedere alla restitutio in integrum, può detrarre quanto l'interessato abbia percepito a qualsiasi titolo per la attività svolta medio tempore in sede di liquidazione degli arretrati, in quanto l'impiegato, nel periodo di interruzione, può svolgere legittimamente altre attività; nel caso, invece, di sospensione cautelare dal servizio, il rapporto di impiego continua a sussistere, così come sussistono gli obblighi per l'impiegato; pertanto, nella seconda ipotesi, illegittimamente l'Amministrazione opera la detrazione, dovendo, invece, diffidare l'impiegato dall'esercitare altra attività, che egli potrebbe svolgere per la sussistenza del rapporto d'impiego anche durante il periodo di sospensione (1).*

---

(1) La massima lascia perplessi in quanto non tiene conto delle norme sul pubblico impiego che vietano il cumulo di un pubblico impiego con lo svolgimento di altra attività remunerativa; cfr. sez. IV, 16 febbraio 1971, n. 130, *Foro amm.* 1971, I, 2, 120.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 dicembre 1973, n. 1188 - Pres. Meregazzi - Est. Padellaro - Foppen Liuzzi (avv. Varvesi) c. Ministero sanità e Istituto superiore di sanità (Avv. Stato Ferri).

**Impiego pubblico - Costituzione del rapporto - Estremi - Fattispecie - Sussiste.**

**Impiego pubblico - Dipendenti Istituto superiore sanità - Situazione di incompatibilità - Diffida a farla cessare - Legittimità.**

**Impiego pubblico - Cumulo di impieghi - Divieto - E' la regola - Ammissibilità - Eccezionalità - Cessazione per incompatibilità - Legittimità - Fattispecie.**

**Impiego pubblico - Cumulo di impieghi - Cessazione del rapporto - Effetto retroattivo.**

**Impiego pubblico - Inquadramento - Requisiti - Dipendenti in stato di incompatibilità - Diniego - Legittimità.**

**Impiego pubblico - Inquadramento - Dipendenti Istituto superiore sanità - Art. 25 L. n. 775 del 1970 - Criterio di applicazione.**

**Atto amministrativo - Atto confermativo e no - Estremi e limiti - Rie-same e diversa motivazione - Non confermatività.**

**Impiego pubblico - Cumulo di impieghi - Cessazione del rapporto - Effetto retroattivo - Esclusione degli effetti economici - Recupero degli emolumenti corrisposti - Illegittimità.**

*Sussiste un rapporto di pubblico impiego ove ricorre l'effettiva continuità di prestazioni rese col vincolo della subordinazione gerarchica e con l'osservanza dell'orario di ufficio e di ogni altro dovere del pubblico impiegato; pertanto, riveste natura pubblica il rapporto di lavoro instaurato, mediante incarichi annuali, con l'Istituto superiore di sanità ai sensi della legge 6 dicembre 1964, n. 1331 (1).*

*Avuto riguardo alla natura pubblica del rapporto di lavoro instaurato mediante incarichi annuali, con l'Istituto superiore di sanità, legittimamente il predetto Ente pubblico diffida il dipendente a far cessare una situazione di incompatibilità e ad optare fra il rapporto di lavoro con l'Istituto stesso e quello esistente con altro Ente, pure di natura pubblica.*

*In materia di pubblico impiego, per principio generale, il divieto di cumulo tra due distinti rapporti costituisce la regola, mentre l'ammissione rappresenta l'eccezione, dovendo la stessa essere prevista dalla legge (sotto speciali garanzie) e in ogni caso autorizzata dalle Amministrazioni interessate; pertanto, legittimamente l'Amministrazione dichiara cessato dall'impiego il dipendente non di ruolo che si trovi nella detta situazione di incompatibilità, a nulla rilevando l'esistenza di una dichiarazione di dimissioni dal detto impiego (di molto successiva, fra l'altro, all'instaurarsi della situazione di incompatibilità), poi revocata,*

---

(1) Giurisprudenza costante. Cfr., fra le tante, V Sez. 20 giugno 1972, n. 512 e VI Sez. 27 giugno 1972, n. 381, *Il Consiglio di Stato*, 1972, I, 1043 e 1206. V. anche sul problema generale, Cass. 2 febbraio 1973, n. 324, in questa *Rassegna*, 1973, I, 369, con nota di SICONOLFI.

ove il provvedimento sia stato adottato non già sul presupposto della scelta fatta dall'interessato, ma su quello dell'esistenza (anzi, a seguito della revoca delle dimissioni, della persistenza) di un inammissibile cumulo di impieghi.

Il carattere retroattivo del provvedimento di cessazione dall'impiego per violazione del divieto di cumulo, spiega i suoi effetti giuridici nel senso che il titolo di stato di pubblico dipendente, in tale ipotesi, cessa dal momento in cui si è verificata la condizione di legge (titolarità di un nuovo rapporto d'impiego pubblico); né tale conseguenza giuridica retroattiva può ritenersi superata dalla circostanza che, di fatto, l'impiegato abbia continuato a prestare servizio per un qualche tempo.

Legittimamente l'Amministrazione nega l'inquadramento in ruolo del dipendente non di ruolo di fatto in servizio alla data di produzione della istanza relativa, ma dichiarato cessato dal servizio per incompatibilità da data antecedente di parecchi mesi.

Nei confronti dei dipendenti non di ruolo dell'Istituto superiore di sanità, assunti in forza della legge 6 dicembre 1964, n. 1331, trova applicazione, per il collocamento nel ruolo organico dell'Ente pubblico di appartenenza, non già il terzo comma, ma il sesto comma dell'art. 25 legge 28 ottobre 1970, n. 775, e quindi l'art. 2 legge 4 febbraio 1966, n. 32, ivi espressamente richiamato, per il quale gli impiegati non di ruolo assunti in conformità di specifiche disposizioni di legge, che abbiano compiuto o compiano i periodi di servizio previsti dal d.l.vo 7 aprile 1948, n. 262, sono collocati nella qualifica iniziale della carriera di ruolo organico dell'Amministrazione di appartenenza, corrispondente alla categoria dell'impiego non di ruolo cui appartengono.

Non è confermativo il provvedimento che, pur ribadendo il contenuto di un precedente atto, ciò faccia in base ad un riesame della situazione e con diversa motivazione (2).

Dalla decorrenza retroattiva, agli effetti giuridici, del provvedimento di cessazione dal servizio per cumulo di impieghi, non può farsi discendere — nel silenzio normativo al riguardo — analoga decorrenza anche agli effetti economici; pertanto, in tale ipotesi, illegittimamente l'Amministrazione dispone il recupero delle somme percepite dal dipendente dalla data di decorrenza della cessazione dal servizio fino alla data in cui il servizio venne di fatto prestato, dovendosi ammettere l'esistenza di un indebito arricchimento della pubblica amministrazione derivante dall'utilità conseguita dalla stessa attraverso l'utilizzazione dell'opera regolarmente svolta dall'impiegato.

---

(2) Cfr., fra le tante, V Sez. 21 novembre 1972, n. 925, in questa *Rassegna*, 1972, I, 2037.



CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1296 - Pres. Potenza - Est. Pianese - Rubino (avv.ti Orlando Cascio e Lopez) c. Ministero lavori pubblici e Presidenza Consiglio dei ministri (Avv. Stato Ciardulli).

**Atto amministrativo - Atto politico - Nozione.**

**Professioni - Ingegnere e architetto - Incarichi relativi ad opere pubbliche - Esclusione - Direttiva del Consiglio dei Ministri - Non è atto politico.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso - Interesse all'impugnazione - In tema di atto a contenuto generale - Direttiva del Consiglio dei ministri - Fattispecie - Carenza di interesse.**

*Il carattere politico di un atto — come tale sottratto alla giurisdizione del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 31 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 — deve essere desunto esclusivamente dalla sua causa obiettiva, che attiene a superiori esigenze di ordine generale, riferentisi alla direzione suprema dello Stato nella sua unità, che ha lo scopo di tutelare, in situazioni contingenti, gli interessi della generalità e delle istituzioni fondamentali dello Stato, in situazioni cioè eccezionali che possano turbare la vita del Paese e il funzionamento dell'ordine interno e internazionale (1).*

*Ai fini di cui all'art. 31 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, non può essere considerato atto politico la direttiva — del resto non estrinsecata in formale delibera — con la quale il Consiglio dei ministri, nel quadro delle misure da adottare in relazione alla gravissima situazione urbanistico-edilizia determinatasi in un Comune capoluogo di provincia, stabilisce che si provveda all'esclusione, da parte dell'Amministrazione e degli Enti pubblici, da incarichi di progettazione, direzione e collaudazione di opere pubbliche dei professionisti autori di progetti o direttori di lavori nel Comune predetto, la cui esecuzione abbia dato luogo a violazioni dei regolamenti di igiene ed edilizio del Comune stesso o della legislazione urbanistica, edilizia e della tutela del paesaggio (2).*

*La direttiva del Consiglio dei ministri alle Amministrazioni dello Stato — che non sia neppure concretata in un atto amministrativo formale —, intesa a sollecitare i poteri di competenza degli organi ed Enti pubblici (nella specie, in ordine alla esclusione da incarichi di*

(1) Cfr. G. GUGLIELMI, *Gli atti politici. L'art. 31 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 e la Costituzione Repubblicana*, in *Studi Scaduto*, 1971, IV, 405.

(2) Cfr. IV Sez. 11 maggio 1966, n. 344 e 2 luglio 1969, n. 304, *Il Consiglio di Stato*, 1966, I, 897; 1969, I, 1090.

*progettazione, direzione e collaudazione di opere pubbliche dei professionisti autori di progetti o direttori dei lavori in un Comune, la cui esecuzione, in spregio a norme di legge o di regolamento, abbia provocato nel Comune stesso una gravissima situazione urbanistico-edilizia), pel suo carattere generale e indeterminato, non è idonea a produrre la lesione diretta e immediata di posizioni giuridiche subiettive; pertanto, è inammissibile il ricorso giurisdizionale proposto in via autonoma contro la direttiva stessa (3).*

(3) Giurisprudenza costante sulla non impugnabilità degli atti interni della P. A.; cfr., fra le tante, VI Sez. 24 ottobre 1972, n. 617, *Il Consiglio di Stato*, 1972, I, 1783.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1301 - Pres. Merzaggi - Est. Eboli - Mazzi ed altri (avv. Martuscelli) c. Ministero difesa (Avv. Stato Ferri).

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Lavoro straordinario - Compenso - Diversità di trattamento - Illegittimità - Fattispecie.**

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Prescrizione - Decorrenza - Art. 2 r.d.l. n. 295 del 1939 - Atto discrezionale - Decorrenza dalla comunicazione dell'atto.**

*Nel caso in cui la pubblica amministrazione abbia fatto uso della facoltà spettante di modificare l'orario di ufficio nell'interesse del servizio, stabilendo per un certo tipo di mansioni un orario giornaliero di sei ore, con obbligo peraltro dello svolgimento di una settima ora retribuita come lavoro straordinario, illegittimamente essa distingue nella decorrenza di tale retribuzione straordinaria tra uno od altro ufficio o reparto, fissando un dies a quo predeterminato per l'attribuzione del detto compenso solo per alcuni uffici, ove risulti incontestabilmente l'obiettivo identità sia degli uffici che delle mansioni in essi svolte. (Nella specie, è stata limitata la retrodatazione del detto compenso per gli impiegati tecnici e amministrativi in servizio presso l'arsenale militare marittimo di La Spezia, rispetto allo stesso personale in servizio presso gli altri arsenali militari).*

Ai sensi dell'art. 2 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, la prescrizione biennale ivi prevista (applicabile sia nel caso di mancata corresponsione degli assegni che in quello di corresponsione in misura inferiore a quella dovuta) decorre dal giorno in cui il provvedimento sia portato,

*a norma delle disposizioni vigenti, a conoscenza dell'interessato, ove il diritto a percepire un determinato assegno da parte del dipendente statale sia sorto soltanto a seguito di un atto discrezionale della pubblica amministrazione (1).*

(1) Cfr. IV Sez. 30 marzo 1971, n. 358, *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 423 e giurisprudenza ivi richiamata.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1307 - Pres. Meregazzi - Est. Buscema - Vecchi (avv. Dallari) c. Prefetto di Bologna (Avv. Stato Bronzini) e Comune di Bologna (avv. ti Ballemini e Guidoboni).

**Giustizia amministrativa - Termine per l'impugnazione - Conoscenza piena - Deposito di documenti in altro giudizio - Non implica piena conoscenza.**

**Edilizia popolare ed economica - Piani ex l. n. 167 del 1962 - Aree acquisibili - Aree al di fuori degli appositi comprensori - Acquisibilità.**

**Edilizia popolare ed economica - Piani ex l. n. 167 del 1962 - Criteri e principi generali - Omessa valutazione di situazioni pregresse - Legittimità.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione - Edilizia popolare ed economica - Normativa ex T.U. n. 1165 del 1938 anzichè ex t.u. l.n. 167 del 1962 - Legittimità.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione - Edilizia popolare ed economica - Art. 46 t.u. n. 1165 del 1938 - Omessa acquisizione pareri degli organi del Ministero LL.PP. - Legittimità.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione - Termini - Proroga - Legittimità - Condizione.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione - Termini - Proroga - Dovuta ad adempimenti del perito - Legittimità.**

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione - Termini - Proroga - Motivazione - Fattispecie - Legittimità.**

*Se è vero che il deposito in cancelleria in un documento, prodotto in causa dopo la costituzione in giudizio delle parti, vale come comunicazione alla controparte, ai sensi del combinato disposto dell'art. 170*

ultimo comma c.p.c. e dell'art. 87 disp. att. dello stesso codice; tuttavia tale forma speciale di comunicazione, prevista in deroga alle regole ordinarie (salvo che la legge o il giudice non dispongano altrimenti), essendo rivolta al difensore — coerentemente al principio che la parte è presente nel processo, per quale sia stata rilasciata la procura, a mezzo di quello —, limita i propri effetti nell'ambito del procedimento in corso e quindi per l'eventuale espletamento dell'attività processuale ad esso inerente; pertanto, il deposito in cancelleria o lo scambio di comparse e di memorie tra i difensori non può ritenersi sufficiente a dimostrare la piena conoscenza nel soggetto interessato di un atto in esse trascritto ai fini della decorrenza del termine utile per l'inizio di un distinto giudizio, che dovrebbe instaurarsi per di più davanti ad una magistratura diversa da quella ordinaria (1).

Tranne i casi in cui una precisa disposizione di legge, a carattere settoriale o particolare, imponga che le costruzioni di case popolari ed economiche debbano essere realizzate nell'ambito del relativo piano di zona, deve ritenersi ammissibile, per i Comuni dotati di detto piano, l'acquisizione coattiva di aree da destinare all'edilizia popolare poste al di fuori dei comprensori appositamente predisposti (2).

Scopo fondamentale della legge 18 aprile 1962, n. 167, concernente la formazione dei piani delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, è quello di favorire l'acquisizione di aree fabbricabili da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, in relazione alle esigenze di settore e tenuto conto del suo prevedibile sviluppo per un decennio; pertanto, legittimamente l'Amministrazione comunale, in sede di adozione del piano di zona, non tiene conto delle realizzazioni pregresse (realizzate su un terreno posto al di fuori del piano adottato), che, attenendo ad analoghe esigenze già concretamente soddisfatte, costituiscono un elemento di per sé estraneo alla valutazione dei bisogni prevedibili, proiettati cioè nel futuro, dell'edilizia popolare (3).

La legge 18 aprile 1962, n. 167, in quanto intesa esclusivamente alla formazione dei piani delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, secondo un criterio razionale del loro armonico inserimento nella struttura della città ai fini di un ordinamento sviluppo urbanistico, non regola l'intera materia di tale tipo di edilizia, ma appronta, rispetto al t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, un ulteriore strumento organico, preordinato alla soddisfazione di quel medesimo interesse generale, già individuato e perseguito dalla precedente normativa risalente agli inizi del secolo; pertanto, non potendosi la legge n. 167 del 1962 cit. ritenere

---

(1-8) Cfr. Cass. 19 ottobre 1970, n. 2087, *La Settimana giuridica*, 1970, II, 2022.

*completamente incompatibile con l'intera gamma della precedente legislazione sugli istituti e i procedimenti relativi alle costruzioni economiche e popolari e, in particolare con il t.u. n. 1165 del 1938 cit., nel caso in cui il Comune abbia agito, ai predetti fini e per eccezionali e comprovate esigenze di interesse pubblico, al di fuori e indipendentemente dal piano di zona, legittimamente viene promossa l'espropriazione per p.u. di aree non ricomprese nel piano e la relativa dichiarazione di pubblica utilità delle opere viene emessa dal Prefetto, in applicazione della normativa contenuta nel titolo III del richiamato t.u. n. 1165 del 1938 (4).*

*L'art. 46 t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare ed economica, pur operando un rinvio alla legge 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modificazioni, prevede, in deroga alla disciplina generale, alcune eccezioni, con le quali si fissa la competenza del Prefetto (salvo che vi sia concorso o contributo dello Stato) in ordine sia all'approvazione preventiva dei progetti di case popolari ed economiche, sia alla relativa dichiarazione di pubblica utilità agli effetti dell'esproprio dei terreni necessari alla loro costruzione, disponendo che l'indennità di espropriazione venga determinata nella misura di cui agli artt. 12 e 13 legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento della Città di Napoli; pertanto, nel procedimento di espropriazione di aree non comprese nel piano delle zone da destinare all'edilizia popolare ed economica, il Prefetto, che abbia pronunciato la dichiarazione di pubblica utilità in conformità all'art. 46 t.u. n. 1165 del 1938, non è tenuto a sentire il preventivo parere degli organi consultivi del Ministero dei lavori pubblici, previsto dall'art. 8 legge 18 aprile 1962, n. 167 e dell'art. 17 d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534 (5).*

*È legittima la proroga del termine per il compimento delle espropriazioni, ove risultino la completa esecuzione delle opere e la loro effettiva destinazione ai fini perseguiti dal legislatore al momento di adozione del provvedimento di proroga anteriormente alla scadenza del termine originario (6).*

*Nel sistema della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, il reperimento dei fondi necessari appare in un primo momento limitato all'indennità offerta all'espropriato, la cui sufficienza in rapporto alla divisata espropriazione è sindacabile dal giudice amministrativo solo se la sua entità rispetto al fine sia talmente esigua da far supporre il perseguimento di scopi diversi da quelli dichiarati, mentre, in caso di disaccordo tra proprietario ed espropriante, è possibile procedere al finanziamento dell'eventuale maggiore spesa solo quando il perito giudiziale la abbia determinata nel suo esatto ammontare; pertanto, è legittima la proroga del termine per il compimento delle espropriazioni motivata con la circostanza — non imputabile a fatto dell'espropriante — che sia reso necessario un supplemento di perizia (con infruttuoso decorso di una parte*

*del tempo riservato al compimento delle espropriazioni) per non avere il perito nominato dal Tribunale adottato i criteri previsti dalla normativa applicabile (nella specie, L. 15 gennaio 1885 n. 2892) (7).*

*Le somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti in funzione di indennità di espropriazione soggiacciono non già alla prescrizione ordinaria prevista dall'art. 2946 c.c., ma al termine trentennale di cui all'articolo 18 t.u. 2 gennaio 1913 n. 453, fatto salvo dal disposto dell'art. 248 ultimo comma Disp. att. e trans. c.c. (8).*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 12 ottobre 1973, n. 668 - Pres. Lugo - Est. Calabrò - Lotti (avv. Guarino) c. Ospedale civile S. Maria di Terni (n.c.), Gerri (avv. Barillaro) e De Bonis ed altri (n.c.).

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario - Alternatività - Impugnazioni di atti distinti di uno stesso procedimento - Inapplicabilità del principio.**

**Enti pubblici - Ente ospedaliero - Deliberazione - Presenza e voto consultivo del Direttore sanitario - Finalità - Evidenziazione nel verbale della riunione - Necessità.**

**Atto amministrativo - Atto collegiale - Composizione del Collegio - Incompatibilità - Prevale sul titolo o dovere di partecipazione o di assolvimento di funzione.**

**Impiego pubblico - Concorso - Commissione giudicatrice - Composizione - Partecipazione di membro incompatibile - Partecipazione al concorso senza obiezioni - Acquiescenza.**

**Impiego pubblico - Concorso - Criteri di massima - Predeterminazione - Verbalizzazione - Distinta della valutazione dei titoli.**

**Impiego pubblico - Concorso - Concorso per titoli ed esami - Criteri di massima - Previsione di basso punteggio per i titoli rispetto agli esami - Illegittimità.**

**Impiego pubblico - Concorso - Titoli - Valutazione - Servizio prestatto - Periodi di aspettativa - Detrazione - Differenza tra aspettativa per famiglia o per salute o servizio militare.**

*Nel caso di ricorso giurisdizionale e di ricorso straordinario proposti contro atti amministrativi distinti, ancorché collegati in uno stesso*

procedimento, non trova applicazione il principio dell'alternatività, sancito dall'art. 34, secondo comma, t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 (1).

La norma dell'art. 22 r.d. 30 settembre 1938, n. 1631 (confermata nell'art. 4, legge 27 marzo 1969, n. 128), secondo la quale le deliberazioni delle Amministrazioni ospedaliere devono essere adottate con l'intervento e col voto consultivo del Direttore sanitario, non ha un valore meramente formale, ma mira, invece, a garantire la partecipazione del Direttore sanitario predetto e richiede l'evidenziazione nel verbale della riunione del parere da lui espresso, essendo tale verbalizzazione necessaria per assicurare la partecipazione stessa (2).

L'incompatibilità che osta alla partecipazione ad un determinato organo collegiale nello svolgimento di una determinata funzione prevale sul titolo e sullo stesso dovere di partecipazione e di assolvimento della funzione, che ne restano impediti (3).

La partecipazione ad un concorso senza nulla obiettare circa la presenza di un membro della Commissione giudicatrice che possa trovarsi in stato di incompatibilità importa acquiescenza del concorrente a tale situazione, la quale, quindi, non può essere denunciata per la prima volta in sede giurisdizionale come vizio del procedimento (4).

Nei concorsi pubblici non è necessario che la predeterminazione dei criteri di massima sia fatta in un verbale distinto da quello relativo alla valutazione dei candidati, essendo sufficiente che risulti con chiarezza che la fissazione dei criteri ha preceduto la valutazione dei titoli dei singoli concorrenti (5).

Nei concorsi per titoli ed esami a posti di pubblico impiego (nella specie a posti di sanitario ospedaliero), è illegittimo il criterio di massima che prevede un punteggio estremamente basso per i titoli di servizio che è ragionevole pretendere in relazione al posto cui si concorre con la conseguenza di portare, in concreto, ad una minima utilizzazione del punteggio relativo alla categoria dei titoli di servizio rispetto a quello assegnato per le prove di esame (6).

Nei concorsi a posti di pubblico impiego, nella valutazione del servizio prestato, è necessario detrarre dall'anzianità il periodo di tempo trascorso in aspettativa per motivi di famiglia; ove, invece, trattasi di aspettativa per motivi di salute o per servizio militare rientra nella discrezionalità della Commissione (senza obbligo di motivazione) tener conto o meno dei relativi periodi (7).

---

(1-7) Cfr. V Sez., 10 luglio 1973, n. 609, *Il Consiglio di Stato* 1973, I, 1072, ed ulteriore giurisprudenza ivi richiamata; V Sez. 15 dicembre 1970, n. 1151, ivi, 1970, I, 2276.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 30 ottobre 1973, n. 779 - Pres. Lugo - Est. Merenda - Soc. Immobiliare Marivi di Trani (avv.ti Venanzi e Di Stefano) c. Comune di Cinisello Balsamo (avv. Lorenzoni).

**Edilizia - Licenza di costruzione - Variante - Modifiche sostanziali - Non è tale - Stesso numero della prima licenza - Irrilevanza.**

**Edilizia - Licenza di costruzione - Decadenza - Per omessa ultimazione dei lavori in termine - Ordinanza di sospensione dei lavori non seguita da provvedimenti definitivi - Non sospende il termine.**

**Edilizia - Licenza di costruzione - Decadenza - Rilascio di nuova licenza - Osservanza delle norme sopravvenute - Necessità.**

**Edilizia - Programma di fabbricazione - Contenuto normativo.**

**Edilizia - Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento d'ufficio - Interesse pubblico - Motivazione circostanziata - Quando occorre.**

**Edilizia - Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento d'ufficio - Interesse pubblico - Opera appena iniziata - Non occorre interesse qualificato.**

*Non può parlarsi di variante ad una licenza di costruzione, ma si è in presenza di nuova licenza, quando le modifiche previste dal nuovo progetto approvato sono sostanziali e non di limitata consistenza o di scarso valore, a nulla rilevando che la nuova licenza porti lo stesso numero della precedente (1).*

*L'ordinanza di sospensione dei lavori non seguita da provvedimenti definitivi entro un mese dalla notificazione non sospende il termine di decadenza entro il quale, ai sensi dell'art. 10 legge 6 agosto 1967 n. 765, i lavori di costruzione autorizzati devono essere completati (2).*

*In caso di decadenza di una licenza di costruzione, l'Amministrazione comunale, nel rilasciare una nuova licenza, deve tener conto delle norme sopravvenute (3).*

*Il programma di fabbricazione, anche se per la sua natura regolamentare non può imporre tutti i vincoli che possono essere stabiliti*

---

(1-5) La decisione non può condividersi nelle ultime due massime, che urtano contro i principi sull'annullamento che è legittimo se è giustificato da un interesse pubblico (specifico), a prescindere dalla situazione di fatto esistente (realizzazione o meno della costruzione): cfr. Sez. VI, 23 novembre 1971, n. 931, *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 2284.



col piano regolatore, può, tuttavia, prescrivere la tipologia per le varie zone e stabilire i limiti inerenti alla destinazione edilizia, a norma dell'art. 34 legge 17 agosto 1942, n. 1150.

*L'interesse pubblico all'annullamento di una licenza di costruzione richiede una particolare dimostrazione solo quando sulla base dell'atto annullando si sia costituita una situazione pratica rilevante (4).*

*In materia edilizia, l'interesse pubblico all'annullamento di una licenza di costruzione deve essere espresso quando sulla base della licenza sia stata realizzata, in tutto o in parte, una costruzione, che dovrebbe poi essere eliminata, mentre non occorre quando la realizzazione del progetto si sia arrestata all'inizio, senza aver dato luogo ad un'opera per la cui conservazione si possa riconoscere un interesse apprezzabile (5).*

(Omissis). — I motivi dedotti dalla ricorrente sono infondati ed il ricorso pertanto va respinto.

Il Collegio osserva innanzitutto che il provvedimento impugnato è stato emanato in base al principio dell'autotutela ed in applicazione dell'art. 32 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 e pertanto non è fondata l'eccezione di violazione dell'art. 55 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383; anzi il provvedimento del 18 marzo 1971 richiama espressamente il principio di autotutela della pubblica amministrazione e non contiene nessun elemento che possa indurre a ritenere che l'emanazione sia avvenuta con riferimento a provvedimenti contingibili ed urgenti.

In secondo luogo è da ritenere che la licenza del 1° luglio 1969 debba essere considerata non una variante al precedente progetto, bensì una vera e propria nuova licenza per i seguenti motivi:

a) Il nuovo progetto approvato contiene la previsione di opere edilizie completamente nuove rispetto al progetto originario. Basti considerare che non solo vi è un arretramento nella via Pelizza da Volpedo di oltre 10 metri, ma è previsto nel corpo di fabbrica prospiciente la suddetta strada un diverso spessore e complessivamente si prevedono diverse lunghezze, diverse volumetrie, differenti superfici coperte, diverse densità edilizia sia territoriale che fondiaria, diverso rapporto di copertura ed anche una notevole diversità di disegno tra i due progetti.

Non si può pertanto parlare di modifiche qualitative e quantitative di limitata consistenza e di scarso valore relative ad uno o più particolari condizioni che questo consesso ha richiesto per qualificare un atto autorizzativo, variante (C.d.S. V Sez., 29 febbraio 1971 n. 128, C.d.S. V Sez., 29 ottobre 1971 n. 951 - C.d.S. V Sez., 26 settembre 1969 n. 1013).

Le modifiche previste nel nuovo progetto sono invece sostanziali ed influente è il fatto che la nuova licenza porti lo stesso numero della precedente, essendo avvenuto ciò per semplice riferimento di archivio e in ogni caso non potendo questo riferimento ritenersi determinante per qualificare la reale situazione di fatto.

b) La vecchia licenza del 1962 va considerata decaduta per mancata utilizzazione. Infatti dopo un primo avvio dei lavori, nel 1965 la soc. Marini ha sospeso l'attività facendo trascorrere un notevole lasso di tempo senza mettersi in condizione di ottemperare alla norma contenuta nel penultimo comma dell'art. 10 della legge cosiddetta ponte (n. 765 del 1967), che prevede la decadenza delle licenze in contrasto con le nuove previsioni urbanistiche se i lavori non sono completati entro tre anni dalla data di inizio. Né è sostenibile la tesi della ricorrente, secondo la quale l'ordinanza di sospensione dei lavori emanata dal sindaco il 18 giugno 1965 sarebbe interruttiva dei termini predetti. L'ordinanza di sospensione, infatti, a norma dell'art. 32 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, cessa di avere efficacia se dopo un mese dalla sua notifica non viene seguita da provvedimenti definitivi; non essendo stato emanato nessun provvedimento definitivo ed avendo pertanto cessato di avere efficacia l'ordinanza, la ricorrente avrebbe dovuto riprendere i lavori, se voleva non incorrere nella decadenza; la ricorrente non ha invece ripreso l'attività edilizia, probabilmente perché intendeva ormai realizzare un diverso progetto, che è stato poi approvato dalla seconda licenza.

Trattandosi dunque di nuova licenza essa era soggetta sia alle disposizioni contenute nel programma di fabbricazione, sia alle norme contenute nell'art. 17 della legge n. 765 del 1967, che erano già in vigore al momento della concessione. L'autorità comunale perciò aveva il dovere di tenere conto e della nuova destinazione urbanistica della zona in cui ricadeva la costruzione in oggetto e delle limitazioni volumetriche che erano portate dalla nuova legge ad un massimo di 3 mc/mq. La ricorrente, afferma che il programma di fabbricazione non è equiparabile al piano regolatore ai fini delle imposizioni e delle limitazioni ed il collegio osserva che (a prescindere dal fatto che in ogni caso doveva tenersi conto del rapporto volumetrico stabilito dall'art. 17 della legge urbanistica n. 765 del 1967) il programma di fabbricazione, anche se per la sua natura regolamentare non può imporre tutti i vincoli che possono essere stabiliti col piano regolatore, può tuttavia prescrivere tipologia per le varie zone e stabilire i limiti inerenti alla destinazione edilizia, a norma dell'art. 34 della legge urbanistica n. 1150 del 1942.

L'interesse pubblico all'annullamento, che non sarebbe indicato nell'atto impugnato, richiede una particolare dimostrazione soltanto quando sulla base dell'atto impugnato si sia costituita una situazione

pratica rilevante, dovendosi in questo caso stabilire se sussista un interesse pubblico adeguato a determinare il sacrificio di quella situazione. In materia edilizia, l'interesse pubblico all'annullamento di una licenza edilizia deve essere espresso quando sulla base della licenza edilizia sia stata realizzata in tutto o in parte una costruzione, che dovrebbe essere eliminata, ma quando, come nella specie, la realizzazione del progetto edilizio si sia arrestata all'inizio, senza aver dato luogo a un'opera, per la cui conservazione si possa riconoscere un apprezzabile interesse, non può ritenersi necessaria la specificazione dell'interesse pubblico della comunità all'osservanza dell'ordine urbanistico.

Non può essere dubbia la ragione urbanistica e igienica di impedire un insediamento residenziale in piena zona industriale. Basta dare uno sguardo alle fotografie esibite dall'Amministrazione resistente per rendersi conto della somma inopportunità di un edificio, destinato a civile abitazione, sistemato nel centro di una zona tutta occupata da opifici industriali.

Il collegio ritiene pertanto che il ricorso vada respinto. —  
(*Omissis*).

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 13 novembre 1973, n. 833 - Pres. Lugo - Est. Catalozzi - Impresa Brunelli (avv. De Luca) c. Prefetto di Cosenza (avv. Stato Sernicola).**

**Tribunali regionali amministrativi - Atto non definitivo - Ricorso gerarchico - Ricorso ai tribunali - Ammissibilità.**

**Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Disciplina prevista dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 - Carattere innovatore - Ricorsi pendenti all'entrata in vigore di altra disciplina - Applicabilità.**

**Regione - Regioni a statuto ordinario - Trasferimento delle funzioni - Materia urbanistica - Ricorso preposto al Ministero attraverso ordinanza di salvaguardi - Trasferimento delle funzioni - Carenza del potere di decidere il ricorso da parte del Ministero.**

*La disposizione dell'art. 20 l. 6 dicembre 1971, n. 1034 — che ha reso facoltativo la proposizione del ricorso gerarchico e che consente di gravarsi in s.g. avverso l'atto non definitivo nonostante la presentazione del ricorso stesso, purché l'autorità adita non abbia comunicato la propria de-*

cisione entro il termine di 90 giorni — è applicabile solo ai giudizi pendenti dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali e non anche ai giudizi sottoposti alla cognizione in un'unica istanza del Consiglio di Stato, attesa la diversità del sistema di tutela del doppio grado di giurisdizione, introdotto in via generale con la istituzione dei Tribunali stessi (1).

La disposizione dell'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 — in base alla quale il silenzio-rigetto sul ricorso gerarchico si forma mediante la semplice inerzia dell'organo amministrativo adito protrattasi per il periodo di giorni novanta, senza necessità di alcuna diffida — ha carattere innovativo, e, come tale, è applicabile, in mancanza di contraria norma, a tutte le impugnative gerarchiche non ancora definite al momento della sua entrata in vigore (1° febbraio 1972) (2).

Per effetto dell'art. 1 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 — che, in attuazione della VIII disposizione transitoria della Costituzione, ha trasferito alla Regione a Statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia urbanistica, il Ministero dei LL.PP. è stato privato, a decorrere dal 1° aprile 1972 (art. 1 d.l. 28 dicembre 1971 n. 1121, convertita nella legge 25 febbraio 1972 n. 15), del potere di decidere i ricorsi gerarchici in precedenza proposti avverso le ordinanze di salvaguardia adottate dal Prefetto ai sensi della legge 3 novembre 1952 n. 1902 (3).

(Omissis). — Il ricorso che investe sia l'ordinanza del Prefetto di Cosenza, 27 luglio 1971, n. 1654, contenente l'intimazione alla Società a responsabilità limitata Impresa Brunelli e Fiordalisi a sospendere, per ragioni di salvaguardia del piano regolatore generale *in itinere*, i lavori di costruzione di un edificio ad uso di civile abitazione, nel locale viale della Repubblica, autorizzati con licenza sindacale 1° luglio 1966, n. 89, sia l'asserito silenzio — rigetto del Ministro dei Lavori Pubblici circa il gravame gerarchico, prodotto dalla medesima il 27 agosto 1971, contro l'ordinanza stessa — è inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza dell'adito Consiglio i provvedimenti cautelari adottati dal Prefetto, ai sensi della legge 3 novembre 1952, n. 1902, costituiscono atti non definitivi e, quindi, sono suscettibili di impugnativa non direttamente in questa sede giurisdizionale, ma soltanto dinanzi al Ministro dei Lavori Pubblici (v. Sezione V, 14 luglio 1967, n. 982; id. 27 aprile 1971, n. 403; Sezione IV, 21 marzo 1972, n. 212; id. 4 luglio 1972, n. 629; id. 29 settembre 1972, n. 817).

Va osservato, inoltre che la possibilità — riconosciuta dall'ordinamento giuridico — di invocare la tutela giurisdizionale in caso di silenzio tenuto dalla competente Autorità Amministrativa sul ricorso gerarchico

---

(1-3) Massime esatte e di notevole interesse.

ad essa proposto contro uno degli atti sopra specificati, era subordinata, anteriormente al 1° febbraio 1972, tra l'altro, alla notificazione della diffida prevista dall'art. 5 del t.u. 3 marzo 1934, n. 383, cioè ad una formalità rivolta a qualificare il silenzio e ad equipararlo, per esigenze processuali, ad una pronuncia di reiezione.

Nella specie, tale essenziale adempimento non è stato compiuto dalla parte istante.

Né, al fine di ritenere inammissibile l'impugnazione in questa sede del provvedimento prefettizio 27 luglio 1971, n. 1654, a causa del silenzio mantenuto dal Ministro dei Lavori Pubblici sul citato ricorso gerarchico del 27 agosto 1971, giova richiamarsi agli artt. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Infatti, la prima di dette norme — che ha reso facoltativa la proposizione del ricorso gerarchico e che consente di gravarsi in sede giurisdizionale avverso l'atto non definitivo, nonostante la presentazione del ricorso in questione, purché l'Autorità superiormente adita non abbia comunicato la propria decisione all'interessato entro il termine di 90 giorni — è applicabile solo ai giudizi pendenti dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali e non anche ai giudizi — come quello in esame — sottoposti alla cognizione in unica istanza del Consiglio di Stato, attesa la diversità del sistema di tutela del doppio grado di giurisdizione, introdotto in via generale con la istituzione dei Tribunali stessi.

Quanto all'altra disposizione — in base alla quale il silenzio-rigetto sul ricorso gerarchico si forma mediante la semplice inerzia dell'organo amministrativo cui spetta di provvedere in sede contenziosa, protrattasi per il periodo di novanta giorni, senza necessità di alcuna diffida — occorre rilevare che tale precetto innovativo, sicuramente applicabile, in mancanza di una contraria previsione legislativa, a tutte le impugnative gerarchiche non ancora definite al momento della sua entrata in vigore (1° febbraio 1972), non rende ammissibile il presente ricorso giurisdizionale. Ciò perché il Ministero dei Lavori Pubblici, per effetto dell'articolo 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 — che, in attuazione della VIII disposizione transitoria della Costituzione, ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia urbanistica — è stato privato, a decorrere dal 1° aprile 1972 (art. 1 del d.l. 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15), ossia prima che scadesse (2 maggio 1972) il menzionato termine di 90 giorni dalla data di operatività del d.P.R. n. 1199 del 1971, del potere di decidere il ricorso gerarchico prodotto il 27 agosto 1971 dalla Società Brunelli e Fiordalisi contro l'ordinanza prefettizia di salvaguardia.

Non susiste, quindi, sotto alcun profilo, il censurato silenzio-rigetto del Ministro dei Lavori Pubblici. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 19 ottobre 1973, n. 358 - Pres. Tozzi - Est. Urciuoli - Scuotto (avv. Lubrano) c. Opera nazionale orfani di guerra (avv. Stato-Onufrio).

**Guerra - Orfano di guerra - Qualifica - Requisiti - Rapporti col dante causa - Criterio di individuazione.**

*In base all'art. 1 legge 13 marzo 1958 n. 365 — il quale considera orfani di guerra tutti coloro il cui genitore esercente la patria potestà sia morto o venuto a mancare o divenuto permanentemente inabile per qualsiasi proficuo lavoro per fatto di guerra o per altro evento che dia titolo a pensione o ad assegno di guerra — a prescindere dalla considerazione che la disposizione si limita soltanto ad indicare il rapporto che deve intercorrere tra il richiedente ed il soggetto colpito da morte o da invalidità, sta di fatto che anche a voler ammettere che il riferimento all'esercizio della patria potestà importi il requisito della minore età, il relativo accertamento deve essere fatto per il figlio dell'invalido con riferimento al momento dell'evento invalidante e non già a quello successivo dell'attribuzione del diritto a pensione, atteso che la concessione della pensione ha carattere ricognitivo e non costitutivo (1).*

(Omissis). — Il dott. Francesco Scuotto, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il provvedimento con il quale l'Opera nazionale per gli orfani di guerra gli ha negato il riconoscimento della qualifica di orfano di guerra, che in un primo tempo gli era stata accordata in relazione ad un evento invalidante del di lui genitore verificatosi durante il conflitto 1940-45 e per il quale era stata poi concessa all'interessato la pensione di invalidità di prima categoria.

Il provvedimento impugnato è stato determinato essenzialmente dalla considerazione che il ricorrente non era più minorenne alla data (24 aprile 1952) in cui era stata concessa la pensione al di lui genitore. Fondatamente rileva però il ricorrente che sia nella normativa che specificatamente si riferisce ai figli degli invalidi di guerra sia in quella relativa agli orfani di guerra in senso stretto non è dato rinvenire alcuna disposizione che richieda la minore età del figlio del soggetto colpito dall'evento dannoso al momento in cui interviene il riconoscimento dell'evento stesso. Infatti:

1) l'art. 1 della legge 13 marzo 1958 n. 365, considera orfani di guerra « tutti coloro dei quali il genitore che esercitava la patria

---

(1) Massima esatta.

potestà... sia morto o venuto a mancare o divenuto permanentemente inabile a qualsiasi proficuo lavoro per fatto di guerra o altro evento che dia titolo a pensione o ad assegno di guerra »;

2) l'art. 7 dello stesso provvedimento legislativo considera orfani di guerra i figli di coloro che sono divenuti inabili al lavoro in seguito a lesioni ed infermità per servizio, o, comunque, per violenze subite purché concepiti prima del fatto che ha prodotto l'inabilità dal genitore e siano riconosciuti da esso;

3) l'art. 8 della legge 2 aprile 1968 n. 482, sulle assunzioni presso le Pubbliche amministrazioni e le aziende private, prevede che hanno diritto al collocamento obbligatorio « i figli e la moglie di coloro che siano divenuti permanentemente inabili a qualsiasi lavoro per fatto di guerra e per servizio o per lavoro »;

4) l'art. 7 della legge 28 luglio 1971 n. 585, contenente nuove provvidenze in materia di pensioni di guerra, equipara i figli degli invalidi di prima categoria agli orfani di guerra, anche se lo stato di figlio sia stato conseguito posteriormente all'evento invalidante;

5) con il successivo art. 23 della stessa legge n. 585 sono state poi abrogate tutte le disposizioni contrarie o comunque con essa non compatibili, così che se anche fosse esistito il principio invocato dall'ONOG esso dovrebbe ritenersi in ogni caso abrogato.

L'Opera nazionale degli orfani fonda la sua diversa interpretazione delle norme in questione sulla dizione dell'art. 1 della legge n. 365 del 1958, ritenendo che l'esercizio della patria potestà implichi la minore età. Senonché, a prescindere dalla considerazione che la disposizione si limita soltanto ad indicare il rapporto che deve intercorrere tra il richiedente ed il soggetto colpito da morte o da invalidità, stà di fatto che anche a voler ammettere che il riferimento all'esercizio della patria potestà comporti il requisito, nel richiedente, della minore età, il relativo accertamento deve essere fatto, per il figlio dell'invalido, con riferimento al momento dell'evento invalidante e non già a quello successivo dell'attribuzione del diritto a pensione, atteso che la concessione della pensione ha carattere ricognitivo e non costitutivo.

Sotto questo aspetto, non si può non rilevare che la pensione di prima categoria al padre del ricorrente è stata concessa il 24 aprile 1952, ma con riferimento ad un evento invalidante determinatosi in zona di operazioni nel corso del conflitto 1940-45 e che il ricorrente, nato nel 1930, non aveva raggiunta la maggiore età all'epoca in cui si era verificato tale evento.

Fondate e meritevoli di accoglimento appaiono quindi le censure dedotte dal ricorrente e, pertanto, il suo ricorso merita pieno accoglimento. (*Omissis*).

## GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 settembre 1973, n. 2412 - Pres. Pece - Est. Lipari - P. M. Secco (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Tarin) c. Gridoli.

**Imposta di registro - Riconoscimento di debito - Dichiarazione posta a base di decreto ingiuntivo divenuto inefficace - Tassabilità del riconoscimento di debito in quanto tale indipendentemente dalla imposta di titolo sul decreto - Legittimità - Ingiunzione - Interpretazione - Preclusione del diritto della Finanza - Esclusione.**

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A, art. 28; l. 26 settembre 1935, n. 1749, art. 1; d.l. 7 agosto 1936, n. 1531, art. 28).

*L'atto di riconoscimento di debito (nella specie una lettera) posto a base di un decreto ingiuntivo e pervenuto legittimamente all'Ufficio del registro è tassabile in quanto tale a norma dell'art. 28 della tariffa A della legge di registro, e quindi anche nell'ipotesi che il decreto ingiuntivo abbia perduto efficacia e sia quindi soggetto alla sola imposta fissa. L'ingiunzione fiscale con la quale sia intimato il pagamento dell'imposta fissa sul decreto ingiuntivo e dell'imposta proporzionale sull'atto di riconoscimento di debito non può essere interpretata come pretesa infondata di pagamento dell'imposta di titolo sul decreto ingiuntivo inefficace che preclude il diritto all'autonoma imposta sull'atto di riconoscimento del debito (1).*

(Omissis). — Con l'unico motivo del ricorso l'amministrazione delle finanze, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'ar-

---

(1) Decisione di evidente esattezza. Quando esiste un separato documento esibito in giudizio e trasmesso all'Ufficio del registro non è a parlarsi di enunciazione ma di tassazione autonoma di quel documento. La lunga ed esatta disamina sulla interpretazione della ingiunzione fiscale parte dalla premessa stabilita dalla Corte di merito, ma certamente inesatta, che la dichiarazione del titolo della tassazione contenuta nell'ingiunzione abbia un valore formale assoluto e costituisca insuperabile preclusione per qualunque altra giustificazione della pretesa fatta valere. È noto invece che nel giudizio di opposizione può ben essere chiarito, integrato, ed anche modificato il titolo della tassazione indicato nell'ingiunzione in modo necessariamente sommario; certamente non potrà acco-



articolo 28 della tariffa all. A legge reg. (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269), in relazione agli artt. 2 e 85 della predetta legge ed all'art. 1 del r.d. 26 settembre 1935, n. 1749, ed il difetto di motivazione ex art. 360 n. 5 c.p.c., lamenta che la Corte d'appello abbia ritenuto illegittima l'ingiunzione fiscale partendo dall'erroneo presupposto che la pretesa tributaria si fondasse su una convenzione non registrata posta a base della richiesta del decreto monitorio divenuto inefficace; e sostiene che l'imposta proporzionale non concerneva il decreto ingiuntivo, né alcuna enunciazione in esso contenuta (e non era, quindi, riconducibile agli schemi degli artt. 72 e 62 della legge di registro, alla stregua dei quali era stata valutata ed esclusa, ma colpiva, con l'imposta di cui all'art. 28 della tariffa all. A, in via diretta ed autonoma, l'atto con cui la Croce Bianca si dichiarava debitrice del Ghidoli della somma di lire 29.541.091, che legittimamente era pervenuto all'ufficio del registro. Si osserva al riguardo che solo l'imposta fissa di L. 1.000 era stata richiesta per la registrazione del decreto, mentre l'imposta proporzionale concerneva il riconoscimento di debito in sé e per sé, senza riguardo alla circostanza che il provvedimento giurisdizionale si fosse o meno fondato su di esso e senza riguardo alla qualificazione datane. Quale riconoscimento di debito, l'atto doveva scontare l'imposta proporzionale, ex art. 28 cit. della tariffa all. A, in termine fisso; ritualmente, pertanto ai sensi del decreto n. 1749 del 1935, era stata operata l'imposizione d'ufficio, applicando la soprattassa per omessa tempestiva registrazione.

Il motivo è fondato e va accolto.

La materia del contendere, ferma la tassazione ad imposta fissa del decreto ingiuntivo divenuto inefficace, attiene alla qualificazione giuridica del titolo della ulteriore imposta proporzionale pretesa con l'aliquota dell'1,50 %, che secondo l'amministrazione finanziaria, ed i giudici di primo grado, colpirebbe autonomamente l'atto di riconoscimento di debito esibito per ottenere il decreto ingiuntivo a carico della Croce Bianca (e di cui la finanza avrebbe effettuato legittimamente la registrazione); mentre ad avviso della Corte d'appello, che ha impostato la causa cogliendo un profilo estraneo ai motivi dell'op-

---

gliersi l'opposizione se la pretesa tributaria è fondata ma l'ingiunzione non è perfettamente formulata. Quando pure fosse stato vero in fatto l'assunto della Corte di merito, era sicuramente possibile precisare in sede di opposizione che l'imposta in quella precisa somma si domandava sull'atto separato di riconoscimento di debito e non come imposta di titolo sul decreto ingiuntivo, e il giudice di merito doveva decidere sulla legittimità sostanziale della pretesa e non sulla perfezione formale dell'ingiunzione.

posizione ed alle argomentazioni delle parti (ma di ciò non si duole l'amministrazione ricorrente), sarebbe stata richiesta come tassa di titolo ex art. 72 legge reg. costituendo il riconoscimento di debito il fondamento del provvedimento monitorio.

Muovendo dalla premessa che si tratti di imposta di titolo l'impugnata sentenza ha svolto un corretto discorso, coerentemente esclude che, rispetto ad un decreto ingiuntivo inefficace possa imporsi il tributo proporzionale richiesto.

Ma è nella rilevazione dei presupposti di fatto e giuridici del proprio argomentare che i giudici di secondo grado sono incorsi nell'equivoco fuorviante, giustamente censurato dall'amministrazione finanziaria.

Il ragionamento della Corte del merito sul punto nodale della causa, riguardante la natura di tassa di titolo sul decreto ingiuntivo o di imposta autonoma sull'atto di riconoscimento di debito del tributo preteso con l'ingiunzione opposta è racchiuso in solo apodittico passaggio: poiché la pretesa tributaria « imposta di registro sul decreto ingiuntivo del tribunale di Milano », l'intimazione concerne « chiaramente ed inequivocabilmente » la tassa di titolo prevista e disciplinata dall'art. 72 legge regionale.

L'insufficienza di questa motivazione è palese: sia in sé e per sé; sia, e soprattutto, in quanto viene sovvertita l'opposta conclusione cui erano pervenuti i giudici di primo grado, attraverso un articolato *iter* argomentativo (riassunto più sopra nell'esposizione sullo svolgimento del processo) senza valutarne criticamente la consistenza giuridica e senza alcuno svolgimento esegetico sull'accolta interpretazione dell'ingiunzione fiscale.

È da ritenere che la Corte del merito abbia ravvisato un insuperabile supporto argomentativo nel riferimento letterale dell'ingiunzione fiscale al solo decreto ingiuntivo in essa menzionato come oggetto sia dell'imposta fissa che di quella proporzionale.

Ma in verità tale elemento (anche a supporto rispondente ad una corretta lettura dell'ingiunzione opposta) non ha quella forza di univoca identificazione del richiesto tributo come imposta di titolo che la Corte pretenderebbe. È infatti del tutto pacifico che « l'occasione dell'imposizione era stata la trasmissione del decreto ingiuntivo all'ufficio, da cui era emersa l'esistenza dell'atto di riconoscimento di debito non registrato. Pertanto l'espressione « imposta sul decreto » era suscettibile di una duplice interpretazione: restrittiva, con riferimento al carico tributario del decreto come tale (eventualmente comprensivo pure della tassa di titolo sulla convenzione enunciata); e più lata, con riferimento alla materia tassabile che in correlazione alla presentazione all'ufficio di quel decreto, ed agli allegati che lo riguardavano, comportava l'esercizio di poteri impositivi che non si esauri-

vano nel fare scontare al provvedimento giurisdizionale l'imposta di sentenza (ovvero anche quella di titolo con riguardo all'atto enunciato), ma investivano, ai sensi dell'art. 1 d.l. n. 1749 del 1935 i suddetti allegati indipendentemente dalla loro assunzione a fondamento del decreto, in quanto suscettibili, come tali, di autonoma tassazione.

A questo primo livello di indagine è sufficiente porre in evidenza la possibilità di interpretazione divergenti da quella prioristicamente assunta come esclusiva, trascurando antitetica praticata, compiuta dal primo giudice. Avrebbe potuto la Corte d'appello dimostrarne l'errore, ma non le era consentito, ignorandola, di limitarsi ad affermazioni gratuitamente perentorie ed al richiamo al principio dell'evidenza, in un rapporto processuale in cui di tale pretesa evidenza sino a quel momento nessuno si era avveduto: né il tribunale, né le parti, ivi compresa la solerte difesa dell'opponente, che mai aveva invocato la tesi della tassa di titolo.

Questi rilievi critici alla motivazione della sentenza dei giudici milanesi partono dalla prospettiva per essi più favorevole, di una tassazione avente per solo oggetto il decreto ingiuntivo colpito due volte in quanto atto giurisdizionale, ed in quanto fondato su una convenzione non registrata.

Vero è però, all'opposto, che la formulazione letterale dell'ingiunzione come ben visto dai giudici di primo grado non era tale da indurre al convincimento che si fosse operata una duplice tassazione del decreto ingiuntivo con l'imposta di sentenza e con quella di titolo, dovuta quando a fondamento del provvedimento giurisdizionale venga posto un atto non registrato (Cass., 31 marzo 1972, n. 1016). Essendo la tassa di titolo liquidata sulla sentenza in quanto in essa vengono enunciate delle convenzioni non registrate che costituiscono il presupposto logico della pronuncia, l'elemento qualificante di una imposizione siffatta è dato dalla connessione fra atto giurisdizionale enunciante ed atto negoziale enunciato; ed in effetti la problematica relativa ruota sulla individuazione del nesso sufficiente a giustificare la tassazione.

Nella specie, come esattamente rilevato dal tribunale, l'oggetto dell'imposizione, quale risulta dal contesto dell'ingiunzione, non è rappresentato esclusivamente dal decreto (sia pure in quanto enunciante il riconoscimento di debito), ma è duplice e distinto, contemplando e l'imposta (fissa) sul decreto, e quella (proporzionale) sul riconoscimento del debito, senza alcun richiamo formale all'art. 72 legge reg. e senza nessun collegamento atto ad evidenziare che l'imposizione concerneva il negozio in quanto posto a fondamento di un provvedimento giurisdizionale capace di spiegare effetti giuridici.

La lettura dell'ingiunzione fiscale avrebbe potuto giustificare qualche apprezzabile dubbio se in essa fosse stato posto in luce un colle-

gamento siffatto fra imposta sul decreto ed imposta sull'atto di riconoscimento del debito posto a fondamento del decreto. Ma nella specie non risulta impiegata alcuna formula sintattica di connessione derivativa; non si è detto, cioè, che il Ghidoli e la Croce Bianca dovevano la somma di L. 1.083.000 per imposta sul decreto ingiuntivo di condanna al pagamento di L. 29.541.091, perché tale decreto era fondato sulla dichiarazione di debito di pari ammontare allegata alla richiesta. Anche graficamente, invero, la pretesa tributaria era individuabile nelle sue due componenti, sottolineandosene l'autonomia. Si ingiungeva, infatti, il pagamento dell'imposta di registro sul decreto ingiuntivo portante condanna di L. 29.541.091 e (con separazione di punto fermo e doppio trattino) sull'atto di riconoscimento di debito non registrato ed allegato per la stessa somma.

La possibile duplicità degli oggetti che la Corte del merito non ha considerato assume una così spiccata caratterizzazione che la tesi della sussunzione del secondo nel primo, attraverso il collegamento della determinante enunciazione, non può essere postulato *a priori*, e ritenuto di per sé evidente, ma richiede una dimostrazione ancor più rigorosa di quella che attenendosi al dato letterale globale, nella sua scansione tra imposta di sentenza ed imposta sul riconoscimento di debito, si orienti per la tassazione separata di quest'ultimo in quanto tale.

Alla stregua dell'interpretazione del Tribunale, immotivatamente disattesa dalla Corte, all'unicità dell'occasione della tassazione ha corrisposto l'unicità dello strumento di accertamento e di esazione, anche se il tributo richiesto non ha riguardato una doppia pretesa su un solo atto (il decreto ingiuntivo), ma due atti distinti, il decreto e l'atto di riconoscimento del debito.

L'autonomia della tassazione del riconoscimento di debito ai sensi dell'art. 28 della tariffa all. A potrebbe ancora trovare un illuminante riscontro nella specifica della liquidazione a margine dell'ingiunzione fiscale, la quale comprendeva l'imposta fissa di L. 1.000 sulla somma di L. 29.541.091 (in quanto portato dall'ingiunzione) e l'imposta proporzionale dell'1,50 % sulla medesima somma (in quanto portata dal riconoscimento del debito), oltre all'addizionale, alla soprattassa per tardiva registrazione ed agli interessi.

L'espressa applicazione della tassa fissa sul decreto ingiuntivo escludeva, infatti, in linea di diritto, la possibilità di considerare l'ulteriore tassazione proporzionale come tassa di titolo e quindi imponeva al giudice di verificare con particolare attenzione se l'atto d'imposizione potesse conservare i suoi effetti in una diversa prospettiva, mediante una qualificazione giuridica alternativa.

Né ciò comportava l'inammissibile reviviscenza del canone interpretativo « in dubbio pro fisco » ed il ripudio di quello opposto. Non si trattava, invero, d'interpretare Leggi fiscali a favore o contro il contri-

buente (il che deve parimenti escludersi), ma di stabilire se l'ingiunzione fiscale fosse giuridicamente idonea a fondare un'imposizione di un certo tipo; se gli elementi letterali della sua formulazione fossero o meno ad essa coerenti. L'interpretazione della legge tributaria e quella dell'atto da sottoporre a tributo stanno a monte di questo profilo che attiene esclusivamente all'idoneità dell'ingiunzione a fondare indirettamente l'imposizione ex art. 28 lett. A legge reg. senza il tramite dell'art. 72 legge reg.

L'ingiunzione inefficace non può essere tassata con imposta di titolo; l'atto di riconoscimento di debito è pacificante tassabile ai sensi dell'art. 28 della tariffa all. A (e per la stessa Corte di Appello la lettera allegata all'istanza di decreto era riconducibile puntualmente allo schema relativo). L'alternativa d'interpretazione dell'ingiunzione fiscale si presentava perciò necessariamente al giudice di merito, ed il generalissimo principio di conservazione degli atti giuridici che vanno intesi *potus ut valeant quam pereant*, avrebbe dovuto spingere ad esaminare l'ipotizzabilità di altra qualificazione del riconoscimento di debito compatibile con la tassazione a imposta fissa del decreto. Invece l'aprioristica qualificazione dell'imposta come tassa di titolo ha indotto i giudici milanesi, con una manifesta petizione di principio, a riconoscere l'illegittimità, laddove una corretta apertura interpretativa avrebbe dovuto comportare la valorizzazione della tassazione a imposta fissa del decreto per sanzionare l'indipendenza dei presupposti del tributo sul riconoscimento di debito afferente a diverso oggetto. La Corte anziché accertare previamente se la tassazione dell'atto in via autonoma fosse possibile (e legittimo) oggetto dell'ingiunzione — proprio perché la tassa fissa sul decreto precludeva la tassazione del medesimo con tassa di titolo — ha postulato gratuitamente una qualificazione esclusiva come imposta di titolo per farne discendere l'illegittimità dell'ingiunzione fiscale opposta. Ma il ragionamento della Corte milanese, è totalmente reversibile.

Deve suppersi, infatti, che l'ufficio conosca la legge di registro che è chiamato ad applicare e sappia che condizione per far scontare ulteriormente al decreto ingiuntivo la tassa di titolo sulla convenzione enunciata sia la sottoponibilità del decreto medesimo ad imposta graduale.

È quindi da ritenere che volendo colpire il decreto con l'imposta di titolo, per coerenza interna del provvedimento, a torto od a ragione, sarebbe stata liquidata su di esso, ai sensi dell'art. 28 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1531 detta imposta graduale.

La scissione fra tassa fissa sul decreto e tassa proporzionale sull'atto diventava quindi, rovesciando l'apriorismo da cui muove la Corte, indice rilevantissimo a suffragio di una interpretazione che vede nell'ingiunzione anche un'autonoma tassazione ex art. 28 legge reg. all. A.

Messa in luce la carenza della motivazione della sentenza impugnata ed il vizio logico che la travaglia ed evidenziata la possibilità di interpretazione alternativa dell'ingiunzione fiscale, rimane conclusivamente stabilito che quella ipotizzante la tassazione autonoma della lettera 14 dicembre 1964 da registrarsi in termine fisso quale riconoscimento di debito, ai sensi dell'art. 28 della tariffa all. A sul piano sostanziale, ed ai sensi dell'art. 1 del r.d. 26 settembre 1935, n. 1749 sul piano processuale è, in linea astratta ineccepibile e tale da giustificare in toto la legittimità della pretesa tributaria.

E poiché, come si è già avuto modo di accennare, e come del resto riconosce lo stesso resistente, la sentenza impugnata ha accertato la idoneità della lettera 14 dicembre 1964 a integrare in atto di ricognizione di debito non registrato e che avrebbe dovuto scontare *ab initio* l'imposta proporzionale ai sensi dell'art. 28 della tariffa all. A. La causa deve restare ancorata a tale presupposto, e non possono essere prese in esame le argomentazioni che nel controricorso, e nella memoria, sono svolte dal Ghidoli per contestare tale assunto.

Ed invero per dedurre che la sentenza « abbia il vizio di continuare implicitamente a ritenere che nella lettera vi sia un riconoscimento di debito » quantunque in essa sia indicata la causa del debito », mentre può chiamarsi atto di riconoscimento del debito esclusivamente quel documento in cui si assume di pagare una somma senza nominare la causa di tale pagamento », e sostenere che la tassazione ai sensi dell'art. 8, comma secondo, si sarebbe dovuta operare per assimilazione ad uno degli atti previsti dall'art. 44 all. D della tariffa la cui *ratio* sarebbe ben più vicina al caso in esame, il Ghidoli, pur essendo risultato completamente vittorioso, avrebbe dovuto proporre ricorso incidentale condizionato a questa Corte, attaccando la sentenza, in via subordinata all'accoglimento del ricorso principale, per avere disatteso il proprio assunto logicamente preliminare, circa l'impossibilità di qualificare l'atto ai fini tributari come riconoscimento di debito.

L'appellante vittorioso in via pratica, cioè nel merito della controversia, ma rimasto soccombente su una questione pregiudiziale attinente al processo, ovvero su una questione preliminare di merito, ha interesse giuridicamente apprezzabile, determinato dalla soccombenza (sia pure implicita) nella predetta questione, suscettibile di autonomo accertamento giuridico, a riproporre la questione medesima dinanzi a questa Corte, mediante ricorso incidentale. Il principio che la parte vittoriosa nel merito non ha bisogno di proporre impugnazione incidentale per ottenere il riesame di questioni pregiudiziali o preliminare vale solo per le questioni rilevabili d'ufficio, in ogni stato e grado della causa che non siano state tuttavia esaminate e decise dal giudice di appello, ma non

anche per quelle prese in esame e decise sia pure implicitamente (Cassazione, 14 novembre 1972, n. 3368; nn. 3282, 1173 del 1971; n. 2149 del 1969).

E nemmeno sarebbe possibile valorizzare i rilievi del resistente ai fini della correzione sulla motivazione. Quando infatti il preciso vincitore, al fine di tenere fermo il dispositivo della sentenza a lui favorevole, attraverso la sostituzione della motivazione di essa da parte della Corte di Cassazione, propone una questione di merito preliminare rispetto a quella sulla quale verte il ricorso principale e che importa un apprezzamento della situazione di fatto diverso da quello compiuto in sede di merito, è tenuto a proporre ricorso incidentale, poiché nell'esercizio di detto potere la Corte deve partire da fatti insindacabilmente accertati dal giudice di merito, senza la possibilità di svolgere alcuna indagine o valutazione di fatto, ad essa istituzionalmente inibita (Cassazione, 11 agosto 1972, n. 2670; n. 2464 e 552 del 1971).

Nel caso di specie, pertanto, di fronte all'accertamento implicito del giudice di merito l'illegittimità dell'ingiunzione non poteva essere desunta da una diversa impostazione che coinvolge i presupposti di fatto e non la sola qualificazione giuridica dell'atto di tassare. In memoria il contribuente introduce un nuovo tema nella lite, e sostiene che l'imposizione come riconoscimento di debito dovrebbe ritenersi illegittima perché indirizzata a persona diversa dal debitore che ha effettuato il riconoscimento (la Croce Bianca).

Poiché questo profilo si coordina all'accertamento del giudice di merito che ha ravvisato nella lettera un riconoscimento di debito, tassabile ex art. 28 tariffa all. A, non può invocarsi qui preclusivamente la necessità della deduzione secondo i canali del ricorso incidentale. Ma ugualmente resta vietato l'esame della questione dedotta per la prima volta in questo grado del giudizio. Come è noto non può essere proposta per la prima volta nel ricorso per Cassazione una questione attinente alla titolarità passiva del rapporto obbligatorio (nella specie di imposta) dedotto in giudizio la quale implichi accertamento di fatto (Cass. 23 febbraio 1973, n. 536). E nella specie appunto si dovrebbe stabilire in linea di fatto se il destinatario della dichiarazione era interessato alla registrazione dell'atto e quindi tenuto a provvedervi.

Va quindi ribadito che non è consentita in cassazione la proposizione di nuove questioni di diritto e di temi di contestazione diversi da quelli proposti nel giudizio di merito, salvo che non si tratti di questioni rilevabili d'ufficio, ovvero nell'ambito della questione trattata, di profili nuovi di diritto da considerare compresi nel dibattito perché fondati sugli stessi elementi di fatto già dedotti (Cass. 23 aprile 1973, n. 216). — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 settembre 1973, n. 2437 - Pres. Icardi - Est. Boselli - P. M. Trotta (conf.) - Cardinali (avv. Mariani) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi).

**Imposta di registro - Mandato - Mandato irrevocabile a riscuotere un credito - Efficacia traslativa - Presupposto - Tassabilità come atto di cessione di credito - Esclusione.**

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 8 e 45 e tariffa A, art. 4, 91 e 92).

*Il mandato ad esigere irrevocabile ma con obbligo di rendiconto non può essere tassato come cessione di credito con l'imposta prevista nell'art. 4 della tariffa A della legge di registro né interpretando l'atto ex art. 8 siccome connesso con funzione di garanzia ad una operazione bancaria che non emerge chiaramente dal testo, né facendo applicazione dell'art. 45 per il quale il mandato con efficacia traslativa è soltanto quello che sia, oltre che irrevocabile, con dispensa dall'obbligo del rendiconto (1).*

(Omissis). — I tre motivi nei quali si articola il ricorso del Cardinali possono essere esaminati congiuntamente, essendo fra loro collegati al fine di stabilire se sia informato ad esatti criteri giuridici ed immune da vizi logici di motivazione la decisione con la quale la Corte di appello di Perugia ha stabilito che la procura irrevocabile e gratuita e con obbligo di rendiconto conferita dal Cardinali alla Banca Commerciale Italiana con atto a rogito not. Tei del 10 settembre 1963, per la riscossione dall'E.N.P.A.S. delle somme da queste dovute in pagamento di alcuni lavori eseguiti dall'impresa edile del Cardinali, debba scontare, ai fini dell'imposta di registro, la tassa proporzionale dell'1,50 % cui, a

---

(1) La decisione si collega completamente a quella 1 marzo 1973, n. 554 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 559) ed ignora l'altra pur recente 28 gennaio 1972, n. 203 (*ivi*, 1972, I, 304) in senso contrario. I vari aspetti del problema sono stati trattati nelle due note alle sentenze sopra citate e non sembra che la pronunzia ora intervenuta abbia contribuito ad eliminare i molti dubbi che suscita la decisione n. 554 del 1973. In particolare non sembra convincente l'affermazione che il mandato irrevocabile e con dispensa dall'obbligo di rendiconto contemplato nell'art. 45 della legge di registro costituisca un *fictio iuris* tributaria, con i caratteri della fattispecie esclusiva, per la quale si considera traslativo ai soli fini tributari un atto che tale non è e non può mai essere nella sua qualificazione civilistica. Ma soprattutto resta del tutto in ombra il problema del valore da attribuire all'obbligo di rendiconto (confermato o non escluso) in un atto



norma dell'art. 4 lett. a) della tariffa all. A alla legge organica di Registro, sono soggette le cessioni di credito, anziché la tassa fissa stabilita dall'art. 91, della medesima tariffa per i mandati e le procure in genere senza corrispettivo.

In particolare, con il primo mezzo denunciando falsa applicazione degli artt. 1723 c.c. ed 8 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 nonché insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c. il ricorrente censura l'impugnata sentenza per avere ritenuto che il mandato in questione per essere stato conferito anche nell'interesse della Banca, fosse assolutamente irrevocabile e per avere individuato un tale interesse nella estinzione dei crediti che la Banca vantava nei confronti di esso Cardinali, argomentando — a sensi dell'art. 8 della legge di registro — dai possibili effetti economici dell'atto anziché da quelli che, per il suo effettivo contenuto causale, esso era suscettibile di produrre sul piano giuridico.

Con il secondo mezzo — denunciando violazione dell'art. 1709 c.c. ed ancora una volta, omessa ed insufficiente motivazione circa un altro punto decisivo della controversia, a sensi dell'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c. — il Cardinali lamenta che la Corte abbia ritenuto la gratuità del mandato in contrasto con la disposizione del citato art. 1709 c.c. a mente del quale, in difetto di esplicita pattuizione delle parti, il mandato si presume oneroso.

Con il terzo mezzo infine — denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1713 primo comma e 1723 c.c. in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. — il Cardinali censura la sentenza impugnata per avere ritenuto a torto che la natura di negozio ad effetti traslativi attribuita dallo art. 45 della legge di Registro al mandato irrevocabile con dispensa

---

che si presenta incompatibile con un rendiconto inteso in senso proprio (art. 1713 c.c.) e si trascura, sebbene ciò formasse l'oggetto specifico del primo motivo di ricorso, la questione del mandato conferito nell'interesse del mandatario. Sotto quest'ultimo profilo può essere tuttavia importante osservare che nel caso deciso, come sembra potersi rilevare dal riassunto del primo motivo, si censura alla sentenza di merito che aveva ritenuto il mandato nell'interesse della banca mandataria individuando tale interesse nella estinzione dei crediti derivanti da una probabile esposizione del mandante; ed è stato affermato che una tale connessione tra mandato ed una operazione bancaria sospettabile ma non dimostrata non può essere affermata. Ma tutto questo dovrebbe portare a ben diversa conclusione quando l'atto è esplicitamente dichiarato nell'interesse del mandatario si che proprio dal suo testo risulta qualcosa di più della dispensa dal rendiconto la cui formale sopravvivenza non può più essere intesa come ostacolo all'applicazione dell'art. 45.

dall'obbligo del rendiconto possa — nei congrui casi e sulla base dei criteri ermeneutici forniti dall'art. 8 legge reg. — essere riconosciuta anche al mandato irrevocabile con obbligo del rendiconto.

Va detto subito che la censura di cui al secondo mezzo è infondata.

La Corte del merito, con apprezzamento di fatto non sindacabile in questa sede, ha ritenuto esattamente che il mandato in questione fosse gratuito, non già perché le parti non avessero pattuito alcun compenso sibbene perché le parti avevano, sia pure tacitamente ma inequivocabilmente, inteso escludere l'attribuzione di un corrispettivo alla Banca.

L'infondatezza della censura però non incide minimamente sulla decisione del ricorso, in quanto il problema della causa conserva l'impostazione riferita all'inizio della presente motivazione.

Ciò premesso, va rilevato che gli altri due mezzi appaiono invece muniti di sicuro fondamento.

Questa Suprema Corte ha già avuto occasione di risolvere la stessa questione sulla quale si accentrano i motivi ora accennati (cfr. Cass. 1 marzo 1973, n. 554) osservando — in conformità — del resto, ad un consolidato insegnamento della giurisprudenza di questo stesso S.C. — come la regola interpretativa posta dal primo comma dell'art. 8 della legge di Registro se, da un lato, con il criterio della potenzialità oggettiva degli effetti, consente di pervenire (nella qualificazione degli atti da sottoporre a tassa di registro) a risultati più ampi di quelli raggiungibili alla stregua di una ricostruzione del negozio incentrata sulla intenzione delle parti (ex art. 1362 c.c.) dall'altra, facendo leva esclusivamente sul *contenuto* dell'atto ai fini dell'individuazione degli effetti medesimi, risulti più restrittivo di quello desumibile dal secondo comma dell'art. 1362 c.c. in base al quale l'intento soggettivo può essere determinato con riguardo « al comportamento complessivo, anche posteriore alla conclusione del contratto », restando infatti escluso il ricorso ad *elementi extratestuali*.

Ed è sufficiente questa premessa a chiarire come la Corte perugina non abbia fatto corretta applicazione nella specie del criterio ermeneutico di cui al citato art. 8 primo comma legge reg.

Invero, la Corte del merito, nel riferirsi al negozio bilaterale sottostante alla procura, si induce a qualificarlo come una « cessione di crediti » non già perché questa risulti da precise clausole o proposizioni dell'atto medesimo, ma solo perché il tipo dell'atto (irrevocabilità, gratuità ed obbligo di rendiconto) e la qualità dei soggetti (banca ed imprenditore edile) potevano far « supporre » che l'atto fosse stato posto in essere per conseguire la stessa finalità di una cessione di crediti, al fine di evitare la corresponsione della maggiore imposta (proporzionale), ipotizzando perfino, come necessario presupposto di detta « cessione » l'esistenza di un previo rapporto di finanziamento fra mandataria

(banca) e mandante (imprenditore) di cui l'atto non reca menzione alcuna.

Orbene, non si contesta la possibilità che si sia fatto ricorso ad un mandato irrevocabile per altri fini, ma si intende ribadire che una tale eventualità non è valorizzabile allo scopo di legittimare una tassazione più gravosa, a sensi del citato art. 8 legge reg. quando — come nella specie — tali finalità non siano inserite nell'atto in modo da risultare dal documento.

Pertanto, la valutazione del mandato alla stregua della sua potenzialità ed efficacia obiettiva non consentiva di qualificarlo, ai fini tributari, come cessione di crediti, inquadrabile direttamente ed immediatamente nella previsione normativa di cui all'art. 4 lett. a) della tariffa all. A alla legge di registro.

La insuscettibilità della procura o del mandato ad essere ritenuto negozio traslativo in applicazione dell'art. 8 primo comma, legge registro trova il suo significativo riscontro normativo — e si passa così ad esaminare il terzo mezzo del ricorso — proprio nella disposizione dell'articolo 45 legge registro dettando la quale il legislatore — come questa stessa S.C. ha ampiamente e diffusamente dimostrato nella citata sentenza n. 554 del 1973 — ha fatto quel che l'interprete, in rigorosa applicazione dei principi, non avrebbe potuto fare: avendo equiparato agli atti di trasferimento onerosi, ai fini fiscali, un negozio — quale appunto il mandato irrevocabile con dispensa dall'obbligo di rendiconto — che traslativo non è nella sua qualificazione civilistica.

La norma, di evidente portata derogativa, si presenta perciò con i caratteri della fattispecie esclusiva nel senso che la equiparazione ivi disposta, a fini tributari, del mandato al negozio traslativo è consentita e va rigorosamente contenuta nei limiti delle due condizioni — della irrevocabilità e della dispensa dall'obbligo del rendiconto — che concorrono *inscindibilmente* a realizzare la fattispecie normativa ivi considerata.

Ne segue che a torto la Corte del merito ha ritenuto che una simile equiparazione potesse divenire operante nella specie — per il tramite del più volte citato art. 8 legge reg. — fuori del simultaneo concorso dei requisiti come innanzi richiesti.

Non può invero ritenersi consentito indagare se la ragione che ha indotto il legislatore a dettare l'art. 45 possa sussistere anche rispetto ad un mandato irrevocabile con obbligo del rendiconto: perché non vengono in considerazione effetti giuridici propri dell'atto in quanto tale (arg. ex art. 8 legge reg.) ma effetti attribuiti a fini fiscali contro la stessa natura dell'atto, ponendo in essere una norma che sottrae eccezionalmente l'atto a quello che sarebbe stato il suo naturale regime tributario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 novembre 1973, n. 3027 - Pres. Caporaso - Est. Granata - P. M. Cutrupia (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Zucchi (avv. Villa).

**Imposta di registro - Divisione - Accessione - Costruzione di edificio su area comune - Acquisto in comproprietà dell'edificio - Attribuzione in proprietà esclusiva di parti singole - Costituisce divisione - Atto diretto a regolare diversamente l'accessione in proprietà comune - Speciale regime tavolare - Necessità della intavolazione.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 48; r.d. 28 marzo 1929, n. 499, artt. 2, 8 e 9).

*Per escludere l'effetto normale della accessione per quote ideali di comproprietà del fabbricato costruito su area comune, è necessario un atto che produca in concreto una modificazione del regime normale del diritto di proprietà e, quindi, ove sia vigente il sistema tavolare, un atto che con l'intavolazione abbia prodotto con valore costitutivo l'effetto voluto. Mancando un atto idoneo che abbia modificato il regime normale della accessione, l'attribuzione in proprietà esclusiva di parte determinata del fabbricato a singoli comproprietari è necessariamente soggetta all'imposta di divisione (1).*

---

(1) Conforme è l'altra decisione 20 novembre 1973, n. 3125. Con questa esatta pronunzia la S.C. riconferma l'impossibilità di eludere l'imposta di divisione sull'attribuzione in proprietà esclusiva di parte di fabbricato costruito su area comune. L'accessione non può non eseguire il regime di appartenenza del suolo; un atto capace di modificare questo regime è necessariamente un atto che produce effetti reali (soggetto alla intavolazione come nel caso di specie) e quindi sempre soggetto all'imposta di trasferimento; se l'imposta di trasferimento non è già stata scontata su tale atto, solo con la divisione potrà sciogliersi la comunione. La decisione ha pertanto un interesse che va al di là della questione particolare della rilevanza dell'intavolazione. Come nel caso della concessione reciproca *ad aedificandum*, la S.C. riconferma la impossibilità di giungere alla attribuzione di parti divise di edificio costruito su suolo comune senza un atto soggetto ad imposta che, in un primo tempo, costituisca un diritto reale tendente a modificare il regime dell'accessione e, successivamente, attui la divisione: v. Cass. 10 marzo 1971, n. 688; 5 giugno 1971, n. 1670; 19 giugno 1971, n. 1887 in questa *Rassegna*, 1971, I, 622, 1127 e 1392; v. anche nota a Cass. 28 febbraio 1972, n. 593, *ivi*, 1972, I, 330.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 novembre 1973, n. 3040 - Pres. Malfitano - Est. Sandulli - P. M. Silocchi (conf.) - Napolitano (avv. Bonea) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Avella).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Accertamento - Difetto di motivazione - Impugnazione - Termine - È perentorio - Deduzione nel corso del procedimento - Inammissibilità.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 37).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Successione di leggi nel tempo - Norme sul procedimento amministrativo di accertamento - Efficacia immediata - Applicabilità ai periodi di imposta ricadenti sotto la legge anteriore.**

*L'impugnazione di nullità dell'accertamento non motivato deve essere proposta a pena di decadenza con il ricorso alla Commissione di primo grado e nel termine per esso prescritto; non può essere pertanto dedotta nel corso del giudizio e non ha rilevanza la circostanza che l'Amministrazione non abbia eccepito la decadenza (1).*

*Le norme procedurali sull'accertamento diventano immediatamente operanti anche quando l'accertamento si riferisce ad un periodo di imposta ricadente agli effetti sostanziali sotto il vigore di norma anteriore (applicazione all'ipotesi di accertamento sintetico nei confronti di soggetti tassabili in base al biennio eseguito sotto il vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, relativo a periodo di imposta ricadente sotto la disciplina della legge 2 gennaio 1951 n. 25) (2).*

(*Omissis*). — Con il secondo motivo, il ricorrente — denunciata violazione degli artt. 157 c.p.c. e 37, comma secondo, del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 — sostiene: — che l'eccezione di nullità dell'avviso di accertamento per mancanza di motivazione possa essere sollevata anche nel corso del procedimento innanzi alla Commissione tributaria di primo grado; — e che la decadenza debba essere eccepita dall'Amministrazione Finanziaria nel processo tributario prima dell'esame del merito.

---

(1-2) La prima massima è da condividere pienamente; con essa si corregge il diverso orientamento seguito dalla sentenza 3 dicembre 1970, n. 2527 (in questa *Rassegna*, 1971, I, 115 con nota di C. BAFILE) che aveva ritenuto ammissibile l'eccezione di nullità dedotta con la memoria aggiunta dopo la proposizione del ricorso interruttivo.

La seconda massima, pur se riferita a precedente riordinamento della legislazione, è oggi di molta attualità.

La tesi non merita adesione.

Il ricorrente ripropone in questa sede le questioni, già prospettate innanzi ai giudici di merito: — se l'eccezione di nullità dell'avviso di accertamento per mancata motivazione sia (o meno) preclusa, nell'ipotesi in cui sia dedotta, anziché nel ricorso alla commissione tributaria di primo grado, nel corso del procedimento innanzi alla stessa; — e se la eccezione di decadenza sia (o meno) impedita dalla mancata deduzione da parte dell'Amministrazione Finanziaria nel processo tributario.

La seconda questione, per ragioni di priorità logica, va esaminata preliminarmente.

L'art. 37, secondo, comma del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, nel porre un limite temporale per la proponibilità dell'eccezione di nullità dello avviso di accertamento tributario per mancata motivazione, non fissa alcun termine per l'opposizione della decadenza né riguardo al procedimento innanzi alle Commissioni Tributarie né a quello innanzi all'Autorità Giudiziaria ordinaria.

Ed, avendo le due giurisdizioni, tributaria ed ordinaria, in materia d'imposte dirette, piena autonomia funzionale (cfr. in tal senso, Cass., 23 marzo 1965, n. 478), deve escludersi che l'accettazione del contraddittorio da parte dell'Amministrazione Finanziaria, nel giudizio innanzi alle Commissioni Tributarie, sulla questione della sussistenza della motivazione dell'accertamento, abbia efficacia preclusiva riguardo all'eccezione pregiudiziale di decadenza. Va, quindi, affermata la proponibilità di questa nel giudizio innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Quanto al problema della decadenza dalla facoltà di opporre la nullità dell'avviso di accertamento per mancanza di motivazione, per omessa deduzione dell'eccezione nel ricorso alla commissione di primo grado, la disamina va condotta sulla base del diritto positivo, e cioè in base alle norme di diritto tributario dettate in materia di imposte dirette.

L'art. 37 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, dopo avere statuito, nel primo comma, che « gli avvisi di accertamento devono essere analiticamente motivati a pena di nullità », ha stabilito, nel secondo comma, che « la nullità deve essere eccepita dal contribuente, a pena di decadenza, nel ricorso alla commissione di primo grado ».

Tale statuizione legislativa ha un indubbio contenuto tassativo: il vizio (attinente alla forma) dell'avviso di accertamento per mancanza di motivazione deve essere dedotto nel « ricorso » con la sanzione della « decadenza ».

Alla base di tale rigidità è l'avvertita esigenza del sollecito conseguimento della definitività dell'accertamento tributario, che, nel sistema delle imposte dirette, rappresenta un momento essenziale ed infettibile dello svolgimento del rapporto (giuridico) impositivo, inteso alla verifica del concorso dei presupposti di applicazione del tributo, della

valutazione degli elementi di fatto e della quantificazione monetaria della prestazione dovuta dal contribuente.

Ai fini della definitività dell'accertamento, ottenibile con il mancato esperimento dei mezzi di annullamento o con la decisione di rigetto della impugnazione, l'avviso di accertamento assume aspetti processuali. Con esso l'Amministrazione afferma la propria pretesa tributaria, che il contribuente può accettare o impugnare se illegittima.

I due profili, sostanziale e processuale, dell'avviso di accertamento sono interdipendenti, posto che la *provocatio ad opponendum* rappresenta il mezzo necessario, stabilito dall'ordinamento giuridico, perché l'accertamento, con la definitività, acquisti l'efficacia sostanziale sua propria.

Ordinata, quindi, al perseguimento di tale finalità (costituente ispirazione della norma) è la tassativa disposizione legislativa (art. 37, secondo comma, t.u. n. 645, del 1958), attinente al rito tributario, che impone un inderogabile termine di decadenza per la proposizione dell'eccezione di nullità dell'avviso di accertamento per mancanza di motivazione.

Né può sostenersi, come si fa dal ricorrente, che la cennata eccezione possa proporsi, nel corso del procedimento di primo grado, con la memoria aggiunta, giacché la legge attribuisce rilievo esclusivo al comportamento della parte che ometta di opporre la nullità nella prima istanza, indipendentemente dalla natura (interruttiva o meno) di essa, e, quindi, dalla completezza (o meno) della stessa.

Anche il secondo motivo è, quindi, da respingere.

Con il terzo mezzo, il ricorrente — denunciata l'omessa ed erronea applicazione degli artt. 118, 119, 120, 121, 39 e 42 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 — sostiene l'illegittimità dell'avviso di accertamento: — per mancata contestazione delle irregolarità del bilancio e delle scritture contabili; — per omesso esame di queste in contraddittorio delle parti; — per mancata documentazione, con processo verbale, della ispezione delle scritture contabili.

La tesi merita consenso.

L'amministrazione Finanziaria, nel procedere nel dicembre 1960, all'accertamento tributario nei confronti di un imprenditore commerciale optante per la tassazione in base al bilancio, ha applicato le norme poste dalla legge 2 gennaio 1951, n. 25, a regolamento dell'istruttoria della fase procedimentale accertativa, anziché quelle degli artt. 119 e seguenti del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, entrato in vigore il 1° gennaio 1960.

Invero — afferendo le modalità relative al compimento degli atti amministrativi (unitamente al modo di esternazione ed alle condizioni di tempo e di luogo) al concetto di forma — agli atti dello stadio della istruttoria, rientrante nella fase preparatoria del procedimento amministrativo volto all'accertamento tributario, avrebbero dovuto applicarsi, in base al principio generale fondamentale *tempus regit actum* le dispo-

sizioni legislative contenute nel t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, vigenti al momento della conduzione di detta istruttoria.

Queste, dopo aver indicato nell'art. 119 i criteri relativi dell'accertamento analitico dei redditi nei confronti dei soggetti tassabili in base al bilancio, hanno attribuito, con l'art. 120, primo comma, lett. b, all'Amministrazione Finanziaria la facoltà di procedere nei confronti dei detti soggetti, all'accertamento sintetico dei redditi, in base alla situazione economica delle aziende, nell'ipotesi in cui dal verbale di ispezione, redatto a norma degli artt. 39 e 42, dello stesso t.u., risulti che essi non abbiano tenuto le scritture contabili obbligatorie in conformità delle disposizioni legislative.

Nel provvedere all'istruttoria intesa alla preparazione della fase costitutiva della fattispecie procedimentale, volta all'emanazione dell'atto definitivo di accertamento, l'Amministrazione Finanziaria avrebbe dovuto, quindi, attenersi alle disposizioni normative contenute negli articoli 39 e 42 del t.u. 645 del 1958, contestando al contribuente i rilievi relativi alle impostazioni del bilancio allegato alla dichiarazione del reddito, ritenute irregolari; procedendo alla ispezione documentale delle scritture contabili, nei locali destinati all'esercizio dell'attività commerciale ed in contraddittorio del contribuente (di un suo rappresentante); e redigendo un processo verbale in ordine a tale attività. E — non essendosi l'Amministrazione attenuta, nell'espletamento della sua attività accertativa, alle statuizioni legislative fissate nei citati artt. 39 e 42 — va considerata illegittima la procedura istruttoria seguita dall'Amministrazione ai fini dell'accertamento tributario. — (*Omissis*).

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 novembre 1973, n. 3169 - Pres. Caporaso - Est. Sandulli - P. M. Mililotti (conf.) - Michelini c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi).

**Imposte e tasse in genere - Solidarietà tributaria - Litisconsorzio necessario fra condebitori - Esclusione.**

**Imposta di registro - Società di capitali - Società a responsabilità limitata - Trasferimento di quote - Legge 6 agosto 1954 n. 603 - Territorio di Trieste - Regime intertemporale.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A art. 108; l. 6 aprile 1954, n. 603, art. 36).

*L'obbligazione tributaria, caratterizzata dalla solidarietà di diritto comune, non determina litisconsorzio necessario o necessità di integra-*



zione di contraddittorio, essendo possibile instaurare il rapporto processuale nei confronti di uno o di alcuni dei coobbligati (1).

La registrazione a tassa fissa, a norma dell'art. 108 tariffa A della legge di registro, presupponeva l'assolvimento dell'imposta di negoziazione; nel periodo successivo alla abolizione della imposta di negoziazione e anteriore alla istituzione dell'imposta sulle società (legge 6 aprile 1954, n. 603) il trasferimento delle quote era soggetto all'imposta normale dell'art. 27 della legge di registro; ciò vale anche per il territorio di Trieste ove il periodo intertemporale è stato più lungo (2).

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 novembre 1973, n. 3221 - Pres. Saja - Est. Caleca - P. M. Chirò (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Loldi.

**Imposte e tasse in genere - Solidarietà tributaria - Procedimento innanzi alle Commissioni - Litisconsorzio nel giudizio di impugnazione.**

*Quando nel giudizio di primo grado innanzi alle Commissioni abbiano partecipato più parti e la decisione con contestuale appello dell'Ufficio sia stata notificata ad una soltanto, legittimamente la Commissione di appello sospende il giudizio e invita l'Ufficio a rinnovare la notificazione per consentire alle altre parti di partecipare al giudizio di gravame (3).*

## I

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti — denunciata erronea e falsa applicazione degli artt. 102, 331, 332, 360 n. 4 c.p.c., 93 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, 1306 e 2909 c.c. — sostengono che in tema di solidarietà tributaria si abbia un rapporto tributario

(1-2) Con la sua più recente giurisprudenza, la S.C. applica, con tutte le conseguenze, la regola della solidarietà di diritto comune ai rapporti tributari: v. sent. 13 ottobre 1973, n. 2580, in questa *Rassegna* (in corso di pubblicazione).

Sulla seconda massima v. con riferimento specifico al Territorio di Trieste, Cass. 25 maggio 1972, n. 1649 (*Giust. Civ.*, 1972, I, 1830) e in generale Cass. 6 luglio 1968, n. 2300 (*ivi*, 1969, I, 67).

(3) Decisione di notevole interesse. Posta la premessa, affermata anche nella precedente sentenza 23 novembre 1973, n. 3169, che non si pone il problema del litisconsorzio per ragioni di diritto sostanziale che

inscindibile, con l'applicazione processuale della necessità dell'integrazione del contraddittorio nei confronti del contribuente, che sia stato parte (ancorché contumace) nel giudizio di primo grado.

La tesi non merita adesione.

La costruzione dei ricorrenti muove dal presupposto della indivisibilità del rapporto tributario rispetto a più coobbligati di imposta e della conseguente inscindibilità del rapporto giuridico processuale.

Secondo il più recente orientamento di questa Corte (cfr. sent. 5 gennaio 1972, n. 13; sent. 3 aprile 1971, n. 943; sent. 12 dicembre 1970, n. 2655), formatosi in seguito all'intervento della decisione della Corte Costituzionale n. 48, del 16 marzo 1968 (dichiarativa della illegittimità degli artt. 20 e 21 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, sulla riforma degli ordinamenti tributari, limitatamente alla parte per la quale dalla contestazione dell'accertamento del maggiore imponibile nei confronti di uno solo dei coobbligati fanno decorrere i termini per l'impugnazione giurisdizionale anche nei riguardi degli altri), la premessa da cui prende le mosse la cennata concezione non è rispondente ai principi fondamentali regolativi della materia.

Alla stregua di questi in tema di obbligazione tributaria, non ricorre il fenomeno dell'indivisibilità (non consentendo questo la natura pecuniaria del debito d'imposta e la mancanza di una disposizione sanzionatrice di tale carattere), bensì quello della solidarietà disciplinata dalle medesime regole stabilite nel codice civile per le obbligazioni solidali di diritto comune.

Per modo che, deve ritenersi che non ricorra alcun impedimento alla possibilità di instaurare il rapporto processuale (invece che nei confronti di tutti i condebitori di imposta) soltanto nei riguardi di un debitore o di alcuni coobbligati.

La natura solidale dell'obbligazione tributaria (cosiddetta solidarietà tributaria) — lasciando sussistere la distinzione delle obbligazioni dei singoli debitori, ancorché nascenti da un'unica causa — rende, quindi, inapplicabile, il principio dell'integrazione del contraddittorio — non ricorrendo, in tal caso, una ipotesi di litisconsorzio necessario.

---

renda necessaria sin dall'origine la partecipazione al giudizio di tutti i legittimi contraddittori, si apre l'altro problema della partecipazione al giudizio di gravame delle parti presenti nel giudizio di primo grado. La sentenza fa ricorso al criterio (in vero non troppo limpidamente delineato nella giurisprudenza) della inscindibilità per ragioni processuali che si creerebbe quando la partecipazione, non necessaria all'origine, di più parti nel primo grado renderebbe necessaria la presenza delle stesse parti nelle successive fasi al fine di evitare la possibilità di giudicati contrastanti.

Per vero una tale inscindibilità non sembra potersi ravvisare nelle obbligazioni solidali in genere e nelle obbligazioni tributarie; è anzi del tutto normale che la decisione di primo grado passi in giudicato nei con-

Il primo motivo è, quindi, da respingere. — (*Omissis*).

Con il terzo motivo, i ricorrenti — denunciata violazione e falsa applicazione dell'art. 108 della tariffa all. A, della legge di registro (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269) — si dolgono che la Corte del merito abbia ritenuto applicabile all'atto di trasferimento della quota di una società a responsabilità limitata non la disciplina giuridica vigente in Trieste alla data della registrazione, ma quella desumibile dalla normativa introdotta successivamente per effetto del decreto 30 dicembre 1957, n. 200, del Commissario Generale del Governo, assoggettando l'atto all'imposta proporzionale di registro (anziché a quella fissa).

In particolare, la tesi dei ricorrenti è stata così delineata.

La legge 6 agosto 1954, n. 603, abolitiva, con decorrenza dal 1° gennaio 1954, dell'imposta di negoziazione ed istitutiva della imposta sulle società, è entrata in vigore nel territorio di Trieste soltanto con il decreto del Commissario del Governo 30 dicembre 1957, n. 200, onde fino a tale data l'imposta di negoziazione ha continuato ad essere (in astratto) applicabile nel territorio di Trieste, con la conseguente implicazione della registrazione a tassa fissa (fino alla stessa data) degli atti di trasferimento delle azioni e quote sociali a norma dell'art. 108 della tariffa all. A, della legge di registro, subordinata (all'epoca) all'assoggettamento delle società all'imposta di negoziazione. Una diversa interpretazione attribuirebbe al decreto commissariale un'efficacia retroattiva (dannosa per il contribuente), non assegnabile ad una norma fiscale senza un'espressa normativa, e determinerebbe una disparità di trattamento tra le società a responsabilità limitata e le società per azioni, nei cui confronti per il periodo indicato ha continuato ad applicarsi, nel territorio di Trieste, la registrazione a tassa fissa dei trasferimenti di azioni. Tale tesi non merita adesione.

La situazione descritta dai ricorrenti si è verificata anche nel resto del territorio nazionale, sia pure entro limiti di tempo più ristretti, ed è

---

fronti di taluno dei condebitori e che essa possa essere riformata nel successivo grado solo nei confronti della parte presente in quel giudizio; contrasto di giudicati di diverso grado si può ben verificare e in tal caso non opera nemmeno la norma dell'art. 1306 c. c. applicabile nei confronti del contitolare estraneo al giudizio ma non di quello vincolato al giudicato (Cass. 26 marzo 1973 n. 832, in questa *Rassegna*, 1973, I, 723).

Si dovrebbe quindi dissentire su questo punto dalla pronuncia in nota: ma in verità la S. C. ha riconosciuto corretto il provvedimento della Commissione col quale si è ordinato all'Ufficio di rinnovare la notifica della decisione, sospendendo contestualmente il giudizio, per consentire alle altre parti di partecipare « eventualmente » (non necessariamente) al giudizio di impugnazione. A ben vedere questo provvedimento si inquadra nell'art. 332 c.p.c. relativo alle cause scindibili; non si impone cioè la integrazione del contraddittorio ma, per evitare che da un unico processo di

stata giudicata da questa Corte (in relazione ad ipotesi analoghe) in modo conforme alla soluzione adottata dalla sentenza impugnata.

È stato rilevato (cfr. Cass., sent. 6 luglio 1968, n. 2300; sent. 15 dicembre 1966, n. 2491) che, in relazione agli atti ricadenti nella sfera di applicabilità dell'art. 108 della tariffa A, compiuti nel periodo in cui era stata abolita l'imposta di negoziazione senza che fosse ancora entrata in vigore la nuova imposta sulle società, la norma contenuta in tale articolo non potesse trovare applicazione, per essere venuto a mancare il presupposto stesso dell'applicabilità, consistente nell'assoggettamento della società all'imposta di negoziazione.

È stato anche ritenuto che con tale affermazione non fosse attribuita efficacia retroattiva alla norma contenente la nuova formulazione dell'art. 108 della tariffa all. A (dettata con l'art. 36, primo comma, della legge 6 agosto 1954, n. 603), in cui manca il riferimento all'imposta di negoziazione, conseguendo l'inapplicabilità della norma all'applicazione delle regole generali, e non della nuova specifica statuizione legislativa, in quanto, venuto meno il presupposto del beneficio, si renderebbe immediatamente efficace la disposizione generale sui trasferimenti.

Tali principi si atagliano compiutamente alla situazione prospettata nel presente giudizio.

La circostanza che il periodo nel quale si è verificata la retroattività della norma abolitiva dell'imposta di negoziazione sia stato per il territorio di Trieste notevolmente più lungo di quanto sia accaduto nel territorio nazionale, per la diversa data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1954, n. 603, e del decreto commissariale 30 dicembre 1957, n. 200, non importa una diversificazione tra le due situazioni, che permetta l'adozione di regole diverse.

La circostanza che, di fatto, l'imposizione proporzionale non sia stata applicata ai trasferimenti di azioni di società per azioni neppure può es-

---

primo grado con unica decisione possano dipartirsi due giudizi di gravame, si stimola soltanto l'eventuale partecipazione di tutte le parti o in difetto si attende che l'impugnazione da parte dei soggetti non presenti diventi inammissibile. E poiché nel procedimento innanzi alle Commissioni la notifica della decisione da parte dell'Ufficio è sempre necessaria a questo fine, non trovando applicazione l'art. 327 c.p.c., ragionevolmente si è ritenuto di ordinare la notifica della decisione alle parti non presenti.

Così interpretata, la pronunzia della S. C. sembra da condividere. Deve essere chiaro, però, d'un canto che la notifica della decisione con contestuale impugnazione a taluno soltanto dei condebitori è sempre valida verso il soggetto nei cui confronti è avvenuta e dall'altro che la estensione della notifica agli altri deve mirare soltanto a rendere possibile, ma non necessaria, la proposizione di altre impugnazioni e la partecipazione di altri soggetti, ben potendo, in difetto di iniziativa, formarsi il giudicato sulla decisione di prima istanza nei riguardi di taluna soltanto delle parti.

sere adottata ad argomento per sostenere una diversa soluzione, in quanto non è derivata da una diversa situazione normativa, ma, se si è verificata, è stata dovuta ad inerzia degli uffici competenti.

Infine, la circostanza che questa Corte ha enunciato i principi sopra riportati con riferimenti agli atti di trasferimento delle carature di società in accomandita semplice, nei confronti dei quali era condizione di applicabilità del beneficio fiscale l'effettiva corresponsione, e non il mero assoggettamento astratto all'imposta di negoziazione, neppure ha rilevanza sulla risoluzione del quesito, giacché la ragione della soluzione adottata risiede nell'avvenuta abolizione dell'imposta di negoziazione, e non nell'accertamento dell'omissione di pagamento — come mostra di ritenere la difesa dei ricorrenti.

La decisione contenuta nella sentenza impugnata è, quindi, conforme ai principi enunciati da questa Corte.

E, non apparendo le ragioni addotte a contrastarla sufficienti a giustificare un mutamento della soluzione accolta, va ribadito l'orientamento seguito dalla giurisdizione del Supremo Collegio (cfr., da ultimo, sent. 25 maggio 1972, n. 1649).

Anche il terzo motivo di ricorso è, quindi da respingere. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso l'Amministrazione finanziaria, nel denunciare l'erronea applicazione dell'art. 477 c.p.c. e la violazione degli artt. 160, 331, 332 c.p.c., 66 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., sostiene che la Commissione provinciale, accertata la nullità della notificazione della decisione di primo grado nei confronti dei coeredi Adriana e Carlo Loaldi, avrebbe dovuto ritenere valida la notificazione nei confronti di Angela Claudia Loaldi e decidere, nel merito, il gravame proposto dall'ufficio.

La doglianza è infondata.

Va, infatti, rilevato che al procedimento di primo grado svoltosi davanti alla Commissione distrettuale delle Imposte di Milano, avevano partecipato i tre coeredi Loaldi, da ciascuno di essi essendo stato proposto ricorso avverso l'accertamento eseguito dall'ufficio.

La decisione della predetta commissione, pertanto, avrebbe dovuto essere notificata ad ognuno dei predetti per rendere loro possibile il tempestivo esercizio del diritto di impugnazione.

In fase di gravame si ha inscindibilità e, quindi, litisconsorzio non solo quando si è in presenza di rapporti di diritto sostanziale che non possono essere decisi se non con l'intervento di più persone o soggetti, ma anche quando il litisconsorzio si è costituito per ragioni di carattere processuale, per la presenza, cioè, di più persone nel precedente grado

del giudizio; e ciò al fine di evitare la possibilità di giudicati contrastanti in ordine alla medesima materia nei confronti di coloro che sono state parti nello stesso giudizio.

Rettamente, pertanto, la Commissione provinciale, dopo aver dichiarato la nullità della notificazione (della decisione di primo grado) nei confronti dei coeredi Adriana e Carlo Loaldi (e non nei confronti di Angela Claudia) ha disposto, ai fini della regolare costituzione del rapporto processuale, che dall'ufficio competente venisse eseguita detta notificazione.

L'espressione, in verità impropria, secondo la quale l'ufficio avrebbe dovuto provvedere « a rimettere in termini gli eredi », va interpretata, logicamente, nel senso che dopo la regolare notificazione della decisione di primo grado avrebbe decorso, per i coeredi, il termine per proporre eventuale impugnazione.

Rettamente, poi, la Commissione provinciale ha, implicitamente sospeso di decidere nel merito. Infatti, soltanto nella ipotesi in cui la controversia si fosse svolta fin dall'inizio, nei confronti di uno solo dei condebitori solidali dell'imposta di successione (solidarietà sancita dall'art. 66 della legge sulla imposta di successione) l'accertamento avrebbe potuto essere effettuato, in virtù dei principi che nell'ambito del diritto sostanziale regolano le obbligazioni solidali, nonostante la mancata partecipazione al giudizio degli altri condebitori (nei confronti dei quali — in tale ipotesi — l'accertamento non avrebbe esplicito efficacia alcuna, la solidarietà non estendendosi al campo processuale). — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3361 - Pres. Giannattasio - Est. Pascasio - P. M. Minetti (conf.) - Comune di Verona (avv. Allorio) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Italiani).**

**Imposta di registro - Permuta - Trasferimento agevolato reciproco di altro non agevolato - Tassazione del trasferimento non agevolato.**  
(l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 51).

**Imposta di registro - Agevolazione per i piani di ricostruzione - È limitata alle attività eseguite dall'ente pubblico che attua il piano - Attività edilizia di privati - Esclusione.**  
(l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 21).

*Quando nella permuta uno soltanto dei trasferimenti gode del trattamento di favore, non trova applicazione l'art. 51 della legge di registro*

e deve assoggettarsi all'imposta normale il trasferimento del bene permutato per il quale l'agevolazione non spetta (1).

L'agevolazione dell'art. 21 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, è applicabile ai soli trasferimenti in favore dell'ente pubblico che ha il compito e il potere di attuare il piano di ricostruzione e non è riferibile ai trasferimenti in favore di privati che eseguono attività edilizie conformi al piano (2).

(1-2) La prima massima è ormai pacifica anche con riferimento specifico all'attività edilizia (Cass. 12 ottobre 1970 n. 1944 in questa *Rassegna*, 1970, I, 1095).

Esattissima è anche la seconda massima: gli atti e contratti stipulati per l'attuazione dei piani di ricostruzione non possono essere che quelli di competenza dell'ente che ha il compito e il potere di eseguire l'intervento pubblico di attuazione del piano. Altro discorso è quello della agevolazione, anche in relazione ai piani di ricostruzione, della legge 28 giugno 1943 n. 666, che riguarda pur sempre le opere di competenza dell'ente pubblico eseguite dai privati « in luogo e vece dei comuni » in base ad apposite convenzioni.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3362 - Pres. Leone - Est. Alibrandi - Ministero delle Finanze c. Jelo.**

**Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Esecuzione fiscale - Opposizione di terzo per reclamo di proprietà - Competenza del foro dello Stato.**

(t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 8; cod. proc. civ., artt. 9 e 25).

*L'opposizione del terzo che rivendica la proprietà dei beni pignorati nel corso dell'esecuzione fiscale, in quanto tende a paralizzare l'azione diretta alla riscossione dei tributi e implica l'applicazione di norme tributarie, è devoluta alla competenza del tribunale del foro dello Stato (1).*

(1) Nello stesso senso, ma riferita alla esecuzione esattoriale, è la sent., citata nel testo, 19 giugno 1967, n. 1444 (*Dir. e prat. trib.*, 1968, II, 1188). È stato ripetutamente affermato che, quando opponente sia il debitore, è controversia di imposta anche quella attinente alla regolarità formale del procedimento esecutivo che non ponga questioni di diritto tributario (Cass. 21 novembre 1972, n. 3431, in questa *Rassegna*, 1973, I, 240) e quella relativa alla pignorabilità dei beni (Cass. 7 maggio 1969, n. 1543, *ivi*, 1969, I, 691); ma in queste ed in altre simili pronunce, come del resto anche nella sentenza in esame, si è riaffermato che il connotato saliente della controversia di imposta è dato dalla qualità dei soggetti, dal fatto

che essa intercorra tra l'ente impositore e il contribuente (v. *Relazione Avvocatura Stato*, 1966-70, II, 531). Importante è la sent. 9 ottobre 1971 n. 2786 (in questa *Rassegna*, 1971, I, 1485) che dopo aver premesso che è controversia di imposta l'opposizione del debitore avente per oggetto la legittimità della esecuzione e non lo è invece l'opposizione del terzo tendente solo ad affermare la estraneità dell'opponente al rapporto esecutivo, ha definito come opposizione del debitore integrante una controversia d'imposta quella proposta dalla moglie del contribuente diretta non soltanto a reclamare la proprietà dei beni pignorati ma a contestare la sua personale responsabilità per il debito d'imposta. Certamente i soggetti, anche diversi dal contribuente, che siano abilitati a contestare il fondamento della pretesa tributaria (l'erede, il sostituto d'imposta ecc.) possono sollevare una controversia d'imposta con la loro opposizione che, appunto, non è opposizione del terzo ma opposizione all'esecuzione (per le imposte dirette anche il coniuge e i parenti affini entro il terzo grado possono esperire gli stessi rimedi concessi al contribuente mentre non possono proporre l'opposizione di terzo, per la espressa norma degli artt. 207 e 208 testo unico n. 645 del 1958). Ma quando un terzo veramente estraneo propone un mero reclamo di proprietà, cioè un'autentica opposizione di terzo che non può incidere sul rapporto tributario e non può implicare « l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni in materia tributaria » (Cass. 6 settembre 1968 n. 2893, *Riv. leg. fisc.*, 1969, 1726), è in verità dubbio che possa affermarsi la competenza del foro dello Stato. Nella precedente sentenza 19 giugno 1967 n. 1444, l'opposizione alla esecuzione esattoriale era stata avanzata dal figlio del contribuente che in quanto tale aveva eccepito la nullità del procedimento; la decisione, pur enunciata in termini di genericità, aveva contenuto del tutto particolare; nel caso ora in esame l'opposizione della moglie del contribuente può aver orientato la decisione. Sembra però che occorra prudenza nella generalizzazione della massima.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3363 - Pres. Saja - Est. Alibrandi - P. M. Chirò (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Masi) c. Modesto (avv. Pane).

**Imposta di successione - Cartelle fondiari - Esenzione da qualsiasi imposta presente e futura - Comprende l'imposta di successione.**  
(l. 29 luglio 1949, n. 474, art. 8).

*L'esenzione da ogni imposta presente e futura accordata alle cartelle fondiari edilizie ed agrarie dell'art. 8 della legge 29 luglio 1949, n. 474, comprende tutte le imposte reali e personali e quindi anche l'imposta di successione e sul valore globale (1).*

---

(1) Giurisprudenza ormai pacifica: Cass. 30 giugno 1971, n. 2054; 5 giugno 1971 n. 1676, *Riv. leg. fisc.*, 1971, 2048.



**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 dicembre 1973, n. 3391 - Pres. Pece - Est. La Torre - Soc. Temi e Bacchi c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Gentile).**

**Imposta di registro - Agevolazione per i periodici di carattere politico sindacale o culturale - Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige - Esclusione.**

(l. 1 agosto 1949, n. 488, art. 1).

*Il Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige privo in modo evidente di carattere sindacale e culturale non può riconoscersi nemmeno di carattere politico, si che non può rientrare nella previsione dell'art. 1 della legge 1 agosto 1949, n. 488 (1).*

---

(1) *Questione nuova.*

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 dicembre 1973, n. 3393 - Pres. Giannattasio - Est. Santosuosso - P. M. Chirò (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cavalli) c. Soc. Licon (avv. Verneti).**

**Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Imposta suppletiva - Decorrenza - Ingiunzione dichiarata illegittima - Vale come costituzione in mora.**

(l. 26 gennaio 1961, n. 29).

*Gli interessi sulle imposte indirette, ove non decorrano, dalla data di esigibilità (imposta principale e complementare), decorrono dalla data della costituzione in mora; tale effetto produce l'ingiunzione anche nel caso che a seguito di opposizione, dichiarandosi in tutto o in parte illegittimità della ingiunzione, sia accertato un credito tributario di minore importo (1).*

---

(1) *Decisione di indubbia esattezza. La domanda di supplemento solitamente contenuta nell'ingiunzione, mette in moto la decorrenza degli interessi su quella somma che, quali che siano le successive vicende, sarà in definitiva riconosciuta dovuta. Ciò è del tutto coerente con il principio generale di diritto comune che ammette la costituzione in mora, anche in forma generica e per somma non liquida, per un credito non ancora accertato. È quindi ben possibile non solo che l'ingiunzione venga dichiarata in parte illegittima, riconoscendosi fondata solo in parte la pretesa tributaria, ma anche che l'ingiunzione in quanto tale sia dichiarata totalmente ille-*

(*Omissis*). — Denunziando nel secondo motivo violazione degli artt. 1218 e 1219 c.c. e della legge 26 gennaio 1961, n. 29, sugli interessi di mora in materia di imposte, la Finanza sostiene: a) quando non vi sono contestazioni sull'*an debeat*, o quando queste contestazioni risultino infondate, la domanda giudiziale diretta ad ottenere la determinazione della somma dovuta vale anche come atto di costituzione in mora per la somma che sarà liquidata nella sentenza; con la conseguenza che su questa somma vanno computati gli interessi in modo che il creditore non risenta il pregiudizio della durata del processo. Nella specie, la contestazione sostanzialmente introdotta dalla contribuente riguardava la quantificazione dell'imposta secondo criteri definitivamente accertati in sede giudiziale; per cui sulla somma realmente dovuta decorrevano gli interessi fin dal momento della prima richiesta; b) l'efficacia dell'ingiunzione ai fini della costituzione in mora è connessa alla sua natura di atto introduttivo del procedimento esecutivo, o, se si vuole, alla sua natura di intimazione ad adempiere fatta per iscritto e si riconduce all'esistenza, sia pure parziale, del credito cui essa si riferisce. Tale efficacia è indipendente dalla legittimità della liquidazione del tributo; c) erroneamente, infine, la Corte d'Appello di Genova ha ritenuto che, secondo la legge n. 29 del 1961, gli interessi sulle imposte suppletive decorrono « da quando con la liquidazione del supplemento l'accertamento è divenuto definitivo ». Al contrario, la decorrenza degli interessi prescinde dalla definitività dell'accertamento, ed ha riferimento solo al momento in cui è sorta l'obbligazione tributaria, cioè al verificarsi del suo presupposto, indipendentemente dal suo accertamento, che ha natura dichiarativa.

Queste considerazioni sono, nei limiti di quanto verrà ora precisato, esatte e rendono accoglibile il secondo motivo di ricorso, e, per quanto di ragione, anche la seconda parte del primo mezzo.

Deve, anzitutto, affermarsi che per stabilire se il debitore abbia realmente contestato una pretesa e se tale contestazione cada sull'*an debeat* o sul *quantum*, bisogna avere riguardo non ad una generica o formale resistenza all'azione creditoria, ma all'obiettiva consistenza delle questioni sollevate da chi si oppone alla pretesa.

---

gittima e tuttavia nel relativo giudizio di opposizione, a seguito di azione riconvenzionale sia egualmente affermata la sussistenza di un credito di imposta; in ogni caso gli interessi saranno dovuti dal momento della domanda (ingiunzione) non potendosi di certo affermare che l'obbligazione di interessi presuppone l'accertamento definitivo dell'obbligo tributario.

Non sembra quindi rilevante indagare se il contribuente con l'opposizione abbia contestato l'*an* o il *quantum* dell'imposta; ogni volta che una obbligazione di imposta, sia pur di importo ridotto o diversamente fondata, risulterà definitivamente accertata, su di essa saranno dovuti gli interessi con decorrenza dalla ingiunzione.

Quando, come nella specie, il contribuente non contesti il diritto della Finanza alla tassazione ma, sulla base degli stessi presupposti di fatto, chieda soltanto che sia applicata una voce anziché un'altra della stessa tariffa, propone sostanzialmente una questione di quantificazione dell'imposta dovuta. Correlativamente, quando il giudice di merito, dando atto del pacifico diritto della Finanza alla tassazione, risolve la questione introdotta dal contribuente circa la voce della tariffa in cui il fatto va inquadrato, incorre in vizi logici e giuridici la successiva sentenza che interpreti questo giudicato come avente ad oggetto unicamente una contestazione sull'*an debeat*.

Ma, anche a ritenere scindibile il diritto di tassazione per l'imposta principale da quello concernente l'imposta suppletiva e configurabile un'autonoma contestazione sull'*an debeat* di quest'ultima anziché una sostanziale controversia sulle aliquote applicabili, la sentenza della Corte di Genova non si sottrarrebbe parimenti alla censura. Ed invero, nell'interpretare il precedente giudicato, essa ha testualmente riconosciuto che « la Corte di rinvio, uniformandosi al principio di diritto, ha accertato quali passività dovevano ritenersi obiettivamente inerenti allo stabilimento e costituivano perciò posta passiva di effettivo conferimento a norma del citato art. 81, ne ha determinato l'ammontare in lire 38.003.098 ed ha conseguentemente confermato la dichiarazione di illegittimità della ingiunzione (pronunciata dal giudice di primo grado) che aveva ritenuto tutto il passivo come corrispettivo di un trasferimento a titolo oneroso, dando però atto del diritto della Finanza alla tassazione prevista dall'art. 1 della tariffa all. A di registro per la parte dell'attivo relativo allo stabilimento cui corrispondeva l'accollo di passività inerenti non allo stabilimento, ma all'azienda, vale a dire per la differenza fra il valore dello stabilimento (L. 102.335.000) e quello delle passività inerenti allo stabilimento medesimo ».

Così giudicando, la Corte ha riconosciuto che anche la contestazione limitata all'*an debeat* dell'imposta suppletiva era stata parzialmente ritenuta infondata nel giudizio precedente e che erano state risolte le questioni sull'esatto ammontare dell'imponibile da tassare secondo le rispettive aliquote della tariffa.

Ed allora, risulta applicabile anche in questo caso il principio affermato dal Supremo Collegio nella sentenza 16 febbraio 1965, n. 252, nel senso cioè che se il contribuente non contesti l'*an debeat* dell'imposta dovuta ma solo il *quantum*, o nel caso in cui le contestazioni sull'*an debeat* risultino infondate, l'ingiunzione fiscale vale anche come atto di costituzione in mora per la somma che sarà liquidata nella sentenza. Su questa somma vanno, pertanto, liquidati gli interessi, in modo che l'Amministrazione finanziaria non risenta il pregiudizio della durata del

processo, ancorché l'ingiunzione, a motivo dell'erronea determinazione della misura dell'imposta, sia stata dichiarata illegittima.

Da questi principi può trarsi anche argomento per ritenere l'infondatezza dell'affermazione della sentenza qui impugnata, secondo cui « non è concepibile una *mora debendi* se non dal momento in cui l'incertezza venga eliminata ». Ed invero, perché si abbia *mora debendi* è sufficiente che il creditore faccia valere un diritto, anche se l'esistenza di questo venga accertata successivamente o in misura ridotta; onde non basta ad escludere la mora l'incertezza determinata dalle contestazioni del debitore.

Si inserisce qui il quesito se, nonostante la dichiarata illegittimità dell'ingiunzione fiscale, poteva il credito d'imposta essere considerato esistente e fatto valere dall'Amministrazione finanziaria. Al quesito, nei suoi due profili, deve darsi risposta affermativa.

È noto che, secondo il classico orientamento (cfr. Cass. 29 agosto 1963, n. 2376) di derivazione dottrinale, il debito d'imposta deve ritenersi sorto al verificarsi della situazione di fatto cui la legge lo ricollega e non già al momento in cui avviene l'accertamento dell'ufficio finanziario, il quale ha la funzione di constatare in concreto l'esistenza dell'obbligazione tributaria (che quindi preesiste) e di determinarne la misura.

Anche a voler considerare, come ritengono altri studiosi, la situazione di fatto solo come presupposto economico, il debito d'imposta sorge giuridicamente in concreto a seguito di una dichiarazione di obbligo da parte del contribuente o da atti dell'Amministrazione finanziaria, che in genere precedono l'ingiunzione fiscale.

Per quanto riguarda in particolare il debito d'imposta di registro, in applicazione del primo orientamento è stato ritenuto (Cass. n. 2462 del 1964) che esso sorge al momento della stipulazione dell'atto, cioè quando si verifica la situazione di fatto cui la legge ricollega l'obbligazione tributaria. Seguendo, invece, l'altro indirizzo dottrinale, il debito nasce con la presentazione dell'atto per la registrazione ed il pagamento della relativa imposta. In ogni caso, il debito d'imposta di registro preesiste all'ingiunzione fiscale, che ha essenzialmente il carattere di primo atto del procedimento esecutivo, anche se, per omissioni o contestazioni del contribuente, la fondatezza e la misura del debito venga accertata in un momento successivo.

Deve qui richiamarsi il principio affermato da costante giurisprudenza (Cass. 2863/72; 3010/69; 2019/69 ed altre) secondo cui l'Amministrazione finanziaria, riconosciuta l'inesistenza delle ragioni giuridiche poste a fondamento dell'accertamento (complementare o suppletivo) contenuto nell'ingiunzione opposta, al fine di sostenere la ulteriore pretesa tributaria riguardante il medesimo presupposto, che ha originato l'obbli-

gazione soddisfatta con il pagamento dell'imposta principale, può invocare una nuova e diversa ragione giuridica, e ciò sia per l'eventualità che l'ingiunzione sia dichiarata illegittima (stante l'infondatezza delle ragioni di diritto in essa enunciate), sia a seguito di annullamento dell'ingiunzione d'ufficio.

Il che sta a confermare che gli effetti della *mora debendi* permangono, anche se l'ingiunzione venga dichiarata illegittima e se l'Amministrazione finanziaria muti le ragioni giuridiche poste a base della sua pretesa, purché sia stato fatto valere un diritto di tassazione, accertato — sia pure successivamente — nella sua fondatezza.

Per quanto riguarda le leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962, contenenti norme per l'applicazione degli interessi moratori sulle somme dovute all'Erario per tasse e imposte indirette sugli affari, va osservato che esse stabiliscono la decorrenza di detti interessi dal giorno in cui il tributo è divenuto esigibile; criterio che non può non coincidere con il momento in cui il debito d'imposta è sorto ed è fatto valere.

La data dell'esigibilità non viene spostata per effetto dei ritardi determinati da fatti imputabili al contribuente, né dall'eventuale accertamento successivo di una diversa misura dell'imposta dovuta, né dall'esigenza di rendere definitivo l'accertamento stesso, così come sembra ritenere, nella specie, la sentenza impugnata. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 gennaio 1974, n. 177 - Pres. Saja - Est. Caleca - P. M. Sbrocca (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Angelini Rota) c. Ospedale di Biella (avv. Neri).**

**Imposta di registro - Agevolazione per le opere di competenza degli enti locali - Opere non ammesse a contributo - Si estende.**

(l. 3 agosto 1949, n. 589, art. 4; l. 6 febbraio 1951, n. 126, art. unico).

*L'agevolazione per le opere di competenza degli enti locali è stata estesa dalla legge 6 febbraio 1951, n. 126, anche alle opere (nella specie ospedale) non ammesse a contributo e per le quali non vi è stato il riconoscimento della necessità della spesa (1).*

(1) Si riafferma l'orientamento contenuto nella sent. 9 agosto 1973 n. 2290 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 971 con annotazione alla quale si rinvia). L'odierna decisione si sofferma soltanto sul « riconoscimento della necessità della spesa; resta tuttavia sempre dubbio se le opere previste nella legge 3 agosto 1949, n. 579, indipendentemente dal riconoscimento della spesa rilevante ai fini della concessione del contributo, siano tutte quelle semplicemente enumerate negli art. 2 segg. o piuttosto quelle che abbiano le caratteristiche nelle stesse norme definite, e cioè, con riferimento

all'art. 4, tutti gli ospedali o soltanto gli ospedali per i comuni che ne siano sprovvisti o siano dotati di impianti dichiarati non suscettibili di miglioramento su proposta dal Ministero della Sanità con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con quello dei LL. PP. Il riconoscimento della necessità della spesa è un momento successivo all'accertamento della necessità dell'opera; eliminato il riconoscimento della spesa resta l'accertamento della necessità dell'opera. Il richiamo della legge n. 126 del 1951 all'esecuzione delle opere previste nella legge n. 589 del 1949 sembra chiaramente riferito all'intero corpo degli artt. 2 e segg. (salvo per ciò che concerne il contributo) e quindi a tutti i presupposti in essi descritti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 gennaio 1974, n. 186 - Pres. Giannattasio - Est. Santosuosso - P. M. Chirò (diff.) - Scalici (avv. Avezza) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Tomasicchio).

**Imposta di successione - Usufrutto congiuntivo - Accrescimento - Liquidazione maggiore imposta a carico dell'usufruttuario superstite - Riferimento al momento dell'accrescimento.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 23).

*Nel caso di usufrutto congiuntivo la liquidazione dell'imposta eventualmente dovuta a carico dell'usufruttuario superstite a vantaggio del quale si produce l'accrescimento va riferita, per stabilire l'età dell'usufruttuario, al momento dell'accrescimento e non a quello dell'apertura della successione (1).*

---

(1) Pressoché inesistente è la elaborazione giurisprudenziale sulle due norme identiche della legge di registro (art. 19) e di successione (art. 23) relative all'usufrutto congiuntivo.

La dottrina è invece unanime nel senso contrario alla massima, nel ritenere cioè che l'eventuale maggiore imposta dovuta al verificarsi dell'accrescimento, sia costituita dalla differenza tra l'imposta che sarebbe stata originariamente a carico dell'usufruttuario superstite se avesse conseguito all'apertura della successione anche la quota di usufrutto accresciuta, e le imposte già precedentemente pagate. (UCKMAR, *La legge di registro*, I, sub. art. 19; JAMMARINO, *Imposte di Registro*, 94; PEPE, *Rassegna di giurisprudenza sull'imposta di registro*, 82; DE BONO, *La legge del registro*, 105 e più diffusamente SERRANO, *Le imposte sulle successioni*, 244, che esamina la questione anche in relazione all'art. 104 della legge sulle successioni ed esclude che l'accrescimento (condizione sospensiva) possa essere regolato dalla norma vigente al tempo dell'avveramento).

L'argomentazione della sentenza in nota non sembra convincente; la eventualità della maggiore imposta sottolineata dalla norma non si verificherebbe mai se a seguito dell'accrescimento si liquidasse l'imposta con rife-

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo di ricorso, denunziandosi la violazione dell'art. 23 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, si sostiene che questa norma andava esattamente interpretata nel senso che, nel caso di usufrutto congiuntivo, la liquidazione dell'imposta a carico dell'usufruttuario superstite debba avvenire con riferimento al momento dell'accrescimento e non a quello dell'apertura di successione. Osserva in particolare la ricorrente che la decisione della Commissione Centrale contrasta col principio della corrispondenza dell'imposta alla capacità contributiva (art. 53 Cost.) — in quanto l'usufruttuario superstite consegue un ulteriore vantaggio soltanto al verificarsi dell'accrescimento — e contrasta con l'art. 23 della citata legge sulle successioni.

Il ricorso risulta fondato sia sui principi generali in materia tributaria, sia sulla lettera e sullo spirito dell'art. 23 cit.

Non si contesta che, secondo un'autorevole dottrina, il diritto di accrescimento si spiega col principio che, per la chiamata di più persone ad un medesimo tutto, ciascuna è chiamata per il tutto; per cui la quota vacante non genera un acquisto nuovo nell'erede o nei coeredi che restano, ma rende soltanto maggiore la quota di costoro, per i quali l'acquisto, anche nella misura maggiore, dipende sempre dall'originaria vocazione.

Tale teoria non si è sottratta a censure.

Ma se l'istituto dell'accrescimento può essere spiegato con la concezione di un'unica ed originaria vocazione ereditaria, dalla quale dipende anche l'acquisto della maggiore quota per effetto dell'accrescimento, ciò non può condurre a negare l'evidente realtà che, nel caso di usufrutto congiuntivo, l'ulteriore incremento di quota per l'usufrut-

---

rimento all'età del superstite alla data di apertura della successione, giacché nella sola ipotesi di una possibile maggiore imposta (usufruttuario superstite infracinquantenne e usufruttuario premorto ultracinquantenne) questa sarebbe dovuta in ogni caso e non eventualmente. Ma così ragionando si ignora che la misura dell'imposta è determinata, oltre che dall'età, dal grado di parentela tra l'usufruttuario e l'autore della successione e forse anche dalla progressività dell'aliquota in relazione all'usufrutto accresciuto. Ed allora diventa problematico determinare la maggiore imposta dovuta con riferimento al grado di parentela ma solo per una parte della durata dell'usufrutto.

Nemmeno esatta appare la considerazione che l'imposta deve corrispondere all'effettivo incremento di ricchezza del chiamato all'eredità. Ciò potrebbe dirsi se presupposto dell'imposta di successione fosse la morte del titolare dell'usufrutto, ma non per l'usufrutto congiuntivo che trae origine da un'unica vocazione ereditaria nella quale ciascuno è chiamato per il tutto. Se così non fosse dovrebbe riferirsi al momento dell'accrescimento non solo l'età dell'usufruttuario, ma anche il valore della proprietà piena di cui va stabilita la percentuale in ragione dell'età, l'aliquota e ogni altro elemento della tassazione da considerare indipendente; ma ciò in pieno contrasto con l'art. 23.

tuario superstite si opera soltanto al verificarsi dell'accrescimento; con la conseguenziale applicazione dei principi generali in materia tributaria, secondo cui le imposte devono corrispondere a concrete manifestazioni della capacità contributiva, ed in particolare che l'imposta di successione deve colpire l'effettivo aumento di ricchezza del chiamato all'eredità.

L'Amministrazione finanziaria dello Stato osserva che questi principi sono stati rispettati dalla decisione impugnata poiché all'usufruttuario viene chiesto di pagare soltanto la differenza tra quanto già pagato dal precedente usufruttuario (in relazione al periodo in cui i beni erano stati da lui goduti) e quanto dovuto per il godimento successivo. Ma, ferma restando l'evidente esclusione di una duplicazione della stessa imposta per lo stesso periodo di usufrutto, il diverso problema sottoposto all'esame della Commissione centrale era se, sul bene che l'usufruttuario superstite acquisisce al verificarsi dell'accrescimento, egli debba pagare un'imposta calcolata con gli stessi criteri che sarebbero stati applicati come se il bene fosse stato da lui goduto fin dal momento dell'apertura di successione.

Ostano ad una conclusione, affermativa su tale quesito, non solo i principi generali sopra richiamati, ma anche i rilievi ermeneutici che si traggono dalla lettera e dalla *ratio* della specifica norma in esame.

Stabilisce, il terzo comma dell'art. 23 cit. che « qualora l'usufrutto sia devoluto congiuntamente a più persone, la tassa si applica per quota, come se la congiunzione non esistesse, salvo l'accertamento della maggiore tassa che sia eventualmente dovuta al verificarsi dell'accrescimento ».

Da questa formulazione possono trarsi due motivi di conferma della tesi della rilevanza del momento dell'accrescimento ai fini della determinazione dell'imposta. Il primo si riferisce alle parole « Maggiore tassa.. dovuta al verificarsi dell'accrescimento »; il che fa pensare che, per quanto uno dei presupposti tributari sia l'originaria vocazione ereditaria, altro presupposto per la nascita del debito della maggiore tassa sia il verificarsi dell'accrescimento; sicché questo viene considerato il momento rilevante per il debito tributario.

Il secondo motivo di conferma trova il suo addentellato letterale nell'avverbio « eventualmente ».

Si consideri, infatti, che un debito di maggiore tassa al verificarsi dell'accrescimento non può sorgere nell'ipotesi in cui entrambi gli usufruttuari — in quanto ultra cinquantenni all'atto della vocazione ereditaria — abbiano pagato una tassa minore ( non essendo ovviamente possibile che uno di essi sia ringiovanito al momento dell'accrescimento). Né il debito di maggiore tassa sorge evidentemente quando gli usufruttuari — tutti infracinquantenni — abbiano già pagato detta tassa nella misura maggiore. L'ipotesi in cui può sorgere un debito di mag-



giore imposta è, invece, quella in cui una quota dell'usufrutto congiuntivo abbia scontata una tassa minore, per l'età ultracinquantenne dell'usufruttuario, ed un'altra quota abbia invece scontata la tassa maggiore, in quanto l'usufruttuario superstite aveva meno di cinquant'anni al momento della vocazione ereditaria. Né deriva che, se per stabilire la tassa dovuta per effetto dell'accrescimento rilevasse l'età che l'usufruttuario superstite aveva all'atto della vocazione ereditaria — secondo la tesi dell'Amministrazione finanziaria —, il legislatore non avrebbe usato l'avverbio « eventualmente ». Ed invero, nell'unica ipotesi in cui un debito di maggiore tassa è configurabile, l'usufruttuario superstite, infracinquantenne al momento della vocazione ereditaria, sarebbe « certamente » tenuto al pagamento della maggiore tassa, qualunque età egli avesse raggiunto al verificarsi dell'accrescimento.

Se ne deve trarre la conclusione che, se il legislatore ha previsto solo l'« eventualità » del sorgere di un debito di maggiore tassa, è perché a questi fini rileva il momento dell'accrescimento, e la maggiore tassa è dovuta solo se in detto momento l'usufruttuario superstite non abbia ancora superato i cinquant'anni.

Tale conclusione si armonizza, del resto, con lo spirito della norma, che è quello di far pagare una tassa minore agli usufruttuari i quali — al momento in cui cominciano a godere dei beni loro assegnati — abbiano più di cinquant'anni d'età. È questa la stessa *ratio* che aveva indotto il legislatore del 1923 ad abolire il criterio previsto dalla legge n. 217 del 1897, essendo stato ritenuto — come espressamente detto nella Relazione ministeriale — « iniquo far pagare tasse su beni che di fatto non erano stati goduti ».

Deve, pertanto, enunciarsi il seguente principio: nell'ipotesi di usufrutto congiuntivo, per stabilire se al verificarsi dell'accrescimento a favore di uno degli usufruttuari sia eventualmente dovuta la maggiore tassa prevista dall'art. 23, quarto comma, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, deve tener conto dell'età che l'usufruttuario superstite abbia al momento dell'accrescimento. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 217 - Pres. Saja - Est. La Torre - P. M. Antoci (diff.) - Soc. Fonderia leghe speciali (avv. Romanelli) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Agrò).

Imposte e tasse in genere - Violazione di leggi finanziarie e valutarie - Imposta generale sull'entrata - Prova - Presunzioni - Limiti. (c.c. artt. 2727 e 2729).

*Poiché la presunzione non può fondarsi su un'ulteriore presunzione, non può ritenersi legittimo l'accertamento della evasione dell'imposta*

*generale sull'entrata basato sulla determinazione induttiva di un maggior reddito di una impresa e sull'ulteriore presunzione che questo maggior reddito non dichiarato sia costituito da vendite eseguite senza emissione di fatture (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo di ricorso la s.r.l. « Fonderia leghe speciali » — denunziando violazione di legge (artt. 2727 e 2729 c.c.) e illogicità di motivazione — censura la Corte d'appello di Brescia per aver riconosciuta efficacia probatoria di valida presunzione all'errato ragionamento degli organi finanziari, che avevano supposto una vendita di merci senza fatture (e quindi in evasione all'I.G.E.), per l'importo di L. 60.822.299, ciò argomentando dalla circostanza, a sua volta presunta, di un maggior utile netto di esercizio, rispetto al dichiarato, e dalla ulteriore presunzione che questo fosse costituito da ricavi non documentati.

La censura è fondata.

L'iter logico seguito dalla Finanza e ripercorso dall'impugnata sentenza procede secondo questa linea di pensiero:

a) si pone anzitutto la premessa che il costo globale di produzione dell'azienda (giacenze; acquisti di merce; spese di gestione; passività, ecc.) ascende a L. 1.993.390.353 e che, detraendo tale importo dal ricavo delle vendite dichiarate, pari a L. 2.032.236.871, risulta un reddito netto di L. 38.846.518; corrispondente all'1,97 % del costo globale;

---

(1) La sentenza con il solo riferimento alle norme del cod. civ., decide con notevole formalismo una questione che ha una grande rilevanza concreta. Ben diverso è il metodo seguito nella recente sent. 8 novembre 1973 n. 2922 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 237) che ha esaminato con una più realistica valutazione il fenomeno.

Il caso non raro era costituito da un accertamento ai fini dell'I.G.E. che prendendo le mosse dalla dichiarazione unica dei redditi, operava induttivamente una correzione (aumento del reddito netto) e quindi attribuiva questo maggior reddito a un corrispondente volume di affari trattati in evasione all'I.G.E.

In ciò sarebbero contenuti due errori: la utilizzazione di una presunzione ancorata ad altra presunzione e l'affermata necessità di derivazione del maggior reddito non denunciato da operazioni in evasione, quando invece il maggior reddito può anche dipendere da altre cause.

La determinazione in via induttiva di un reddito netto superiore a quello dichiarato è un'operazione evidentemente lecita, normale e quotidiana. Ciò stabilito, il dedurre le conseguenze ai fini dell'I.G.E. è semplicemente una normale applicazione della legge e non una dimostrazione presuntiva che si basi a sua volta su una presunzione; se un reddito superiore al dichiarato esiste, ciò non può essere indifferente ai fini dell'I.G.E. Ma a questo punto sopravvivono specifiche norme tributarie, non citate dalla decisione in nota: gli artt. 26 e 27 della legge istitutiva dell'I.G.E., all'evidente scopo di rendere non illusorio l'obbligo della corresponsione

b) di tali dati poi si assume come certo solo quest'ultimo (lire 1.993.390.353), rispetto al quale si ritiene percentualmente inattendibile, per difetto, l'utile dichiarato, che pertanto, attraverso una serie di presunzioni quali: il rapido sviluppo dell'azienda; il progressivo incremento di capitale; il precedente concordato di r.m., viene elevato dall'1,97% alla misura giudicata più congrua del 5%, ossia da L. 38.846.518 a L. 99.669.517;

c) dal che infine si deduce che, poiché l'utile presunto eccede il dichiarato di L. 60.822.299, quest'eccedenza, non può che provenire da ricavi di vendite non fatturate e, quindi, in contravvenzione all'I.G.E.

Ma un siffatto ragionamento è viziato, sul piano logico e giuridico, da almeno due errori.

Il primo errore sta nel non aver considerato che, se la presunzione (semplice) è la conseguenza che « il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato » (art. 2727 c.c.), non può ammettersi che quest'ultimo si ponga a sua volta come fonte di un'ulteriore presunzione, perché al procedimento logico-induttivo su cui essa deve fondarsi verrebbe così a mancare la certezza della premessa; tale non essendo più il fatto « noto », ormai retrocesso a causa remota, bensì il fatto che prima era « ignorato » e che poi viene « presunto » per farne l'antecedente prossimo di una nuova induzione. La quale, però, non trovandosi in un nesso di correlazione diretta col fatto noto, risulta logicamente indebolita nel suo grado di verosimiglianza e, perciò, come prova critica, diventa giuridicamente inammissibile. Ora questa regola, che è enucleabile dal

---

dell'imposta, istituiscono un sistema di documentazione in base al quale in ogni momento il soggetto obbligato deve essere in grado di dimostrare con documenti tutta la sua attività e particolarmente di dimostrare la quadratura dei conti tra merci acquistate e merci vendute o giacenti in magazzino, e più in generale tra le componenti attive e passive della sua attività; ove questa quadratura non risulti certa « si presume » che sia stato trattato in evasione ciò che manca a raggiungere il voluto pareggio. È questa una presunzione *legale* che non solo può ma *deve* essere applicata e rispetto alla quale non vale la regola del divieto di *praesumptio de praesumpto*. La presunzione (semplice) cui si è fatto ricorso è dunque soltanto una: la determinazione del reddito in misura superiore al dichiarato; la successiva deduzione è una logica e necessaria applicazione di una norma. Sarebbe all'inverso molto illogico se, ammesso l'accertamento di un reddito maggiore, nulla se ne inferisse ai fini dell'I.G.E.

Altro discorso è quello, cui si accenna nell'ultima parte della sentenza, se di fronte ad una dichiarazione dei redditi fatta ai fini delle imposte dirette spettasse al competente ufficio delle imposte procedere agli accertamenti in rettifica e non alla Guardia di Finanza. Ma è evidente che gli organi competenti alla verifica dell'adempimento degli obblighi dell'I.G.E. (non la Guardia di Finanza, ma l'Intendente di Finanza secondo quanto dispone la legge 7 gennaio 1929, n. 4) hanno il potere di accertare in via

citato art. 2727 e che trova espressione nel divieto del *praesumptum de praesumpto*, la Corte di Brescia ha violato, quando, dopo aver raggiunto per via induttiva la presunzione di un maggior reddito di 60 milioni, ha da ciò arguito, per successiva induzione, che tale somma fosse il compendio di vendite non fatturate: in tal modo, invero, essa ha invertito la regola legale, perché ha ammesso una presunzione risalendo da un fatto ignorato (utile netto) a un altro fatto ignorato (ricavi lordi), non senza capovolgere il principio logico per cui è da ricavi lordi che suole desumersi l'utile netto, e non viceversa.

A parte ciò — ed ecco il secondo errore — è da soggiungere che anche a dar per certo il fatto del maggior utile di 60 milioni (rilevante come presupposto dell'imposta sui redditi, ma non già dell'I.G.E., che, quale tributo indiretto, colpisce l'operazione economica in sé considerata, ossia « l'entrata in danaro... conseguita in corrispondenza di cessione di beni »: art. 1 d.l. 9 gennaio 1940, n. 2), non per questo la Corte era *sic et simpliciter* autorizzata a trarne, come conseguenza univoca e necessaria, la contestata presunzione: vale a dire che tutto quell'utile coincidesse col ricavo da ipotetiche vendite, realmente eseguite ma non risultanti dalla contabilità aziendale (della cui regolarità, peraltro, gli organi tributari hanno sempre dato atto). Infatti, mentre dall'ammontare dei ricavi lordi è dato presumere l'entità del reddito netto (quando, come nella specie, si procede induttivamente), non altrettanto può dirsi della reciproca, poiché parte dell'inutile può ben derivare da fattori che, pur essendo connessi o dipendenti dall'esercizio dell'impresa sociale e dando quindi luogo a reddito tassabile ai fini delle imposte dirette (cfr. ad es., artt. 81, 96-100, 102, 106, 109, 119, terzo comma, t.u. 29 gen-

---

autonoma l'entrata impiegando tutti gli elementi utili ed anche quelli raccolti agli effetti di un'imposta diversa. Che se invece si fosse voluto attendere (cosa anche possibile) che la denuncia dei redditi desse luogo ad un accertamento definitivo in sede di imposte dirette, non si sarebbe più in presenza di una presunzione ma di una determinazione del reddito divenuto irretrotrattabile per decorrenza di termini, per concordato o per giudicato; ma ciò non può essere in via normale la premessa necessaria per l'accertamento delle violazioni all'I.G.E.

Quanto al secondo errore va rilevato che se è vero in astratto che un maggior reddito netto può anche dipendere da poste attive non dichiarate diverse da atti costituenti entrate imponibili o da poste passive non ammissibili in deduzione, è altresì vero che, come bene ha messo in luce la menzionata sentenza n. 2922 del 1973, la presunzione legittimamente utilizzabile non deve sempre rispondere al criterio della necessità ineluttabile o della certezza assoluta del fatto dedotto, ma può anche raggiungere un risultato di probabilità o verosimiglianza secondo l'*id quod plerunque accidit*; il presumere che un maggiore reddito netto sia generato da una maggiore entrata lorda piuttosto che da altre meno consuete ragioni non sembra dunque un errore logico e giuridico.

naio 1958, n. 645), non sono tuttavia qualificati come ricavi o quanto meno non rientrano nel novero delle entrate tassabili agli effetti dell'I.G.E., che qui interessa.

La circostanza, dunque, che la ritenuta floridezza dell'impresa inducesse a presumerne una più alta redditività, si da elevare a 99 i 39 milioni di guadagno da essa denunziati, non era una valida ragione per inferirne che i 60 milioni di differenza provenissero da vendite occultate, non esistendo, tra quel fatto (presunto) e questa conseguenza (ugualmente e ulteriormente presunta), una correlazione logica idonea a sorreggere il procedimento induttivo posto a base della presunzione. Il supposto maggior reddito — come si è accennato — poteva attribuirsi all'incidenza positiva di poste attive non dichiarate, ma diverse dagli atti di vendita, come pure poteva dipendere dall'incidenza negativa di poste passive documentate, ma non riconoscibili in deduzione (o perché ingustificata, o eccedenti, o non imputabili all'esercizio o comunque indetraibili). Cosa ben possibile, ove si consideri che il bilancio delle società di capitali viene compilato con criteri largamente prudenziali, tanto nel calcolo degli oneri da ammortizzare nell'esercizio quanto nel passivo di cui viene gravato il conto profitti e perdite, onde l'utile con cui esso si chiude risulta non di rado inferiore a quello reale; ma ciò per ragioni del tutto estranee al movimento economico e senza che il divario debba ascrivarsi ad infedeltà del bilancio o ad occultamento di parte delle vendite.

A quest'ultimo risultato, invece, è pervenuta la Finanza come automatica conseguenza del fatto che essa, trovandosi, per la presunzione del maggior utile, di fronte alla necessità di rettificare i dati contabili della azienda, o nel senso di diminuire i costi (L. 1.993.390.353) o nel senso di aumentare i ricavi (L. 2.032.236.871), ha preferito optare per la seconda soluzione e scartare la prima, che pure sarebbe stata parimenti utilizzabile per giustificare il maggior reddito, lasciando fermi i ricavi denunziati. Ma la voluta conseguenza si ricollega pur sempre alla premessa di un ragionamento logicamente e giuridicamente inaccettabile, oltre che per le ragioni innanzi esposte, anche a cagione dell'arbitraria scelta dell'una piuttosto che dell'altra fra le due possibili soluzioni. Infatti, una volta escluso il metodo analitico e seguita la via dell'accertamento sintetico, nulla giustificava la preferenza per la rettifica dei ricavi anziché dei costi, trattandosi di due dati contabili di parte, ciascuno o nessuno dei quali poteva essere assunto come fatto « noto » per risalire al fatto « ignoto »; l'uno e l'altro, in quanto tali, essendo ugualmente accettabili o ugualmente contestabili. Ed è appena il caso di osservare, contro l'adombrata obiezione secondo cui l'ammontare dei costi era parso attendibile alla guardia di finanza, che non a questa, come organo investigativo, ma al competente ufficio delle imposte (ex art. 33 t.u. del

1958, cit.), come organo accertatore, spettava di decidere se e quali delle poste passive del bilancio sociale fossero oppure non da ammettere in detrazione ai fini di determinare l'effettivo reddito tassabile prima di argomentare, con aprioristica congettura, come il maggior utile presunto proveniva da ipotetiche vendite eseguite in contravvenzione alla I.G.E. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 223 - Pres. Saja - Est. Montanari Visco - P. M. Sbrocca (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Stipo) c. Soc. Federmar (avv. Pozzaglia).

**Imposta generale sull'entrata - Vendite in locali di vendita al pubblico -**  
**Necessità che vengano eseguite in detti locali.**

(l. 16 dicembre 1959, n. 1070, art. 1).

*Presupposto dell'esonero dell'imposta sull'entrata nelle vendite eseguite in locali di vendita al pubblico o ambulatoriamente, a norma dell'art. 1 della legge 16 dicembre 1959, n. 1070, è non soltanto che il venditore sia munito della relativa licenza, ma anche che la vendita sia in concreto eseguita al pubblico in detti locali (applicazione alla ipotesi di forniture di alimentari ad ospedali militari da parte di esercente munito di licenza di vendita al pubblico) (1).*

(*Omissis*). — È invece fondato il secondo mezzo del ricorso.

Con esso la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 16 dicembre 1959, n. 1070, e il vizio di motivazione illogica.

Essa assume che il presupposto indispensabile dell'applicazione della norma anzidetta era costituito dal fatto che le vendite fossero state effettuate in locali di vendita al pubblico. L'inerenza delle vendite all'oggetto sociale della Federmar non escludeva che le vendite stesse potessero es-

---

(1) Decisione di evidente esattezza. La sent. 1° marzo 1973, n. 557 citata nel testo è pubblicata in *Riv. leg. fisc.* 1973, 2096.

È evidente che il titolare dell'esercizio di vendita al pubblico può anche svolgere operazioni che non sono di commercio al minuto, esista o no una separata licenza per la vendita all'ingrosso. Per il non facile problema che si presenta nel caso di esercizi misti al pubblico e all'ingrosso v. Cass. 14 marzo 1973, n. 716, in questa *Rassegna*, 1973, I, 602, con nota.

sere state compiute in luoghi diversi dall'esercizio di vendita al pubblico, sito in via Belisario, 2; sul punto la sentenza non avrebbe dimostrato nulla, avendo assunto come certezza mediante un inattendibile ragionamento una mera possibilità. Il presupposto di fatto per l'applicazione dell'art. 1 della citata legge n. 1070, del 1959, non sarebbe stato provato né dedotto e l'averlo ritenuto esistente sarebbe contrario anche alle norme della comune esperienza.

Va in proposito rilevato che secondo l'art. 1 della legge 16 dicembre 1959, n. 1070, non erano soggette all'imposta generale sull'entrata le entrate conseguite in dipendenza delle vendite di materie, merci, e prodotti effettuate in locali di vendita al pubblico, muniti di licenza di commercio per la vendita al pubblico, ovvero ambulatoriamente, comprese le vendite e le somministrazioni nei pubblici esercizi, con esclusione però delle vendite effettuate nei confronti dei commercianti che acquistassero per la rivendita e di industriali che impiegassero le merci acquistate nella fabbricazione o riparazione di altri prodotti.

Pertanto, per l'esenzione dall'IGE, concessa con l'art. 1 della legge citata, occorre (cfr. Sent. di questa Suprema Corte n. 557/73) il corso di due condizioni; che i compratori siano diretti consumatori delle merci acquistate e che le vendite siano inscindibilmente legate ai locali specificamente indicati nella norma (tra cui i locali di vendita al pubblico muniti di licenza di commercio per la vendita al pubblico) ovvero avvengano ambulatoriamente.

Il suddetto inscindibile nesso presuppone, dunque, che le vendite debbano essere effetto immediato e diretto dell'esercizio del commercio nei luoghi suindicati o del commercio ambulante, anche se il legislatore si è riferito più al concetto economico-sociale che ai criteri civilistici della determinazione del luogo di conclusione del contratto, come questa Suprema Corte ha precisato nella citata sentenza n. 557, del 1973.

Nella specie, invece, la Corte d'Appello, dopo aver posto l'esatta premessa che il beneficio fiscale di cui trattasi era applicabile soltanto in relazione a vendite effettuate in locali di vendita al pubblico, è giunta al suo convincimento soltanto sulla base della constatazione che l'oggetto sociale della Federmar comprendeva anche la vendita del pesce al minuto e che tale società era intestataria di una licenza di commercio per la vendita al pubblico, nonché sulla base del rilievo che la reiterazione delle vendite nei confronti dello stesso acquirente non escludeva che gli atti fossero da qualificare vendite al pubblico, effettuate nei locali espressamente autorizzati. La sentenza è, sul punto, illogica e sostanzialmente carente di adeguata motivazione, avendo omesso di verificare la ricorrenza del particolare ed ulteriore requisito, richiesto dalla legge n. 1070, del 1959, per l'agevolazione fiscale e consistente nell'effettuazione delle vendite nei locali di vendita al pubblico. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 224 - Pres. Saja - Est. Mazzacane - P. M. Albanese (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Azzariti) c. Montecatini Edison (avv. Gargnani).

**Imposta di fabbricazione - Gas di petrolio liquefatti - Abbuono per calo naturale - Norme applicabili.**

(d.l. 24 novembre 1954, n. 1071, art. 5; l. 28 febbraio 1939, n. 334, artt. 2 e 14; l. 31 dicembre 1962, n. 1852, art. 8; legge 22 luglio 1966, n. 608).

*Prima dell'entrata in vigore della legge 22 luglio 1966, n. 608, per i gas di petrolio liquefatti non era ammesso l'abbuono per calo naturale previsto per gli altri prodotti petroliferi dall'art. 14 d.l. 28 febbraio 1939, n. 334, modificato dall'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1852 (1).*

(*Omissis*). — L'Amministrazione Finanziaria, con l'unico motivo del ricorso, denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 5 d.l. 24 novembre 1954, n. 1071, 14 d.d.l. 28 febbraio 1939, n. 334, 8 e 9, 31 dicembre 1962 n. 1852, 8 della legge 22 luglio 1966 n. 608, sostiene:

La Corte del merito ha erroneamente ritenuto che il richiamo, contenuto nell'art. 5 del r.d.l. 24 novembre 1954, n. 1071 (istitutivo della imposta di fabbricazione sui gas di petrolio liquefatti) al r.d.l. 28 febbraio 1939, n. 334 (istitutivo della imposta di fabbricazione sugli olii minerali), e successive modificazioni (l. 31 dicembre 1962, n. 1852) comprende anche l'art. 14 del r.d.l. n. 334 del 1939, così come modificato dall'art. 8 della legge n. 1852 del 1962, concernente gli abbuoni per calo naturale in quanto:

a) il d.l. n. 1071 del 1954, prevede una disciplina autonoma per gli abbuoni consentiti per calo naturale del prodotto, di guisa che il richiamo di cui al predetto art. 5 non è riferibile ad altre disposizioni legislative relative ad abbuoni; b) il r.d.l. 28 febbraio 1939, comprendeva i prodotti che esso assoggettava ad imposta, esclusi quindi i gas di petrolio liquefatto per i quali l'imposta fu istituita con il d.l. n. 1071 del 1954, di guisa che l'applicazione dell'art. 14 di quest'ultimo d.l. ai gas predetti sarebbe stata possibile solo se l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1852, ne avesse fatto espressa menzione; c) la interpretazione seguita dalla Corte del merito è smentita dalla legge 22 luglio 1966, n. 608, che, per la prima volta, ha applicato ai gas di petrolio liquefatti la disciplina concernente gli abbuoni per calo naturale.

La censura è fondata, anche se non possono condividersi tutti gli argomenti addotti a sostegno di essa.

L'art. 5 del d.l. 24 novembre 1954, n. 1071 — che istituì una imposta di fabbricazione sui gas incondensabili delle raffinerie di prodotti

(1) Questione nuova rettamente decisa.



petroliferi resi liquidi con la compressione — dispone: « per quanto non stabilito dal presente decreto valgono le disposizioni del regio decreto, legge 28 febbraio 1939, n. 334, e successive modifiche, in quanto applicabili ». L'art. 2, terzo comma, del citato d.l. concede: « per i prodotti che siano estratti dalle fabbriche con destinazione ad opifici che li confezionano in bombole... la riduzione del 2% sul quantitativo assoggettabile ad imposta ».

Ora non può sostenersi, con riferimento all'argomento sviluppato dalla Amministrazione *sub-a*), che avendo il d.l. del 1954 specificatamente previsto una ipotesi di esenzione, viene a mancare il presupposto necessario per rendere operante il richiamo alla legge del 1939, cioè l'assenza di ogni regolamentazione al riguardo (« per quanto non stabilito »; articolo 5, cit.).

Infatti la riduzione del 2% sui quantitativi da assoggettarsi alla imposta, prevista dall'art. 3 cpv. del d.l. 1071/1954, ha il suo fondamento nella procedura di confezionamento in bombole che, di per sé, importa una certa perdita di gas, indipendentemente dal calo naturale di giacenza o di trasporto.

Pertanto la previsione della riduzione del 2% per i gas confezionati in bombole non esclude, di per sé, il rinvio alle norme del r.d.l. del 1939 sui cali naturali.

Tale rinvio deve essere invece escluso per le argomentazioni svolte dalla Amministrazione ricorrente, riassunte *sub-b* e *sub-c* della censura proposta.

Quanto all'argomento *sub-b* si osserva: è certo che l'art. 14 del r.d.l. 28 febbraio 1939, n. 334, non era applicabile ai gas di petrolio liquefatti non solo perché essi non erano menzionati dalla legge, in quanto allora non soggetti ad imposta (istituita per essi, come si è detto, soltanto con il d.l. n. 1071/1954) ma soprattutto perché la norma citata non stabiliva una sola percentuale di calo per tutti gli olii minerali, ma indicava distinte percentuali per i diversi tipi di prodotto in relazione alla diversa natura dei contenitori: donde l'impossibilità, in relazione ai gas di petrolio liquefatto, di lasciare all'interprete la determinazione della percentuale di calo naturale. Pertanto se l'abbuono per calo naturale, quanto ai gas di petrolio liquefatti, non rientrava nella prescrizione dell'art. 14 del r.d.l. n. 334 del 1939, ne deriva che l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1852, che ha modificato l'art. 14 del d.d.l. n. 334/1939, avrebbe dovuto, per rendere operante il rinvio contenuto nell'art. 5 del r.d.l. n. 1071 del 1954, fare espressa menzione dei gas di petroli liquefatti.

Infatti la norma che concede una agevolazione fiscale (nella specie l'art. 14 del r.d.l. n. 334 del 1939, nel testo modificato dall'art. 8 della legge n. 1852 del 1962) è norma eccezionale e, come tale, non può essere applicata a casi diversi, specificatamente previsti, in forza di un richiamo

globale e generico (nella specie: quello dell'art. 5 r.d.l. n. 1071 del 1954) alla legge che quella norma contiene, richiamo subordinato alla condizione della verifica della sua applicabilità (« in quanto applicabili »).

Per di più la circostanza che l'art. 8 della legge n. 1852 del 1962, abbia usato la identica dizione « prodotti petroliferi » del modificato art. 14 ribadisce che anche la legge del 1962 è applicabile solo a quei prodotti ai quali era originariamente applicabile la legge del 1939, e che, quindi, il richiamo dell'art. 5 del r.d.l. n. 1071 del 1954, al r.d.l. n. 334 del 1939 e successive modificazioni opera con esclusione delle disposizioni concernenti gli abbuoni per calo naturale (art. 14 r.d.l. n. 334 del 1939, modificato dall'art. 8 della legge n. 1852 del 1962).

Quanto all'argomento *sub-c*, esso si ricava una ulteriore conferma di quanto finora ritenuto.

Infatti l'art. 8 della legge 22 luglio 1966, n. 608, stabilisce che « nei limiti in cui sono applicabili alla benzina le disposizioni di cui agli artt. 8, 9 e 10, della legge 31 dicembre 1962, n. 1852 sono estese ai gas di petrolio assoggettati alla imposta di fabbricazione ed alla sovraimposta di confine istituite con il decreto legge 24 novembre 1954, n. 1071, convertito nella legge 10 dicembre 1954, n. 1167, e con la legge 11 giugno 1959, n. 405, e successive modificazioni ».

La norma non ha inteso semplicemente migliorare, come sostiene la società resistente facendo riferimento, nella memoria illustrativa, ad alcuni passi degli atti parlamentari relativi alla legge menzionata, il trattamento degli abbuoni di cui già fruivano, in forza della legislazione precedente, i gas di petrolio liquefatti, elevandone la misura a quella prevista per la benzina, per obiettive ragioni di uguaglianza.

Invero, a prescindere da ogni considerazione, sul valore interpretativo, in genere, delle relazioni a progetti di legge e, su quello, in particolare, della relazione alla legge 22 luglio 1966, n. 608, deve rilevarsi che questo ha *esteso* ai gas di petrolio liquefatti le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 e 10 della legge n. 1852. Tali disposizioni, come si è detto, stabilivano misure diverse di cali ammissibili per diversi prodotti petroliferi; pertanto l'art. 8 della legge n. 608 del 1966 con la precisazione « nei limiti in cui sono applicabili alla benzina » (la cui mancanza nell'art. 5 del d.l. n. 1071 del 1954 impediva la applicabilità ai gas di petrolio liquefatti delle disposizioni di cui agli artt. 14 r.d.l. n. 334 del 1939, ed 8 d.l. n. 1852 del 1962) ha reso in concreto possibile la voluta estensione. Può aggiungersi che se il legislatore avesse voluto soltanto elevare, per le asserite ragioni di uguaglianza, la misura dell'abbuono non sarebbe stato necessario estendere tutta la disciplina di cui agli artt. 8, 9 e 10 della legge n. 1852 del 1962, ma sarebbe stato sufficiente stabilire che ai gas di petrolio liquefatti (i quali, secondo l'assunto, già fruivano dell'abbuono relativo) avrebbero dovuto essere applicati gli abbuoni previsti per la benzina. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 229 - Pres. Icardi - Est. Montamari Visco - P. M. Albanese (conf.) - Palma c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Arnone).

**Imposta di registro - Atto nullo - Simulazione - Nullità del negozio dissimulato - Vizio di forma - È dipendente dalla volontà delle parti - Rimborso dell'imposta - Esclusione - Imposta sulla retrocessione - È dovuta.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 11, 12, 14 e 72).

*Non è rimborsabile l'imposta di registro su un contratto di vendita successivamente dichiarato simulato anche se il contratto dissimulato è dichiarato nullo per vizio di forma quale donazione stipulata senza la presenza di testimoni; conseguentemente sulla sentenza che dichiara la simulazione assoluta è dovuta l'imposta di retrocessione (1).*

(1) Decisione esatta conforme a giurisprudenza concorde: con la sentenza 6 luglio 1971, n. 2097 (in questa *Rassegna*, 1971, 1220) è stato precisato che a seguito della dichiarazione di simulazione si deve sempre presumere la retrocessione al simulato alienante sia in caso di simulazione assoluta che di simulazione relativa; che se poi per effetto del negozio dissimulato dichiarato in sentenza si realizza un nuovo trasferimento è dovuta una terza imposta. Per l'individuazione del titolo della retrocessione nella sentenza che dichiara la nullità (o la risoluzione) del negozio di trasferimento v. Cass. 23 settembre 1973, n. 2428, *ivi*, 1973, I.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 230 - Pres. Saja - Est. Elia - P. M. Minetti (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani) c. Maglione.

**Imposte e tasse in genere - Ingiunzione - Notificazione - Persona di residenza, dimora e domicilio sconosciuti - Art. 143 C.P.C. - Deposito presso l'Ufficio giudiziario - Non è necessario.**

(t.u. 14 aprile 1910, n. 639; r.d. 30 dicembre 1933, n. 3270, art. 92; C.p.c. art. 143).

*Per la notifica dell'ingiunzione fiscale a persona di residenza, dimora e domicilio sconosciuti, si procede a norma dell'art. 143 c.p.c., ma senza l'affissione di copia dell'atto nell'albo dell'Ufficio giudiziario davanti al quale si procede, giacché un tale ufficio non esiste affatto allorché viene notificata l'ingiunzione (1).*

(1) Massima esatta. Senza dubbio manca la possibilità di eseguire l'affissione nell'albo di un ufficio giudiziario, rispetto all'ingiunzione amministrativa, che è l'atto iniziale di una procedura esecutiva speciale; a tale scopo il giudice competente per l'eventuale opposizione (che potrebbe anche essere alternativa col ricorso alla commissione) sta in un rapporto di indifferenza.

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (\*)

**CORTE DI CASSAZIONE**, sez. I, 14 febbraio 1974, n. 419 - *Pres. Caporaso - Est. Montanari Visco - P. M. Valente (conf.) - Assessorato ai lavori pubblici della Regione siciliana (avv. Stato Del Greco) c. Impresa Arcidiacono (avv. Fornario, Crispi e Maniscaldo Basile).*

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Adesione dell'appaltatore supplente al contratto di appalto - Causa del negozio - Sussistenza.**  
(d.m. 28 maggio 1895, art. 9).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Supplente dell'appaltatore - Sostituzione in tutti i diritti ed obblighi dell'appaltatore.**  
(d.m. 28 maggio 1895, art. 9).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Penale - Momento in cui sorge il diritto di applicarla.**  
(d.m. 28 maggio 1895, art. 34; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 29).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Penale - Ammontare - Determinazione - Potere discrezionale della p. a. - Riduzione della penale ad opera del giudice - Inammissibilità.**  
(c.c., art. 1384; legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 4).

*L'adesione al contratto da parte dell'appaltatore supplente non può ritenersi priva di causa, in quanto la funzione di garanzia che l'istituto della supplenza ha nei confronti della pubblica amministrazione appaltante è certamente meritevole di tutela giuridica da parte dell'ordinamento, tanto che l'istituto stesso ha trovato un espresso riconoscimento normativo nel capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1895 (1).*

---

(1-2) Sulla posizione giuridica del supplente dell'appaltatore, previsto dall'art. 9 del capitolato generale di appalto del 1895 e non contemplato invece, come è noto, nel capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, cfr., nello stesso senso Cass., 7 aprile 1971, n. 1036; 9 novembre 1966, n. 2739, *Giust. civ.*, 1967, I, 514; 18 maggio 1965,

(\*) Le decisioni in materia di acque pubbliche sono massimate ed annotate dall'avv. PAOLO VITTORIA.

*In caso di morte, di fallimento o di altro assoluto impedimento dell'appaltatore, il supplente subentra automaticamente, in seguito alla dichiarazione della pubblica amministrazione, nella posizione giuridica dell'appaltatore, così per la nuova come per la passata gestione, e si sostituisce all'appaltatore in tutti i suoi diritti ed obblighi senza soluzione di continuità, rispondendo quindi di qualunque obbligazione derivante dall'appalto, anche se la situazione di fatto che la origina sia stata posta in essere dal precedente appaltatore (2).*

*Il diritto dell'Amministrazione alla (futura) applicazione della penale sorge quando si verifica l'ipotesi di fatto per la quale la penale è stata convenuta (3).*

*L'interesse pubblico valutato dalla pubblica amministrazione, al momento della stipulazione del contratto di appalto di opera pubblica, nella determinazione dell'importo della penale dovuto dall'appaltatore per il ritardo nella ultimazione dei lavori non può formare oggetto di indagine da parte del giudice ordinario neppure sotto il profilo e per gli effetti di cui all'art. 1348 del c.c., giacché tale indagine si risolverebbe inevitabilmente in una sostituzione della volontà del giudice a quella della pubblica amministrazione sulla sfera di attività e di determinazioni discrezionali ad essa riservate (4).*

*(Omissis). — Con il primo motivo del ricorso incidentale (ricorso che deve essere esaminato per primo in considerazione della pregiudizialità delle questioni dedotte con le censure) l'Arcidiacono lamenta la violazione dell'art. 9 del Capitolato Generale approvato con d.m. 28 maggio 1895, la violazione degli artt. 1325 e 1418 cod. civ. e l'omessa motivazione su un fatto decisivo.*

---

n. 956, *ivi*, 1965, I, 1579; 17 aprile 1940, n. 1229, *Giur. oo.pp.*, 1940, 305; 11 marzo 1940, n. 821, *Riv. leg. fisc.*, 1940, 519.

(3) Il principio va segnalato per quanto di utile se ne può desumere in ordine alla necessità di ricondurre le contestazioni relative alla penale nel sistema delle riserve. Il sorgere del diritto all'applicazione della penale « *quando si verifica l'ipotesi di fatto per la quale la penale stessa è stata convenuta* », ed i principi secondo cui il direttore dei lavori è tenuto ad applicare la penale per il solo fatto del ritardo e senza alcuna indagine sulla imputabilità all'appaltatore, consentono invero di affermare che l'onere della contestazione, quando non siano applicabili differenti, specifiche disposizioni (quali ad esempio gli artt. 83 delle condizioni generali approvate con d.m. 20 giugno 1930, l'art. 65 del capitolato d'oneri approvato con d.m. 6 marzo 1934, e l'art. 51 del capitolato generale approvato con d.m. 7 agosto 1937) sorge al momento stesso della sottoscrizione del verbale di ultimazione dei lavori nel quale si dia atto del ritardo, o quanto meno, in difetto di tale attestazione, alla firma dell'atto contabile, eventualmente anche anteriore al conto di liquidazione finale, nel quale sia per la prima

Egli assume che la Corte d'appello ha erroneamente fondata la sua responsabilità sull'art. 9 del predetto Capitolato generale. Il riferimento a tale disposizione non sarebbe stato possibile giacché il Capitolato medesimo non è applicabile agli appalti dati dalla Regione siciliana.

La sentenza impugnata avrebbe poi omesso di ricercare se l'accettazione della supplenza costituisse un accordo sorretto da una valida causa.

Il motivo è infondato.

E' esatto che le disposizioni del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza dello Stato, di cui al d.m. 28 maggio 1895, non avevano valore normativo nei confronti della Regione siciliana, la quale, al pari degli altri Enti pubblici poteva assumerlo soltanto contrattualmente a regolamento dei propri appalti. Ma, nella specie, la sentenza della Corte d'appello ha espresso il proprio convincimento proprio sulla base della considerazione che il predetto capitolato generale era stato espressamente richiamato nel contratto di appalto stipulato tra le parti. L'odierna prospettazione da parte del ricorrente di un errore, per il quale egli si sarebbe determinato al richiamo convenzionale del capitolato generale, costituisce una questione nuova, implicante apprezzamenti di fatto.

L'adesione al contratto da parte dell'appaltatore supplente non può poi ritenersi privo di una causa idonea, come assume l'Arcidiacono: la funzione di garanzia che l'istituto della supplenza ha nei confronti della pubblica amministrazione appaltante è certamente meritevole di

---

volta calcolata la detrazione relativa alla penale, con l'ulteriore, conseguenziale onere, proprio del sistema delle riserve, di un altrettanto tempestivo svolgimento dei motivi di contestazione; e la validità di tale criterio appare implicitamente ribadita dalla considerazione delle ipotesi nelle quali le penali sono applicate, anche durante lo svolgimento del rapporto, per motivi diversi dal ritardo nell'ultimazione dei lavori, da ipotesi, cioè, relativamente alle quali l'applicabilità delle norme in tema di riserve è confermata anche dalla esigenza dei tempestivi controlli e verifiche ai quali sia necessario provvedere per le contestazioni dell'appaltatore.

Nel senso, invece, che alla domanda di disapplicazione della penale si dovrebbe attribuire natura di ricorso amministrativo in senso proprio, e per l'applicabilità, quindi, del termine di decadenza da osservare, di norma, in tema di ricorsi amministrativi, cfr. Cons. Stato, comm. spec., par. 14 novembre 1968, n. 711, *Cons. Stato*, 1970, I, 1410; sez. III, par. 12 luglio 1961, n. 1296, richiamato nel parere della commissione speciale.

(4) L'improponibilità della domanda rivolta ad ottenere dal giudice ordinario, ai sensi dell'art. 1384 del codice civile, la riduzione della penale è stata già dichiarata dalla Corte di cassazione con la sentenza 23 luglio 1969, n. 2766 (in questa *Rassegna*, 1969, I, 762), in fattispecie relativa a multe comminate per ritardi nelle forniture.

tutela giuridica da parte dell'ordinamento, tanto che l'istituto stesso ha trovato un espresso riconoscimento normativo nel citato testo del Capitolato generale degli appalti dello Stato.

Con il secondo mezzo il ricorrente incidentale lamenta la violazione dell'art. 9 del Capitolato generale già citato, nonché il difetto di esame e di motivazione su punti di fatto decisivi.

Non potrebbero sorgere a carico del supplente delle obbligazioni per colpa, se la colpa è soltanto dell'imprenditore a cui egli è subentrato. Sarebbe stato, inoltre, omesso l'esame della decisiva circostanza che la penale non era stata applicata durante il vigore del rapporto di appalto con lo Scuderi e che perciò la relativa obbligazione non era ancora sorta quando esso Arcidiacono era entrato in funzione come supplente.

Le censure non possono trovare accoglimento.

Come questa Suprema Corte ha ripetutamente affermato in relazione agli appalti di competenza dello Stato e come la Corte del merito ha incensurabilmente interpretato sulla base del richiamo contrattuale alle disposizioni del predetto Capitolato generale, il supplente, in caso di morte, di fallimento o di altro assoluto impedimento dell'appaltatore, subentra automaticamente — in seguito alla dichiarazione della pubblica amministrazione — nella posizione giuridica dell'appaltatore principale, così per la nuova come per la passata gestione. La gestione dell'appalto continuata dal supplente ha carattere unitario rispetto a quella dell'appaltatore originario, al quale il supplente si sostituisce *in toto* e cioè in tutti i diritti ed obblighi, senza soluzione di continuità. Dall'unità della gestione dei lavori consegue che il supplente è tenuto a rispondere di qualunque obbligazione derivante dall'appalto, anche se la situazione di fatto che la origina sia stata posta in essere dal precedente appaltatore.

Si deve aggiungere che la prestazione pattuita come penale è dovuta (e cioè sorge il diritto dell'Amministrazione alla sua futura applicazione) già quando si verifica l'ipotesi di fatto per la quale la penale stessa è stata convenuta.

Col terzo motivo l'Arcidiacono deduce la violazione degli artt. 2697 e 2727 cod. civ., nonché il difetto di esame e motivazione su un fatto decisivo.

Egli afferma che la Corte del merito non avrebbe potuto affermare, in via presuntiva, che la fognatura consegnata dal Comune di Bronte il 14 luglio 1962 non fosse quella che doveva servire gli alloggi di cui all'appalto curato da esso Arcidiacono quale supplente. La Corte non avrebbe potuto prescindere dall'esame della precisa prova documentale fornita ed arguire in modo arbitrario che la fognatura comunale esisteva alla data del 25 luglio 1962 soltanto perché il collaudo (avvenuto

nel settembre 1963) aveva trovato esistente (dopo più di un anno) tale fognatura.

Il mezzo non è fondato.

In realtà, quando la sentenza impugnata ha affermato che il processo verbale di consegna dei lavori di ampliamento e completamento della fognatura del Comune di Bronte in data 14 luglio 1962 riguardava una fognatura che doveva ancora eseguirsi e non poteva riferirsi alla fognatura a servizio degli alloggi costruiti dallo Scuderi, già esistente alla data del 25 luglio 1962 e alla quale erano stati effettivamente operati gli allacciamenti degli alloggi medesimi, non si è affatto riferita alla data del verbale di collaudo (avvenuto nel settembre 1963): benché essa menzioni anche il verbale di collaudo, è evidente che col riferimento alla data del 25 luglio 1962 veniva riconosciuto valore determinante al certificato o verbale di ultimazione dei lavori. Non esistono perciò i denunciati vizi di motivazione nel giudizio di mero fatto espresso dalla Corte d'appello.

Con il ricorso principale l'Assessorato regionale deduce la violazione degli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1895, n. 2248, all. E e dell'art. 1384 cod. civ.

Esso assume che, poiché nell'uso del potere previsto dall'art. 1384 citato il giudice valuta l'interesse del credito all'adempimento, la relativa indagine non è ammissibile quando il contratto è posto in essere dalla Pubblica Amministrazione per l'attuazione dei fini pubblici. Detta indagine si risolverebbe in una valutazione sull'uso del potere discrezionale attribuito all'Amministrazione e quindi in un sindacato di merito non consentito. Nella specie non sarebbe sussistito dubbio alcuno sul fine pubblico dell'appalto, in quanto trattavasi della costruzione di alloggi popolari.

Il ricorso dell'Amministrazione è fondato.

A norma dell'art. 1384 cod. civ., la penale può essere diminuita equamente dal giudice se l'ammontare di essa è manifestamente eccessivo, avuto riguardo all'interesse che il creditore aveva allo adempimento. Nella specie si trattava di una pubblica amministrazione che aveva concesso in appalto la costruzione di alloggi popolari, come non è contestato dall'Arcidiacono. Il Governo della Regione siciliana aveva agito perciò, in relazione anche alla disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale 19 maggio 1956, n. 33, richiamata dalla ricorrente, per l'attuazione di fini di pubblico interesse.

Ciò premesso, è evidente che la pubblica amministrazione in questione, nel determinare in concreto e pattuire un determinato ammontare della penale per il caso del ritardo nell'ultimazione dei lavori commessi all'appaltatore, ha fatto uso di un potere discrezionale con riferimento ai fini pubblici da essa perseguiti. L'interesse pubblico da essa



insindacabilmente valutato al momento della stipulazione del contratto di appalto non può formare oggetto di indagine da parte del giudice ordinario neppure sotto il profilo e per gli effetti di cui all'art. 1384 cod. civ., giacché tale indagine si risolverebbe inevitabilmente in una sostituzione (non consentita a sensi dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) della volontà del giudice a quella della pubblica amministrazione nella sfera di attività e di determinazioni discrezionali ad essa riservate. — (*Omissis*).

**TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE**, 15 ottobre 1973, n. 29 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Salvatore - Natoli (avv. Silvestri) c. Assessorato ai lavori pubblici della Regione siciliana (avv. Stato Bronzini) ed Enel (avv. Conte).

**Acque pubbliche ed elettricità - Acque sotterranee - Autorizzazione all'apertura di pozzi - Captazione di acqua concessa - Revoca - Legittimità - Interesse alla concessione - Non sussiste.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 93, 103 e 105).

*Il provvedimento che revoca l'autorizzazione all'apertura di un pozzo e ne ordina la chiusura a motivo della inerenza dell'acqua captata ad una preesistente concessione non è viziato da eccesso di potere per contrasto con l'autorizzazione che sia stata rilasciata con espressa salvezza dei diritti dei terzi, né è lesiva di una situazione di interesse protetto alla concessione dell'acqua rinvenuta, che il destinatario dell'autorizzazione vanta in rapporto ad altri aspiranti alla concessione dell'acqua, ma non nei confronti dei preesistenti concessionari di questa (1).*

---

(1) In argomento si confrontino le sentenze Trib. sup. acque 28 settembre 1959 n. 28 (*Cons. Stato*, 1959, II, 246) e Trib. sup. acque 12 dicembre 1963 n. 33 (*Foro amm.* 1964, I, 1, 448) che hanno ritenuto non viziato da illogicità o contraddittorietà il provvedimento che, mentre autorizza allo scavo di un pozzo, riserva ogni determinazione sull'uso delle acque al successivo accertamento delle possibili interferenze, dell'estrazione delle acque eventualmente rinvenute, sulle utenze ulteriori. Le richiamate sentenze hanno altresì affermato, la seconda, che l'autorizzazione allo scavo non autorizza l'uso dell'acqua, a ciò occorrendo un provvedimento di concessione che potrebbe esser emesso a favore di persona diversa; la prima, che nelle more della concessione la chiusura del pozzo può essere ordinata a norma dell'art. 105 comma 2 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, se l'esercizio ne possa risultare dannoso al regime idraulico della zona o lesivo di interessi di carattere generale.

(*Omissis*). — La ricorrente, con il primo motivo di doglianza, assume che il provvedimento assessoriale è viziato per travisamento di fatti e per assoluto difetto di motivazione, in quanto non avrebbe tenuto in considerazione le circostanze rappresentate dal Genio civile nella relazione istruttoria e non avrebbe esternato le ragioni in base alle quali venivano disattese le conclusioni formulate dal predetto ufficio.

La censura non può trovare accoglimento, contraddetta com'è dalle risultanze in atti.

Il Comitato Tecnico Amministrativo presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche di Palermo, nel parere posto a fondamento e motivazione del decreto impugnato, si è dato pienamente carico delle argomentazioni formulate dall'ufficio istruttore ed è pervenuto, in un'ampia disamina immune dai vizi logici dedotti, a diversa conclusione — a ritenere, cioè, che la derivazione chiesta in concessione dalla Natoli avrebbe necessariamente interferito su quella assentita all'ENEL — sulla base di un triplice ordine di argomentazioni, tra di loro connesse:

1) la prima che « le acque sia alvee che subalvee del torrente S. Paolo concorrono alla formazione della portata disponibile del fiume Alcantara a monte della derivazione dell'impianto idroelettrico denominato 2° salto Alcantara di proprietà dell'ENEL »;

2) la seconda, correlata agli accertamenti della Sezione idrografica di Palermo, che la disponibilità di acqua esistente nel fiume Alcantara « è notevolmente inferiore rispetto a quella concessa all'ENEL »;

3) la terza, di carattere conclusivo, che in tale situazione « ogni ulteriore concessione di acque, sia pure in quantità modesta, dal bacino di alimentazione della derivazione idroelettrica verrebbe ad aggravare una situazione già deficitaria con evidente pregiudizio dei diritti dell'ENEL ».

Né miglior pregio ha l'altra censura con la quale viene dedotto il vizio di eccesso di potere da cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato per contrasto con l'autorizzazione rilasciata alla Natoli per lo scavo del pozzo.

Ad escludere, infatti, la configurabilità nella specie del vizio dedotto — anche a non voler tenere conto della circostanza che l'anzidetta autorizzazione riguardava la captazione di vere e proprie falde sotterranee mentre la ricorrente, come non contesta, ha captato acque subalvee facenti parte del bacino imbrifero del torrente S. Paolo e, quindi, acque non autonome rispetto a quelle che alimentano la concessione ENEL — si pone in maniera determinante il rilievo che l'anzidetta autorizzazione era stata rilasciata sotto l'esplicita condizione che non creasse in alcun modo pregiudizio a diritti preesistenti, circostanza questa che denota chiaramente l'impossibilità, logica prima che giuridica, di ravvisare l'asserito contrasto tra un provvedimento rilasciato

con l'esplicita salvezza dei diritti dei terzi e l'altro provvedimento che, sul presupposto proprio della lesione di tali diritti, dispone l'adozione delle opportune misure per eliminare la situazione lesiva.

Quanto, infine, all'adombrato pregiudizio della legittima aspettativa della ricorrente ad ottenere la concessione delle acque rinvenute, è sufficiente rilevare, per dimostrarne l'infondatezza, che tale situazione soggettiva preferenziale ha una sua validità nei confronti degli altri aspiranti alla concessione, non certo nei confronti di coloro che siano titolari di una concessione precedentemente assentita. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso va respinto.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese e gli onorari di causa. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 19 dicembre 1973, n. 38 - Pres.

Giannattasio - Est. Vivencio - E.N.E.L. (avv. Mazzullo) c. Ministero dei lavori pubblici e Ministero dell'interno (avv. Stato Bronzini).

**Acque pubbliche ed elettricità - Competenza e giurisdizione - Sottensione di utenza - Parziale - Compenso - Controversia sulla congruità - Giurisdizione del Tribunale superiore - Sussiste.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 47).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Sottensione di utenza - Parziale - Compenso - Determinazione - Criteri.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 47).

*La controversia sulla congruità del compenso posto a carico del concessionario di parte di acqua concessa ad altro utente rientra nella giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, perché il compenso previsto dall'art. 47, comma secondo, t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, viene stabilito nell'esercizio di un potere discrezionale, a fronte del quale la posizione del precedente concessionario, attributario del compenso, si configura come interesse legittimo (1).*

*Il compenso previsto dall'art. 47, secondo comma, del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, anche se determinato discrezionalmente dall'Amministrazione nel suo ammontare, deve tener conto della natura e del-*

---

(1-2) La sentenza Trib. sup. acque 24 ottobre 1960 n. 30, richiamata nel testo della decisione, è pubblicata in *Acque, bon., costr.* 1960, 463 con nota di CORSARO N., *Il diritto alla indennità nella sottensione parziale di utenza*, e in *Foro amm.* 1961, II, 569. In quell'occasione il Tribunale superiore affermò che la mancata determinazione del compenso può essere censurata solo per via di legittimità con ricorso al Tribunale superiore in

*l'entità del sacrificio patrimoniale arrecato al precedente concessionario, in modo da realizzare un equo contemperamento tra il suo interesse a ritrarre dalla concessione le utilità alle quali essa è in modo specifico preordinata e l'interesse pubblico, che l'Amministrazione ha inteso soddisfare imprimendo una diversa destinazione ad una parte dell'acqua (2).*

(*Omissis*). — 1. - Si premette che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura Generale dello Stato, la controversia rientra nella giurisdizione di questo Tribunale Superiore perché il compenso previsto dall'art. 47, secondo comma, del vigente t.u. sulle acque e sugli impianti elettrici viene stabilito dalla Amministrazione dei lavori pubblici nell'esercizio di un potere discrezionale, a fronte del quale la posizione del precedente concessionario, attributario del compenso medesimo, si configura come interesse legittimo e non come diritto soggettivo perfetto (cfr. in termini, la sentenza n. 30 del 1960 di questo Tribunale Superiore, dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi).

2. - Nel merito il ricorso si appalesa fondato sotto l'assorbente profilo del difetto di motivazione. Come risulta dalle premesse, il decreto impugnato, nel concedere al Ministero dell'Interno di derivare dalle sorgenti del Peschiera la portata di litri/sec. 1 per l'approvvigionamento idrico del Centro raccolta profughi stranieri di Farfa Sabina ha riconosciuto all'ENEL il compenso annuo di L. 1.400 per l'energia prodotta in meno negli impianti idroelettrici di Cotillia Galletto, Monte Argento e Recentino.

Il Ministero dei LL.PP. non ha peraltro, enunciato le ragioni che lo hanno indotto ad esercitare nella fattispecie, il potere discrezionale di determinazione del compenso mediante la fissazione di un ammon-tare che può ben definirsi simbolico.

Invero nel testo del provvedimento si precisa che la disposta concessione dovrebbe comportare una riduzione di potenza di Kw 2,30;

---

sede di giurisdizione amministrativa e ciò anche se il ricorrente si limiti a invocare la liquidazione di un equo compenso.

Un più antico precedente, sul punto, è rappresentato da Trib. superiore acque 14 ottobre 1949, *Foro pad.* 1950, I, 35.

La illegittimità del provvedimento che neghi il compenso o non ne contenga la determinazione è stata affermata dal Tribunale superiore con le sentenze 6 luglio 1960 n. 22 e 9 luglio 1960 n. 23 in *Acque, bon. costr.*, 1960, 375 e 378 e 27 luglio 1963 n. 24 in questa *Rassegna* 1964, I, 205.

Trib. sup. acque 8 novembre 1963 n. 30, *Foro amm.*, 1964, I, 1, 444, in un caso in cui veniva in applicazione l'art. 47, primo comma, ha affermato non costituire motivo di illegittimità del provvedimento la mancata fissazione del compenso, onde il provvedimento non può esser disapplicato dal giudice ordinario ma deve esser integrato dalla p.a.

che la sottrazione di l./sec. 1 tenuto conto delle portate derivate dagli impianti idroelettrici in questione non è tale da alterare la finalità e l'economia della concessione idroelettrica; che la sottrazione dell'acqua nella misura indicata avverrà gradualmente, in relazione all'incremento del consumo potabile; che i suddetti impianti idroelettrici sono in gran parte ammortizzati.

Queste considerazioni, però, anche a prescindere dalla loro inconferenza sulla quale si è dilungata la difesa dell'ENEL, stanno semplicemente ad indicare che, secondo il punto di vista del Ministero, la nuova concessione non è suscettibile di arrecare un rilevante sacrificio economico al precedente concessionario, ma non danno ragione dei criteri in base ai quali il compenso è stato calcolato nell'importo di L. 1.400 annue.

Una indicazione in proposito (si rinviene piuttosto, negli atti dell'istruttoria, che rinviano ai criteri dettati dal Consiglio Superiore dei LL.PP. in un caso analogo (concessione di una derivazione di l./sec. 5 al Comune di Morlupo), nel quale venne stabilito che il compenso dovesse essere pari alla somma dovuta dal precedente concessionario allo Stato, a titolo di canone annuo, in rapporto alla perdita di Kw. arrecata dalla nuova derivazione.

Peraltro, anche ad ammettere che questi ultimi criteri, ancorché non richiamati espressamente dal decreto impugnato, siano stati applicati nella fattispecie, non è contestabile la carenza di una motivazione adeguata ed esauriente in ordine all'entità del compenso.

Ed invero il compenso ex art. 47, secondo comma, del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, anche se determinato discrezionalmente dall'Amministrazione nel suo ammontare, deve tenere conto della natura e dell'entità del sacrificio patrimoniale arrecato al precedente concessionario, in modo da realizzare un equo temperamento tra il suo interesse a ritrarre dalla concessione le utilità alle quali essa è in modo specifico preordinata e l'interesse pubblico che il Ministero ha inteso soddisfare imprimendo una diversa destinazione ad una parte dell'acqua.

Nella fattispecie questo temperamento non si è verificato perché, a fronte di una accertata riduzione di potenza, è stato stabilito immotivatamente un importo microscopico (ragguagliato, a quanto sembra di poter desumere dagli atti istruttori, al canone annuo dovuto dal precedente concessionario allo Stato, ossia ad un elemento estraneo alla valutazione da compiere).

Le svolte considerazioni comportano l'accoglimento del gravame e per l'effetto, l'annullamento del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Le spese e gli onorari del giudizio possono essere tuttavia compensati. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 19 gennaio 1974, n. 1 - Pres. Giannattasio - Est. Vivencio - Santoni ed altri (avv. Giorgianni) c. Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Zoboli) ed Enel (avv. Mazzullo).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Proroga del termine per la presentazione del progetto esecutivo - Proprietario di area interessata dalle opere - Interesse all'impugnazione - Non sussiste.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 55).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Ammissione ad istruttoria - Proprietario di area interessata dalle opere - Interesse all'impugnazione - Non sussiste.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 7, 8 e 49).

*Divenuta inefficace l'originaria dichiarazione della pubblica utilità di opere inerenti ad una concessione di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico, i proprietari dei terreni inclusi nel progetto esecutivo, se sono portatori di un interesse qualificato alla rinnovazione della dichiarazione di pubblica utilità, non versano però in una posizione giuridicamente rilevante nell'ambito del rapporto concessorio e non sono perciò legittimati alla impugnazione di atti che in questo esauriscono i propri effetti, quali i provvedimenti con cui l'Amministrazione proroghi il termine per la presentazione del progetto esecutivo e accetti in sanatoria il progetto presentato dopo la scadenza del termine (1).*

*Il provvedimento, che ammette ad istruttoria breve il progetto esecutivo delle opere inerenti ad una concessione di acque pubbliche e ne ordina la pubblicazione ai fini della dichiarazione di pubblica utilità,*

---

(1) Sulla posizione dei terzi in rapporto al potere dell'Amministrazione di dichiarare la decadenza del concessionario per l'inosservanza dei termini fissati per l'inizio ed il completamento delle opere ed al connesso potere di concedere la proroga di tali termini, si confrontino Trib. sup. acque 1 luglio 1965 n. 16, in questa *Rassegna* 1965, I, 1090, che ha escluso che l'aspirante alla concessione sia titolare di interesse qualificato alla dichiarazione di decadenza, e le sentenze Trib. sup. acque 8 giugno 1966 n. 18 e Cass. 7 ottobre 1969 n. 3194 (*Foro it.* 1967, III, 53 e in questa *Rassegna* 1969, I, 965) rese nel medesimo giudizio, che hanno riconosciuto la titolarità di un interesse specifico e differenziato in capo ad un soggetto che, nel presentare domanda di concessione, aveva chiesto fosse pronunziata la decadenza del precedente concessionario.

Su argomento, cfr., altresì, Trib. sup. acque 18 aprile 1968, n. 9, sempre in questa *Rassegna*, 1968, I, 646.

*impugnabile dai concorrenti alla stessa concessione in quanto idoneo a produrre un'immediata lesione del loro interesse, non lo è dai proprietari di aree interessati dalle opere, rispetto ai quali rileva unicamente come atto preparatorio ordinato alla dichiarazione di pubblica utilità (2).*

(*Omissis*). — 1. - Evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva consigliano di disporre, in via preliminare, la riunione dei ricorsi in epigrafe.

2. - Con decreto 30 aprile 1962, n. 661, il Ministro dei Lavori Pubblici ha annullato d'ufficio:

a) il decreto 31 luglio 1959, n. 1151, dell'Ufficio del Genio Civile di Trento, di approvazione del progetto esecutivo presentato dalla società Sarca Molveno il 27 febbraio 1958;

b) il proprio decreto 13 gennaio 1960, n. 5756, limitatamente alla parte in cui ha prorogato il termine per il compimento delle espropriazioni;

c) altri provvedimenti successivi concernenti l'ulteriore proroga di quest'ultimo termine (d.m. 5 maggio 1961, n. 561) e l'approvazione di un elaborato integrativo del progetto esecutivo (nota dell'Ufficio del Genio Civile di Trento del 28 novembre 1961, n. 11057).

Ne consegue che, nel ricorso n. 68/1960, si è verificata la cessazione della materia del contendere per quanto concerne l'impugnativa dei provvedimenti annullati d'ufficio, e precisamente del d.m. 13 gennaio 1960, n. 5756 (per la parte riguardante la proroga del termine di ultimazione degli espropri).

Tale concessione non investe gli altri atti impugnati, vale a dire il d.m. 28 ottobre 1957, n. 3760 (proroga del termine per la presentazione del progetto esecutivo) e la nota 18 luglio 1959, n. 3291 (accettazione in sanatoria del progetto esecutivo presentato dopo la scadenza del termine come sopra prorogato) e lo stesso d.m. 13 gennaio 1960, n. 5756, per la parte non annullata.

---

(2) La sentenza Trib. sup. acque 1 giugno 1966, n. 16, citata in motivazione, è pubblicata nella *Rassegna* 1966, I, 1127.

Sulla legittimazione ad impugnare l'ordinanza di ammissione a istruttoria, cfr. le sentenze Trib. sup. acque 8 giugno 1966, n. 18 e Cass. 7 ottobre 1969, n. 3194, cit. *supra*.

Quanto alla natura di atti preparatori ed alla conseguente inimpugnabilità degli atti del procedimento che precedono la dichiarazione di pubblica utilità, trattasi di principio pacifico, per un'applicazione del quale cfr. da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1970, n. 742, *Cons. Stato* 1970, I, 1636.

Peraltro, con riferimento a detti atti, il gravame deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

A questa conclusione si perviene mediante una esatta messa a punto della situazione giuridica soggettiva della quale i ricorrenti invocano in questa sede la tutela.

Essi, invero, nella loro qualità di proprietari di terreni a margine del lago di Molveno, destinati alla espropriazione perché interessati dalle opere inerenti alla concessione di derivazione a scopo idroelettrico a suo tempo (1948) assentita alla società Sarca Molveno, sono sicuramente legittimati ad impugnare i provvedimenti con i quali sono stati prorogati i termini originari per il compimento degli espropri: il che hanno fatto dolendosi della tardività delle proroghe ed invocando giustamente la violazione dell'art. 13 della legge fondamentale sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Ciò posto, ed una volta riconosciuta, da parte del Ministero resistente, l'illegittimità delle proroghe in questione e la sopravvenuta inefficacia della originaria dichiarazione di pubblica utilità, con conseguente necessità di una nuova dichiarazione, non si vede quale interesse abbiano i ricorrenti a censurare gli altri provvedimenti impugnati, che non ineriscono al procedimento espropriativo, e non incidono sul loro diritto di proprietà, esaurendo i loro effetti nell'ambito del rapporto concessorio. Assumono, in sostanza, i ricorrenti di essere portatori di un interesse qualificato alla rinnovazione non soltanto del procedimento di esproprio (a cominciare dalla dichiarazione di pubblica utilità), ma altresì del procedimento concessorio, sfociato nel decreto di concessione del 1948, nella misura in cui una siffatta rinnovazione potrebbe agevolare il patrocinio delle loro ragioni di tutela economica ed ambientale meglio di quanto non sia avvenuto nel corso della prima istruttoria, svoltasi nell'immediato dopoguerra.

Questa tesi non può, però, essere condivisa giacché la posizione dei ricorrenti, quali proprietari di terreni inclusi in un progetto di opere per le quali è in corso la dichiarazione di p.u., non assume, in quanto tale rilevanza giuridica nell'ambito del rapporto concessorio: come avverrebbe se ad esempio, si trattasse di titolari di domande di concessione incompatibili con la derivazione a suo tempo assentita.

D'altra parte, che i provvedimenti di cui trattasi, consistenti nella proroga del termine per la presentazione del progetto esecutivo e per la costruzione della diga di Molveno, ineriscano strettamente al rapporto di concessione, si evince dall'art. 55, primo comma, lettera f) e secondo comma del vigente t.u. sulle acque, espressamente richiamato dall'Amministrazione nel d.m. 30 aprile 1962, n. 661.

Ed infatti, in virtù di tale norma, mentre l'osservanza dei termini stabiliti nel decreto di concessione e nel relativo disciplinare per la



derivazione e l'utilizzazione dell'acqua concessa rientra tra gli obblighi gravanti sul concessionario a pena di decadenza il Ministro dei lavori pubblici, sentito, per le grandi derivazioni, il Consiglio Superiore, ha la facoltà discrezionale di non dichiarare la decadenza e di prorogare i termini predetti (inclusi, quindi, quelli intermedi riguardanti la presentazione del progetto esecutivo e l'ultimazione dei lavori) qualora « riconosca un giustificato ritardo nell'esecuzione delle opere ».

In tal caso la concessione conserva validità ed efficacia, ma si rende necessaria una nuova dichiarazione di p.u., essendo divenuta inefficace *ope legis*, per decorso dei termini, quella contenuta nel decreto originario di concessione (cfr. Cass., 7 ottobre 1969, n. 3194).

Nella fattispecie si è puntualmente verificata la situazione sopra descritta: il che porta ad escludere la configurabilità, in capo di proprietari espropriandi, di un interesse qualificato a sindacare i provvedimenti con i quali l'Amministrazione ha ritenuto di avvalersi della facoltà discrezionale attribuitale dall'art. 55 del testo unico sulle acque riconoscendo, al tempo stesso, la necessità di far luogo, per tutte le opere da eseguire, ad una nuova dichiarazione di pubblica utilità.

3. - Il secondo ricorso (n. 90/1962) investe il più volte menzionato decreto ministeriale 30 aprile 1962, nonché la successiva ordinanza ministeriale 3 maggio 1962, n. 328, di ammissione ad istruttoria breve, ai sensi del secondo comma dell'art. 49, t.u. acque, del progetto esecutivo 27 febbraio 1958 (del quale è stata ordinata la pubblicazione integrale ai fini della nuova emananda dichiarazione di pubblica utilità).

Per quanto concerne l'impugnativa del primo provvedimento il gravame deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse per le medesime ragioni illustrate in occasione della disamina del precedente ricorso.

Il gravame è, peraltro, inammissibile anche per quanto concerne l'impugnativa dell'ordinanza ministeriale 4 maggio 1962, trattandosi di atto preparatorio preordinato alla futura dichiarazione di pubblica utilità, come tale non impugnabile perché non suscettibile di arrecare una lesione attuale all'interesse dei ricorrenti.

Gli eventuali vizi di tale atto dovranno, pertanto, essere denunciati, giusta i principi, in occasione della (eventuale) impugnativa della nuova dichiarazione di p.u. di tutte le opere contemplate dal progetto originario, come modificato dalla variante: dichiarazione che, incidendo sul diritto di proprietà dei soggetti espropriandi, renderà attuale la lesione del loro interesse protetto.

Vi è soltanto da aggiungere per completezza che non vi è contrasto tra questa conclusione ed il principio della impugnabilità immediata del provvedimento di ammissione ad istruttoria breve affermato in altre

pronunce (cfr. T.S.A.P., 1° giugno 1966, n. 16), giacché queste ultime riguardano fattispecie di ricorsi proposti da soggetti versanti in una diversa situazione giuridica, in quanto concorrenti alla stessa concessione.

In altre parole mentre il soggetto che partecipa al procedimento concessorio è lesa in modo attuale e diretto dall'ammissione ad istruttoria di una domanda concorrente, il proprietario di immobili interessati dalle opere di derivazione subisce una lesione attuale solo allorché gli immobili medesimi siano assoggettati a dichiarazione di pubblica utilità.

Le svolte considerazioni implicano la declaratoria di inammissibilità del ricorso n. 90/1962, rimanendo assorbita ogni altra eccezione e deduzione.

Si ravvisano, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente le spese e gli onorari del giudizio. — (*Omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 16 marzo 1973, n. 519 - Pres. D'Aniello - Rel. Fasano - P. M. Sisti (conf.) - Ric. Fiore ed altro.

**Reato - Contro la pubblica amministrazione - Resistenza a pubblico ufficiale - Elemento oggettivo (materiale) - Automobile inseguita dalla polizia - Condotta di guida anormale determinante pericolo per l'auto inseguitrice - Sussistenza del reato.**

(c.p., art. 337).

*La condotta di colui che, alla guida di un autoveicolo inseguito dalla polizia, ostacola il movimento del mezzo inseguitore, mediante improvvise deviazioni e ritorni della direzione di corsa, così da porre una condizione di coartazione servendosi della propria autovettura come mezzo per usare violenza o far sorgere il pericolo di una violenza (collisione o tamponamento), integra l'azione del reato di resistenza a pubblico ufficiale (1).*

---

(1) Tenuto conto del comportamento descritto nella massima, il principio affermato appare indubbiamente esatto. V'è da dire però che, in fatto, è difficile distinguere l'ipotesi della resistenza a p.u. da quello della mera resistenza passiva, specie di fronte ad una giurisprudenza che altre volte ha ravvisato quest'ultima condotta nel fatto di chi, conducendo un automezzo inseguito dalla polizia, eviti, mantenendosi al centro di una stretta carreggiata, di essere affiancato o sorpassato dal veicolo inseguitore (Cass. 25 ottobre 1961 in *Cass. pen., Mass. Annotato*, 1962, p. 144, m. 243); anche questa manovra infatti ostacola il movimento del mezzo inseguitore e comporta una condizione di coartazione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV, 16 marzo 1973, n. 618 - Pres. Benedicenti - Rel. De Figueiredo - P. M. Marucci (diff.) - Ric. Di Modugno.

**Sentenza - Sentenza penale - Relazione tra la sentenza e l'accusa contestata - In genere - Integrazione della contestazione con l'interrogatorio dell'imputato - Legittimità - Fattispecie.**

(c.p.p., art. 477).

*Gli atti mediante i quali può avvenire la contestazione dell'accusa non sono soltanto quelli indicati nella norma dell'art. 477 c.p.p., ma ogni altro atto che renda l'imputato consapevole dell'accusa e lo ponga*

*per ciò in condizione di difendersi, come come ad esempio avviene per l'interrogatorio reso al magistrato. Pertanto in relazione a un delitto di omicidio colposo, non viola il principio della correlazione tra accusa e sentenza il giudice che ricerchi la causa dell'evento non solo nella eccessiva velocità, enunciata nel capo di imputazione, ma anche nella violazione della mano da tenere, non contestata, ma risultante dall'interrogatorio dell'imputato (1).*

---

(1) Sentenza coerente con il costante indirizzo giurisprudenziale che ravvisa la ratio dell'art. 477 c.p.p. nella garanzia del diritto della difesa anziché nella necessità di una valida instaurazione del contraddittorio, indirizzo che è peraltro criticato, in dottrina, da molti autori: v. in questa *Rassegna*, 1972, p. 361.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV, 20 marzo 1973, n. 645 - Pres. Del Giudice - Rel. Turco - P. M. Marré (diff.) - Ric. Pancrozi.

**Sentenza - Sentenza penale - Motivazione - Colpa e concorso di colpe - Concorso di colpa del terzo non imputato - Obbligo di esame - Sussistenza.**

(c.p., art. 43; c.p.p., art. 474).

*Nel procedimento per reato colposo il giudice di merito deve valutare la condotta del terzo, ancorché questi non sia stato imputato nel processo, e ciò per determinare l'entità dell'illecito della quale si può far carico all'imputato in riferimento soprattutto alla misura della pena da irrogare (1).*

---

(1) In altri casi la giurisprudenza è stata ancor più esplicita, affermando che ai fini di una retta applicazione della pena ai sensi dell'art. 133, I e III comma c.p., il giudice è tenuto ad accertare, in termini aritmetici, l'incidenza nel fatto dell'azione concorrente di soggetti diversi dall'imputato (v. Cass. 12 ottobre 1965 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1966, p. 859, m. 1348). Di tale concorso di colpe poi, il giudice deve tener conto sia ai fini della applicazione della pena che a quelli del risarcimento del danno (Cass. 7 marzo 1969 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1970, p. 888, m. 1233) anche nella ipotesi che si tratti di valutare la colpa dalla persona offesa non imputabile (v. Cass. 19 aprile 1966 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1967, p. 542, m. 807). In dottrina, v. DE CUPIS, *Sulla riduzione del risarcimento per concorso del fatto del danneggiato incapace* in *Foro It.* 1957, I, 193; LATTANZI, *Colpe concorrenti ed accertamento del grado di esse nei processi per delitto colposo*, in *Giust. Pen.* 1959, I, 355.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 5 aprile 1973, n. 734 - Pres. Grieco - Rel. Cocola - P. M. Sullo (conf.) - Ric. Abbruzzetti ed altri.

**Reato - Leggi sulla pesca - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Stabilimenti industriali - Nozione - Fattispecie.**

(r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, art. 9).

*Agli effetti dell'art 9 del t.u. delle leggi sulla pesca approvato con r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, che punisce il versamento in acque pubbliche di rifiuti di stabilimenti industriali, senza il permesso del presidente della Giunta provinciale, deve intendersi per stabilimento industriale ogni impianto anche artigianale e di modeste dimensioni funzionante ai fini di produzione e pertanto è tale una porcilaia, destinata all'allevamento di un numero rilevante di suini (1).*

**Reato - Leggi sulla pesca - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Scarico diretto dei rifiuti - Necessità - Esclusione - Scarico mediante fognature e simili - Sussistenza del reato.**

(r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, art. 9).

*Agli effetti dell'art. 9 del t.u. delle leggi sulla pesca approvato con r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, che punisce il versamento in acque pubbliche di rifiuti di stabilimenti industriali senza il permesso del presidente della Giunta provinciale, sussiste l'obbligo della preventiva autorizzazione anche quando lo scarico dei rifiuti non avvenga direttamente nelle acque pubbliche, ma tramite una condotta, fognatura e simili, comunque collegate naturalmente o artificialmente con acque demaniali (2).*

**Reato - Leggi sulla pesca - Acque pubbliche - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Scarichi che rendano le acque nocive al patrimonio ittico - Necessità - Esclusione.**

(r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, art. 9).

*Per la configurabilità della contravvenzione prevista dall'art. 9 del t.u. delle leggi sulla pesca, approvato con r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604,*

---

(1-3) La giurisprudenza interpreta estensivamente la lettera dell'art. 9 r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, conformemente alla *ratio* che ispira la norma: v. nello stesso senso della prima massima, Cass. 26 marzo 1971 in *Massimario delle decisioni penali*, 1971, 118784.

Con sentenza 18 aprile 1969 (in *Cass. pen., Mass. Annotato*, 1970, p. 1784, m. 2690) era stato confermato il principio contenuto nella seconda massima,

*che punisce il versamento in acque pubbliche di rifiuti di stabilimenti industriali senza il permesso del presidente della Giunta provinciale, non è necessario che gli scarichi rendano le acque nocive al patrimonio ittico (3).*

già espresso con sentenza 22 febbraio 1968, in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1969, p. 413, m. 641.

Con sentenza 25 novembre 1968 (*ivi*, 1970, p. 211, m. 241) è stato ritenuto che il reato previsto dal succitato art. 9 può concorrere con quello di cui all'art. 6 poiché il primo prevede la immissione nelle acque pubbliche, senza autorizzazione, di rifiuti anche non nocivi di uno stabilimento industriale ed il secondo l'infusione nelle acque stesse di materie atte ad intorpidire, stordire ad uccidere i pesci.

In materia dei reati previsti dall'art. 15 della l. 14 luglio 1965, n. 963, sulla tutela delle risorse biologiche e dell'attività di pesca la Cassazione, limitatamente alle ipotesi di delitti, ha affermato la configurabilità del tentativo (v. *Cass. 29 maggio 1969 in Cass. pen. mass. annotato*, 1970, p. 1278, m. 1894), mentre con sentenza 18 aprile 1969 (*ivi*, 1970, p. 1785, m. 2692) è stato escluso che il reato previsto dall'art. 15 lett. d) l. 14 luglio 1965, n. 963, che punisce chi danneggia le risorse biologiche delle acque marine con l'uso di materie esplodenti, dell'energia elettrica o di sostanze tossiche atte ad intorpidire, stordire o uccidere i pesci e gli altri organismi acquatici, sia complesso rispetto al reato di cui all'art. 678 c.p. che punisce la fabbricazione ed il commercio abusivo di sostanze esplodenti.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI, 3 maggio 1973, n. 836 - Pres. Felicetti - Rel. Scordamaglia - P. M. Macrì (conf.) - Ric. Stocchino.**

**Bellezze naturali - Costruzione abusiva in zona soggetta a vincolo paesaggistico - Momento consumativo del reato.**

(c.p., art. 734).

*Il reato di alterazione di bellezze naturali si consuma con il compimento dell'opera abusiva, non potendo riconoscersi rilievo, ai fini della determinazione di tale momento, al perdurare degli effetti dell'illecito (1).*

(1) Con sentenza 28 aprile 1972, n. 568 (121.415) la stessa sezione aveva affermato che il reato previsto e punito dall'art. 734 c.p. è commissivo, istantaneo con effetti permanenti anche nella ipotesi della costruzione che alteri la bellezza naturale.

Si noti invece che, sotto altro profilo, d'altronde ricorrente con frequenza ed in concorso con il suddetto reato, lo stesso fatto integra un'ipotesi di reato permanente: è il caso della costruzione eseguita senza licenza a norma dell'art. 32 della legge urbanistica (v. *Cass. 3 ottobre 1973, in questo numero della Rassegna*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 10 maggio 1973, n. 998 - Pres. Grieco - Rel. Pagge - P. M. Chiliberti (conf.) - Ric. Olcelli.

**Edilizia - Vigilanza sulle costruzioni - Opere abusive - Ordine di demolizione - Competenza del giudice ordinario - Esclusione - Competenza esclusiva della pubblica amministrazione.**

(l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 32).

*L'ordine di demolizione delle opere iniziate senza licenza o proseguite dopo l'ordinanza di sospensione non rappresenta una conseguenza automatica e vincolata della violazione commessa, ma costituisce un provvedimento discrezionale che non rientra nei poteri del giudice ordinario, ma appartiene alla competenza esclusiva della pubblica amministrazione in funzione diretta della tutela di interessi generali, che solo mediatamente possono risolversi anche nella tutela di interessi privati (1).*

(1) La giurisprudenza sembra ormai orientata nel senso della massima che si annota, conforme del resto alla lettera della legge (art. 32 l. 17 agosto 1942, n. 1150) che attribuisce al sindaco il potere discrezionale di ordinare la demolizione: nello stesso senso v. infatti Cass., 16 febbraio 1968 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1968, p. 1474, m. 2385, ove peraltro si richiama una precedente sentenza dalla Suprema Corte (25 gennaio 1955 in *Giust. Pen.*, 1955, II, c. 354) che aveva affermato che nel concetto di risarcimento del danno cagionato dal reato edilizio rientra, quale mezzo riparatorio, pure la reintegrazione in forma specifica a norma dell'art. 2058 c.c., per cui non si sarebbe potuto negare al privato il diritto di costituirsi parte civile al fine di ottenere la riduzione in pristino, e cioè di conseguire dall'autorità giudiziaria l'ordine di demolizione. Secondo il LOSCHIAVO (*Diritto Edilizio*, 1967, p. 593) l'art. 32, III comma della legge dovrebbe interpretarsi come attributivo di competenza al Sindaco nei casi di mancato procedimento penale e non anche come base normativa di una competenza esclusiva dell'organo amministrativo.

Con sentenza 12 luglio 1965 (in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1966, p. 342, m. 486) la Cassazione aveva ritenuto — confermandolo con successive decisioni (v. in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1967, p. 906, m. 1406) — che l'inoservanza della diffida a demolire non costituisce infrazione penalmente punibile, trovando la sua sanzione nell'ordine di demolizione che può emanare il sindaco.

In materia di edilizia, la giurisprudenza ha affermato che la costruzione abusiva costituisce reato permanente v. Cass., 30 gennaio 1970, in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1971, p. 673, m. 935; 15 dicembre 1969 *ivi*, 1970, p. 1777, m. 2673; 27 ottobre 1969 *ivi*, 1970, p. 1579, m. 2414.

Sul concetto di costruzione, la giurisprudenza è costante nel ritenere che la nozione di costruzione comprende qualsiasi manufatto autonomo, o modificativo di altro preesistente anche se non costruito in muratura, purché stabilmente infisso al suolo (Cass., 9 marzo 1970 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1971, p. 674, m. 937); che la nozione tecnico-giuridica di costruzione è globale ed investe tutte le parti di un edificio e che sono esclusi dalla nozione di costruzione soltanto i manufatti di assoluta ed evidente precarietà destinati ad essere presto eliminati (Cass. 9 marzo 1970 in *Cass. Pen., Mass. Annotato*, 1971, p. 674, m. 936; 16 marzo 1970 *ivi*, p. 674, m. 938).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V, 23 maggio 1973, n. 696 - Pres. De Fina - Rel. Montone - P. M. Longobardi (conf.) - Ric. P.M. in proc. Oggianu ed altro.

**Procedimento penale - Pubblico ministero - Giudizio pretorile - Omessa indicazione delle generalità del P.M. - Nullità.**

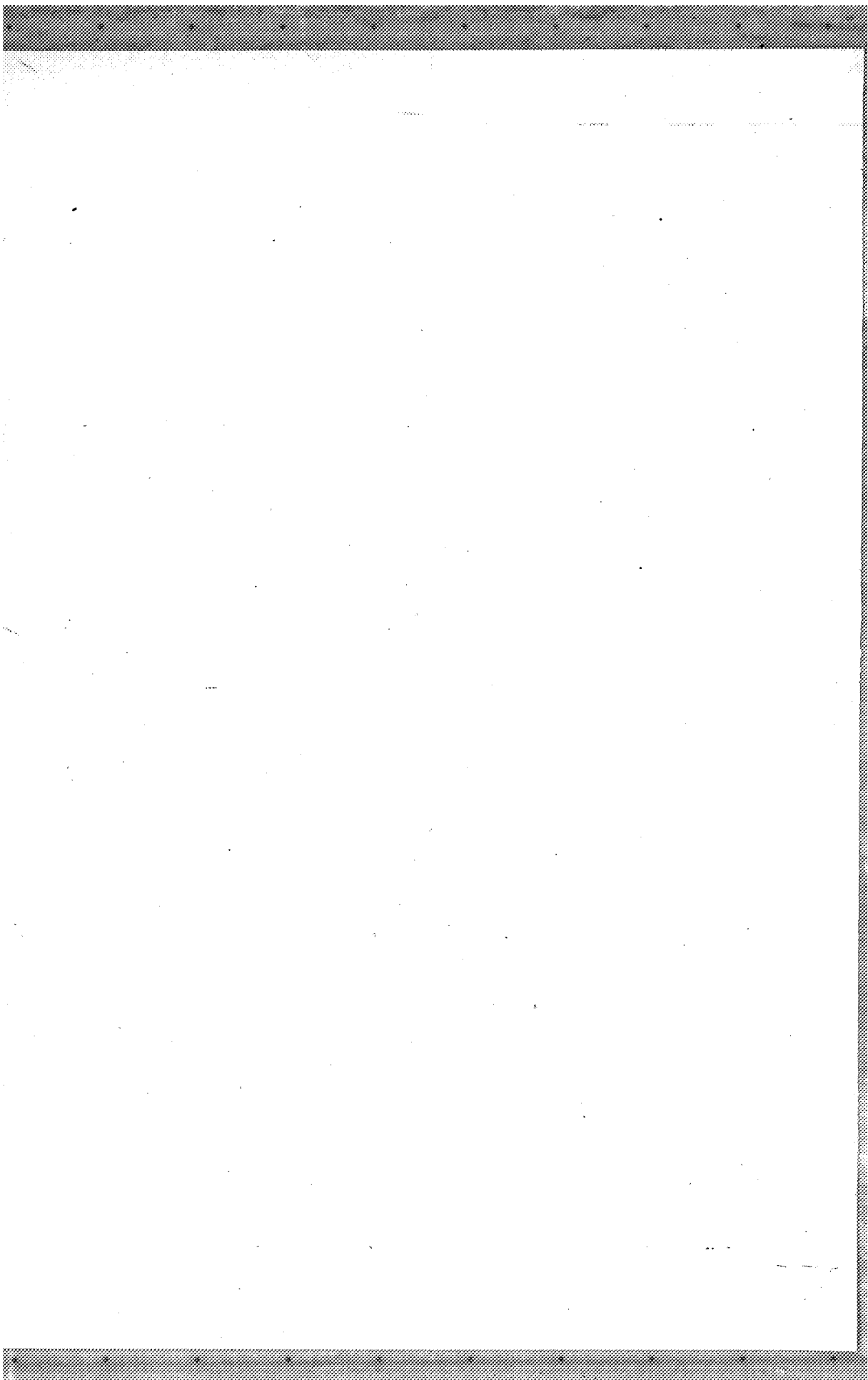
(c.p.p., art. 185, n. 2; r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 72).

*Nei procedimenti dinanzi al pretore, la indicazione del nome e del cognome del P.M. nel verbale di dibattimento si rende indispensabile per verificare se la persona intervenuta in veste di P.M. era munita dei requisiti richiesti. L'omessa menzione determina una nullità assoluta e insanabile (1).*

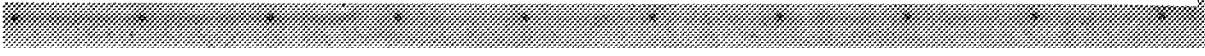
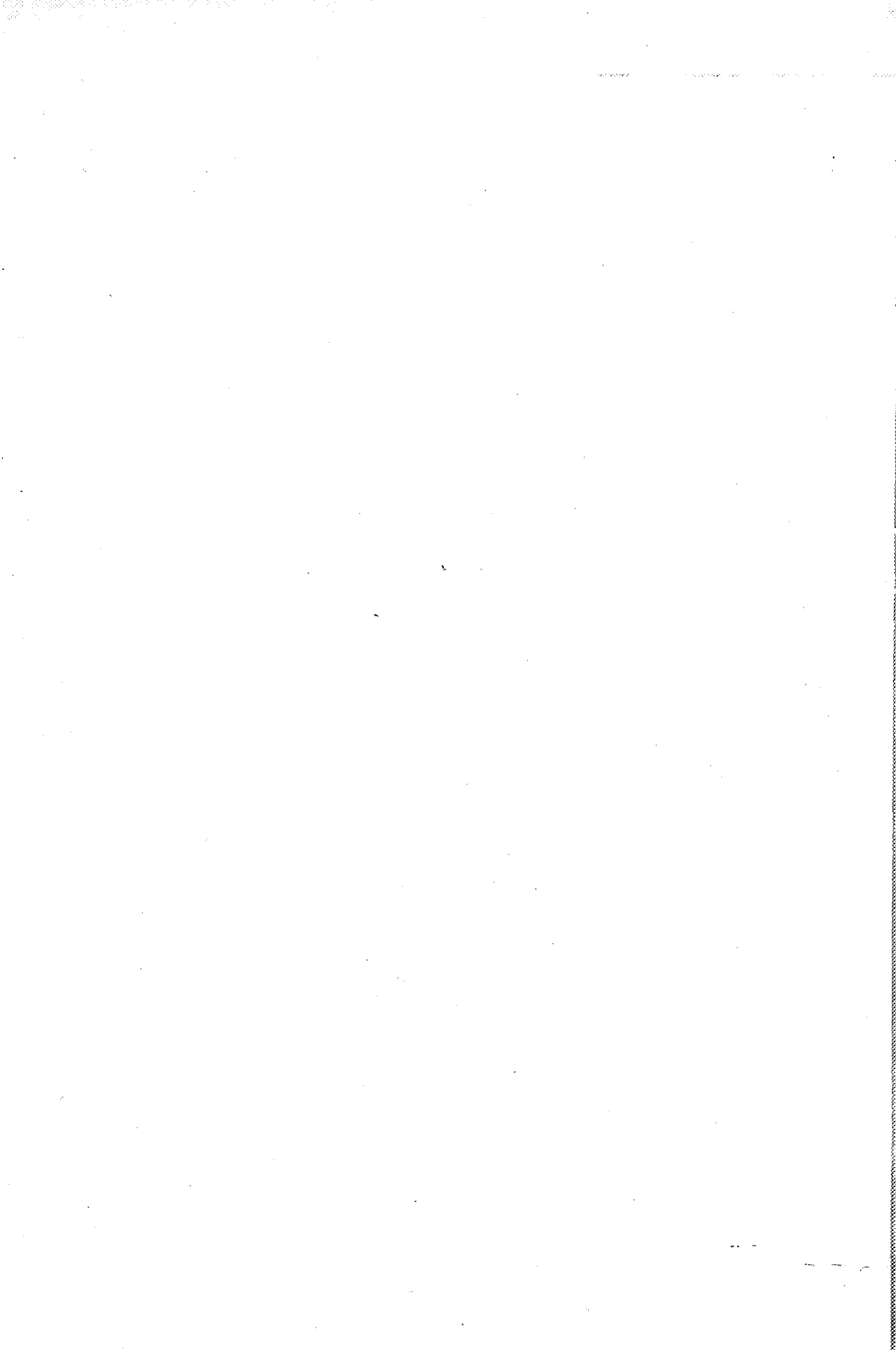
---

(1) Nello stesso senso implicitamente v. Cass. 3 giugno 1969, n. 1777 (112/799) che ha escluso la necessità dell'indicazione, oltre che della persona che ha svolto funzione di P.M. nel giudizio innanzi al Pretore, anche della sua qualifica professionale e Cass. 26 febbraio 1969, n. 549 (111033) che ha affermato che la mancata indicazione nel processo verbale del dibattimento, *diverso da quello relativo al giudizio pretorile*, del nominativo del rappresentante del P.M. non costituisce prova del mancato intervento dell'accusa pubblica, poichè la detta omissione ben potrebbe essere il frutto di un involontario errore del cancelliere nella redazione dell'atto. V. anche Cass. 4 giugno 1968 in *Cass. pen. Mass. Annotato*, 1969, p. 1284 m. 1959 che ha affermato ricorrere un'ipotesi di nullità assoluta, quando non sia possibile controllare la regolarità della costituzione dell'ufficio del P. M. in dibattimento, in un caso di dibattimento pretorile.





PARTE SECONDA



## QUESTIONI (\*)

---

### **Calamità pubbliche - Alluvioni - Termini - Sospensione - Amministrazioni dello Stato - Applicabilità**

*Se la sospensione dei termini legali nelle zone della Sicilia e della Calabria colpite dall'alluvione del dicembre 1972 e del gennaio 1973 sia applicabile anche a favore di Amministrazioni dello Stato per procedure giudiziarie pendenti dinanzi a Giudici aventi giurisdizione nelle zone predette. (Art. 1 d.P.R. 24 aprile 1973; artt. 1, 2 e 4 d.l. 22 gennaio 1973, n. 2, convertito con modificazioni e integr. nella legge 23 marzo 1973, n. 36).*

*(Cont. 373/73; Intendenza Finanza Catania c. Fallimento Lanzerotti e Montagna; Avv. Stato Vacirca).*

### **Imposte dirette - Imposte su fabbricati - Rimborso di imposta iscritta nelle cartelle esattoriali e riconosciuta errata dalla P.A. - Se sia ammissibile nei termini prescrizionali.**

*Se sia ammissibile il rimborso, nei termini prescrizionali, delle somme pagate per imposta su fabbricati appartenenti a terzi, in seguito ad iscrizione nelle cartelle esattoriali, riconosciuta errata dall'Amministrazione, senza la presenza in giudizio dell'Esattore e del terzo. (Artt. 181, 185, 186 e 187 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645; artt. 60, 63, 75 e 77 del t.u. 15 maggio 1963, n. 858; art. 2036 c.c.; artt. 106 e 107 c.p.c.).*

*(Cont. 56/73; Gazzago c. Intendenza Finanza Brescia; Avv. Stato Porqueddu).*

### **Lavoro - Controversie individuali - Crediti del lavoratore - Rivalutazione - Se abbia efficacia retroattiva.**

*Se la norma, che consente al giudice di determinare il maggior danno eventualmente subito dal lavoratore per la diminuzione di valore del suo credito, abbia efficacia retroattiva. (Art. 11 disp. prel. c.c.; art. 429, 3° comma, c.p.c.; art. 20, l. 11 agosto 1973, n. 533).*

*(Cont. 14/73; Mavica c. Istituto Incremento Ippico di Catania; Avv. Stato Vacirca).*

### **Prezzi - Disciplina dei prezzi - Generi posti in vendita successivamente al 16 luglio 1973 - Determinazione dei prezzi - Criteri.**

*Con quali criteri debbano essere determinati i prezzi dei generi posti in vendita successivamente al 16 luglio 1973. (Art. 1 d.l. 24 luglio 1973, n. 427, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 496).*

*(Cont. 545/73; Soc. Standa c. Prefetto di Catania; Avv. Stato Vacirca).*

(\*) Vengono qui pubblicate le questioni di particolare interesse e di attualità che si agitano in sede contenziosa, con l'indicazione del numero del contenzioso e del collega incaricato per favorire il collegamento con altri colleghi che trattano le stesse questioni e per aprile, possibilmente, sulle stesse un dibattito.

**Prezzi - Disciplina dei prezzi - Sanzioni amministrative - Analogia - Applicabilità.**

*Se le sanzioni amministrative previste dalle leggi sui prezzi possano essere applicate a fattispecie analoghe a quello espressamente regolate. (Artt. 8, 9 e 10 d.l. 24 luglio 1973, n. 427, conv. in legge 4 agosto 1973, n. 496).*

*(Cont. 545/73; Soc. Standa c. Prefetto di Catania; Avv. Stato Vacirca).*

**Prezzi - Disciplina dei prezzi - Generi posti in vendita successivamente al 16 luglio 1973 - Integrazione del listino.**

*Se l'esercente che, successivamente al 16 luglio 1973, ponga in vendita nuovi tipi di merci, sia tenuto a integrare il listino, indicando anche i prezzi relativi ai nuovi generi. (Art. 9 d.l. 24 luglio 1973, n. 427, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 496).*

*(Cont. 545/73; Soc. Standa c. Prefetto di Catania; Avv. Stato Vacirca).*

**Prezzi - Esercenti con spacci aperti al pubblico - Grossisti - Se siano soggetti alla pubblicità prevista dall'art. 1, d.l. n. 427.**

*Se siano soggetti alla pubblicità prevista dall'art. 1, 4° comma d.l. n. 427 del 1973, oltre gli esercenti con spacci aperti al pubblico, anche i grossisti, gli importatori di carni e gli altri imprenditori previsti dall'art. 2 del d.m. 30 agosto 1973. (D.l. 24 luglio 1973, n. 247 e d.m. 3 agosto 1973).*

*(Cont. 168/73; Di Nicolantonio c. Prefetto di Pescara; Avv. Stato Rossi).*

# LEGISLAZIONE

---

## QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

### I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**Codice civile, art. 156, primo comma**, nella parte in cui, disponendo che per i coniugi consensualmente separati perduri l'obbligo reciproco di fedeltà, non limita quest'ultimo al dovere di astenersi da quei comportamenti che, per il concorso di determinate circostanze, siano idonei a costituire ingiuria grave all'altro coniuge.

Sentenza 18 aprile 1974, n. 99, G. U. 24 aprile 1974, n. 107.

**codice civile, art. 435**, nella parte in cui non prevede l'obbligo per i figli naturali riconosciuti o dichiarati di prestare gli alimenti agli ascendenti legittimi del proprio genitore.

Sentenza 27 marzo 1974, n. 82, G. U. 3 aprile 1974, n. 89.

**codice civile, art. 575**, nella parte in cui, in mancanza di figli legittimi e del coniuge del genitore, ammette un concorso tra figli naturali riconosciuti o dichiarati e gli ascendenti del genitore.

Sentenza 27 marzo 1974, n. 82, G. U. 3 aprile 1974, n. 89.

**codice penale, art. 207, secondo comma**, in quanto non consente la revoca delle misure di sicurezza prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge; e **art. 207, terzo comma**, nella parte in cui attribuisce al Ministro di grazia e giustizia, anziché al giudice di sorveglianza, il potere di revocare le misure di sicurezza.

Sentenza 23 aprile 1974, n. 110, G. U. 24 aprile 1974, n. 107.

**codice penale, art. 415**, riguardante l'istigazione all'odio fra le classi sociali, nella parte in cui non specifica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità.

Sentenza 23 aprile 1974, n. 108, G. U. 24 aprile 1974, n. 107.

**codice di procedura penale, art. 272, terzo comma**, limitatamente alle parole « e non è stato emesso il decreto di citazione a giudizio ».

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 42, G. U. 6 marzo 1974, n. 62.

**codice penale militare di pace, art. 322, secondo comma**, nella parte in cui non consente che sia concessa la libertà provvisoria nei casi, previsti dall'art. 313 dello stesso codice, in cui sia obbligatorio il mandato di cattura.

Sentenza 13 marzo 1974, n. 68, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**d.lg.C.p.S. 1° aprile 1947, n. 273, art. 1**, nella parte in cui non prevedono che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista, è dovuto un equo indennizzo.

Sentenza 23 aprile 1974, n. 107, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 2 aprile 1958, n. 339, art. 17, lettera b**, nella parte in cui esclude il diritto del prestatore di lavoro all'indennità di anzianità quando il rapporto di lavoro sia venuto a cessare prima della scadenza dell'anno.

Sentenza 27 marzo 1974, n. 85, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 2 ottobre 1960, n. 1402, articolo unico**, nella parte in cui prevede il licenziamento senza indennità del dipendente colpevole di gravi mancanze.

Sentenza 27 marzo 1974, n. 85, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 13 giugno 1961, n. 527, articolo unico**.

Sentenza 23 aprile 1974, n. 107, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**d.P.R. 26 dicembre 1961, n. 1698, articolo unico**, nella parte in cui prevede la non corresponsione dell'indennità di licenziamento quando il rapporto sia venuto a cessare prima della scadenza dell'anno.

Sentenza 27 marzo 1974, n. 85, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 21 aprile 1965, n. 373, art. 21**, nella parte in cui richiama l'ultimo comma dell'art. 3 della legge 6 febbraio 1963, n. 45.

Sentenza 13 marzo 1974, n. 63, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 17 ottobre 1967, n. 974, art. 2, secondo comma**, in quanto esclude i congiunti dei militari di carriera dal beneficio concesso per eventi verificatisi anteriormente alla cessazione della guerra 1940-1945.

Sentenza 20 marzo 1974, n. 72, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 18 dicembre 1970, n. 1138, art. 3 e artt. 4, 5, 6, 7 e 8**, limitatamente alla parte in cui comprendono nella nuova normativa anche i rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941.

Sentenza 6 marzo 1974, n. 53, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 32.**

Sentenza 23 aprile 1974, n. 107, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 4 agosto 1971, n. 592, art. 5 ter.**

Sentenza 23 aprile 1974, n. 107, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge reg. sic. appr. 6 dicembre 1973, limitatamente alla parte in cui omette di prevedere l'obbligo di scelta degli amministratori dell'ente ospedaliero ricomprendente almeno un ospedale regionale, tra persone estranee all'assemblea regionale.**

Sentenza 20 marzo 1974, n. 75, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge reg. sic. appr. 21 dicembre 1973, artt. 5, 23, 24 e 25, nella parte in cui si esclude che « ai fini della nomina in ruolo prevista dal primo comma dell'art. 23 e dall'art. 24, e della inclusione in graduatorie regionali di cui al primo comma dell'art. 25, è richiesto e deve essere accertato nei confronti del personale insegnante il possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento, ove questo risulti prescritto per determinate materie del vigente ordinamento scolastico ».**

Sentenza 27 marzo 1974, n. 91, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge reg. sic. appr. 21 dicembre 1973.**

Sentenza 27 marzo 1974, n. 96, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**Codice civile, art. 314/4 (artt. 3 e 30 della Costituzione).**

Sentenza 20 marzo 1974, n. 76, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice civile, artt. 581, ultimo comma, e 547 (art. 3, primo comma, della Costituzione).**

Sentenza 27 marzo 1974, n. 84, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**codice civile, art. 2113, secondo comma (artt. 3, 4 e 36 della Costituzione).**

Sentenza 20 marzo 1974, n. 77, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice di procedura civile, art. 434, secondo comma (artt. 3 e 35 della Costituzione).**

Sentenza 13 marzo 1974, n. 62, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice di procedura civile, art. 460 (artt. 24 e 113, primo e terzo comma, della Costituzione).**

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 46, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.



**codice di procedura civile, art. 545** (artt. 3, primo comma, e 31 della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 102, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice di procedura civile, art. 705, primo comma** (artt. 3 e 24, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 41, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice penale, artt. 204 e 213** (artt. 3, 27 e 38 della Costituzione).

Sentenza 20 marzo 1974, n. 79, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice penale, artt. 214, 215, secondo comma, n. 1, ed ultimo comma**, da « a meno che » alla fine; **216, 217, 218, 223, secondo comma**, da « salvo che » alla fine; **226, primo comma**, secondo periodo; **231, secondo comma** (esclusa la previsione del ricovero di un minore in un riformatorio giudiziario) (artt. 3 e 24; 2, 3, 13, secondo comma, 24, 111, 27, terzo comma, e 25 della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 110, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice penale, art. 341**, in quanto comprende nella tutela penale anche le guardie particolari giurate dipendenti da privati di cui all'art. 133 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 13 marzo 1974, n. 65, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice penale, art. 596, primo comma** (artt. 3, primo comma, 21, primo comma, e 24 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 86, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**codice penale, art. 663, secondo comma** (art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 13 marzo 1974, n. 64, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice di procedura penale, art. 225, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 103, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice di procedura penale, art. 236, quarto comma** (art. 13, ultimo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 42, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice di procedura penale, art. 275, primo comma** (artt. 3, primo comma, e 13, ultimo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 42, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice di procedura penale, art. 369** (artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 112 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 92, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**codice di procedura penale, art. 489** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 40, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice di procedura penale, art. 631, ultimo comma** (artt. 3, primo comma, 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 112, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice di procedura penale, art. 633** (artt. 3, 27 e 38 della Costituzione).

Sentenza 20 marzo 1974, n. 79, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice di procedura penale, artt. 635, primo comma, 636, primo, secondo e quinto comma, 637, 638, primo, secondo e quarto comma, 639 e 645** (artt. 3 e 24; 2, 3, 13, secondo comma, 24, 111, 27, terzo comma, e 25 della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 110, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice della navigazione, art. 369** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 101, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 15 luglio 1906, n. 327, art. 2, secondo comma, lettera d** (artt. 3 e 4, primo comma, della Costituzione).

**r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324, art. 12** (art. 3, primo comma della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 100, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 150 e 151** (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 109, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 53, primo comma** (artt. 23 e 3 della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 98, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**d.lg.lgt. 9 novembre 1945, n. 788, art. 16** (artt. 3, primo comma, 23, 24, primo comma, e 27 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 88, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.l. 22 gennaio 1948, n. 66** (artt. 3 e 70 della Costituzione).  
Sentenza 27 marzo 1974, n. 87, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 23** (artt. 3, primo comma, 23, 24, primo comma, e 27 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 88, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 28 dicembre 1952, n. 3060, articolo unico** (art. 81, ultimo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 83, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.lg. 27 ottobre 1953, n. 1068** (artt. 73, ultimo comma, 81, ultimo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 83, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge reg. sic. 28 aprile 1954, n. 11, art. 6** (artt. 3 e 53 della Costituzione, 14, 17 e 36 dello Statuto speciale per la Regione siciliana).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 97, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, artt. 57 e 58** (24 e 113, primo e terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 46, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, art. 82** (artt. 3, primo comma, 23, 24, primo comma, e 27 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 88, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 206, 208, 209 e 227** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 13 marzo 1974, n. 67, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 4 febbraio 1958, n. 158, art. 4, primo comma** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 58, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 9 maggio 1961, n. 847** (artt. 3, 39 e 76 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 89, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 481** (artt. 3, 39 e 76 della Costituzione).

Sentenza 27 marzo 1974, n. 89, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 3 febbraio 1963, n. 69, art. 34, primo comma** (artt. 3, 4 e 21 della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 113, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 51** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 27 febbraio 1974, n. 45, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 14 luglio 1965, n. 963, art. 26, lettera c** (art. 27, primo e terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 105, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 13 dicembre 1965, n. 1366, artt. 27, primo comma, e 28, ultimo comma** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Sentenza 20 marzo 1974, n. 74, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 11, primo comma**, norme sui licenziamenti individuali (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 55, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 22 luglio 1966, n. 607, artt. 2, 3, 4 e 5**, norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 53, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 29 maggio 1967, n. 379, art. 7, terzo e quarto comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 13 marzo 1974, n. 66, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 4 luglio 1967, n. 580, artt. 31, secondo comma, e 35, quarto comma** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 57, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 4 luglio 1967, n. 580, artt. 42, settimo comma, e 45** (art. 112 della Costituzione).

Sentenza 18 aprile 1974, n. 104, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, artt. 19 e 28**, statuto dei lavoratori (artt. 2, 3, primo e secondo comma, 24, 39 e 40 della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 54, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, primo comma** (artt. 3 e 24, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 55, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 18 dicembre 1970, n. 1138, artt. 9, 10, 11 e 12** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 6 marzo 1974, n. 53, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 1° giugno 1971, n. 425, artt. 1, 5 e 8** (art. 41 della Costituzione).

Sentenza 23 aprile 1974, n. 111, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge reg. Trentino-Alto Adige riappr. 14 settembre 1973.**

Sentenza 27 marzo 1974, n. 90, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge reg. sic. aprr. 21 dicembre 1973, artt. 6, 7 e 27.**

Sentenza 27 marzo 1974, n. 91, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 252, terzo comma** (artt. 30, terzo comma, e 3 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 13 luglio 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice civile, artt. 314/4, 314/8, 314/11, 314/26** (artt. 3, 29, 30, 31 della Costituzione).

Corte di appello di Palermo, ordinanza 7 giugno 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice civile, art. 340** (art. 29 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Ancona, ordinanza 5 dicembre 1973 (due), *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82 e 3 aprile 1974, n. 89.

**codice civile, art. 1886** (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Savona, ordinanza 16 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice civile, art. 1901** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ivrea, ordinanza 11 ottobre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

Pretore di Bologna, ordinanza 22 novembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice civile, art. 1901** (art. 41 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanza 21 dicembre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice civile, disp. att., art. 34** (artt. 2, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 10 dicembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice civile, artt. 252, terzo e quarto comma** (artt. 2, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 10 dicembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice di procedura civile, artt. 246 e 247** (artt. 24 e 3 della Costituzione).

Pretore di Portoferraio, ordinanza 11 ottobre 1973, *G. U.* 3 marzo 1974, n. 69.

**codice di procedura civile, artt. 416, terzo comma, 423, secondo e terzo comma, e 429, primo, secondo e terzo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 28 gennaio 1974, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**codice di procedura civile, art. 426, primo comma**, nel testo modificato con legge 11 agosto 1973, n. 533 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Campobasso, ordinanza 20 dicembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice di procedura civile, art. 460** (art. 113 della Costituzione).

Tribunale di Pavia, ordinanza 11 ottobre 1973, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**codice di procedura civile, art. 650, primo comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Civitella Roveto, ordinanza 15 ottobre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice penale, artt. 132, secondo comma, e 624** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Fiorenzuola d'Arda, ordinanza 12 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice penale, art. 156** (art. 24 cpv., della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 27 novembre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice penale, art. 160** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Oristano, ordinanza 29 novembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice penale, art. 164** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Venezia, ordinanza 27 settembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice penale, art. 164, secondo comma, n. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Cremona, ordinanza 9 novembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice penale, art. 224, terzo comma** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Milano, ordinanza 25 gennaio 1974, n. 107.

**codice penale, art. 290** (artt. 21, primo comma, 25, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione).

Corte d'assise di Pisa, ordinanze 14, 17 e 18 dicembre 1973 (tre), *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice penale, art. 313, secondo cpv.** (artt. 104, 105, 106, 107, 108 e all'art. 3 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Marsala, ordinanza 13 dicembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice penale, art. 501** (art. 21, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 28 gennaio 1974, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice di procedura penale, art. 20** (artt. 3 e 25, della Costituzione).

Pretore di Rutigliano, ordinanza 3 novembre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**codice di procedura penale, art. 70, u.p., ultima ipotesi** (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Grosseto, ordinanza 21 gennaio 1974, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**codice di procedura penale, art. 95, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 14 novembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1973, n. 62.

**codice di procedura penale, art. 108, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 14 novembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice di procedura penale, art. 141 artt. 109 e 24 della Costituzione).**

Pretore di Vallo della Lucania, ordinanza 22 settembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**codice di procedura penale, artt. 342 e 352** (artt. 101 e 104 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 5 ottobre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice di procedura penale, art. 392, ultima parte** (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 8 ottobre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**codice di procedura penale, art. 401** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Mantova, ordinanza 28 settembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**codice penale militare di pace, artt. 323, prima parte, e 322, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale supremo militare, ordinanza 26 ottobre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**ordinamento giudiziario militare, art. 22 e 12, secondo comma** (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di La Spezia, ordinanza 27 settembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 7 luglio 1907, n. 429, art. 25, secondo comma** nel testo modificato dal r.d. 28 giugno 1912, n. 728, dall'art. 9 del d.lg.lgt. 13 agosto 1917, n. 1393, e dell'art. 35, ultimo comma, della legge 26 marzo 1958, n. 425 (artt. 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione, ordinanza 22 giugno 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.



**r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 47, quinto comma** (artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 giugno 1973, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20** (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanze 15 e 12 ottobre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, allegato A, artt. 26, quinto e sesto comma, e 27, quarto comma** (artt. 3, 35 e 36, della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 19 dicembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 41** (art. 14 e 24 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 23 marzo 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 52.**

Corte dei conti, ordinanza 23 novembre 1973, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 56** (art. 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione, ordinanza 22 giugno 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 3, terzo comma** (art. 36, terzo comma, della Costituzione).

Corte di appello di Roma, ordinanza 22 febbraio 1973, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 57** (artt. 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione, ordinanza 22 giugno 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 1** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 26 giugno 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, artt. 21 e 30 T.U. sull'edilizia popolare ed economica** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Conciliatore di Oristano, ordinanze 9 dicembre 1970, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**r.d. 19 gennaio 1939, n. 295, art. 4** (artt. 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione, ordinanza 22 giugno 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**r.d.l. 9 luglio 1939, n. 1238, art. 83, secondo comma** (artt. 2, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 10 dicembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 23 novembre 1939, n. 1815, art. 2** (art. 41, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 11 luglio 1973, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 9 dicembre 1941, n. 1383, art. 3** (art. 3 della Costituzione).

Corte di appello di Napoli, ordinanza 18 ottobre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 147** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 15 ottobre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 66, n. 5, 75 e 80** (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Crema, ordinanza 31 ottobre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.l.C.p.S. 15 dicembre 1974, n. 1484, artt. 6 e 7** (artt. 21, 23 e 42 della Costituzione).

**d.l. 11 febbraio 1948, n. 50, artt. 1 e 2** (art. 2 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 11 luglio 1973, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**d.l. 22 gennaio 1948, n. 66** (XV disposizione transitoria della Costituzione).

Tribunale di Vallo della Lucania, ordinanza 16 aprile 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.lg. 22 gennaio 1948, n. 66 art. 1 terzo comma** (artt. 3 e 25, secondo comma della Costituzione).

Tribunale di Vallo della Lucania, ordinanza 16 aprile 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 21** (art. 24 della Costituzione).

Corte d'assise di Milano, ordinanza 19 ottobre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 10 agosto 1950, n. 648, art. 59, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione giurisdizionale, ordinanza 21 maggio 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 3 gennaio 1951, n. 27, artt. 1, 4 e 12** (art. 41 e 43 della Costituzione).

Tribunale di Crema, ordinanza 31 ottobre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, art. 47** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 15 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 20 marzo 1954, n. 72, art. 4, secondo comma** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, quarta sezione giurisdizionale, ordinanza 5 dicembre 1972, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 131** (art. 29 della Costituzione).

Tribunale di Oristano, ordinanza 10 dicembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 6, quarto comma** (artt. 24, primo e secondo comma, 36, primo comma, e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale pensioni civili, ordinanze 16 dicembre 1972, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 4, n. 3** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Corte di appello di Bologna, ordinanza 5 luglio 1973, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 25 gennaio 1959, n. 42, art. 38** (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 15 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, art. 55** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Lucera, ordinanza 26 novembre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lucera, ordinanza 26 novembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, artt. 86, quarto comma, e 87, sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Avigliana, ordinanza 12 novembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 91, secondo comma** (art. 3, 24, secondo comma, e 25 primo comma, della Costituzione).

Pretore di Oristano, ordinanza 2 marzo 1972, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, artt. 140, 141, 143** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Donnaz, ordinanza 15 ottobre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 143** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Donnaz, ordinanza 16 aprile 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 5, n. 3 ultima parte** (art. 3 e 51 della Costituzione).

Tribunale di Paola, ordinanza 19 giugno 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, primo comma** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 18 ottobre 1973 (due), *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 863** (art. 76 della Costituzione) nella parte in cui rende efficace *erga omnes* l'art. 8, terzo comma, del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959 per i lavoratori edili della provincia di Chieti.

Pretore di Lanciano, ordinanza 27 settembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 2 e tabella all. A, voce n. 38** (artt. 3, 35 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 20 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 12 marzo 1968, n. 316, artt. 2, primo comma, e 9** (artt. 1, primo comma; 4, primo comma; 35, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 4 luglio 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 18 marzo 1968, n. 313, art. 47, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, prima sezione giurisdizionale, ordinanza 21 maggio 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 10, cpv. secondo** (art. 24, p.p. e cpv. primo della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanza 8 gennaio 1974, *G. U.* 3 aprile 1974, n. 89.

**legge 26 novembre 1969, n. 833, art. 9** (artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 26 settembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**d.l. 19 dicembre 1969, n. 947, art. 16** (art. 23 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 26 febbraio 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990** (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Benevento, ordinanza 21 settembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24, secondo comma** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 14 novembre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24** (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 5 luglio 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 32** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanza 21 dicembre 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 8 gennaio 1974, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

Pretore di Desio, ordinanza 12 gennaio 1974, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 37, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 25 giugno 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 56, primo comma** (artt. 4, 42, secondo comma, e art. 31, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 26 luglio 1973, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge 18 dicembre 1970, n. 1138, art. 3** (artt. 3, 41, 42, 44 e 136 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 15 ottobre 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, art. 27, secondo comma e 28, quinto comma** (artt. 3 e 97, della Costituzione).

Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 19 giugno 1973, *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62.

**legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 14** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Brescia, ordinanza 4 dicembre 1973, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

**legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 32** (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 23 ottobre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

Corte di appello di Potenza, ordinanza 16 gennaio 1974, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 25 febbraio 1971, n. 110** (artt. 53, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanze 12 febbraio 1973 (due), *G. U.* 6 marzo 1974, n. 62 e 20 marzo 1974, n. 75.

**d.l. 5 luglio 1971, n. 432, art. 5-fer, ultimo comma** (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Corte di appello di Potenza, ordinanza 16 gennaio 1974, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 4 agosto 1971, n. 592, art. 5-fer** (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 23 ottobre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16** (artt. 3, 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte di appello di Torino, ordinanza 23 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 1, terzo comma** (artt. 3, 4, 31 e 37 della Costituzione).

Pretore di San Miniato, ordinanza 15 novembre 1973, *G. U.* 27 marzo 1974, n. 82.

**legge reg. Campania appr. 28 luglio 1973 riappr. 13 febbraio 1974.**

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 9 marzo 1974, *G. U.* 20 marzo 1974, n. 75.

**legge reg. Campania appr. 4 ottobre 1973 e riappr. 6 marzo 1974.**

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 30 marzo 1974, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge reg. Campania appr. 17 ottobre 1973 e riappr. 6 marzo 1974.**

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 30 marzo 1974, *G. U.* 24 aprile 1974, n. 107.

**legge 27 dicembre 1973, n. 852, art. 2** (artt. 2 e 4 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Presidente della giunta provinciale di Bolzano, ricorso depositato il 5 marzo 1974, n. 5, *G. U.* 13 marzo 1974, n. 69.

# CONSULTAZIONI

---

## APPALTO

*Rata di saldo - Anticipato versamento - Lavori eseguiti mediante delegazione o concessione o con concorso totale o parziale dello Stato - (d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, art. 2; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 12; l. 24 giugno 1929, n. 1137, art. 2).*

Se la norma contenuta nell'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 consente alle Amministrazioni statali di far luogo alle anticipazioni di prezzo ivi previste, oltre che nei casi di appalti o contratti di forniture stipulati direttamente, anche nel caso di lavori eseguiti mediante delegazione o concessione con il concorso totale o parziale dello Stato (n. 373).

## COMMERCIO

*Commercio - Orario di apertura e chiusura dei negozi - Competenza - Trasferimento alla Regione - Sanzioni - Competenza - (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, art. 8; l. 28 luglio 1971, n. 558, art. 12; l. 3 maggio 1967, n. 317, artt. 1, 8 e 9; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 12 gennaio 1970, n. 2; l. 16 giugno 1932, n. 973, art. 2).*

Se per effetto dell'art. 8 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 siano da ritenere trasferite alla esclusiva competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di industria e commercio e quindi anche in materia di orario di chiusura dei negozi (n. 30).

Quale sia nella Regione Friuli-Venezia Giulia l'organo competente alla irrogazione delle sanzioni amministrative per inosservanza dell'orario di apertura e chiusura dei negozi (n. 30).

## COMUNI E PROVINCE

*Istruzione elementare - Consigli scolastici e Provveditori agli Studi - Edilizia scolastica - Poteri di controllo e sostitutivi nei confronti dei Comuni - (r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, art. 53; r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 104; r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 220; l. 24 luglio 1962, n. 1073, art. 13; l. 3 febbraio 1963, n. 75, art. 3).*

Se possano ritenersi tuttora vigenti, pur dopo l'entrata in vigore del testo unico leggi comunali e provinciali approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383 e della legge sull'edilizia scolastica 24 luglio 1962, n. 1073, i poteri di controllo sulle deliberazioni comunali aventi ad oggetto materie contemplate dalle leggi e dai regolamenti sull'istruzione elementare e i poteri



sostitutivi, in caso di omissione di deliberazioni sulle operazioni fatte obbligatorie dalla legge e dai regolamenti scolastici e in caso di deliberazioni sulle operazioni stesse non conformi alla legge, attribuite nei confronti dei Comuni al Consiglio scolastico e al Provveditore agli Studi dall'art. 53 del t.u. sull'istruzione elementare approvato con r.d. 5 febbraio 1928, n. 577 e successive modificazioni e integrazioni (n. 153).

## CONTABILITÀ DELLO STATO

*Assicurazione infortuni sul lavoro - Omissione di denuncia e di pagamento dei premi da parte di Pubblica Amministrazione - Interessi moratori - (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 50, commi 2° e 3°).*

Se la Pubblica Amministrazione, la quale tardivamente abbia denunciato all'I.N.A.I.L. situazioni lavorative assoggettate all'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, sia tenuta, oltre alla penalità per tardiva denuncia, anche al pagamento degli interessi moratori sui premi dovuti in base alla denuncia stessa, qualora ritardi nel versamento di tali premi per indisponibilità di bilancio (n. 292).

## COSTITUZIONE

*Plusvalenze e sopravvenienze - Soggetti tassabili in base a bilancio - Svolgimento di attività imprenditoriali - Illegittimità costituzionale per eccesso di delega - (Cost. art. 76; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 100 e 106; l. 20 gennaio 1956, n. 1, artt. 20 e 63).*

Se la norma di cui all'art. 106 t.u. sulle imposte dirette approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, relativa alla tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze dei soggetti tassabili in base a bilancio, principio fondamentale posto dall'art. 20 della legge delega 20 gennaio 1956, n. 1, il quale esclude la possibilità di tassare le plusvalenze dei beni appartenenti a soggetti non svolgenti attività imprenditoriali e quindi violi, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la norma generale di delega legislativa contenuta nell'art. 63 della stessa legge n. 1/56 (n. 57).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Impiego pubblico - Assenza ingiustificata dal servizio - Stipendi percetti dal dipendente - Ripetibilità - Provvedimento di decadenza - Competenza - (c.c. art. 2033; l. reg. sic. 29 dicembre 1962, n. 28, art. 3; l. reg. sic. 23 marzo 1971, n. 7, art. 11, 2° comma; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, artt. 127 e 381; l. reg. sic. 29 luglio 1950, n. 65, art. 17).*

Se un dipendente della Regione Sicilia che, senza giustificato motivo, rimanga assente dal servizio per un periodo superiore a 15 giorni, incorra nella decadenza dall'impiego con decorrenza dalla data in cui si è verificato l'arbitrario abbandono del servizio (n. 775).

Se l'Amministrazione regionale abbia diritto a recuperare gli stipendi percepiti dal dipendente dichiarato decaduto dall'impiego durante il periodo intercorrente tra l'arbitrario abbandono del servizio e il provvedimento di decadenza (n. 775).

Se la competenza a pronunciare la decadenza dall'impiego di un dipendente della Regione Sicilia spetti all'Assessore a norma dell'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 23, ovvero al Presidente della Regione a norma dell'art. 11, 2° comma, della legge 23 marzo 1971, n. 7 (n. 775).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

*Accertamento maggior valore - Controversia - Concordato sul valore - Effetti ai fini della applicabilità della penale per infedele dichiarazione - (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 40; d.l.l. 5 aprile 1945, n. 141, art. 15).*

Se, nel caso in cui l'Ufficio del Registro aderisca all'offerta dei contribuenti di composizione bonaria della vertenza di valutazione, sulla base di valori offerti che diminuiti di un quarto, risultino superiori al valore dichiarato dai contribuenti stessi, sia applicabile la penalità per infedele dichiarazione di cui all'art. 40 della l.o.r. (n. 406).

*Società - Deliberazione di aumento di capitale sociale - Omologazione del Tribunale - Termine di registrazione - Decorrenza - (l. 15 febbraio 1949, n. 33, art. 7; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 81).*

Se le deliberazioni di aumento di capitale sociale debbano essere registrate e tassate (salva l'applicazione dell'art. 7 della legge n. 33 del 15 febbraio 1949) entro venti giorni dalla data in cui sono state adottate ovvero se, in attesa di omologazione del Tribunale, debba applicarsi il disposto dell'art. 81 della legge di registro relativo alla decorrenza del termine di registrazione degli atti soggetti ad approvazione od omologazione (n. 407).

#### IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

*Plusvalenze e sopravvenienze - Soggetti tassabili in base a bilancio - Svolgimento di attività imprenditoriali - Illegittimità costituzionale per eccesso di delega - (Cost. art. 76; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 100 e 106; l. 20 gennaio 1956, n. 1, artt. 20 e 63).*

Se la norma di cui all'art. 106 t.u. sulle imposte dirette approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, relativa alla tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze dei soggetti tassabili in base a bilancio, principio fondamentale posto dall'art. 20 della legge delega 20 gennaio 1956, n. 1, il quale esclude la possibilità di tassare le plusvalenze dei beni appartenenti a soggetti non svolgenti attività imprenditoriali e quindi violi, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la norma generale di delega legislativa contenuta nell'art. 63 della stessa legge n. 1/56 (n. 59).

**IMPOSTA DI SUCCESSIONE**

*Accertamento - Concordato - Sottoscrizione dell'esercente la patria potestà - Efficacia - (c.c. art. 320; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 34).*

Se il concordato di valutazione della base imponibile dell'imposta di successione sottoscritto dall'esercente la patria potestà in rappresentanza dei figli minori, sia un atto eccedente l'ordinaria amministrazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 320 c.c. (n. 87).

**IMPOSTE DI FABBRICAZIONE**

*Imposta sul consumo di energia elettrica - Ritardato pagamento a causa di sciopero - Indennità di mora - (d.l.c.p.s. 25 novembre 1947, n. 1286, art. 6).*

Se sia legittimo applicare l'indennità di mora del 2 % prevista dall'art. 6 del d.l.c.p.s. 25 novembre 1947, n. 1286 nel caso di ritardato pagamento dell'imposta erariale effettuato, per conto dell'E.N.E.L. dalle filiali della B.N.L., a causa di uno sciopero ferroviario (n. 16).

**IMPOSTE E TASSE**

*Accertamento - Concordato - Sottoscrizione dell'esercente la patria potestà - Efficacia - (c.c. art. 320; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 34).*

Se il concordato di valutazione della base imponibile dell'imposta di successione sottoscritto dall'esercente la patria potestà in rappresentanza dei figli minori, sia un atto eccedente l'ordinaria amministrazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 320 c.c. (n. 579).

**IMPOSTE IPOTECARIE**

*Ipoteca iscritta ex art. 26 legge n. 4/29 - Pena pecuniaria - Condono - Effetti sulla riduzione proporzionale dell'imposta - (l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 26; l. 25 giugno 1943, n. 540, art. 15).*

Se, in caso di condono di una pena pecuniaria, l'imposta ipotecaria relativa all'ipoteca iscritta ex art. 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, debba essere ridotta proporzionalmente in applicazione del disposto dell'art. 15 della l. 25 giugno 1943, n. 540 secondo il quale ove il debito accertato a carico del contribuente risulti inferiore a quello per cui l'ipoteca fu iscritta, l'imposta prenotata è ridotta in ragione della somma effettivamente dovuta (n. 5).

**IMPOSTE VARIE**

*I.N.V.I.M. (Imposta sull'incremento di valore degli immobili) - Consolidazione dell'usufrutto alla nuda proprietà - Successiva alienazione (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643).*

Quale sia il criterio da applicare per la determinazione, ai fini dell'I.N.V.I.M. (imposta sull'incremento di valore degli immobili), del valore iniziale di un immobile alienato da chi ne abbia acquistato la piena proprietà per effetto di consolidazione di un precedente usufrutto (n. 81).

**ISTRUZIONE**

*Istruzione elementare - Consigli scolastici e Provveditori agli Studi - Edilizia scolastica - Poteri di controllo e sostitutivi nei confronti dei Comuni - (r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, art. 53; r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 104; r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 220; l. 24 luglio 1962, n. 1073, art. 13; l. 3 febbraio 1963, n. 75, art. 3).*

Se possono ritenersi tuttora vigenti, pur dopo l'entrata in vigore del t.u. leggi comunali e provinciali approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383 e della legge sulla edilizia scolastica 24 luglio 1962, n. 1073, i poteri di controllo sulle deliberazioni comunali aventi ad oggetto materie contemplate dalle leggi e dai regolamenti sull'istruzione elementare e i poteri sostitutivi, in caso di omissione di deliberazioni sulle operazioni fatte obbligatorie dalla legge e dai regolamenti scolastici e in caso di deliberazioni sulle operazioni stesse non conformi alla legge, attribuite nei confronti dei Comuni al Consiglio scolastico e al Provveditore agli Studi dall'art. 53 del t.u. sull'istruzione elementare approvato con r.d. 5 febbraio 1928, n. 577 e successive modificazioni e integrazioni (n. 37).

**LAVORO**

*Assicurazione infortuni sul lavoro - Omissione di denuncia e di pagamento dei premi da parte di Pubblica Amministrazione - Interessi moratori - (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 50, commi 2° e 3°).*

Se la Pubblica Amministrazione, la quale tardivamente abbia denunciato all'I.N.A.I.L. situazioni lavorative assoggettate all'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, sia tenuta, oltre alla penalità per tardiva denuncia, anche al pagamento degli interessi moratori sui premi dovuti in base alla denuncia stessa, qualora ritardi nel versamento di tali premi per indisponibilità di bilancio (n. 90).

**OPERE PUBBLICHE**

*Rata di saldo - Anticipato versamento - Lavori eseguiti mediante delegazione o concessione o con concorso totale o parziale dello Stato - (d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, art. 2; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 12; l. 24 giugno 1929, n. 1137, art. 2).*

Se la norma contenuta nell'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 consenta alle Amministrazioni statali di far luogo alle anticipazioni di

prezzo ivi previste, oltre che nei casi di appalti o contratti di forniture stipulati direttamente, anche nel caso di lavori eseguiti mediante delegazione o concessione con il concorso totale o parziale dello Stato (n. 118).

#### PREVIDENZA E ASSISTENZA

*Assicurazione infortuni sul lavoro - Omissione di denuncia e di pagamento dei premi da parte di Pubblica Amministrazione - Interessi moratori - (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 50, commi 2° e 3°).*

Se la Pubblica Amministrazione, la quale tardivamente abbia denunciato all'I.N.A.I.L. situazioni lavorative assoggettate all'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, sia tenuta, oltre alla penalità per tardiva denuncia, anche al pagamento degli interessi moratori sui premi dovuti in base alla denuncia stessa, qualora ritardi nel versamento di tali premi per indisponibilità di bilancio (n. 102).

*Invalidi di guerra - Opera nazionale per gli invalidi di guerra - Assistenza sanitaria - Azione di rivalsa contro il terzo responsabile (l. 3 aprile 1958, n. 469).*

Se l'Opera Nazionale per gli invalidi di guerra sia legittimata ad agire in via surrogatoria, per un importo corrispondente alle spese, nei confronti di terzi eventualmente responsabili dell'infermità del proprio assistito (n. 103).

#### REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

*Commercio - Orario di apertura e chiusura dei negozi - Competenza - Trasferimento alla Regione - Sanzioni - Competenza - (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, art. 8; l. 28 luglio 1971, n. 558, art. 12; l. 3 maggio 1967, n. 317, artt. 1, 8 e 9; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 12 gennaio 1970, n. 2; l. 16 giugno 1932, n. 973, art. 2).*

Se per effetto dell'art. 8 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 siano da ritenere trasferite alla esclusiva competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di industria e commercio e quindi anche in materia di orario di chiusura dei negozi (n. 1).

Quale sia nella Regione Friuli-Venezia Giulia l'organo competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative per inosservanza dell'orario di apertura e chiusura dei negozi (n. 1).

#### REGIONE SICILIA

*Impiego pubblico - Assenza ingiustificata dal servizio - Stipendi percepiti dal dipendente - Ripetibilità - Provvedimento di decadenza - Competenza - (c.c. art. 2033; l. reg. sic. 29 dicembre 1962, n. 28, art. 3; l. reg. sic. 23 marzo 1971, n. 7, art. 11, 2° comma; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, artt. 127 e 381; l. reg. sic. 29 luglio 1950, n. 65, art. 17).*

Se un dipendente della Regione Sicilia che, senza giustificato motivo, rimanga assente dal servizio per un periodo superiore a 15 giorni, incorra

nella decadenza dall'impiego con decorrenza dalla data in cui si è verificato l'arbitrario abbandono del servizio (n. 10).

Se l'Amministrazione regionale abbia diritto a recuperare gli stipendi percepiti dal dipendente dichiarato decaduto dall'impiego durante il periodo intercorrente tra l'arbitrario abbandono del servizio e il provvedimento di decadenza (n. 10).

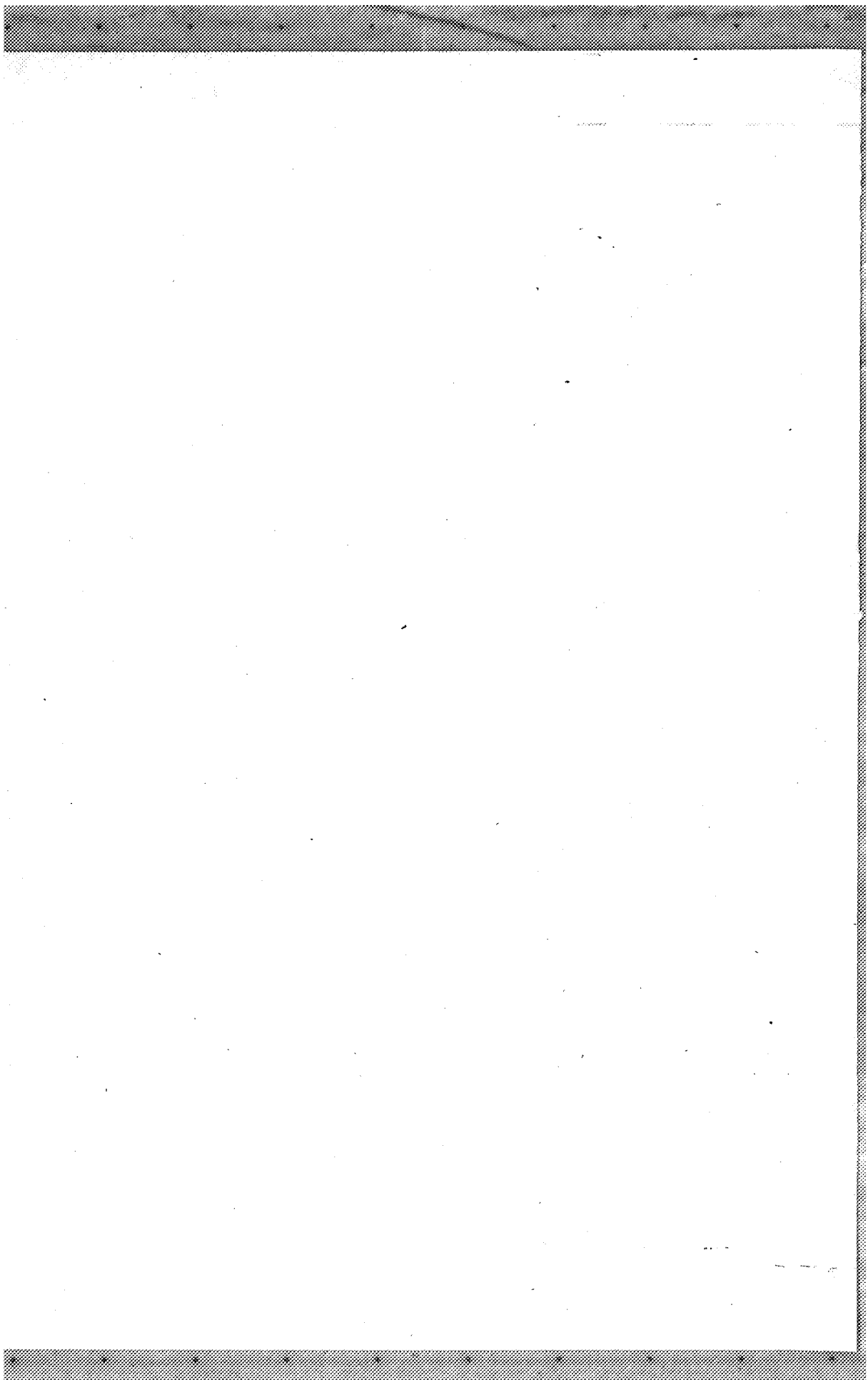
Se la competenza a pronunciare la decadenza dall'impiego di un dipendente della Regione Sicilia spetti all'Assessore a norma dell'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28, ovvero al Presidente della Regione a norma dell'art. 11, 2° comma, della legge 23 marzo 1971, n. 7 (n. 10).

## REGIONI

*Commercio - Orario di apertura e chiusura dei negozi - Competenza - Trasferimento alla Regione - Sanzioni - Competenza - (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, art. 3; l. 28 luglio 1971, n. 558, art. 12; l. 3 maggio 1967, n. 317, artt. 1, 8 e 9; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 12 gennaio 1970, n. 2; l. 16 giugno 1932, n. 973, art. 2).*

Se per effetto dell'art. 8 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 siano da ritenere trasferite alla esclusiva competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di industria e commercio e quindi anche in materia di orario di chiusura dei negozi (n. 215).

Quale sia nella Regione Friuli-Venezia Giulia l'organo competente alla irrogazione delle sanzioni amministrative per inosservanza dell'orario di apertura e chiusura dei negozi (n. 215).



## ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **8.500**  
UN NUMERO SEPARATO ..... » **1.500**

*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

(4219042) Roma, 1974 - Istituto Poligrafico dello Stato P. V.



# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Michele Savarese) . . . . .	pag. 281
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Arturo Marzano) »	314
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Benedetto Baccari) »	386
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Pietro De Francisci) . . . . .	» 395
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Ugo Gargiulo) . . . . .	» 422
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura degli avvocati Giuseppe Angelini-Rota e Carlo Bafile) »	445
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Arturo Marzano) . . . . .	» 489
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia di Belmonte) . . . . .	» 504

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

QUESTIONI . . . . .	pag. 39
LEGISLAZIONE . . . . .	» 41
CONSULTAZIONI . . . . .	» 59

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*;  
Francesco MARIUZZO, *Brescia*; Giovanni CONTU, *Cagliari*; Americo RALLO,  
*Caltanissetta*; Giovanni VACIRCA, *Catania*; Filippo CAPECE MINUTOLO DEL  
SASSO, *Catanzaro*; Franco FAVARA, *Firenze*; Francesco GUICCIARDI, *Genova*;  
Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce*; Giuseppe MINNITI,  
*Messina*; Marcello DELLA VALLE, *Milano*; Aldo ALABISO, *Napoli*; Nicasio  
MANCUSO, *Palermo*; Pier Giorgio LIGNANI, *Perugia*; Rocco BERARDI, *Potenza*;  
Umberto GIARDINI, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI,  
*Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

FANELLI M., *Il G.A.T.T. nel diritto interno* . . . . . I, 330

MARZANO A., *L'art. 177 del trattato CEE nel procedimento  
senza contraddittorio* . . . . . I, 358

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITA'

- Acque sotterranee - Autorizzazione all'apertura di pozzi - Captazione di acqua concessa - Revoca - Legittimità - Interesse alla concessione - Non sussiste, 494.
- Competenza e giurisdizione - Sotensione di utenza - Parziale - Compenso - Controversia sulla congruità - Giurisdizione del Tribunale superiore - Sussiste, 496.
- Concessione e derivazione - Ammissione ad istruttoria - Proprietario di area interessata dalle opere - Interesse all'impugnazione - Non sussiste, 499.
- Concessione e derivazione - Proroga del termine per la presentazione del progetto esecutivo - Proprietario di area interessata dalle opere - Interesse all'impugnazione - Non sussiste, 499.
- Concessione e derivazione - Sotensione di utenza - Parziale - Compenso - Determinazione - Criteri, 496.

#### AMNISTIA E INDULTO

- Peculato - Esclusione del peculato militare - Illegittimità, 288.

#### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Adesione dell'appaltatore supplente al contratto di appalto - Causa del negozio - Sussistenza, 489.
- Appalto di opere pubbliche - Penale - Ammontare - Determinazione - Potere discrezionale della p.a. - Riduzione della pe-

nale ad opera del giudice - Inammissibilità, 489.

- Appalto di opere pubbliche - Penale - Momento in cui sorge il diritto di applicarla, 489.
- Appalto di opere pubbliche - Supplente dell'appaltatore - Sostituzione in tutti i diritti ed obblighi dell'appaltatore, 489.

#### ATTO AMMINISTRATIVO

- Atto collegiale - Composizione del Collegio - Incompatibilità - Prevalere sul titolo o dovere di partecipazione o di assolvimento di funzione, 435.
- Atto confermativo e no - Estremi e limiti - Riesame e diversa motivazione - Non confermatività, 428.
- Atto politico - Nozione, 430.

#### AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

- Manifesti di propaganda politica, sociale e culturale - Affissione - Autorizzazione prefettizia - Necessità - Illegittimità costituzionale, 297.

#### BELLEZZE NATURALI

- Costruzione abusiva in zona soggetta a vincolo paesaggistico - Momento consumativo del reato, 507.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Atto amministrativo - Disapplicazione degli atti illegittimi - Giurisdizione del giudice ordinario - Limiti, 386.

- Imposte doganali - Contestazioni in ordine all'applicabilità ed alla misura dei tributi - Dazio sospeso - Deposito cauzionale - Restituzione in pendenza di controversia - Difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria, 391.
- Provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica - Contenuto - Effetti - Sindacato del giudice ordinario: Limiti, 388.
- Organizzazione comune dei mercati nel settore del riso - Restituzione alla produzione per le rotture di riso - Cessione del diritto - Compatibilità con la normativa comunitaria, con nota di MARZANO A., 358.
- Organizzazione comune dei mercati nel settore del riso - Restituzione alla produzione per le rotture di riso - Titolarità del diritto alla restituzione, con nota di MARZANO A., 358.

### COMUNITA' EUROPEE

- G.A.T.T. - Diritti soggettivi dei singoli - Esclusione, con nota di FANELLI M., 314.
- G.A.T.T. - Diritti soggettivi dei singoli - Esclusione, con nota di FANELLI M., 315.
- G.A.T.T. - Poteri relativi alla politica tariffaria e commerciale - Trasferimento dagli Stati membri alla Comunità economica europea - Conseguenze, con nota di FANELLI M., 314.
- Interpretazione di norme comunitarie - Competenza della Corte di giustizia - Carattere contraddittorio o meno del provvedimento nel corso del quale il giudice nazionale ha effettuato il rinvio - Irrilevanza, con nota di MARZANO A., 358.
- Lavoratori emigranti - Previdenza sociale - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività in Paesi membri diversi da quelli in cui hanno sede le ditte rappresentate - Legislazione previdenziale applicabile, 376.
- Lavoratori emigranti - Previdenza sociale - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività in più stati membri - Previdenza - Nozione, 376.
- Normativa comunitaria - Incompatibilità con norme di diritto internazionale - Motivo di invalidità - Limiti, con nota di FANELLI M., 314.
- Normativa comunitaria - Incompatibilità con norme di diritto internazionale - Motivo di invalidità - Limiti, con nota di FANELLI M., 315.

### CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto di attribuzioni - Trentino Alto Adige - Trasferimento di competenze alle Province - Legittimazione delle Province rispetto a leggi statali anteriori - Insussistenza - Inammissibilità del ricorso, 299.

### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- V. *Amnistia e indulto - Autorizzazione amministrativa - Corte costituzionale - Elezioni amministrative e politiche - Lavoro - Misure di sicurezza - Procedimento civile - Procedimento penale - Radioaudizioni - Reato.*

### EDILIZIA

- Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento d'ufficio - Interesse pubblico - Motivazione circostanziata - Quando occorre, 437.
- Licenza di costruzione - Annullamento e revoca - Annullamento d'ufficio - Interesse pubblico - Opera appena iniziata - Non occorre interesse qualificato, 437.
- Licenza di costruzione - Decadenza - Per omessa ultimazione dei lavori in termine - Ordinanza di sospensione dei lavori non seguita da provvedimenti definitivi - Non sospende il termine, 437.

- Licenza di costruzione - Decadenza - Rilascio di nuova licenza - Osservanza delle norme sopravvenute - Necessità, 437.
- Licenza di costruzione - Variante - Modifiche sostanziali - Non è tale - Stesso numero della prima licenza - Irrilevanza, 437.
- Programma di fabbricazione - Contenuto normativo, 437.
- Vigilanza sulle costruzioni - Opere abusive - Ordine di demolizione - Competenza del giudice ordinario - Esclusione - Competenza esclusiva della pubblica amministrazione, 508.
- Espropriazione - Edilizia popolare ed economica - Art. 46 t.u. n. 1165 del 1938 - Omessa acquisizione pareri degli organi del Ministero LL.PP. - Legittimità, 432.
- Espropriazione - Edilizia popolare ed economica - Normativa ex t.u. n. 1165 del 1938 anziché ex t.u. l. n. 167 del 1962 - Legittimità, 432.
- Espropriazione - Termini - Proroga - Dovuta ad adempimenti del perito - Legittimità, 432.

#### EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

- Piani ex l. n. 167 del 1962 - Aree acquisibili - Aree al di fuori degli appositi comprensori - Acquisibilità, 432.
- Piani ex l. n. 167 del 1962 - Criteri e principi generali - Omessa valutazione di situazioni pregresse - Legittimità, 432.
- Espropriazione - Termini - Proroga - Motivazione - Fattispecie - Legittimità, 432.
- Indennizzo - Criterio di liquidazione - Fattispecie, 395.
- Piani di ricostruzione - Aree da espropriare per l'attuazione del piano - Criteri per la determinazione dell'indennizzo, 413.

#### ELEZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE

- Elezioni amministrative - Legge regionale siciliana - Cause di ineleggibilità - Illegittimità - Esclusione, 290.

#### ENTI PUBBLICI

- Ente ospedaliero - Deliberazione - Presenza e voto consultivo del Direttore sanitario - Finalità - Evidenziazione nel verbale della riunione - Necessità, 435.

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Costruzioni effettuate sui fondi da espropriare dopo il deposito del piano particolareggiato di esecuzione - Diritto di asporto dei materiali impiegati - Limiti, con nota di A. Rossi, 398.

#### FALLIMENTO

- Decreto del Tribunale che pronunzia su ricorso contro il piano di riparto - Ricorso per cassazione - Decorrenza del termine per la proposizione, 406.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Ricorso - Interesse all'impugnazione - In tema di atto a contenuto generale - Direttiva del Consiglio dei ministri - Fattispecie - Carenza di interesse, 430.
- Ricorso giurisdizionale - Giurisdizione esclusiva - Pretese patrimoniali - Atto amministrativo - Non occorre - Atto confermativo - Irrilevanza, 422.
- Ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario - Alternatività - Impugnazioni di atti distinti di uno stesso procedimento - Inapplicabilità del principio, 435.
- Termine per l'impugnazione - Conoscenza piena - Deposito di documenti in altro giudizio - Non implica piena conoscenza, 432.

GUERRA

- Orfano di guerra - Qualifica - Requisiti - Rapporti col dante causa - Criterio di individuazione, 443.

IMPIEGO PUBBLICO

- Concorso - Commissione giudicatrice - Composizione - Partecipazione di membro incompatibile - Partecipazione al concorso senza obiezioni - Acquiescenza, 435.
- Concorso - Concorso per titoli ed esami - Criteri di massima - Previsione di basso punteggio per i titoli rispetto agli esami - Illegittimità, 435.
- Concorso - Criteri di massima - Predeterminazione - Verbalizzazione - Distinta della valutazione dei titoli, 435.
- Concorso - Titoli - Valutazione - Servizio prestato - Periodi di aspettativa - Detrazione - Differenza tra aspettativa per famiglia o per salute o servizio militare, 435.
- Costituzione del rapporto - Estremi - Fattispecie - Sussiste, 427.
- Cumulo di impieghi - Cessazione del rapporto - Effetto retroattivo, 428.
- Cumulo di impieghi - Cessazione del rapporto - Effetto retroattivo - Esclusione degli effetti economici - Recupero degli emolumenti corrisposti - Illegittimità, 428.
- Cumulo di impieghi - Divieto - E' la regola - Ammissibilità - Eccezionalità - Cassazione per incompatibilità - Legittimità - Fattispecie, 427.
- Dipendenti Istituto superiore sanità - Situazione di incompatibilità - Diffida a farla cessare - Legittimità, 427.
- Inquadramento - Dipendenti Istituto superiore sanità - Art. 25 l. n. 775 del 1970 - Criterio di applicazione, 428.
- Inquadramento - Requisiti - Dipendenti in stato di incompatibilità - Diniego - Legittimità, 428.

- Norme applicabili - Norma regolamentare di rinvio formale a legislazione statale - Sopravvenienza di leggi - Applicazione automatica, 422.
- Stipendi, assegni e indennità - Lavoro straordinario - Compenso - Diversità di trattamento - Illegittimità - Fattispecie, 431.
- Stipendi, assegni e indennità - Prescrizione - Decorrenza - Art. 2 r.d.l. n. 295 del 1939 - Atto discrezionale - Decorrenza dalla comunicazione dell'atto, 431.
- Stipendi, assegni e indennità - *Restitutio in integrum* - Emolumenti percepiti aliunde - Detrazione - Legittimità - Riammissione in servizio dopo sospensione cautelare - Detrazione - Illegittimità, 427.

IMPOSTA DI FABBRICAZIONE

- Gas di petrolio liquefatti - Abbuono per calo naturale - Norme applicabili, 485.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazione per i periodici di carattere politico sindacale o culturale - Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige - Esclusione, 470.
- Agevolazione per i piani di ricostruzione - E' limitata alle attività eseguite dall'ente pubblico che attua il piano - Attività edilizia di privati - Esclusione, 467.
- Agevolazione per le opere di competenza degli enti locali - Opere non ammesse a contributo - si estende, 474.
- Atto nullo - Simulazione - Nullità del negozio dissimulato - Vizio di forma - E' dipendente dalla volontà delle parti - Rimborso dell'imposta - Esclusione - Imposta sulla retrocessione - E' dovuta, 488.
- Divisione - Accessione - Costruzione di edificio su area comune - Acquisto in comproprietà dell'edificio - Attribuzione in proprietà esclusiva di parti singole

- Costituisce divisione - Atto diretto a regolare diversamente l'accessione in proprietà comune - Speciale regime tavolare - Necessità della intavolazione, 457.
- Mandato - Mandato irrevocabile a riscuotere un credito - Efficacia traslativa - Presupposto - Tassabilità come atto di cessione di credito - Esclusione, 453.
- Permuta - Trasferimento agevolato reciproco di altro non agevolato - Tassazione del trasferimento non agevolato, 467.
- Riconoscimento di debito - Dichiarazione posta a base di decreto ingiuntivo divenuto inefficace - Tassabilità del riconoscimento di debito in quanto tale indipendentemente dalla imposta di titolo sul decreto - Legittimità - Ingiunzione - Interpretazione - Preclusione del diritto della Finanza - Esclusione, 445.
- Società di capitali - Società a responsabilità limitata - Trasferimento di quote - l. 6 agosto 1954 n. 603 - Territorio di Trieste - Regime intertemporale, 461.
- Imposte dirette - Accertamento - Difetto di motivazione - Impugnazione - Termine - E' perentorio - Deduzione nel corso del procedimento - Inammissibilità, 458.
- Imposte dirette - Successione di leggi nel tempo - Norme sul procedimento amministrativo di accertamento - Efficacia immediata - Applicabilità ai periodi di imposta ricadenti sotto la legge anteriore, 458.
- Imposte indirette - Interessi - Imposta suppletiva - Decorrenza - Ingiunzione dichiarata illegittima - Vale come costituzione in mora, 470.
- Ingiunzione - Notificazione - Persona di residenza, dimora e domicilio sconosciuti - Art. 143 c.p.c. - Deposito presso l'Ufficio giudiziario - Non è necessario, 488.
- Solidarietà tributaria - Litisconsorzio necessario fra condebitori - Esclusione, 461.
- Solidarietà tributaria - Procedimento alle Commissioni - Litisconsorzio nel giudizio di impugnazione, 462.

#### IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Cartelle fondiari - Esenzione da qualsiasi imposta presente e futura - Comprende l'imposta di successione, 469.
- Usufrutto congiuntivo - Accrescimento - Liquidazione maggiore imposta a carico dell'usufruttuario superstite - Riferimento al momento dell'accrescimento, 475.

#### IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Vendite in locali di vendita al pubblico - Necessità che vengano eseguite in detti locali, 483.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Competenza e giurisdizione - Esecuzione fiscale - Opposizione di terzo per reclamo di proprietà - Competenza del foro dello Stato, 468.

- Violazione di leggi finanziarie e valutarie - Imposta generale sull'entrata - Prova - Presunzioni - Limiti, 478.

#### LAVORO

- Assicurazioni Sociali - Tessere assicurative - Obbligo di tenerle a disposizione degli ispettori - Illegittimità - Esclusione, 292.
- Indennità di anzianità - Misura - In relazione alla categoria di appartenenza del lavoratore - Legittimità, 305.
- Lavoro subordinato o assimilato - Rappresentante di commercio che svolge la sua attività all'estero - Particolari poteri di iniziativa - Rilevanza - Limiti, 376.
- Statuto dei lavoratori - Diritto di sciopero - Tutela - Legittimità costituzionale, 281.



## MISURE DI SICUREZZA

- Sistema di applicazione - In riferimento a fatti-reato e in base alla valutazione dei precedenti penali e dell'indole del nuovo reato - Legittimità, 307.
- Sorveglianza speciale - Commissione di nuovo reato - Reiterazione - Legittimità, 285.

## OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- Vincolo di destinazione ai fini dell'interesse pubblico di un immobile già appartenente al disciolto partito fascista - Validità, 409.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Foro dello Stato - Legittimità, 298.
- Ricorso per cassazione - Ricorso nel quale il procuratore generale è parte - Camera di consiglio - Partecipazione del procuratore generale - Illegittimità costituzionale, 284.
- Ricorso per cassazione inammissibile - Rinuncia - Inefficacia, 406.
- Ricorso per cassazione proposto dallo Stato - Deposito per multa - Inapplicabilità, 412.

## PROCEDIMENTO PENALE

- Carcerazione preventiva - Nuovo mandato di cattura - Limiti ex art. 272 u. c. cod. proc. pen. - Illegittimità, 303.
- Pubblico ministero - Giudizio pretorile - Omessa indicazione delle generalità del P.M. - Nullità, 509.

## PROFESSIONI

- Ingegnere e architetto - Incarichi relativi ad opere pubbliche -

Esclusione - Direttiva del Consiglio dei Ministri - Non è atto politico, 430.

## RADIOAUDIZIONI

- Canone di abbonamento - Omesso pagamento - Sanzioni - Illegittimità - Esclusione, 294.

## REATO

- Contro la pubblica amministrazione - Resistenza a pubblico ufficiale - Elemento oggettivo (materiale) - Automobile inseguita dalla polizia - Condotta di guida anormale determinante pericolo per l'auto inseguitrice - Sussistenza del reato, 504.
- Leggi sulla pesca - Acque pubbliche - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Scarichi che rendano le acque nocive al patrimonio ittico - Necessità - Esclusione, 506.
- Leggi sulla pesca - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Scarico diretto dei rifiuti - Necessità - Esclusione - Scarico mediante fognature e simili - Sussistenza del reato, 506.
- Leggi sulla pesca - Versamento di rifiuti di stabilimenti industriali - Stabilimenti industriali - Nozione - Fattispecie, 506.
- Vilipendio del Governo, dell'ordine giudiziario, delle forze armate - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 310.
- Vilipendio dell'ordine giudiziario - Questione di costituzionalità - Prima dell'autorizzazione a procedere - Inammissibilità, 310.

## REGIONE

- Regioni a statuto ordinario - Trasferimento delle funzioni - Materia urbanistica - Ricorso proposto al Ministero attraverso or-

dinanza di salvaguardia - Trasferimento delle funzioni - Carenza del potere di decidere il ricorso da parte del Ministero, 440.

#### RESPONSABILITA' CIVILE

- Responsabilità della P.A. - Capitolato di appalto - Clausola di manleva - Validità - Limiti, 418.

#### RICORSI AMMINISTRATIVI

- Ricorso gerarchico - Disciplina prevista dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 - Carattere innovatore - Ricorsi pendenti all'entrata in vigore di altra disciplina - Applicabilità, 440.

#### SENTENZA

- Sentenza penale - Motivazione - Colpa e concorso di colpe - Concorso di colpa del terzo non imputato - Obbligo di esame - Assistenza, 505.
- Sentenza penale - Relazione tra la sentenza e l'accusa contestata - In genere - Integrazione della contestazione con l'interrogatorio dell'imputato - Legittimità - Fattispecie, 504.

#### TRIBUNALI REGIONALI AMMINISTRATIVI

- Atto non definitivo - Ricorso gerarchico - Ricorso ai tribunali - Ammissibilità, 440.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

14 gennaio 1974, n. 1 . . . . .	<i>pag.</i>	281
14 gennaio 1974, n. 2 . . . . .	»	284
14 gennaio 1974, n. 3 . . . . .	»	285
14 gennaio 1974, n. 4 . . . . .	»	288
23 gennaio 1974, n. 8 . . . . .	»	290
23 gennaio 1974, n. 9 . . . . .	»	292
23 gennaio 1974, n. 10 . . . . .	»	294
23 gennaio 1974, n. 11 . . . . .	»	297
23 gennaio 1974, n. 12 . . . . .	»	298
23 gennaio 1974, n. 13 . . . . .	»	299
23 gennaio 1974, n. 17 . . . . .	»	303
30 gennaio 1974, n. 18 . . . . .	»	305
30 gennaio 1974, n. 19 . . . . .	»	307
30 gennaio 1974, n. 20 . . . . .	»	310

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

12 dicembre 1972, nelle cause riunite 21-24/72 . . . . .	<i>pag.</i>	314
24 ottobre 1973, nella causa 9/73 . . . . .	»	315
21 febbraio 1974, nella causa 162/73 . . . . .	»	358

### CORTI STRANIERE

CORTE DI CASSAZIONE FRANCESE, Sezione della previdenza sociale, 3 gennaio 1974, n. 7 . . . . .	<i>pag.</i>	376
---	-------------	-----

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 13 luglio 1973, n. 2024 . . . . .	<i>pag.</i>	395
Sez. I, 21 settembre 1973, n. 2412 . . . . .	»	445
Sez. I, 28 settembre 1973, n. 2437 . . . . .	»	453
Sez. I, 5 ottobre 1973, n. 2499 . . . . .	»	398
Sez. I, 8 novembre 1973, n. 2930 . . . . .	»	406
Sez. I, 12 novembre 1973, n. 2981 . . . . .	»	409
Sez. I, 14 novembre 1973, n. 3017 . . . . .	»	412
Sez. I, 14 novembre 1973, n. 3027 . . . . .	»	457
Sez. I, 15 novembre 1973, n. 3040 . . . . .	»	458
Sez. I, 23 novembre 1973, n. 3169 . . . . .	»	461
Sez. I, 27 novembre 1973, n. 3221 . . . . .	»	462
Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3361 . . . . .	»	467
Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3362 . . . . .	»	468
Sez. I, 11 dicembre 1973, n. 3363 . . . . .	»	469

Sez. I, 13 dicembre 1973, n. 3391 . . . . .	<i>pag.</i>	470
Sez. I, 13 dicembre 1973, n. 3393 . . . . .	»	470
Sez. I, 22 gennaio 1974, n. 177 . . . . .	»	474
Sez. I, 24 gennaio 1974, n. 186 . . . . .	»	475
Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 217 . . . . .	»	478
Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 223 . . . . .	»	483
Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 224 . . . . .	»	485
Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 229 . . . . .	»	488
Sez. I, 28 gennaio 1974, n. 230 . . . . .	»	488
Sez. I, 14 febbraio 1974, n. 419 . . . . .	»	489
Sez. III, 16 febbraio 1974, n. 434 . . . . .	»	418
Sez. Un., 21 febbraio 1974, n. 494 . . . . .	»	386
Sez. Un., 4 marzo 1974, n. 595 . . . . .	»	388
Sez. Un., 8 marzo 1974, n. 631 . . . . .	»	391

#### TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE

15 ottobre 1973, n. 29 . . . . .	<i>pag.</i>	494
19 dicembre 1973, n. 38 . . . . .	»	496
19 gennaio 1974, n. 1 . . . . .	»	499

### GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

#### CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 23 ottobre 1973, n. 850 . . . . .	<i>pag.</i>	422
Sez. IV, 30 ottobre 1973, n. 942 . . . . .	»	427
Sez. IV, 4 dicembre 1973, n. 1188 . . . . .	»	427
Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1296 . . . . .	»	430
Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1301 . . . . .	»	431
Sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1307 . . . . .	»	432
Sez. V, 12 ottobre 1973, n. 668 . . . . .	»	435
Sez. V, 30 ottobre 1973, n. 779 . . . . .	»	437
Sez. V, 13 novembre 1973, n. 833 . . . . .	»	440
Sez. VI, 19 ottobre 1973, n. 358 . . . . .	»	443

### GIURISDIZIONI PENALI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 16 marzo 1973, n. 519 . . . . .	<i>pag.</i>	504
Sez. IV, 16 marzo 1973, n. 618 . . . . .	»	504
Sez. IV, 20 marzo 1973, n. 645 . . . . .	»	505
Sez. III, 5 aprile 1973, n. 734 . . . . .	»	506
Sez. VI, 3 maggio 1973, n. 836 . . . . .	»	507
Sez. III, 10 maggio 1973, n. 998 . . . . .	»	508
Sez. V, 23 maggio 1973, n. 696 . . . . .	»	509

PARTE SECONDA  
*INDICE ANALITICO - ALFABETICO  
DELLE QUESTIONI*

**CALAMITA' PUBBLICHE**

- Alluvioni - Termini - Sospensione - Amministrazioni dello Stato - Applicabilità, 39.

**IMPOSTE DIRETTE**

- Imposte sui fabbricati - Rimborso di imposta iscritta nelle cartelle esattoriali e riconosciuta errata dalla P.A. - Se sia ammissibile nei termini prescrizionali, 39.

**LAVORO**

- Controversie individuali - Crediti del lavoratore - Rivalutazione - Se abbia efficacia retroattiva, 39.

**PREZZI**

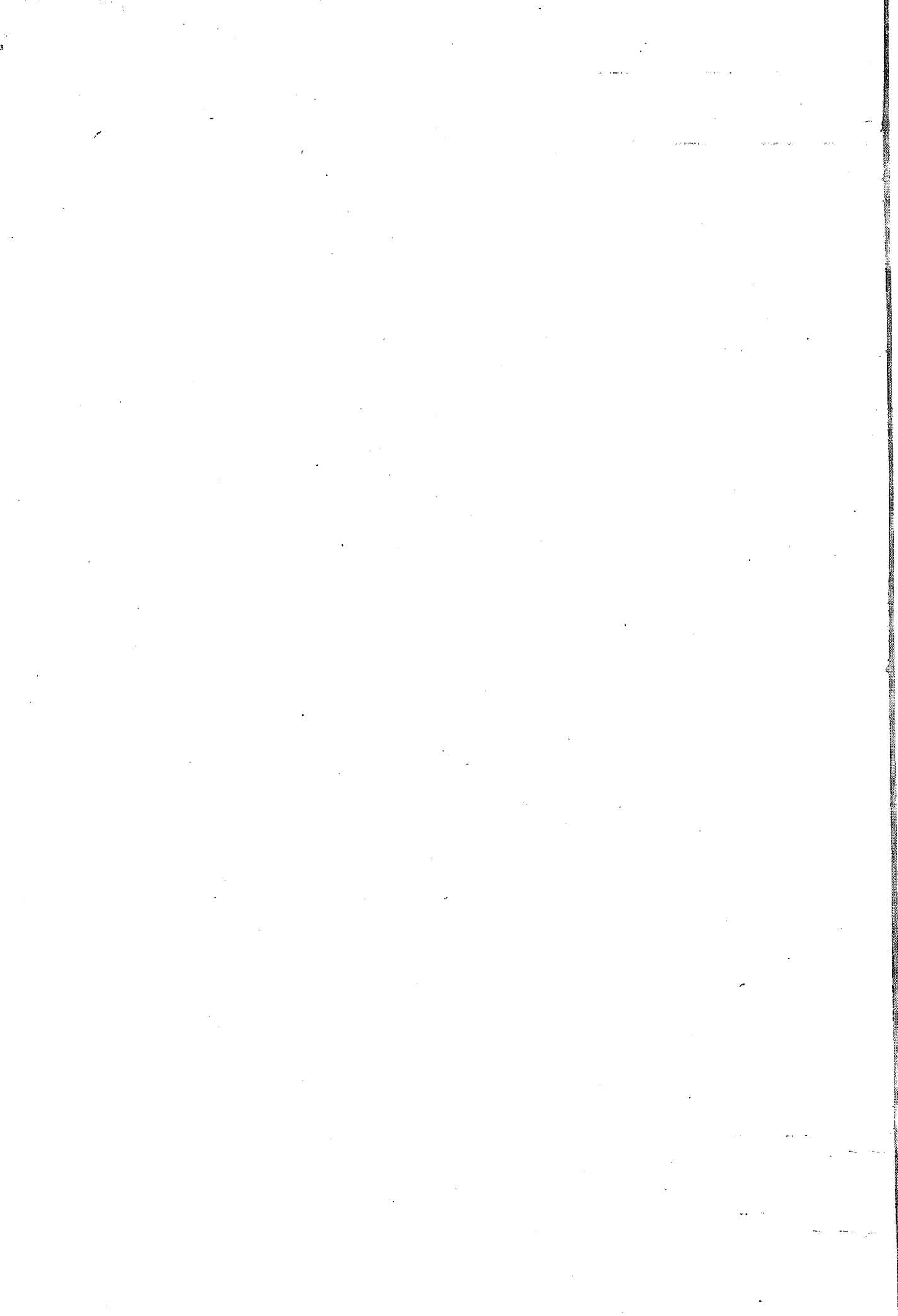
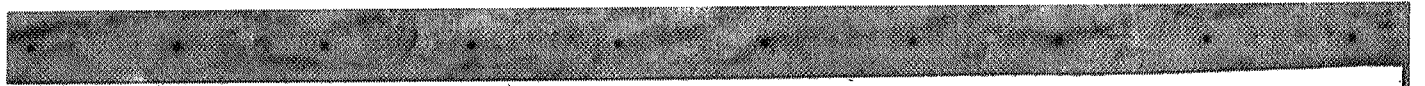
- Disciplina dei prezzi - Generi posti in vendita successivamente al 16 luglio 1973 - Determinazione dei prezzi - Criteri, 39.
- Disciplina dei prezzi - Sanzioni amministrative - Analogia - Applicabilità, 40 .
- Disciplina dei prezzi - Generi posti in vendita successivamente al 16 luglio 1973 - Integrazione del listino, 40.
- Esercenti con spacci aperti al pubblico - Grossisti - Se siano soggetti alla pubblicità prevista dall'art. 1, d.l. n. 427, 40.

## LEGISLAZIONE

## QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I - Norme dichiarate incostituzionali . . . . .	<i>pag.</i>	41
II - Questioni dichiarate non fondate . . . . .	»	43
III - Questioni proposte . . . . .	»	48

PARTE PRIMA





# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (\*)

CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1974, n. 1 - Pres. Bonifacio - Rel. Amadei - Filtea-CGIL ed altri (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

**Lavoro - Statuto dei lavoratori - Diritto di sciopero - Tutela - Legittimità costituzionale.**

*Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori) che sanzionano i provvedimenti adottati dal datore di lavoro in relazione all'esercizio del diritto di sciopero da parte dei dipendenti (1).*

(Omissis). — 2. - Il pretore di Mirandola censura, sotto i molteplici profili costituzionali esposti in narrativa, l'art. 15 della legge surrichiama nella parte in cui rende nullo « ogni atto diretto a licenziare un lavoratore, discriminarlo nell'assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale, ovvero alla sua partecipazione ad uno sciopero », per non essersi il legislatore dato carico di determinare i limiti di legittimità del diritto di sciopero riconosciuto dall'art. 40 della Costituzione.

La mancata determinazione dei limiti oggettivi e soggettivi del

---

(1) Le precedenti sentenze indicate nella motivazione sono pubblicate in *Giur. cost.*, 1962, 1506, con nota di CRISAFULLI, *Incostituzionalità parziale dell'art. 330 c.p. o esimente dell'esercizio di un diritto?* e in *Giur. cost.*, 1967, 1671, con nota di BALDASSARRE, *Perplexità sull'orientamento della giurisprudenza costituzionale in tema di serrata (e di sciopero)*, *ivi*, 2055.

In dottrina, CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Riv. giur. del lavoro*, 1952, 3.

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

diritto renderebbe legittimo, per il proponente, qualsiasi forma di sciopero, e creerebbe nel contempo, un vuoto legislativo non suscettibile di essere colmato in sede interpretativa.

Da una siffatta carenza sorgerebbe, anche, la illegittimità costituzionale dell'art. 28 della stessa legge, che impone al giudice di ordinare al datore di lavoro la cessazione del comportamento illegittimo, non precisato nei suoi aspetti sostanziali attraverso la caratterizzazione del diritto di sciopero previsto dall'art. 15 della legge.

La censura mossa dal tribunale di Grosseto al solo art. 28 della legge, in riferimento agli articoli della Costituzione pure precisati in narrativa, ricalca i motivi di base della ordinanza del pretore di Mirandola.

Le questioni sollevate non sono fondate.

3. - Prima di affrontare il merito delle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle due ordinanze, giova ricordare che questa Corte ha già affermato — sentenza 123 del 1962 — che il diritto di sciopero è operante nell'ordinamento indipendentemente dall'emanazione di quelle norme legislative che, in base al disposto dell'art. 40 della Costituzione, valgono a segnare legittimamente limiti e modalità. La Corte ha tuttavia ritenuto che, nonostante tale carenza, lo sciopero già soggiace ad alcune limitazioni, sia a quelle che si desumono in modo necessario dalla stessa configurazione dell'istituto così come fu accolto dalla Costituzione (astensione del lavoro di una pluralità di lavoratori a difesa di interessi che siano ad essi comuni), sia a quelle che derivano dalla esigenza di salvaguardare interessi che, a loro volta, trovino protezione in fondamentali principi costituzionali. La Corte ha altresì chiarito che lo sciopero è legittimo non solo quando sia volto a finalità retributive ma anche quando, più in generale, esso venga proclamato « in funzione di tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano disciplina nelle norme sotto il titolo terzo della parte prima della Costituzione » (sentenza n. 123 del 1962 e n. 141 del 1967), restando escluso dalla tutela costituzionale quello sciopero che, senza alcun collegamento con i suddetti interessi, venga effettuato allo scopo di incidere « sull'indirizzo generale del Governo »: il che significa che il diritto di sciopero, mentre da un canto non può comprendere astensioni dal lavoro proclamate in funzione meramente politica, legittimamente viene esercitato quando, pur non inerendo strettamente a rivendicazioni contrattuali, sia attuato in funzione dell'interesse dei lavoratori alla realizzazione di quel vario complesso di beni che trovino riconoscimento e tutela nella disciplina costituzionale dei « rapporti economici ».

4. - Sulla base dei criteri generali di valutazione, tratti dall'interpretazione sistematica data da questa Corte, con le sentenze richiamate nelle ordinanze, all'art. 40 della Costituzione, ben avrebbero potuto i giudici di merito procedere all'applicazione dei criteri stessi al caso concreto e decidere circa la loro aderenza o meno alla situazione di fatto accertata.

I giudici che hanno proposto la questione hanno peraltro ritenuto di non poter decidere senza la risoluzione delle perplessità costituzionali, che starebbero alla base del sollevato intervento di questa Corte, in ordine alla disciplina giuridica contenuta nella legge n. 300 del 1970, successiva alle ricordate sentenze, diretta a garantire e tutelare l'esercizio del diritto contemplato dall'art. 40 della Costituzione.

Sta di fatto che lo statuto nulla toglie e nulla aggiunge all'enunciazione dei criteri generali fissati dalla Corte; esso infatti, non ha inteso sciogliere, in qualche modo, la riserva di legge contenuta nell'art. 40 della Costituzione, ma solo assicurare una speciale tutela giuridica, sul piano dei rapporti lavoratore-datore di lavoro, all'esercizio del diritto di sciopero, nella misura in cui esso si appalesi legittimo, di fronte ad atti di ritorsione dell'imprenditore conseguenti al concreto esercizio dello stesso. In sostanza, il presupposto sul quale poggiano le due ordinanze — la mancanza, nella stessa legge contestata, della specificazione dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero — non sorge *ex novo* per effetto della legge stessa; né essa è tale, per il suo contenuto, da riprospettare il problema di cui trattasi in forma autonoma e diversa da aver dato, in qualche modo, al diritto di sciopero contenuti diversi da quelli desumibili dalla Costituzione secondo i principi enunciati nella giurisprudenza di questa Corte.

Da siffatte considerazioni è dato trarre una ragionevole conclusiva proposizione: se i fini, per i quali lo sciopero è stato promosso e attuato, si inquadrano, direttamente o indirettamente, sul piano degli interessi economici di ordine generale dei lavoratori, desumibili senz'altro dal titolo terzo, non può aprioristicamente essere riconosciuto il ricorso all'autotutela.

Compete, comunque, ai giudici di merito, in relazione ai casi concreti sottoposti al loro giudizio (partecipazione ad uno sciopero indetto dalle confederazioni sindacali per ragioni contrattuali, nel primo caso, per stimolare la politica delle riforme, con diretto riferimento a quelle relative alla casa e all'assistenza sanitaria, nel secondo caso), stabilire se gli elementi di valutazione suespressi si adattino o meno a casi stessi, ossia se essi incidano nell'ambito di quel ricordato complesso di diritti e di interessi che trovano nel titolo terzo della parte prima della Costituzione una loro organica e armonica collocazione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1974, n. 2 - Pres. Bonifacio - Rel. Rocchetti - Amendola (avv. Tesauro), Sinagra (avv. Rubini), Diez ed altri (n.c.) e Ministero di Grazia e Giustizia (sost. avv. gen. Stato Carafa).

**Procedimento civile - Ricorso per cassazione - Ricorso nei quali il procuratore generale è parte - Camera di consiglio - Partecipazione del procuratore generale - Illegittimità costituzionale.**

*È illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, l'art. 380 c.p.c. nella parte in cui consente l'assistenza del procuratore generale della Corte di Cassazione alla deliberazione in camera di consiglio delle decisioni sui ricorsi in cui lo stesso procuratore generale è attivamente o passivamente legittimato come parte (1).*

(Omissis). — 2. - Le sezioni unite della Corte di Cassazione, nell'esame di alcuni ricorsi avverso decisioni della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, hanno proposto questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 380 c.p.c. il quale dispone che, avanti la Cassazione in sede civile, la decisione della sentenza in camera di consiglio debba avvenire con l'assistenza del pubblico ministero. Secondo le sezioni unite, questa disposizione violerebbe « il principio di parità fra le parti » — espressa dagli artt. 3 e 24 della Costituzione — tutte le volte che il pubblico ministero ha veste di parte nel giudizio. Il che certamente si verifica nei procedimenti relativi ad impugnazioni di sentenze della sezione disciplinare del Consiglio superiore, nei quali egli ha il compito di iniziare l'azione disciplinare, esercitare le funzioni di accusa ed infine, ove occorra, di proporre e discutere avanti le sezioni unite il ricorso avverso la decisione della sezione disciplinare (artt. 59 e 60 del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916).

3. - La questione è fondata.

A parte il più ampio problema che, in rapporto alla norma denunziata, potrebbe porsi quanto all'assistenza in genere del pubblico ministero in camera di consiglio — problema che non si ha qui motivo di

---

(1) In dottrina, a commento della precedente sentenza della Corte 17 febbraio 1972, n. 27: VIGORITI, *Verso una declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 380, comma 1°, cod. proc. civ.?*, in *Riv. dir. proc.*, 1972, 695.

Sul problema posto dalla partecipazione del P.M. alla deliberazione in camera di consiglio: VENTRELLA, *Assistenza del P.M. alla deliberazione e rilevanza invalidante della violazione del principio di segretezza*, in *Giust. civ.*, 1972, I, 2005 e FINOCCHIARO, *Incostituzionalità dell'assistenza del P.M. alla deliberazione delle sentenze civili della Corte di Cassazione*.

esaminare — non può esser dubbio che quella norma sia illegittima, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, allorché il pubblico ministero intervenga avanti le sezioni unite civili, non per svolgere le sue normali funzioni di organo incaricato di vegliare sull'osservanza della legge, ma in qualità di parte, per avere egli, nei casi previsti dalla legge, assolto il compito di promuovere ed esercitare l'azione in giudizio.

Questa Corte che, con sentenza n. 27 del 1972, ebbe a ritenere l'illegittimità costituzionale della norma che consentiva l'assistenza del pubblico ministero alle decisioni del Consiglio nazionale forense, non può che confermare, per le stesse ragioni, la decisione allora espressa. Tali ragioni si compendiano sostanzialmente nel principio che la deliberazione della sentenza è compito esclusivo dell'organo giudicante, sicché la presenza di una parte, sia pure investita, come il pubblico ministero, di un'altra funzione di giustizia, nel momento in cui la causa viene decisa, altera le regole del contraddittorio le quali postulano che in ogni giudizio, salvo che non ostino gravi motivi razionalmente giustificabili con il pubblico interesse, le parti siano poste in condizioni di completa ed effettiva eguaglianza. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1974, n. 3 - Pres. Bonifacio - Rel. Oggioni - Mazzei (n.c.) e Presidente del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

Misure di sicurezza - Sorveglianza speciale - Commissione di nuovo reato - Reiterazione - Legittimità.

*Non è fondata, con riferimento agli artt. 13, 24 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 che consente la reiterazione della misura di sicurezza della sorveglianza speciale nel caso che, nel corso della misura, il sorvegliato commetta un nuovo reato (1).*

(*Omissis*). — 2. - Il primo comma dell'art. 11 della citata legge n. 1423 del 1956 dispone testualmente che la sorveglianza speciale « cessa di diritto allo scadere del termine » stabilito nel decreto con cui è stata inflitta « se il sorvegliato speciale non abbia, nel frattempo, commesso un reato ». Il secondo comma, aggiunge che, se nel corso del suddetto termine « il sorvegliato commette un reato per il quale riporti succes-

---

(1) Sull'interpretazione data alla norma dalla giurisprudenza: Cass., 27 gennaio 1971, in *Foro it.*, 1971, II, 701; Cass., 4 febbraio 1970, COLIN, in *Mass. cass. pen.*, 1970, 840 e Cass., 16 maggio 1966, in *Giust. pen.*, 1967, III, 519.

sivamente condanna, e la sorveglianza speciale non debba cessare, il termine ricomincia a decorrere dal giorno nel quale è scontata la pena ».

La legge ha così apprestato un meccanismo in forza del quale, per il caso previsto nel primo comma, la cessazione dell'applicazione della sorveglianza alla scadenza originaria avviene *ipso iure*, in virtù del decorso del tempo, e, per il caso previsto dal secondo comma, in vista della perversità del sorvegliato nell'infrangere la legge, si procede invece ad una duplicazione del periodo di applicazione della misura, la cui nuova decorrenza è espressamente indicata dalla norma, nel giorno successivo alla espiazione della condanna, e quindi, evidentemente, in un momento successivo al passaggio in giudicato della relativa sentenza.

Secondo la tesi interpretativa accennata dal giudice *a quo* la descritta disciplina comporterebbe la reiterazione della misura originariamente inflitta come un effetto automatico della condanna, indipendentemente da una pronuncia del giudice al riguardo, nonché la sospensione, pure automatica e senza intervento del giudice, del termine originario di scadenza, per effetto della sola esistenza di una denuncia relativa ad un reato che si assume commesso nel periodo suddetto; tale sospensione, sempre secondo il giudice *a quo*, si protrarrebbe fino al verificarsi della condizione per la reiterazione automatica della misura. Di qui, le denunciate violazioni degli artt. 13, 24 e 27 della Costituzione.

3. - Ritene peraltro la Corte che questa interpretazione della norma impugnata non possa essere condivisa.

È da rilevare, infatti, anzitutto, che, se pure la formula del secondo comma della legge sancisce l'automatismo della reiterazione della sorveglianza, l'accertamento dell'esistenza delle condizioni perché tale meccanismo possa e debba funzionare è indubbiamente di stretta competenza del magistrato, trattandosi di limitazione della libertà personale che l'art. 13 della Costituzione affida appunto ad atto motivato dall'autorità giudiziaria, ed essendo canone ermeneutico comunemente accettato il ricercare delle norme il senso più conforme alla Costituzione, s'intende ove ciò, come nella specie, sia consentito dalla lettera e dallo spirito della disposizione.

Ed è di conforto a tale conclusione il rilievo che i criteri generali, regolanti l'applicazione delle misure di prevenzione, segnatamente desumibili dal complesso delle disposizioni di cui agli artt. da 1 a 4 della legge in esame, sono conformi al rispetto del citato principio costituzionale. Invero l'adozione delle misure stesse è affidata all'autorità giudiziaria, attraverso un procedimento in cui operano i principi fondamentali del processo penale, dalla contestazione dell'accusa, all'esercizio del diritto di difesa, al doppio grado di giurisdizione, al divieto di *reformatio in peius* in difetto di impugnazione del pubblico ministero.

Pertanto, può sicuramente affermarsi che occorrerà sempre la pronunzia del giudice che accerti il verificarsi delle condizioni necessarie perché si possa procedere alla reiterazione della sorveglianza, e che ne determini in concreto i limiti temporali.

È, d'altra parte, evidente che mal si concilierebbe con la palesata cura del legislatore nel tracciare i criteri di garanzia processuale sopra richiamati, la sospensione del termine originario di scadenza della sorveglianza nel senso supposto dal giudice *a quo*, cioè per effetto della mera esistenza di una denuncia, dovendosi invece ragionevolmente ritenere che, là dove la legge prevede come condizione essenziale per la cessazione di diritto dell'applicazione della sorveglianza la circostanza che il sorvegliato non abbia « commesso » un reato, intende che l'esclusione della condizione medesima, cioè la commissione del reato, risulti da sentenza passata in giudicato, parallelamente a quanto, come si è visto, è disposto ai fini della reiterazione della misura. Diversamente opinando, si opererebbe, in definitiva, una sostanziale equiparazione fra l'esistenza di una denuncia e il giudizio definitivo sul fatto denunciato, ai fini dell'applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale, istituendo una ingiustificabile differenziazione tra la disciplina del caso di reiterazione della sorveglianza e quello della cessazione di diritto, che sarebbe impedita dalla mera pendenza di una denuncia.

Pertanto, tale pendenza, in mancanza di una definitiva sentenza al riguardo, non può produrre alcun effetto sul termine primitivo di scadenza della sorveglianza, il quale continua a decorrere normalmente, e se viene a spirare prima che si abbia il giudicato e l'esecuzione della sorveglianza, deve senz'altro cessare.

4. - Così interpretate le norme impugnate, vengono evidentemente a cadere i motivi delle doglianze sollevate dal giudice *a quo*. Infatti, la reiterazione dell'applicazione della sorveglianza in caso di condanna consegue ad un provvedimento del giudice emanato nei modi di legge previa contestazione dei necessari presupposti, e sono quindi osservate le esigenze formali della previsione legale e dell'atto motivato dall'autorità giudiziaria, poste dall'art. 13 Cost. a garanzia della tutela della libertà personale.

Esclusa la fondatezza della censura suddetta, cade altresì quella attinente alla presunta violazione del diritto di difesa logicamente subordinata alla prima, come è, del resto, espressamente riconosciuto nella stessa ordinanza di rinvio.

Infine, esclusa la lamentata incidenza delle denunce o delle pendenze relative ai reati riferiti al periodo di applicazione originaria sulla scadenza del termine di applicazione della misura, appare evidentemente insussistente il contrasto con l'art. 27 della Costituzione. — (*Omissis*).



CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1974, n. 4 - Pres. Bonifacio -  
 Rel. Benedetti - De Bastiani (avv. ti Dalle Mule e Rossi) c. Presidente  
 del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

**Amnistia e indulto - Peculato - Esclusione del peculato militare -  
 Illegittimità.**

*Sono illegittimi, per violazione del principio di eguaglianza l'art. 5 lett. c, della legge 21 maggio 1970, n. 282 e l'art. 5 lett. c, del d.P.R. 22 maggio 1970, 283 nella parte in cui non prevedono l'applicazione dell'amnistia per il delitto di peculato militare di cui all'art. 215 cod. pen. mil. di pace quando, esclusa l'ipotesi di appropriazione, risulti che la distrazione del denaro o altra cosa mobile sia stata compiuta per finalità non estranee a quelle della pubblica amministrazione (1).*

(Omissis). — 1. - L'Avvocatura dello Stato ha in via pregiudiziale eccepito l'inammissibilità per difetto di rilevanza rispetto al giudizio principale della questione di legittimità costituzione dell'art. 5, lett. c, del d.P.R. 22 maggio 1970, n. 283, in riferimento all'art. 3 della Costituzione. L'eccezione è stata formulata sulla base del testo letterale del capo di imputazione nel quale viene contestato ai prevenuti il delitto di peculato militare previsto dall'art. 215 c.p.m.p., per essersi appropriati a profitto proprio e altrui di generi alimentari appartenenti alla amministrazione militare. Secondo l'Avvocatura non sarebbe applicabile a detta fattispecie la norma impugnata poiché questa ammette al beneficio dell'amnistia il delitto di peculato previsto dall'art. 314 c.p. non per la ipotesi di appropriazione, bensì per quella di distrazione e nei soli casi in cui « la distrazione del denaro o altra cosa mobile sia stata compiuta per finalità non estranee a quelle della pubblica amministrazione ».

L'eccezione è da respingere.

Dall'ordinanza 16 marzo 1971 qui in esame si desume che il giudice istruttore del tribunale di Belluno ha puntualmente formulato e motivato il proprio giudizio di rilevanza a termini dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. L'ordinanza, infatti, richiama le conclusioni scritte del pubblico ministero ed in queste è dato leggere che la richiesta di trasmissione degli atti alla Corte per la declaratoria d'incostituzionalità

(1) Sulla coincidenza degli elementi di maggior rilievo nei reati di peculato e di peculato militare: Cass., Sez. Un. 31 marzo 1973, ric. TARTAGLIONE, in *Giust. pen.*, 1973, II, 386.

Sui criteri che possono legittimamente essere adottati per la discriminazione tra reati amnestiabili e reati esclusi dall'amnistia: Corte cost., 14 luglio 1971, n. 175.



della norma denunciata muove dalle considerazioni che « dall'industria non è risultato che gli imputati si siano appropriati le somme ricavate dalla vendita dei generi alimentari », che « è risultato, invece, che somme provenienti da tali operazioni sono state spese per acquistare beni rimasti in dotazione della caserma », ragion per cui « in mancanza di documentazione... è da ritenere che nel caso si tratti di peculato per distrazione compiuto per finalità non estranee a quelle della pubblica amministrazione ».

Le considerazioni anzidette sono state condivise dal giudice istruttore il quale, espressamente motivando sulla applicabilità della norma impugnata al processo dinanzi a lui pendente, ha rilevato che dalla eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della stessa discenderebbe l'ammissione degli imputati al beneficio dell'amnistia.

2. - Venendo al merito della proposta questione, occorre statuire se sia in contrasto con l'art. 3 Cost. la norma contenuta nell'art. 5, lett. c, del d.P.R. n. 283 del 1970 per aver riservato la concessione di amnistia alla sola ipotesi di peculato prevista dall'art. 314 c.p. — limitatamente ai casi in cui la distrazione del denaro o d'altra cosa mobile sia stata compiuta per finalità non estranee a quelle della pubblica amministrazione — e non avere ammesso allo stesso beneficio la corrispondente ipotesi, peraltro meno grave, di reato di peculato militare di cui all'art. 215 c.p.m.p., quando anch'esso sia stato compiuto per le stesse finalità.

La questione è fondata.

Non v'ha dubbio che spetti al legislatore la scelta del criterio di discriminazione tra reati ammissibili o non e che la valutazione delle ragioni di politica criminale in ordine alla ammissibilità o meno di un determinato reato al beneficio della clemenza è rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore e non può essere sindacata in questa sede. Va, tuttavia, affermato che siffatto potere deve essere contenuto nei limiti della razionalità e che quando ricorrano casi, come quello di specie, in cui la sperequazione di trattamento normativo per figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione il controllo della Corte non può essere disconosciuto.

Ora non può negarsi che tra il delitto di peculato previsto dall'art. 314 c.p. e quello di peculato militare di cui all'art. 215 c.p.m.p. sussiste una sostanziale identità, chiaramente riscontrabile, del resto, nel testo dei rispettivi articoli. I due reati hanno in comune l'elemento materiale e l'elemento psicologico. Identico è, infatti, il loro contenuto, in entrambi offensivo dello stesso bene che si è voluto proteggere: denaro e cose mobili appartenenti allo Stato; identica, altresì, l'azione tipica delle due azioni criminose concretantesi nell'appropriazione o

distrazione di beni da parte di soggetti attivi aventi una specifica qualifica (pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio militare incaricato di funzioni amministrative o di comando).

Non si riesce, pertanto, a vedere quasi obbiettivi e apprezzabili ragioni abbiano potuto indurre il legislatore ad una diversa valutazione delle anzidette figure delittuose e a disporre, quindi, un differente loro trattamento ai fini della amnistia.

Nelle altre disposizioni concernenti l'amnistia non è fatta, peraltro, alcuna discriminazione tra reati militari e reati non militari, sicché, anche sotto questo aspetto, non appare giustificata e va conseguentemente dichiarata costituzionalmente illegittima la norma di cui all'art. 5, lett. c, del d.P.R. n. 283 del 1970 nella parte in cui omette di prevedere, e quindi esclude, la concessione di amnistia al peculato militare, in quegli stessi termini e alle stesse condizioni per le quali il beneficio di cui trattasi è stato accordato al peculato comune.

La dichiarazione di incostituzionalità va ovviamente pronunciata anche nei confronti del corrispondente art. 5, lett. c, della legge 21 maggio 1970, n. 282, contenente « delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto ». — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 8 - Pres. Bonifacio - Rel. Crisafulli - Caragliano (Avv. Silvestri), Di Graziano (Avv. Randazzo), Castro (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (n.c.).**

**Elezioni amministrative e politiche - Elezioni amministrative - Legge regionale siciliana - Cause di ineleggibilità - Illegittimità - Esclusione.**

*Non è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, n. 4 della legge regionale siciliana 2 maggio 1969, n. 14 che stabilisce l'ineleggibilità ai Consigli delle Amministrazioni provinciali degli amministratori delle istituzioni di assistenza e beneficenza esistenti nella provincia (1).*

(*Omissis*). — 1. - E' in questione la legittimità costituzionale dell'art. 7, n. 4, della legge regionale siciliana 9 maggio 1969, n. 14, che, statuendo la ineleggibilità ai consigli delle amministrazioni straordinarie delle provincie siciliane degli amministratori delle istituzioni di assi-

(1) La sentenza 30 novembre 1971, n. 189, cui la Corte si richiama è pubblicata in *Giur. cost.*, 1971, 2221, con nota.

stenza e beneficenza esistenti nell'ambito della provincia, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, apportando al diritto elettorale passivo nell'Isola una restrizione priva di riscontro nella legislazione statale e non giustificata da particolari esigenze proprie della Regione.

2. - Davanti a questa Corte, la difesa di una delle parti ha eccepito la irrilevanza della questione perché, nella specie, trattandosi di amministratore di una istituzione di assistenza e beneficenza controllata, all'epoca delle elezioni, dalla provincia, la ineleggibilità sarebbe comunque derivata in applicazione del n. 3 dell'art. 7 della legge *de qua*. L'eccezione va disattesa. Che l'esito del giudizio principale avrebbe potuto e potrebbe essere il medesimo alla stregua di disposizioni diverse da quella denunciata non incide, infatti, sulla rilevanza della questione, dal momento che la disposizione specificamente dettata per il caso concreto è proprio quella del n. 4 dello stesso art. 7.

3. - Nel merito, la questione è analoga, benché formalmente non identica, a quella già decisa da questa Corte con la sentenza n. 189 del 1971 (con riferimento allora, anziché agli amministratori, agli impiegati dipendenti delle istituzioni di assistenza e beneficenza esistenti nella provincia) e deve parimenti essere dichiarata non fondata.

Le considerazioni con cui la ricordata sentenza ebbe a ritenere che, pur in mancanza di una espressa formulazione, il principio della ineleggibilità ai consigli provinciali dei dipendenti delle istituzioni di assistenza e beneficenza esistenti nella provincia è presente nella legislazione statale, rientrando nella più lata previsione del n. 3 dell'art. 10 della legge 8 marzo 1951, n. 122, modificata dall'art. 3 della legge 10 settembre 1960, n. 962, valgono anche nella presente controversia, avendo tale disposizione riferimento agli amministratori, oltre che agli impiegati, di «enti, istituti o aziende dipendenti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza della provincia». Ché anzi, il duplice fondamento della ineleggibilità, rilevato in quella precedente sentenza, al punto 3 della motivazione, quanto agli impiegati delle istituzioni di assistenza e beneficenza, sussiste manifestamente, a maggior ragione, per i loro amministratori.

Chiaramente, peraltro, tale ineleggibilità è ricollegata, nella legislazione dello Stato, alla circostanza che le istituzioni assistenziali da essa prese in considerazione siano sottoposte a quella, pur attenuata ed anomala, vigilanza, che l'art. 241 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1915 (tuttora in vigore, come ritenuto dalla giurisprudenza ordinaria) attribuisce nei loro confronti ai consigli provinciali, in quanto siano destinate a vantaggio della provincia o di una sua parte.

E' vero che, letteralmente, il n. 4 dell'art. 7 della legge regionale di cui è questione potrebbe sembrare statuire la ineleggibilità con riguardo alla semplice esistenza nella provincia delle istituzioni in oggetto; ma la formula può e deve essere interpretata restrittivamente, come specificativa e confermativa del più generale principio enunciato nel precedente n. 3 (così come avviene, del resto, per i consigli comunali, nei rapporti tra il n. 3 e il n. 4 dell'art. 15 del t.u. d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570): richiedendosi, cioè, in conformità a quanto prescritto dalla legge statale, che le istituzioni di assistenza e beneficenza, cui la norma denunciata ha riferimento, siano, per l'appunto, quelle sottoposte a vigilanza delle provincie (art. 150, n. 8, del decreto legislativo del Presidente della Regione siciliana del 29 ottobre 1955, n. 6, richiamato, per le attuali amministrazioni straordinarie delle provincie siciliane, dal successivo art. 266, nonché dalla legge regionale 15 marzo 1963, n. 16).

4. - Così delineati i termini del raffronto tra legislazione statale e legislazione regionale, la questione si dimostra non fondata, privo di influenza essendo il richiamo dell'ordinanza alle ulteriori condizioni richieste per la ineleggibilità degli amministratori delle istituzioni di assistenza e beneficenza dal n. 7 dell'art. 10 della citata legge n. 122 del 1951, modificato dall'art. 3 della legge n. 962 del 1960, pure citata. Diversa è l'ipotesi qui regolata, con riferimento non — come nel n. 4 — agli amministratori in carica, ma agli amministratori cessati dalla carica (e tuttavia ineleggibili, se ed in quanto dichiarati responsabili in via amministrativa o giudiziaria). Ipotesi, questa, che trova d'altronde preciso riscontro nel n. 8 dell'art. 7 della legge regionale *de qua*. E' significativa, piuttosto, la circostanza che, anche in quest'ultima, la particolare ipotesi di ineleggibilità cui si è accennato risulti sicuramente circoscritta con riguardo alle istituzioni di assistenza e beneficenza sottoposte a vigilanza della provincia, dal che non può non trarsi, sul piano sistematico, argomento rafforzativo della interpretazione correttiva del n. 4 del medesimo art. 7, qui sopra adottata. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 9 - Pres. Bonifacio - Rel. Trimarchi - Possanzini (n.c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

Lavoro - Assicurazioni sociali - Tessere assicurative - Obbligo di tenerle a disposizione degli ispettori - Illegittimità - Esclusione.

*Non è fondata, in riferimento all'art. 25 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 140 del r.d.l. 4 ottobre 1935,*

n. 1827 convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, nella parte in cui ha conservato in vigore gli artt. 45, 5° comma e 142, secondo comma, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1422 che impongono al datore di lavoro di tenere a disposizione degli ispettori del lavoro le tessere assicurative dei lavoratori dipendenti (1).

(Omissis). — 1. - Il pretore di Recanati, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ritiene che violi l'art. 25, comma secondo della Costituzione, l'art. 140 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 (perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, nella parte in cui ha conservato in vigore (senza limiti di tempo, e quindi anche per il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione) e tuttora conserva in vigore le norme regolamentari penali degli artt. 45, comma quinto (precetto), e 142, comma secondo (sanzione penale dell'ammenda) del r.d. 28 agosto 1924, n. 1422 (approvazione del regolamento per l'esecuzione del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3184, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia).

2. - Il giudice *a quo*, facendosi carico di precisare, a suo dire, per mera completezza, che l'art. 140, oggetto della denuncia, nel momento in cui conservava in vigore senza limiti di tempo, se qualcuno non vi avesse posto rimedio, le disposizioni regolamentari penali, applicabili nella specie, non aveva mutato la natura di queste, promuovendole alla dignità di legge formale o recependone in sé il contenuto precettivo, si dichiara dell'avviso che gli artt. 45, comma quinto e 142, comma secondo del citato r.d. n. 1422 del 1924, aventi portata rispettivamente precettiva e sanzionatoria, fossero destinati a venir meno con l'entrata in vigore del r.d.l. 1827 ma che il detto art. 140 li aveva conservati e li conservava in vigore ben oltre il 1° gennaio 1948 e per-

---

(1) La Corte ha sostanzialmente ancora una volta evitato di affrontare il problema della validità delle norme che, anteriormente alla Costituzione demandavano al potere regolamentare di statuire in materie dalla Costituzione riservate alla legge.

A commento delle precedenti sentenze 27 giugno 1968, n. 73, 8 luglio 1969, n. 117 e 22 giugno 1971, n. 143, cfr. PECORARO ALBANI, *Legge penale e regolamento di polizia ferroviaria o di orario di lavoro, profili di legittimità costituzionale* e FOIS, *Norme anteriori e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1968, 1055 e 1079; SANDULLI, *Riserve di legge introdotte dalla Costituzione e regolamenti anteriori*, in *Giur. cost.*, 1969, 2166; CHELI, *Ancora in tema di regolamenti anteriori e riserva di legge* e SAITTA, *Regolamenti anteriori alla Costituzione repubblicana e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1971, 1609 e 1629.

tanto, che codeste norme regolamentari venivano concretamente applicate appunto sulla base della denunciata norma di legge ordinaria.

Pur non essendo del tutto chiara la distinzione che viene prospettata tra la conservazione in vigore per legge di norme regolamentari preesistenti, il cambiamento della natura di quelle norme (da regolamentari a norme di legge formale) ed il recepimento (ad opera della legge) in sé del contenuto delle norme regolamentari, basta prendere atto della tesi interpretativa avanzata dal pretore di Recanati per doversi escludere che la questione come sopra proposta risulti priva di rilevanza (siccome invece assunto dall'Avvocatura generale dello Stato).

Senonché la tesi interpretativa non è accettabile; e ciò conduce, in sede di esame del merito, alla non fondatezza della questione.

A tal riguardo, va tenuto presente che a seguito dell'entrata in vigore del r.d.l. n. 1827 del 1935, il r.d. n. 1422 del 1924 non è stato oggetto di abrogazione. L'art. 141 di quel r.d.l., infatti, non lo include tra i decreti dichiaratamente abrogati, e d'altra parte per le norme in esso contenute non ricorre alcuna contrarietà o incompatibilità con la disciplina dettata con il ripetuto r.d.l. n. 1827 del 1935.

L'art. 140 ha un contenuto del tutto coerente con siffatta interpretazione. Da un canto, dà atto che le norme regolamentari in vigore, rimangono tali in quanto non sono contrarie o incompatibili con l'emanato decreto, e dall'altro, mentre autorizza il Governo ad emanare le norme regolamentari esecutive del decreto stesso, per quelle non abrogate non prevede in alcun modo sotto nessuna forma, l'attribuzione di nuova forza giuridica, ma si limita a stabilire che esse sarebbero rimaste in vigore fino all'emanazione delle nuove norme.

Di conseguenza, avendo il pretore di Recanati denunciato, per violazione dell'art. 25, comma secondo della Costituzione (solo) l'art. 140 (e non anche le norme regolamentari contenenti il precetto e la sanzione, in ordine a cui pende il processo *a quo*), la questione va dichiarata non fondata. La norma, infatti, intesa nel senso precisato, non viola in alcun modo la riserva di legge in materia penale. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 10 - Pres. Bonifacio -  
Rel. Trimarchi - Di Grazia c. Presidente Consiglio dei Ministri (n.c.).**

**Radioaudizioni - Canone di abbonamento - Omesso pagamento - Sanzioni - Illegittimità - Esclusione.**

*Non è fondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, modificato dall'art. 1 del d.l.c.p.s. 5 ottobre 1947, n. 1208, che*

*punisce chi detiene apparecchi di radioaudizioni senza aver corrisposto il relativo canone di abbonamento (1).*

(*Omissis*). — 1. - Il tribunale di Catania ritiene che violi il principio di eguaglianza l'art. 19 del r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246 (disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni) modificato dall'art. 1 del d.l.c.p.s. 5 ottobre 1947, n. 1208 (aumento delle sanzioni pecuniarie comminate da leggi tributarie e finanziarie), che prevede come reato la mancata corresponsione del canone di abbonamento da parte di chi detenga uno o più apparecchi radioriceventi o impianto aereo od altro dispositivo comunque atto od adattabile alla radioricezione, e la punisce con la pena dell'ammenda da lire duecentocinquanta a lire cinquemila.

La norma denunciata assicura alla RAI una tutela penale nei confronti dell'abbonato, e di una tutela analoga invece non godono altre « società private » come la SIP, l'ENEL e l'ENI che sono anch'esse titolari di concessioni di pubblico servizio.

2. - Con la sentenza n. 81 del 1963, questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale, in riferimento (tra l'altro) all'art. 3 della Costituzione, degli artt., 1, 2 e 13 del citato r.d.l. n. 246 del 1938 che, secondo il giudice *a quo*, stante l'esistenza di sanzioni penali per le inadempienze solo a carico dei radioutenti, avrebbero dato vita ad una ingiustificata disparità di trattamento di costoro e della RAI, ha ritenuto non fondata la questione, sembrando ad essa Corte evidente che « le posizioni della RAI e degli utenti si presentano in modo diverso » e che nel rapporto « domina l'elemento giuspubblicistico, che attribuisce alla RAI una situazione giuridica, quale concessionaria di un servizio di interesse pubblico, diversa da quella degli altri soggetti del rapporto, privati utenti del servizio stesso ».

Ora la questione è sollevata attraverso la messa a raffronto da un canto del trattamento giuridico della RAI e dall'altro di quello di date altre società private titolari di concessioni di pubblico servizio (quali, per il giudice *a quo*, la SIP, l'ENEL e l'ENI) e sempre in relazione alla tutela penale accordata nei confronti degli utenti inadempienti.

La questione così proposta non è fondata.

---

(1) L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Catania è pubblicata in: *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1974, 103, con nota. La sentenza 8 giugno 1963, n. 81, richiamata dalla Corte, è pubblicata in *Giur. cost.*, 1963, 682, con nota di M. S. GIANNINI, *Ancora in tema di prezzi e di tasse*.



3. - Anche se, come ricorda il tribunale di Catania, è da ravvisare nei confronti di società private titolari di concessioni di pubblico servizio, quali la RAI e la SIP, l'esistenza di sfere di situazioni giuridiche analoghe per la fonte, e cioè anche se è da rilevare che codeste due società trovano in leggi la disciplina delle loro organizzazioni e strutture interne, e dei loro rapporti con gli utenti, e che i canoni di utenza radiotelevisivi e quelli di utenza del servizio telefonico urbano ed interurbano sono stabiliti con provvedimenti ministeriali, non si può non constatare come la specifica disciplina dei rapporti delle due società con i rispettivi utenti, sul punto in esame, sia giustificatamente diversa.

Va subito precisato che non è in discussione la conformità o meno al principio di eguaglianza della tutela penale accordata alla RAI nei confronti degli utenti, in sé e per sé considerata, questione la cui fondatezza, per altro, sarebbe implicitamente esclusa nella citata sentenza n. 81 del 1963 di questa Corte.

Nelle due ipotesi messe a raffronto, procedendosi all'individuazione degli interessi presi in considerazione dal legislatore, è facile accorgersi che le situazioni di fatto e giuridiche a cui sul piano della logica si riportano rispettivamente la presenza e l'assenza della tutela penale *de qua*, non sono eguali.

Ed infatti:

a) nel caso della RAI, all'utente basta la detenzione (acquisibile liberamente dal mercato) di un apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle emissioni perché il godimento del servizio pubblico possa aver ed abbia luogo, e di contro per l'esercente sussistono difficoltà di controllo; e nel caso della SIP, invece, allo stesso fine occorrono l'installazione presso il singolo utente di apposito impianto ad opera della società stessa ed il collegamento di esso con la rete urbana, ed ogni prestazione dell'esercente è controllabile e quantitativamente determinabile;

b) nel primo caso, il diritto al canone di abbonamento non è assistito da efficaci forme di autotutela né di fronte all'inadempimento dell'utente, la società può in fatto sospendere singolarmente il servizio, e nel secondo caso, invece, la società da sé, di fronte al mancato adempimento da parte dell'utente, ha il diritto di sospendere il servizio telefonico, di provvedere al ritiro del materiale installato presso l'utente stesso e di risolvere il contratto di abbonamento, oltre che quello di rivalersi del suo credito sulle somme anticipate dall'abbonato per comunicazioni interurbane o per qualsiasi titolo;

c) non sono infine di scarso rilievo la differenza che sussiste nella strutturazione del procedimento di riscossione del canone di abbonamento, stante che quello per le radiodiffusioni deve essere versato...



direttamente ad uffici statali, ed in generale il fatto che il rapporto tra la RAI ed i radioutenti è regolato da principi pubblicistici.

La tutela penale in favore della RAI appare, pertanto, sufficientemente giustificata, e data la rilevata differenza delle situazioni prese in considerazione dal legislatore, non è irrazionale la mancata estensione di quella tutela all'altra società privata concessionaria di pubblico servizio. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 11 - Pres. Bonifacio - Rel. Verzi.

**Autorizzazione amministrativa - Manifesti di propaganda politica, sociale e culturale - Affissione - Autorizzazione prefettizia - Necessità - Illegittimità costituzionale**

*E' illegittimo, per violazione del principio costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero, l'art. 3 della legge 23 gennaio 1941, n. 166, che vieta l'affissione di manifesti di propaganda politica, sociale e culturale in luogo pubblico, senza l'autorizzazione del Prefetto (1).*

(*Omissis*). — Secondo il pretore di Recanati, l'art. 3 della legge 23 gennaio 1941, n. 166, che vieta l'affissione di manifesti di propaganda politica, sociale e culturale in luogo pubblico senza l'autorizzazione del Prefetto; l'art. 663, comma secondo, del codice penale, che punisce l'affissione di scritti e disegni in luogo pubblico senza licenza dell'autorità o senza osservarne le prescrizioni; e l'art. 10 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, che, per l'affissione del giornale murale a copia unica, prescrive l'avviso all'autorità di P.S. violerebbero l'art. 21, secondo comma, Cost., per cui la stampa non può essere soggetta ad autorizzazione o censura.

E' fondata la questione di legittimità costituzionale del suindicato art. 3 della legge n. 166 del 1941. Poiché l'ordinanza parte dal presupposto che questa norma non è stata abrogata né esplicitamente né implicitamente da leggi ordinarie successive, se ne deve dichiarare la illegittimità. Ed infatti essa richiede l'autorizzazione del Prefetto per la affissione in luogo pubblico di un manifesto, il che implica un preventivo esame ed un controllo dell'autorità sul contenuto dello scritto, certamente non conciliabili con il principio costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero.

---

(1) Per la dichiarazione di illegittimità del limite alla manifestazione del pensiero rappresentato dal pagamento di un tributo: Corte cost., 16 luglio 1973, n. 131, in questa *Rassegna*, 1973, I, 27.

L'art. 663 del codice penale viene denunziato in quanto contiene la sanzione penale per la inosservanza della prescrizione contenuta nel suindicato art. 3 della legge n. 166 del 1941. Orbene, per quelle norme, che cessano di avere efficacia perché dichiarate costituzionalmente illegittime — come nella specie — l'art. 663, c.p., richiamato per quanto riguarda la sanzione penale, rimane inoperante, mentre non viola di per sé alcuna norma costituzionale allorquando commina una sanzione per altre norme che, in materia di affissione di scritti o disegni in luogo pubblico, siano legittime. Pertanto, conformemente a quanto la Corte ha deciso con la sentenza n. 1 del 1956, non si può dichiararne la illegittimità costituzionale.

Per quanto riguarda l'art. 10 della legge n. 47 del 1948, la sentenza di questa Corte n. 115 del 1957 ha già dichiarato che esso non è in contrasto con l'art. 21 Cost., perché l'avviso della pubblicazione di un giornale murale a copia unica da consegnare alla P.S. sostituisce la consegna di copie alla Prefettura ed alla Procura della Repubblica disposta per gli stampati e per i giornali ordinari o murali, e, come tale, non importa nessuna autorizzazione e nessun potere di censura da parte dell'autorità a cui vengono consegnate le copie.

Il giudice *a quo* ripropone ora la medesima questione, ma non prospetta nuovi profili, e sottopone a critica la sentenza suindicata con argomenti, che non hanno alcun fondamento e quindi non possono indurre la Corte a modificare le precedenti decisioni. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 12 - Pres. Bonifacio -  
Rel. Verzi - Bruni ed altro (n.c.) c. Presidente del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Azzariti).

#### Procedimento civile - Foro dello Stato - Legittimità.

*Non è fondata, con riferimento artt. 3, 22 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 del cod. di proc. civ. sul foro della Pubblica Amministrazione (1).*

(*Omissis*). — Il pretore di Ferrara ripropone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 del cod. di proc. civ. (foro della pubblica Amministrazione), in relazione agli artt. 6 ed 8 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, ed in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

(1) La sentenza 22 dicembre 1964, n. 118, cui la Corte si è richiamata è pubblicata in questa *Rassegna*, 1964, 1017.

In dottrina, a commento dell'indicata sentenza: GUELI, *Il foro dello Stato tra la ragion di stato e lo stato di diritto*, in *Giur. cost.*, 1964, II, 1191.

La Corte ritiene innanzi tutto di dover respingere l'eccezione di inammissibilità fatta dall'Avvocatura dello Stato, atteso che il giudice *a quo* ha motivato sulla rilevanza adducendo che la risoluzione della questione è necessaria ai fini della decisione sul tribunale, al quale dovrebbe rinviare gli atti, in deroga alle ordinarie norme sulla competenza per territorio.

Con la sentenza n. 118 del 1964 è stato già deciso che l'art. 25 cpc., non contrasta con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, detta sentenza trova un precedente, sia pure parziale, in quella n. 119 del 1963 ed una conferma nella decisione n. 4 del 1964.

Al riguardo sono stati ritenuti determinanti due principi fondamentali: che, cioè, la garanzia della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica Amministrazione sta a salvaguardare il diritto del cittadino di invocarla, ma non vuol significare che il legislatore non possa regolarne e disciplinarne i modi di attuazione. In secondo luogo che il foro della pubblica Amministrazione appaga la duplice esigenza di concentrare sia gli uffici dell'Avvocatura sia, conseguentemente, la trattazione delle cause cui partecipa lo Stato in un numero ristretto di sedi, conseguendo così economia di esercizio a vantaggio della collettività e consentendo specializzazione dei giudici nella trattazione di tali cause.

In merito a tutto ciò che la suindicata sentenza ha motivato diffusamente, indicando anche perché il maggior costo del processo per i privati non viola né l'art. 3 né l'art. 24 della Costituzione.

Alle argomentazioni della Corte, il pretore non contrappone obiezioni che possano ritenersi comunque atte a contestare validamente quanto affermato nella ripetuta decisione n. 118 del 1964 e nelle altre sopraindicate. Né ha prospettato nuovi profili od addotto ragioni che possano indurre la Corte a modificare le suddette decisioni. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 13 - Pres. Bonifacio - Rel. Crisafulli - Presidente Giunta Provinciale di Bolzano (Avv. Guarino) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).**

**Corte costituzionale - Conflitto di attribuzioni - Trentino-Alto Adige - Trasferimento di competenze alle Province - Legittimazione delle Province rispetto a leggi statali anteriori - Insussistenza - Inammissibilità del ricorso.**

*Il trasferimento delle competenze della Regione Trentino-Alto Adige alle province di Trento e Bolzano non legittima queste ultime ad*

*impugnare le leggi statali eccedenti dai limiti imposti dallo statuto speciale alla competenza del legislatore nazionale che sono state emanate in epoca anteriore allo statuto speciale (1).*

(*Omissis*). — 1. - Il ricorso della Provincia di Bolzano contro la legge 24 aprile 1935, n. 740, è stato proposto entro trenta giorni dalla entrata in vigore delle modificazioni apportate allo Statuto speciale della Regione del Trentino-Alto Adige dalla legge costituzionale n. 1 del 1971, muovendo dal duplice assunto: 1) che soltanto a seguito e per effetto di tali modificazioni la Provincia era processualmente legittimata a ricorrere; 2) che, egualmente a seguito e per effetto delle intervenute nuove disposizioni statutarie, l'intera legge del 1935 risulterebbe invasiva della sfera di competenza adesso riconosciuta alla Provincia, illegittimamente incidendo in una serie di materie elencate nell'art. 5, nn. 3, 5, 6, 14, 15, 16, 20 e 21, della legge costituzionale n. 1 e da questa attribuite alla potestà legislativa primaria della Provincia, cui necessariamente accedono, per il principio detto del parallelismo (art. 13 dello Statuto), le correlative potestà amministrative.

2. - Sottostante al ricorso è, dunque, la tesi che, ad ogni mutamento delle norme costituzionali di competenza, le Regioni (e le Provincie ad autonomia costituzionale) possano impugnare in via d'azione, superando qualsiasi preclusione di termini, tutte le leggi statali anteriormente emanate, anche in epoca remota, il cui contenuto venga ora, in forza di quel mutamento, ad essere comunque in contrasto con le nuove norme costituzionali.

Ma una tesi siffatta contraddice ai principi che caratterizzano il sistema, positivamente adottato, dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale (o provinciale, nell'ambito della Regione del Trentino-Alto Adige) e il ricorso si rivela pertanto inammissibile.

E' bensì vero — in linea di principio — che, nel vigente ordinamento, il sopravvenire di nuove norme formalmente costituzionali, dotate come sono di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che

---

(1) Le sentenze 4 marzo 1971, n. 39 e 1972, n. 40, cui la Corte si richiama, sia pure per sottolineare la differenza tra leggi statali anteriori che regolano materie poi attribuite alla competenza regionale e leggi statali che incidono direttamente sulle modalità di esercizio delle competenze regionali, sono pubblicate in *Giur. cost.*, 1971, 182, ed *ivi*, 1972, con note.

divengano con esse incompatibili, e può altresì — quando ricorra l'ipotesi di puntuale contrasto di precetti sul medesimo oggetto — provocarne l'abrogazione ex art. 15 d.p.c.c.; ma è pur vero che, con riferimento a determinati settori od a materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore degli anzidetti principi risulta temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, dal principio di continuità.

Tale è certamente il caso delle relazioni tra la preesistente legislazione statale e le competenze legislative attribuite alle Regioni, nonché, per quanto qui interessa, alle Province di Bolzano e di Trento: dove, non la mera competenza regionale (o provinciale), in quanto astrattamente prevista in Costituzione o negli statuti, ma il concreto esercizio che ne abbia fatto l'ente cui è conferita, limita la competenza legislativa statale nelle singole materie enumerate, anche se già esplicitate.

In questo senso, precisamente, l'art. 92 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, non diversamente dalle disposizioni aventi identico contenuto che si rinvencono negli altri statuti costituzionali (con la sola eccezione di quello della Regione siciliana) stabilisce che « nelle materie attribuite alla competenza della Regione o della Provincia, fino a quanto non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato ». Analogamente dispone, con particolare riguardo ai rapporti tra preesistente legislazione regionale e nuove potestà legislative di spettanza delle Province, l'art. 56 della legge costituzionale n. 1 del 1971. E questa Corte, dal canto suo, ha avuto più volte occasione di affermare che il principio del quale le anzidette disposizioni statutarie rappresentano altrettante specificazioni ed esplicitazioni vale del pari con riferimento alle Regioni di diritto comune (sent. nn. 119, 120 e 121 del 1971).

3. - Anche la disciplina dei termini per ricorrere s'inquadra coerentemente nel sistema testé delineato, dando ulteriore conferma del principio di continuità cui esso è, nell'insieme, informato.

Regioni (e Province ad autonomia costituzionale) possono infatti, impugnare leggi dello Stato, o di altre Regioni, entro termini che, tutti, vengono fatti decorrere dalla pubblicazione della legge contro la quale il ricorso è rivolto (art. 2 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; artt. 32, secondo comma, e 33 legge 11 marzo 1953, n. 87): dal che si trae logicamente che l'unica ipotesi di impugnazione diretta di leggi statali che sia stata prevista è quella di ricorso proposto nei confronti di leggi nuove, che fossero via via adottate e pubblicate in prosieguo di tempo, essendo del tutto ovvio e, per così dire, scontato, che le leggi anteriori

non potevano tener conto di un decentramento regionale all'epoca sconosciuto al nostro ordinamento.

Per rimuovere dalle materie attribuite alla loro potestà legislativa, e conseguentemente amministrativa, le preesistenti norme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione e dagli statuti costituzionali speciali alla competenza del legislatore nazionale, Regioni (e Province ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali, sino a quel momento vigenti nel rispettivo ambito territoriale. Questa, del resto, è la direzione verso la quale aveva mostrato di voler procedere, proprio nella specifica materia che forma oggetto dell'attuale controversia, la Regione del Trentino-Alto Adige, deliberando il disegno di legge per la « ristrutturazione del Parco nazionale dello Stelvio », peraltro impugnato dallo Stato, con ricorso che questa Corte ebbe poi a dichiarare inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse, essendo frattanto entrata in vigore la legge costituzionale n. 1 del 1971, recante le note modificazioni allo Statuto speciale della Regione.

Ben diversa è la situazione, « per sua natura irripetibile », alla quale avevano riguardo le sentenze nn. 39 del 1971 e 40 del 1972, che ebbero ad ammettere lo spostamento del *dies a quo* per ricorrere dalla data di pubblicazione della legge impugnata a quella (successiva) della prima formazione delle Giunte delle neocostituite regioni di diritto comune, nei confronti di leggi statali, non tanto incidente sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, quanto piuttosto concernenti direttamente e specificamente lo stesso modo di essere di queste, cioè la sfera di autonomia ad esse spettante ed i limiti di ordine generale prestabiliti al suo concreto esplicarsi. Giacché leggi siffatte non sarebbero state suscettibili di deroga da parte delle nuove norme di fonte regionale, conformi a competenza, ma soltanto — in ipotesi — di essere da queste disattese e violate, ove non fosse stato possibile impugnarle per ripristinare la pienezza delle potestà alle Regioni medesime costituzionalmente riconosciute.

In quel caso, considerazioni equitative e, prima ancora, la stessa logica del sistema esigevano che ai nuovi enti regionali fosse dato comunque ingresso alla Corte a tutela di un loro interesse costituzionalmente garantito, che non sarebbe stato altrimenti possibile far valere, attinente al loro *status* e logicamente antecedente e pregiudiziale rispetto a quello — che viene in questione nel presente giudizio — di dettar autonomamente la disciplina delle singole materie di competenza, ovvero di assolvere attraverso organi propri i compiti amministrativi imposti o facoltizzati dalle stesse leggi statali tuttora vigenti, ove e finché non ritengano di dovere sostituirvi le proprie leggi. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 gennaio 1974, n. 17 - Pres. Bonifacio -  
Rel. Capalozza - Cascinari ed altri (n.c.) e Presidente Consiglio dei  
Ministri (sost. avv. gen. Stato Giorgio Azzariti).

**Procedimento penale - Carcerazione preventiva - Nuovo mandato di  
cattura - Limiti ex art. 272 u. c. cod. proc. pen. - Illegittimità.**

*E' illegittimo, per violazione del principio costituzionale di egua-  
glianza, l'art. 272 ultimo comma, del c.p.p., come modificato dalla legge  
1° luglio 1970, n. 406, nella parte in cui non prevede che, entro i limiti  
complessivi di carcerazione preventiva di cui al quinto comma dello  
stesso art. 272, debba o possa essere emesso nuovo mandato di cattura  
di arresto contro l'imputato rinviato a giudizio (1).*

(Omissis). — 1. - Il giudice istruttore del tribunale di Roma, con  
l'ordinanza in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costitu-  
zionale dell'art. 272, ultimo comma, del cod. proc. pen., nel  
testo modificato dalla legge 1° luglio 1970, n. 406, che fa divieto di emet-  
tere un nuovo mandato di cattura o di arresto per lo stesso fatto contro  
l'imputato scarcerato per decorrenza dei termini previsti per la fase  
istruttoria, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, stante la dispa-  
rità di trattamento rispetto all'imputato dello stesso reato o di reato di  
uguale gravità, soggetto a rimanere in carcere per un periodo doppio, in  
dipendenza della circostanza puramente accidentale della maggiore spe-  
ditezza con cui è espletata l'istruttoria.

2. - L'Avvocatura generale dello Stato obietta che il diritto di  
uguaglianza non è vulnerato, in quanto la più lunga carcerazione pre-  
ventiva dell'imputato che non venga scarcerato per il tempestivo depo-  
sito in cancelleria della sentenza di rinvio a giudizio si risolve in un pre-  
giudizio di mero fatto, che non è eliminabile, essendo insito nel vigente  
sistema processuale.

---

(1) Sui problemi posti dal divieto di emettere nuovo mandato di cat-  
tura: BRACCI, *Ancora sulla nuova disciplina della custodia preventiva*, in  
*Arch. pen.*, 1970, I, 369.

Ora il d.l. 11 aprile 1974, n. 99, per il quale è ancora in corso il proce-  
dimento di conversione, ha adeguato la norma ai principi costituzionali



3. - La Corte osserva che, di per sé, la differenziazione dei termini (per la carcerazione nella fase istruttoria e per quella « globale ») non viola l'art. 3 Cost., perchè diversa è la posizione processuale dell'imputato che sia stato scarcerato per decorrenza dei termini, per così dire, primari (art. 272, primo comma, nn. 1 e 2, c.p.p.) e dell'imputato che entro questi termini sia stato rinviato a giudizio: così come, in base ai principi, già enunciati nella sentenza n. 64 del 1970, il legislatore potrebbe introdurre termini distinti in rapporto ai vari gradi del giudizio.

Tuttavia, è irragionevole che, mentre la custodia preventiva è legittimata da « sufficienti indizi di colpevolezza » (art. 252 c.p.p.), i quali ben possono scomparire nel corso dell'istruttoria, debba restare a piede libero proprio colui a carico del quale siano emerse, nell'istruttoria, « sufficienti prove » (art. 374 c.p.p., modificato dall'art. 44 della legge 10 aprile 1951, n. 287).

E non soddisfa l'obiezione che si tratti di un pregiudizio di mero fatto, dappoiché la diseguaglianza non è irrimediabile, ma può essere eliminata col consentire che il termine « globale » sia coperto tanto in unica soluzione ininterrotta (fase istruttoria e fase o fasi successive), tanto in soluzioni separate (il termine base nella fase istruttoria e il raddoppio allorché fase o fasi successive vi siano).

La presente determinazione e la sentenza n. 64 del 1970 di questa Corte, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 375, secondo comma, c.p.p., « nella parte in cui impone o consente l'emissione del provvedimento di cattura dell'imputato anche quando questo sia stato scarcerato a seguito della decorrenza dei termini fissati dall'articolo 272 », non sono affatto in contrasto, perché detta pronunzia attiene a una normativa (precedente al decreto legge 1° maggio 1970, n. 192, convertito nella legge 1° luglio 1970, n. 406), che non prevedeva limiti alla carcerazione preventiva nel periodo successivo alla fase istruttoria, e ravvisava proprio nella mancanza di tali limiti la violazione del precetto costituzionale: presupposto che è stato travolto dalla « novella » del 1970.

Ritiene la Corte che l'accolta soluzione, corretta dal punto di vista costituzionale, in quanto conforme al precetto dell'art. 13 e volta al rispetto dell'art. 3, è, per di più, opportuna quale rafforzato presidio di difesa sociale. — (*Omissis*).

---

indicati dalla Corte, provvedendo che con l'ordinanza di rinvio a giudizio possa essere nuovamente ordinata la cattura dell'imputato, entro ovviamente i limiti complessivi della carcerazione preventiva.



CORTE COSTITUZIONALE, 30 gennaio 1974, n. 18 - Pres. Bonifacio - Rel. De Marco - Fioraso ed altri (n.c.), Pizzamus (avv.ti Longo e Ventura), Soc. Chatillon (avv.ti Santoro Passarelli e Fornario), Soc. Arsenale Triestino San Marco e Soc. Italcantieri (avv. Sadar), Soc. Termomeccanica italiana (avv. Prosperetti) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Carafa).

**Lavoro - Indennità di anzianità - Misura - In relazione alla categoria di appartenenza del lavoratore - Legittimità.**

*Non sono fondate, con riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2120 c.c., terzo comma, nella parte in cui permette alla contrattazione collettiva di stabilire la misura dell'indennità di anzianità in relazione alla categoria di appartenenza del lavoratore (1).*

(Omissis). — 2. - Tali questioni risultano infondate.

L'art. 2120 del c.c., dopo avere stabilito che l'indennità di anzianità deve essere proporzionale agli anni di servizio, ne rimette la determinazione dell'ammontare alla autonomia collettiva e, in mancanza, agli usi o all'equità.

Tale determinazione deve essere fatta in base all'ultima retribuzione, il che non significa che non possa fissarsi in una aliquota di essa. Né la proporzionalità agli anni di servizio importa l'assegnazione ad ogni anno di una identica misura di ultima retribuzione, ben potendosi far variare l'ammontare secondo dati scaglionati, come praticato nei contratti collettivi e ritenuto legittimo dalla giurisprudenza.

La norma poi — fermi i limiti ed i criteri predetti — rimette alla contrattazione collettiva, agli usi e in mancanza al giudice, di differenziare la misura della indennità in relazione alla categoria di appartenenza del lavoratore.

Per quanto attiene alla questione che ci interessa, il fatto che in sede di contrattazione collettiva possa operarsi una diversificazione della misura della indennità secondo l'appartenenza del lavoratore alla categoria degli impiegati o a quella degli operai non implica che la norma, che ciò permette, sia in contrasto con gli artt. 36 e 3 della Costituzione.

---

(1) Sulla natura dell'indennità di anzianità: Corte cost., 27 giugno 1968, n. 75, in *Giur. cost.*, 1968, 1095 con nota di GIUGNI, *Indennità di anzianità*, e Cost. cost., 28 dicembre 1971, n. 204. Sulla distinzione tra operai e impiegati, i dottrina: CORRADO, *Trattato di diritto del lavoro*, 1969, 571 e NAPOLITANO, *Il diritto del lavoro nell'elaborazione giurisprudenziale*, 1968, 190.

Per la pronuncia di illegittimità costituzionale di una disposizione fondata sulla distinzione tra operai e impiegati: Corte cost., 6 luglio 1971, n. 160.

Fermo che per l'art. 36 la retribuzione deve in ogni caso essere sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa, la stessa norma costituzionale fissa il principio che la retribuzione deve essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro.

Ora, se si tiene conto che secondo la giurisprudenza della Corte la indennità di anzianità ha natura e funzione di retribuzione differita, nel senso che essa costituisce parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita al momento della cessazione del rapporto, allo scopo pratico di agevolare al lavoratore il superamento delle difficoltà economiche cui potrà poi venire incontro; se si considera cioè che anche la indennità di anzianità fa parte del trattamento retributivo in senso lato, appare chiaro che la diversificazione di essa ben può essere vista sotto il profilo della valutazione della diversa qualità del lavoro prestato dall'impiegato e dall'operaio. Né vale il dire che tale diversità, essendo già stata presa in considerazione nella determinazione della retribuzione prestata nel corso del rapporto di lavoro, non può porsi a base di una ulteriore differenziazione per quanto attiene all'ammontare della indennità di anzianità, giacché entrambe le parti del trattamento retributivo sono in funzione della prestazione di lavoro, e quindi della qualità di tale prestazione.

Il rinvio alla contrattazione collettiva della determinazione della misura della indennità di anzianità è costituzionalmente legittima e non importa violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto permette che le associazioni professionali tengano conto della diversità delle categorie, alle quali corrispondono, come si è detto, prestazioni qualitativamente diverse; tanto più che proprio in relazione alle diverse categorie può prospettarsi in modo diverso la misura dell'esigenza del differimento di una parte della retribuzione; e sono appunto le associazioni professionali che, in base ai dati della esperienza, possono fare una rilevazione della possibilità di reinserimento dei rispettivi lavoratori nel campo del lavoro, anche con riferimento allo sviluppo della politica da esse perseguita al riguardo, e quantificare, secondo le varie situazioni ed esigenze, la misura della retribuzione differita.

Quanto alla questione relativa all'indennità di anzianità nel caso di lavoratore che nel corso del rapporto passi da una categoria all'altra, il contrasto della giurisprudenza — se cioè l'art. 2120, riferendosi all'ultima categoria, imponga di dare, nella ipotesi predetta, la indennità come se si fosse stati sempre impiegati, ovvero consenta, nel calcolo della indennità, di fissare una data aliquota per gli anni di operaio ed una diversa per gli anni di impiegati — non involge questione di legittimità costituzionale, bensì di interpretazione della legge ordinaria.

Posto quanto sopra si è detto, entrambe le interpretazioni risulterebbero costituzionalmente legittime. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 gennaio 1974, n. 19 - Pres. Bonifacio - Rel. Gionfrida - Ceccardi ed altro (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).

**Misure di sicurezza - Sistema di applicazione - In riferimento a fatto-reato e in base alla valutazione dei precedenti penali e dell'indole del nuovo reato - Legittimità.**

*Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 102, 103, 105, 109 e 204 commi primo e secondo, 216 nn. 1 e 2 e 217 del c.p. che prevedono il sistema dell'applicazione delle misure amministrative di sicurezza rispetto a fatti costituenti reato e punibili con una pena e che sanciscono il sistema di automatica irrogazione delle misure di sicurezza sulla base della sola valutazione dei precedenti penali e dell'indole del nuovo reato (1).*

(Omissis). — 2. - La prima questione — prespettata con identità di argomentazioni in entrambe le ordinanze di rinvio — investe la legittimità costituzionale degli artt. 102, 103, 105, 109, 204, 216, nn. 1 e 2, e 217 del c.p.; e, cioè, dell'intero sistema di irrogazione automatica della misura di sicurezza (dell'assegnazione o colonia od a casa di lavoro), per effetto della dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato.

La questione è triplicemente articolata: in correlazione ai tre distinti parametri di costituzionalità — artt. 25, 27, 3 della Costituzione — di cui, come in narrativa detto, è assunta violazione.

3 - Sotto il primo profilo — che riflette il contrasto con l'art. 25 della Costituzione — deduce, in particolare, il giudice *a quo*, che l'interpretazione coordinata dei comuni secondo e terzo della norma indicata porterebbe ad « escludere, ove si voglia conservare concreta efficacia al divieto di emanare leggi retroattive, che un fatto costituente reato possa mai dar luogo a misure di sicurezza oltre che a pena ».

Non essendo, invero, tali misure, assistite dalla garanzia della retroattività (ex art. 25, comma terzo) si rischierebbe, — in ipotesi di ritenuta loro applicazione a fatti costituenti reato — di vanificare l'esigenza di anteriorità delle pene al fatto-reato (di cui al precedente comma della stessa norma); in quanto resterebbe in concreto possibile al legislatore, attraverso un mero « cambio di etichetta », introdurre, con effetto retroattivo, vere e proprie pene con il *nomen iuris* di misure di sicurezza.

---

(1) Sui problemi di costituzionalità delle misure di sicurezza: ESPOSITO, *Irretroattività e « legalità » delle pene nella nuova Costituzione*, in *Studi in onore di Carnelutti*, 1950, IV, 513; CARACCIOLI, *Le misure di sicurezza nella Costituzione*, 1970, 99.

Sulla costituzionalità della presunzione di pericolosità: Corte cost., 28 novembre 1972, n. 168, in questa *Rassegna*, 1973, I, 40.

Ad evitare, appunto, tale inconveniente — sempre secondo il giudice *a quo* — dovrebbe considerarsi voluta dal costituente la limitazione (implicita nel sistema dell'art. 25 della Costituzione) della applicazione delle misure di sicurezza « alle sole situazioni (ad esempio, di non imputabilità), nelle quali non può procedersi ad irrogazione di pena ».

Da ciò, quindi, l'illegittimità delle misure — come quelle denunciate nella specie — la cui applicazione è, invece, prevista in relazione a fatti-reato, cumulativamente alle pene per i fatti stessi stabilite.

La questione non è fondata.

Dipartendosi da premesse palesemente erronee — quali la ritenuta retroattività delle misure di sicurezza (che deve, invece, negarsi attesa la correlazione di tali misure alla pericolosità, che è situazione, per sua natura, attuale) ed, inoltre, l'affermata intercambiabilità tra misura di sicurezza e pena (che non trova, invece, riscontro nella realtà del sistema costituzionale, che assegna a detti istituti diversa struttura e funzione) — perviene, infatti, il giudice *a quo* a sospettare di incostituzionalità l'intero sistema delle misure di sicurezza quale risulta dal codice penale; ove presupposto e condizione della loro applicazione è (salvo l'eccezione dei s.d. quasi-reati) proprio la commissione di un fatto-reato (sia pure integrata dall'ulteriore requisito della pericolosità).

Ora, tale conclusione — a prescindere dalla evidenziata erroneità delle premesse che la sorreggono — è senz'altro contraddetta dal dato storico (non revocabile in dubbio) del riferimento della Costituzione proprio al sistema esistente al momento della sua entrata in vigore. L'art. 25 citato sostanzialmente, infatti, ricalca le disposizioni del codice penale sui principi di legalità e irretroattività: rispettivamente, gli artt. 1 e 2, per la pena e 199 c.p., per la misura di sicurezza.

Vi ha, poi, d'altra parte, l'ulteriore considerazione *a contrario* che, se, per ipotesi, esatte fossero le illazioni del giudice *a quo* circa l'asserita possibilità per il legislatore di introdurre pene sotto le mentite spoglie di misure di sicurezza — il rimedio, avverso tale situazione, dovrebbe essere, allora, quello di precludere l'applicazione delle misure di sicurezza non soltanto rispetto a fatti-reato ma anche — ed, anzi, *a fortiori* — rispetto a fatti non costituenti reato. In relazione ai quali ultimi — in caso di applicazione di misura di sicurezza, recchiudente, nella sostanza una pena — risulterebbe, addirittura, violato il principio di legalità (*nullum crimen sine lege*).

4. - Anche l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 27 della Costituzione, non ha fondamento.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che l'art. 27 citato « si riferisce soltanto alla pena e non considera le misure di sicurezza, proprio perché (queste) *ex se* tendono ad un risultato che eguaglia quella riedu-

cazione, cui deve mirare la pena » (sentenze n. 168 del 1972 e n. 68 del 1967).

5. - Infine — sempre in ordine alla prima questione — deve pure escludersi, sotto il terzo ed ultimo dei considerati profili, che sussista il prospettato contrasto degli articoli del codice penale sopra indicati con l'art. 3 della Costituzione.

Il fatto che la qualificazione soggettiva (di delinquente abituale o professionale) e la correlata applicazione della misura di sicurezza (della assegnazione a colonia agricola o casa di lavoro) conseguano automaticamente alla condanna « sulla base della sola valutazione dei precedenti penali e dell'indole del nuovo reato e non anche dell'oggettiva gravità di questo », non determina, invero, alcuna disparità di trattamento tra soggetti.

Nell'ambito della discrezionalità consentitagli, ha ritenuto, infatti, il legislatore di attribuire generalizzata significazione — al fine della prevenzione criminale — agli elementi, appunto, dei precedenti penali e dell'indole del nuovo reato.

Sono questi, pertanto, i dati da apprezzare: i quali, ove tra loro si combinino in modo uniforme, sono suscettibili *ex se* (indipendentemente dalla valutazione di ogni altro dato od elemento, che resta, perciò, assorbita) di individuare (sotto il profilo della pericolosità, che qui ne interessa) una obiettiva uniformità di situazioni.

Tale uniforme significazione di pericolosità, appunto, poi giustifica — in relazione alle situazioni medesime — la previsione di una identica regola di giudizio per l'irrogazione della misura di sicurezza: non certo in contrasto con il principio di uguaglianza, bensì al fine proprio di farne applicazione.

6. - Nella prima delle due ordinanze di rinvio è, poi, anche prospettato il dubbio circa la compatibilità — con i principi di cui agli articoli 3, 13, 102 e 112 della Costituzione —, degli art. 208 c.p. e 647 c.p.p. (disciplinanti il riesame della pericolosità) e, correlativamente degli artt. 642 e 646 c.p.p., nelle parti in cui prevedono che resti sospesa la efficacia del decreto di revoca di una misura di sicurezza, per effetto del ricorso proposto dal p.m. o, comunque, fino all'integrale decorso del termine stabilito per la proposizione del ricorso stesso.

Nei termini delineati, le questioni così sollevate, nel corso di un processo in cui il giudice deve ancora decidere della applicazione della misura di sicurezza, risultano, evidentemente, inammissibili, per palese difetto di rilevanza.

In quanto appunto trattasi di questioni aventi attinenza a fasi ulteriori del procedimento e condizionate a specifiche situazioni allo stato meramente ipotizzabili e non, quindi, attuali. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 30 gennaio 1974, n. 20 - Pres. Bonifacio - Rel. Reale - Pavanello ed altri (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Giorgio Azzariti).**

**Reato - Vilipendio dell'ordine giudiziario - Questione di costituzionalità - Prima dell'autorizzazione a procedere - Inammissibilità.**

**Reato - Vilipendio del Governo, dell'ordine giudiziario, delle forze armate - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

*È inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 290, primo comma, c.p., sollevata prima che il Ministro di Grazia e Giustizia abbia concesso l'autorizzazione a procedere (1).*

*Non sono fondate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 21 primo comma e 25, secondo comma, della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 290 del c.p., nella parte in cui prevede il reato di vilipendio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate dello Stato (2).*

(Omissis). — 2. - La Corte d'assise di Bari ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 313, terzo comma, del c.p., nella parte in cui subordina all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, anziché del Consiglio superiore della magistratura, l'esercizio dell'azione penale per il reato di vilipendio dell'Ordine giudiziario. In riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, si prospetta il dubbio che tale istituto possa costituire una arbitraria ingerenza del potere esecutivo nell'esercizio della funzione giurisdizionale, violando l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Peraltro, avendo già con sentenza n. 142 del 1973 questa Corte dichiarata non fondata la questione e non essendo stato addotto alcun motivo nuovo che possa indurre a modificare la precedente pronunzia, deve dichiararsi la manifesta infondatezza della questione predetta.

---

(1) La Corte ha fatto applicazione dei principi più volte enunciati in tema di rilevanza.

(2) Sui limiti della libertà di manifestazione del pensiero v. Corte cost., 27 febbraio 1973, n. 16, in questa *Rassegna*, 1973, I, 318. In particolare, rispetto ai reati di vilipendio: BOGNETTI, *Vilipendio del governo e principi costituzionali di libertà di espressione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1960, 950;; PECORARO ALBANI, *In tema di eccitamento al dispregio delle istituzioni e libertà di manifestare il proprio pensiero* e LOMBARDI, « *Fedeltà qualificata* » e limiti modali alla libertà di manifestazione del pensiero (problemi e prospettive), in *Giur. cost.*, 1966, 1217 e 1220.

3. - Ciò premesso la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 290, primo comma, del c.p., nella parte in cui prevede il reato di vilipendio dell'Ordine giudiziario, sollevata, in riferimento all'art. 21, primo comma, Cost., dal giudice istruttore del tribunale di Milano con l'ordinanza del 18 novembre 1971, deve dichiararsi inammissibile. Essa appare manifestamente irrilevante nel giudizio di merito in corso, atteso che nella specie risulta dalla stessa ordinanza non essere stata concessa l'autorizzazione a procedere, di cui all'art. 313, terzo comma, del c.p., norma la cui legittimità costituzionale è stata riaffermata nel precedente paragrafo.

Invero, la predetta autorizzazione va configurata come un presupposto la cui mancanza impedisce che l'azione penale possa validamente essere iniziata o proseguita, e preclude in modo assoluto al giudice qualsiasi indagine e pronuncia di merito (sent. n. 17 del 1973). La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 290 non potrebbe avere, quindi, alcuna incidenza sulla decisione riservata al giudice *a quo*.

4. - Nel merito, la Corte d'assise di Bari, ha denunziato, in riferimento all'art. 21, primo comma, Cost., l'art. 290 c.p., nella parte in cui prevede il reato di vilipendio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate dello Stato. Analoga questione è stata sollevata dalla Corte d'assise di Venezia, limitatamente al vilipendio delle Forze Armate. E, secondo le due ordinanze, sul riflesso che il precetto costituzionale riconoscerebbe testualmente come unico limite della libertà di manifestazione del pensiero soltanto il buon costume, ovvero che il prestigio delle entità sopra richiamate non possa in ogni caso inquadarsi tra i beni degni di tutela e rilievo costituzionale o, comunque, assumere valore pari ai diritti inviolabili della personalità, così da integrarne un giustificato limite. Nelle ordinanze predette si prospettano, inoltre, le ulteriori questioni se l'art. 290 c.p. contrasti con artt. 25, secondo comma, e 3, primo comma, Cost.; ciò sull'assunto che l'incompleta e troppo generica indicazione della fattispecie penale possa rendere difficile distinguere tra facoltà di critica e manifestazione vilipendiosa e tradursi, quindi, sul piano pratico, in una molteplicità d'interpretazioni giurisprudenziali ed in una disparità di trattamento tra i soggetti, derivandone in definitiva un'ingiusta incriminazione soprattutto di chi, per scarsa educazione, mancanza di cultura o incapacità espressiva, non riesca a controllarsi nella manifestazione del pensiero.

Le questioni non sono fondate sotto alcun profilo.

5. - Circa la censura d'incostituzionalità relativa all'art. 21, primo comma, Cost., questa Corte ha più volte ribadito che la tutela del buon costume non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del



pensiero, sussistendo invece altri limiti — impliciti — dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione (sentenze nn. 19 del 1962; 25 del 1965; 87 e 100 del 1966; 199 del 1972; 15, 16 e 133 del 1973), di guisa che, in tal caso, l'indagine va rivolta all'individuazione del bene protetto dalla norma impugnata ed all'accertamento se esso sia o meno considerato dalla Costituzione in grado tale da giustificare una disciplina che in qualche misura possa apparire limitativa della fondamentale libertà in argomento.

Orbene, la Corte ritiene doversi affermare che fra i beni costituzionalmente rilevanti, va annoverato il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate in vista dell'essenzialità dei compiti loro affidati. Ne deriva la necessità che di tali istituti sia garantito il generale rispetto anche perché non resti pregiudicato l'espletamento dei compiti predetti.

In riferimento poi alla particolare censura delineata nell'ordinanza della Corte d'assise di Venezia non può certo negarsi fondamento alla tutela delle Forze Armate. Basta osservare che per una serie di espliciti precetti la loro organizzazione è preordinata, al di fuori di qualificazioni politiche, alla difesa della Patria, mediante il concorso dei cittadini, chiamati all'adempimento di un dovere che la Costituzione, significativamente, qualifica sacro (art. 52).

Non si esclude, peraltro, che in regime democratico siano consentite critiche, con forme ed espressioni anche severe, alle istituzioni vigenti e tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto quello funzionale (al caso attraverso le persone e gli organi che ne sono esponenti); anzi tali critiche possono valere ad assicurare, in una libera dialettica di idee, il loro adeguamento ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale (sent. n. 199 del 1972) in ordine ad antiche o nuove istanze.

Ma non impedisce tale libertà di critica la previsione, come reato, della condotta vilipendiosa ipotizzata nell'art. 290 c.p., in una o più delle svariate forme che essa può assumere.

Secondo la comune accezione del termine, il vilipendio consiste nel tenere a vile, nel ricusare qualsiasi valore etico o sociale o politico alla entità contro cui la manifestazione è diretta sì da negarle ogni prestigio, rispetto, fiducia, in modo idoneo a indurre i destinatari della manifestazione (si consideri che per il delitto di cui all'art. 290 è richiesto l'elemento della pubblicità quale definito nell'art. 266, quarto comma) al disprezzo delle istituzioni o addirittura ad ingiustificate disobbedienze. Ciò con evidente e inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico-sociale, quale è previsto e disciplinato dalla Costituzione vigente. Il che, per le ragioni sopraccennate, non esclude che si possa, ma con ben diverse manifestazioni di pensiero, propugnarne i mutamenti che si ritengono necessari.



Pertanto la disposizione impugnata, così interpretata, non contrasta con il precetto dell'art. 21 della Costituzione.

6. - Le ulteriori censure ex art. 25 e 3 Cost. pongono il dubbio se la normativa dell'art. 290 consenta di distinguere in concreto la critica lecita dalla condotta vilipendiosa.

Ma ovviamente ciò spetta al giudice chiamato ad applicare la norma, mentre la Corte non può non ritenere sufficiente, ai sensi dell'art. 25, la specificazione legislativa ancorata al concetto — sopra richiamato — di vilipendio, trattandosi di reato a forma cosiddetta libera, categoria la cui legittimità costituzionale è stata più volte riconosciuta in decisioni di questa Corte.

Questa Corte ha più volte affermato, infatti, che non si viola il principio di legalità e d'uguaglianza quando si ricorre per l'individuazione del fatto costituente reato a concetti diffusi e generalmente compresi dalla collettività in cui il giudice opera (sent. n. 133 del 1973 e n. 125 del 1971).

Il che — con riguardo a specifica censura delle ordinanze — vale anche ad escludere che la norma impugnata risulti applicabile solo in danno di persone meno colte o più sprovvedute. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

I

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 12 dicembre 1972, nelle cause riunite 21-24/72 - Pres. Lecourt - Rel. Kutscher - *Avv. gen. Mayras* (conf.) - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven dell'Aia nelle cause International Fruit Company ed altri (avv. ter Kuile) c. Produktschap voor Groenten en Fruit - Interv.: Commissione delle Comunità europee (ag. Fischer) e Governo olandese (ag. Schiff).

**Comunità europee - Normativa comunitaria - Incompatibilità con norme di diritto internazionale - Motivo di invalidità - Limiti.**  
(Trattato CEE, art. 177).

**Comunità europee - G.A.T.T. - Poteri relativi alla politica tariffaria e commerciale - Trasferimento dagli Stati membri alla Comunità economica europea - Conseguenze.**  
(Trattato CEE, artt. 110, 111, 113 e 114; G.A.T.T.).

**Comunità europee - G.A.T.T. - Diritti soggettivi dei singoli - Esclusione.**  
(G.A.T.T., artt. XI, XIX, XXII, n. 2, e XXIII).

*Perché la incompatibilità con una norma di diritto internazionale possa costituire motivo di invalidità di un atto comunitario occorre che la norma di diritto internazionale sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini il diritto di farla valere in giudizio (1).*

*Le disposizioni del General Agreement on Tariffs and Trade (G.A.T.T.) sono vincolanti per la Comunità economica europea in tutti i casi in cui, in forza al trattato C.E.E., la Comunità ha assunto i poteri già spettanti agli Stati membri nell'ambito di applicazione del G.A.T.T. (2).*

*Le norme del G.A.T.T. non attribuiscono ai singoli il diritto di farle valere in giudizio (3).*

---

(1-5) Le sentenze si riferiscono, rispettivamente, all'art. XI ed all'articolo II dell'accordo G.A.T.T., ma la motivazione rende evidente la più generale portata dell'affermazione di principio, giustificata infatti da una valutazione dell'efficacia dell'Accordo nel suo complesso.

Delle due sentenze, pubblicate *in extenso* in *Foro it.*, 1973, IV, 67 e 1974, IV, 33 (v. pure, per la prima, *Dir. scambi intern.*, 1973, 271, con nota

## II

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 24 ottobre 1973, nella causa 9/73 - Pres. Lecourt - Rel. Mertens De Wilmars - Avv. gen. Roemer (conf.) - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Baden-Württemberg sulla causa Carl Schlüter (avv. Ehle) c. Hauptzollamt Lörrach - Interv.: Commissione delle Comunità europee (ag. Gillsdorf) e Governo tedesco (ag. Serdel).

Comunità europee - Normativa comunitaria - Incompatibilità con norme di diritto internazionale - Motivo di invalidità - Limiti. (Trattato CEE, art. 177).

Comunità europee - G.A.T.T. - Diritti soggettivi dei singoli - Esclusione. (G.A.T.T., artt. II e XXVIII).

*La validità, ai sensi dell'art. 177 del trattato C.E.E., degli atti delle istituzioni comunitarie può essere influenzata da una norma di diritto internazionale soltanto qualora detta norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza (4).*

*Le norme del G.A.T.T. non attribuiscono ai singoli il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza (5).*

contraria di DEL VECCHIO), si ritiene utile riprodurre le parti concernenti la efficacia delle clausole del G.A.T.T., per l'interesse che la questione assume, nel nostro ordinamento, in relazione al differente indirizzo adottato dalla Corte di cassazione.

Come è noto, la Corte suprema aveva affermato, con la sentenza 6 luglio 1968, n. 2293, che all'art. III, n. 2 del G.A.T.T., divenuta norma interna per effetto della legge 5 aprile 1950, n. 295, doveva attribuirsi efficacia vincolante per lo Stato nei confronti dei singoli, sì che « ogni qualvolta con una norma giuridica interna viene disposto un trattamento tributario nei confronti dei prodotti nazionali, tale trattamento si estende automaticamente ai prodotti importati nel territorio dello Stato italiano dagli Stati partecipanti all'accordo G.A.T.T. » (Foro it., 1968, I, 2462, con nota di MONDINI; Dir. scambi intern., 1968, 504, con nota di PASTINE, Giust. civ., 1968, I, 1571; Foro pad., 1968, I, 622).

Tali affermazioni di principio venivano peraltro sostanzialmente ridimensionate dalle sezioni unite della Corte di cassazione, che con varie sentenze negavano l'automatismo della estensione, ai prodotti importati dai Paesi aderenti al G.A.T.T., del trattamento tributario disposto nei confronti dei prodotti nazionali, e precisavano che la parità di trattamento tributario prevista dal G.A.T.T. va intesa non rispetto ad ogni singolo tributo, ma al « complessivo carico fiscale » che colpisce un determinato prodotto. (Cass., sez. un., 8 giugno 1972, n. 1773, Foro it., 1972, I, 1963, con nota di GAGLIARDI; 8 giugno 1972, n. 1771, ibidem, 3119, Giust. civ., 1972, I, 1808, e Dir. scambi intern., 1972, 249; 17 aprile 1972, n. 1196, Dir. prat. tribu., 1972,

## I

(*Omissis*). — *Sulla prima questione.*

Le attrici nelle cause principali osservano che la presente questione va considerata in una prospettiva diversa da quella in cui l'ha posta il giudice nazionale. Il G.A.T.T. ricade sotto l'art. 234, primo comma, del trattato C.E.E., a norma del quale « le disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse — anteriormente all'entrata in vigore del trattato stesso — tra

II, 736, con nota di MURATORI, e *Giust. civ.*, 1972, I, 1593; v. pure Cass., sez. un., 8 giugno 1972, n. 1772, 22 marzo 1972, n. 867, *Giust. civ.*, 1972, I, 1595; da ultimo, in argomento, cfr. Cass., sez. un., 21 maggio 1973, n. 1455, *Foro it.*, 1973, I, 1445, con nota di TIZZANO).

Le Sezioni unite confermavano invece il carattere *self-executing* delle norme del G.A.T.T., la loro diretta ed immediata efficacia, cioè, e la loro idoneità ad attribuire diritti soggettivi ai singoli, pur dando atto, in espressa aderenza a quanto in argomento sostenuto dalla difesa dell'Amministrazione finanziaria, che « l'ordine di esecuzione, seppure necessario, non sempre è sufficiente a quello scopo (quello, cioè, di recepire le disposizioni di un trattato internazionale, nel loro formale e sostanziale contenuto normativo, senza ulteriore specifica attività legislativa, nell'ordinamento interno), giacché occorre, invece, che la stessa Convenzione contenga elementi specifici dai quali si possano ricavare norme complete, non essendo concepibile l'immissione, nell'ordinamento, di norme delle quali non sia determinabile il preciso contenuto, ed essendo anche chiaro che quella determinazione, quando non possa attuarsi attraverso i soli strumenti ermeneutici ma presupponga un'opera di produzione giuridica, non potrebbe essere rimessa all'interprete ».

È appunto a proposito della efficacia delle norme del G.A.T.T. rispetto ai singoli, quindi, che si evidenzia il contrasto della soluzione affermata dalla Corte di cassazione con quella adottata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Non è il caso, in questa sede, di ricordare le molteplici argomentazioni, riassunte nelle decisioni delle Sezioni unite, con le quali la difesa della Amministrazione ha sempre contestato la proponibilità stessa, per difetto assoluto di giurisdizione, delle domande fondate sulle clausole del G.A.T.T., su norme, cioè, dalle quali si è contestato che possano derivare situazioni di diritto soggettivo per i singoli, suscettibili, in quanto tali, di tutela giurisdizionale.

È auspicabile, comunque, che le Sezioni unite della Corte di cassazione, anche di recente nuovamente investite della questione, prendano in considerazione le gravi conseguenze della segnalata divergenza di vedute, rilevabile del resto, come risulta dalle conclusioni presentate dall'avvocato gen. Mayras nelle cause 21-24/72, anche rispetto alle giurisdizioni degli altri Stati membri delle Comunità europee.

Non occorre certo sottolineare, invero, gli inconvenienti che derivano dal considerare le norme del G.A.T.T., idonee, solo nel nostro ordinamento, ad attribuire ai singoli diritti soggettivi, dal consentire cioè, in concreto, che solo nei confronti dello Stato italiano, e non degli altri Stati membri, possa pretendersi la restituzione di somme corrisposte per

uno o più Stati membri, da una parte, e uno o più Stati terzi, dall'altra ». Di conseguenza, le istituzioni comunitarie non hanno il potere di adottare atti che influiscano sui diritti e sugli obblighi derivanti dal G.A.T.T. Atti del genere sono incompatibili col suddetto art. 234 e viziati da incompetenza; i singoli interessati possono chiedere ch'essi vengano disapplicati.

*Il governo olandese ritiene che la validità degli atti delle istituzioni comunitarie debba essere accertata, in generale, in base alle norme del diritto comunitario, ivi compreso l'art. 234 del trattato C.E.E. Questo articolo va interpretato nel senso che le suddette istituzioni non possono influire in alcun modo sui diritti ed obblighi derivanti da accordi*

---

diritti e tributi dovuti in base a provvedimenti di diritto interno per ipotesi incompatibili con le clausole del G.A.T.T.; e l'assurdità di un differente criterio di valutazione nell'ambito comunitario risulta ancora più evidente quando si consideri il presupposto stesso delle pronunce della Corte di giustizia, il fatto cioè che la Comunità è subentrata ai singoli Stati membri nell'ambito dell'applicazione del G.A.T.T., le cui disposizioni sono per questo motivo vincolanti per la Comunità.

Del resto, le stesse considerazioni svolte dall'avv. gen. Mayras a proposito delle sentenze 6 luglio 1968, n. 2293 e 8 giugno 1972, n. 1773 della Corte di cassazione evidenziano, in effetti, la sostanziale rilevanza del contrasto di soluzioni, sia perché nessuna integrazione o precisazione delle norme dell'Accordo contiene la legge di ratifica, che possa aver mutato la loro portata solo programmatica (ed è ovvio, oltretutto, che anche gli altri Stati aderenti hanno con analoghe forme provveduto alla ratifica dell'Accordo), sia in quanto al principio della reciprocità, che condiziona l'efficacia dell'Accordo negli stessi rapporti internazionali, esclude *a priori* che alle norme dell'Accordo possa essere attribuita, nel nostro ordinamento, una efficacia diversa da quella riconosciuta negli ordinamenti degli altri Stati aderenti; né può non essere considerato che se per effetto della sola ratifica dovessero le norme dell'Accordo ritenersi suscettibili di diretta ed immediata applicazione, nel senso affermato dalla Corte di cassazione, dovrebbe di conseguenza ritenersi, dato che la ratifica (o l'accettazione) costituisce requisito di efficacia dell'accordo e che senza la ratifica lo Stato italiano non sarebbe vincolato nemmeno nei rapporti internazionali, che la Comunità economica europea, in quanto subentrata nei poteri e negli obblighi dei singoli Stati membri, avrebbe poteri diversi, per quanto concerne lo Stato italiano, da quelli che potrebbe invece esercitare quale « *avente causa* » degli altri Stati membri; con l'ulteriore conseguenza, perciò, che gli stessi regolamenti riconosciuti legittimi con le due sentenze in rassegna dovrebbero essere dichiarati invece invalidi, per quanto concerne i cittadini italiani, perché incompatibili con i diritti soggettivi che in favore di tali cittadini sarebbero secondo la Corte di cassazione derivati, per effetto della sola legge di ratifica, dalle norme del G.A.T.T.: conclusione evidentemente inaccettabile, e che non potrebbe tuttavia evitarsi in ragione della sola rilevanza « *interna* » della legge di ratifica (e quindi in base alla prevalenza, comunque, della normativa comunitaria), proprio perché il vincolo dello Stato, quel vincolo cioè nel quale è subentrata la Comunità, deriva appunto dalla legge di ratifica, senza la quale, come si è accennato,

internazionali. Qualora due norme giuridiche, l'una contenuta in un atto comunitario e l'altra in un accordo internazionale, abbiano efficacia diretta in uno Stato membro e siano fra loro incompatibili, si avrà in concreto un conflitto di diritto o di obblighi. La prima questione va quindi risolta positivamente.

Secondo gli artt. 65 e 66 della Costituzione dei Paesi Bassi, le norme di diritto internazionale hanno, in determinate circostanze, efficacia di-

lo Stato italiano non sarebbe impegnato nemmeno nei rapporti internazionali.

Deve in definitiva escludersi, quindi, che alle norme del G.A.T.T. possa attribuirsi, nell'ordinamento interno, un'efficacia diversa da quella ad esse riconosciuta nell'ambito comunitario; e l'assurdità stessa delle conseguenze cui condurrebbe una differente soluzione induce a ritenere necessaria una verifica, quantomeno, della tesi secondo cui le norme del G.A.T.T. attribuirebbero ai cittadini italiani, e solo ai cittadini italiani, « il diritto di esigere giudizialmente l'osservanza ».

Quanto alla efficacia delle norme del G.A.T.T. nei confronti dei singoli appare utile riprodurre, nella parte relativa alla questione, anche le conclusioni degli avv. gen. Roemer e Mayras.

Di seguito, si trascrive, inoltre, parte della memoria depositata dalla difesa dell'Amministrazione nelle cause definite con la citata sentenza della Corte di cassazione, nella quale la questione di principio, del tutto analoga a quella decisa dalla Corte di giustizia, venne esaminata anche con riguardo ai precedenti storici dell'Accordo e con particolare riferimento al contenuto programmatico, e non precettivo, delle norme in discussione (A.M.).

*Conclusioni presentate dall'avv. gen. Mayras nella causa 21-24/1972.*

(*Omissis*). — Altro presupposto per dichiarare in via pregiudiziale che detti regolamenti non sono validi perché in contrasto con disposizioni di diritto internazionale convenzionale che non fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario è il fatto che gli attori nella causa di merito invochino dette disposizioni in quanto essi ne possono trarre diritti soggettivi. In altri termini, queste disposizioni dovrebbero avere *efficacia immediata* nella Comunità.

L'unità e, direi, la stessa esistenza del diritto comunitario implicano che solo questa Corte può stabilire in modo giuridicamente vincolante se un accordo che vincola la Comunità e il complesso degli Stati membri, sia o meno direttamente applicabile nel territorio della Comunità, e, in caso affermativo, se un atto emanante da una istituzione comunitaria sia o meno conforme alla convenzione stipulata con uno Stato terzo.

Il principio dell'efficacia immediata è sempre stato ribadito dalla vostra giurisprudenza, basilari sono le sentenze 5 febbraio 1963, causa 26-62 Van Gend & Loos del 15 luglio 1964, causa 6-64, Costa contro Enel e 16 giugno 1966, causa 57-65, Lütticke, ed è corroborato dalla prassi legislativa della Comunità. L'applicazione del principio ai rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno implica che esso valga anche per i rapporti tra diritto internazionale e diritto comunitario.

Per decidere se un atto internazionale abbia efficacia immediata, non basta prendere in considerazione questo atto nel suo complesso, si deve

retta e prevalgono sulle norme di diritto interno. Di conseguenza, il giudice olandese che si trovi di fronte ad un conflitto tra un atto comunitario e un accordo internazionale deve decidere quale sia, fra le due, la norma da applicare al caso sottopostogli, nonché definirne la portata. La Corte è competente a pronunziarsi qualora, in tale ipotesi, il giudice nazionale le sottoponga il problema della validità dell'atto comunitario; altrimenti, i giudici dei vari Stati membri potrebbero emettere giudizi divergenti circa la validità o la portata del diritto comunitario.

effettuare un'indagine anche nella sfera delle disposizioni specifiche di cui s'invoca la violazione, tanto è vero che particolarmente i trattati internazionali possono contenere sia disposizioni direttamente applicabili, sia disposizioni che non lo sono.

D'altro canto l'ammissione dell'efficacia immediata non può essere la conseguenza di un'alternativa. Tutte le disposizioni di un trattato vincolano gli Stati o altre persone giuridiche di diritto internazionale che lo hanno stipulato e devono quindi venir rispettate dai contraenti, salva restando la possibilità di ricorso ai mezzi di coercizione. È pacifico il carattere vincolante di tutte le disposizioni di un trattato internazionale, tuttavia resta da stabilire se alcune disposizioni di un trattato possono avere efficacia immediata nell'ordinamento giuridico sia dello Stato, sia della Comunità.

Si deve dunque risolvere questo problema interpretativo ricorrendo a vari procedimenti di tecnica giuridica:

- analisi della norma di cui trattasi;
- esame della sistematica generale del trattato;
- scopo della disposizione di cui trattasi sotto il profilo della finalità globale dell'atto;
- infine, situazione alla quale le parti contraenti hanno deciso di applicare la disciplina del trattato.

Questo esame dovrà essere condotto sull'art. XI del G.A.T.T., ma si devono prima illustrare i rapporti fra questo accordo e la Comunità economica europea.

Ritornando alla questione fondamentale deferita dal giudice olandese, si deve ricordare che l'espressione « validità », ai sensi dell'art. 177 del trattato di Roma, va intesa non solo come validità degli atti delle istituzioni comunitarie vista alla luce del trattato e del diritto comunitario che da esso deriva, ma anche come validità di detti atti considerata alla luce di un diritto internazionale diverso dal diritto comunitario, purché beninteso la disposizione di diritto internazionale invocata vincoli la Comunità ed abbia efficacia immediata nell'ambito del suo ordinamento giuridico.

### III) *L'accordo generale tariffario vincola la Comunità? Le disposizioni dell'art. XI di questo accordo hanno efficacia immediata nella Comunità?*

L'accordo generale tariffario denuncia nel preambolo la sua finalità, cioè la riduzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi nonché l'eliminazione delle discriminazioni nel settore del commercio internazionale, il che implica che vengano eliminate le restrizioni quantitative espressamente contemplate dall'art. XI.

Stipulato all'inizio da otto Stati, tra i quali il Belgio, la Francia, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi, il trattato è stato suggellato da un protocollo



La *Commissione* comincia col delineare la storia dei rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, da un lato, e il G.A.T.T., dall'altro, e col presentare gli elementi essenziali del sistema istituito dall'accordo. Essa considera, fra l'altro quanto segue:

Il G.A.T.T. è stato concluso da tutti gli Stati membri e da numerosi paesi terzi prima dell'entrata in vigore del trattato C.E.E. Fino a questo momento esso non è ancora ufficialmente in vigore, ma le sue disposizioni vengono provvisoriamente applicate dalle parti contraenti. Lungi dal considerare tale accordo incompatibile col trattato — nel qual

---

datato 30 ottobre 1947 in virtù del quale le parti contraenti si impegnavano ad applicare in via provvisoria dal 1° gennaio 1948:

— le parti I e III dell'accordo generale;

— e la parte II dello stesso accordo nella quale si trova l'art. XI, nei limiti in cui però tale applicazione fosse compatibile con le leggi vigenti.

L'Italia ha aderito al G.A.T.T. dal 30 maggio 1950 in virtù del protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949. La Repubblica federale di Germania ha aderito dal 1° ottobre 1951 in forza del protocollo di Torquay del 21 aprile dello stesso anno.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Roma, i sei Stati membri che hanno stipulato il trattato C.E.E. erano già vincolati dal G.A.T.T. in forza vuoi del protocollo d'applicazione provvisorio, vuoi dei protocolli di accessione.

È logico chiedersi in quale considerazione si siano tenuti gli impegni che gli Stati avevano assunto nell'ambito dell'accordo generale una volta costituita la Comunità.

La risposta viene dal 1° comma dell'art. 234 del trattato di Roma che recita: « Le disposizioni del presente trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra ». Su questa norma le attrici hanno tentato di fondare la censura di invalidità mossa ai regolamenti della Commissione. Tale disposizione ammette in modo inconfondibile il principio di fedeltà agli impegni assunti nei confronti degli Stati terzi. Stabilito questo principio, si doveva però tener conto del fatto che i vincoli particolarmente stretti sorti nell'ambito della Comunità europea sono giustificati solo in quanto consentano di perseguire obiettivi di politica comune e di cooperazione, sono altrimenti inconcepibili nell'ambito di sistemi più vasti; per ampliare la loro efficacia sarebbe stato necessario che gli Stati membri fossero riusciti a far ammettere dai paesi terzi, con i quali erano vincolati in virtù di organizzazioni multilaterali, che, senza assumere atteggiamenti discriminatori nei confronti delle eventuali controparti, essi dovevano concedersi reciprocamente vantaggi di cui fruiivano soltanto i paesi membri della Comunità, ma che non potevano venir estesi ai terzi.

Per questo motivo il 2° comma dell'art. 234 stabilisce che, nei limiti in cui gli accordi stipulati in precedenza non sono compatibili col trattato di Roma, gli Stati membri devono fare il possibile per eliminare le incompatibilità, vale a dire svolgere trattative ed eventualmente far ricorso ai



caso gli Stati membri avrebbero dovuto eliminare tale incompatibilità, ai sensi dell'art. 234 del trattato — la Comunità si è sempre ritenuta vincolata dal G.A.T.T. ed ha, come tale, esercitato i diritti e adempiuto gli obblighi degli Stati membri nella misura in cui tali diritti ed obblighi rientravano nelle sue attribuzioni, il che si verifica, in pratica, almeno a decorrere dalla fine del periodo transitorio, per tutti i settori disciplinati dal G.A.T.T. È vero che la Comunità non ha mai formalmente

procedimenti tradizionali previsti dal diritto internazionale per la composizione dei conflitti; questi Stati devono prestarsi, se necessario, mutua assistenza onde perseguire lo scopo summenzionato adottando, se del caso, una condotta comune.

Questa disposizione non è mai stata applicata per quanto riguarda il G.A.T.T., poiché non solo né Comunità, né Stati membri hanno ritenuto che l'accordo tariffario fosse contrario al trattato di Roma — nel qual caso si sarebbe dovuto far ricorso ai mezzi contemplati dall'art. 234, 2° comma — anzi, la Comunità si è considerata vincolata dall'accordo generale. Alcune disposizioni del trattato di Roma ed ancor più del diritto comunitario derivato, si affiancano alle prescrizioni del G.A.T.T. e, se sono rari i richiami espliciti del trattato alle convenzioni plurilaterali, i rinvii impliciti ed ancor più i « prestiti » non mancano, vedansi ad esempio gli artt. 18, 29, 110 e 111 del trattato.

Inoltre le autorità comunitarie, intendendo svolgere un'azione compatibile con le norme del G.A.T.T. nei confronti dei paesi terzi, motivano di frequente le loro decisioni facendo riferimento diretto alle disposizioni dell'accordo generale.

Cito come esempio i regolamenti del Consiglio nn. 46/64 del 30 aprile 1964, 65/65 del 13 maggio 1965, nel settore degli ortofrutticoli e gli stessi regolamenti della Commissione che fanno oggetto della presente controversia. Riferimenti analoghi si trovano nel diritto comunitario relativo ad altre organizzazioni di mercato; vedansi ad esempio il regolamento n. 14/64 del Consiglio sulle carni bovine, il regolamento n. 136/66 sulle materie grasse ed il regolamento n. 160/66 sui prodotti trasformati.

Per di più i diritti riconosciuti a favore degli Stati membri e gli obblighi che essi si sono assunti nell'ambito del G.A.T.T., rientrano sostanzialmente, almeno dopo la scadenza del periodo di transizione, nelle competenze comunitarie, sia che riguardino la tariffa doganale comune, come le decisioni aventi per oggetto la disciplina degli scambi commerciali con gli Stati terzi nei settori per i quali è stata istituita l'organizzazione comune dei mercati.

La Comunità è quindi effettivamente vincolata dalle disposizioni dell'accordo generale, pur se essa non è una parte contraente a stretto rigor di termini e ciò è confermato dal fatto che dal 1970 essa ha preso parte ai primi negoziati plurilaterali condotti nell'ambito del G.A.T.T., che avevano tra l'altro come scopo la sostituzione delle concessioni tariffarie dei singoli Stati membri con concessioni comunitarie. Conformemente all'art. XXIV dell'accordo generale, il Consiglio delle Comunità e gli Stati membri hanno approvato i protocolli firmati a Ginevra nel 1962 e nel 1963.

La Comunità ha anche preso parte alle trattative commerciali conosciute come « Kennedy Round », dal 1964 al 1967, gli accordi che ne sono

aderito al G.A.T.T. e che nell'ambito di questo solo gli Stati membri hanno diritto di voto. Tuttavia, in tutte le deliberazioni relative a problemi di politica commerciale la Comunità interviene come tale, rappresentata dalla Commissione, e in caso di votazione, i voti degli Stati membri sono sempre coincidenti e conformi alla posizione precedentemente fissata in sede comunitaria. Gli Stati terzi, membri del G.A.T.T., accettano che la Comunità si comporti in pratica come una parte contraente dell'accordo. Tutte queste considerazioni fanno ritenere che la

---

scaturiti sono stati stipulati mediante decisione del Consiglio del 28 novembre 1967.

La Comunità ha poi preso parte ad altre trattative, discussioni, consultazioni plurilaterali che riguardavano fra l'altro la politica commerciale comunitaria.

Questa posizione equipara la Comunità ai membri dell'organizzazione del G.A.T.T. e le altre parti contraenti considerano la Comunità come tale, quindi essa deve ritenersi vincolata dagli accordi che essa stipula a norma dell'art. 228 del trattato, l'argomento fondato essenzialmente sul 1° comma dell'art. 234 e svolto dalle attrici non è dunque pertinente; esso non ha alcun valore ai fini della valutazione della validità dell'atto richiestavi in via pregiudiziale.

Esaminando la struttura formale del G.A.T.T., il modo di composizione degli eventuali conflitti tra le parti contraenti e le condizioni in cui l'accordo è stato applicato, sorge la domanda del se l'art. XI abbia efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario.

A quanto mi risulta nulla è stabilito in materia, almeno nella vostra giurisprudenza. Con la sentenza 27 febbraio 1962 (causa 10-61, Commissione contro Repubblica italiana, Racc. 1962, pag. 1), avete stabilito che il trattato C.E.E., nei settori che esso disciplina, ha la prevalenza sulle convenzioni stipulate in precedenza per quanto riguarda i rapporti tra Stati membri, ivi comprese anche le convenzioni stipulate nell'ambito del G.A.T.T. Questa decisione, riguardante un ricorso per inadempimento agli obblighi derivanti dal trattato promosso contro la Repubblica italiana, non è di alcuna utilità per risolvere la questione odierna, poiché essa riguarda non già gli obblighi sorti dalle convenzioni del G.A.T.T. per gli organi comunitari, bensì riguarda i diritti che l'Italia intenderebbe arrogarsi in virtù di tale accordo relativamente ai rapporti tra gli Stati membri della Comunità.

Non è nemmeno possibile trarre argomento dalla sentenza 15 dicembre 1971, con cui, su deferimento dello stesso tribunale d'appello economico olandese e a proposito delle stesse controversie di merito, avete dichiarato che « negli scambi coi paesi terzi l'applicazione di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente rientra fra i mezzi della politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113 del trattato, nonché delle disposizioni relative alla politica agricola comune (fra l'altro dell'art. 40, n. 3 che prevede l'istituzione di meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione) ». In quel caso però si trattava di stabilire se fossero conformi al trattato di Roma delle decisioni adottate nel 1970 per l'importazione di mele da tavola e non basterebbe affermare che il trattato sia dal

Comunità sia vincolata dal G.A.T.T., come lo è dagli accordi ch'essa stipula ai sensi dell'art. 228 del trattato.

Ciò non significa, tuttavia, che la violazione del G.A.T.T. possa costituire un mezzo d'impugnazione contro la validità di un atto di una istituzione comunitaria. Al contrario, un effetto del genere sarebbe in contrasto col sistema del G.A.T.T. Il giudice, qualora dichiarasse l'invalidità del provvedimento impugnato per incompatibilità con le disposizioni del G.A.T.T., ostacolerebbe i procedimenti contemplati dallo stesso

---

punto di vista qualitativo che sotto il profilo cronologico, ha una preminenza sul G.A.T.T. per risolvere definitivamente il problema.

Si deve quindi stabilire se l'art. XI del G.A.T.T. ha efficacia immediata nell'ordinamento comunitario con il significato e le conseguenze che la vostra Corte attribuisce a quest'espressione. Vi sono valide ragioni per pensare che tutto ciò resti nel campo dell'ipotesi: non si può attribuire sotto questo aspetto importanza decisiva ad alcune pronunce dei tribunali nazionali. Alcuni giudici tedeschi hanno stabilito che nei rapporti dell'art. III del G.A.T.T. con l'ordinamento giuridico interno, questa disposizione riguardante il regime nazionale in materia di imposte e di discipline interne, non può avere efficacia immediata ed hanno aggiunto che le stipulazioni dell'accordo generale nel loro complesso non sono adeguate a far sorgere diritti a favore dei singoli (Bundesfinanzhof, 29 aprile 1969, VII 81/65 BZBI 1969, pag. 1007; Finanzgericht di Brema, 20 giugno 1969, II 1214/67 ZfZ 1971, pag. 51; Finanzgericht di Amburgo, 29 ottobre 1969, IV 356/66 H, sentenza del Finanzgericht 1970, pag. 145).

Una soluzione, in apparenza diversa, è stata accolta dalla Corte di cassazione italiana sempre a proposito dell'art. III del G.A.T.T. (Corte di cassazione 6 luglio 1968, n. 2293, Corte di cassazione 8 giugno 1972, n. 1773). Queste sentenze, però, che si ispirano ad una concezione dualistica dei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno, hanno l'orientamento summenzionato solo perché la legge italiana, con cui è stato ratificato il G.A.T.T., ha esplicitamente integrato le norme dell'accordo generale nel diritto interno. Con questo sistema una legge posteriore di orientamento contrario all'art. III di detto accordo potrebbe privare i singoli di ogni facoltà di invocarne il rispetto di fronte allo Stato. Non si tratta quindi di un'efficacia immediata come delineata nella vostra giurisprudenza.

Astrazione fatta da queste pronunce o sentenze interne, ritengo anzitutto che, con l'accordo generale, gli Stati si sono impegnati soltanto a seguire un comportamento determinato nella loro politica commerciale e non hanno inteso creare norme ad efficacia immediata il cui rispetto dovrebbe essere garantito dai tribunali nazionali, anche qualora venisse promulgata una legge interna di senso contrario; in secondo luogo i procedimenti previsti dal G.A.T.T. per risolvere i conflitti che sorgono circa la sua applicazione escludono che si possa parlare di efficacia immediata; infine, le condizioni in cui le disposizioni della parte II dell'accordo, tra le quali l'art. XI, sono state poste in esecuzione confermano questa opinione.

A) Nel sistema del G.A.T.T. sono state emanate norme generali, di tenore sovente perentorio e preciso, sia per quanto riguarda il trattamento generico della nazionale più favorita (art. I, 1° comma), sia per quanto

G.A.T.T. per risolvere controversie del genere, procedimenti che non hanno carattere giurisdizionale, ma diplomatico. Non si può, d'altra parte, trascurare il fatto che le concessioni e i vantaggi contemplati dall'accordo sono limitati da numerose eccezioni; che molto spesso le suddette concessioni possono essere sospese o modificate, previa consultazione fra le parti contraenti e mediante compensi stabiliti di comune accordo; che neppure la mancanza di un compromesso esclude la revoca delle concessioni, bensì attribuisce semplicemente alla controparte il

riguarda il trattamento interno in materia di imposte e di regolamenti interni (art. III), in materia di diritti antidumping e di dazi di conguaglio (art. VI), oppure dell'eliminazione delle restrizioni quantitative (art. XI). Queste disposizioni però ammettono esplicitamente eccezioni tali, previste nella legge stessa, e deroghe così numerose che possono venir concesse con il consenso delle parti contraenti, che in definitiva il sistema dell'accordo è caratterizzato da una grande elasticità d'applicazione, il sistema ammette un margine molto vasto onde poter adeguare i principi alle situazioni pratiche. Queste norme non hanno nulla di rigido. Facendo eccezione alla clausola della nazione più favorita, il 2° comma dell'art. I contempla 4 categorie di regimi preferenziali, esistenti al momento della conclusione dell'accordo generale, vale a dire quelli che riguardavano allora il Commonwealth britannico e l'unione francese. Le deroghe apportate a questa clausola, su autorizzazione delle parti contraenti concessa in esito a trattative, riguardano le « integrazioni regionali ». La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha fruito così di una deroga esplicita in forza dell'art. XXV del G.A.T.T.

Inoltre, l'art. XXIV prevede per le unioni doganali e le zone di libero scambio, un regime largamente derogatorio. Analogamente, il divieto di applicare restrizioni quantitative è stato mitigato, nel 2° comma dell'art. XI, da eccezioni che si fondano su tre punti:

- la tutela dei sistemi economici in via di sviluppo;
- la tutela dell'equilibrio nella bilancia dei pagamenti;
- infine la tutela dell'agricoltura.

Quest'ultima clausola autorizza le parti contraenti ad applicare, senza autorizzazione preventiva, restrizioni quantitative all'importazione onde esercitare un'azione stabilizzatrice sui propri mercati nazionali, nell'ambito di provvedimenti che tendono a decongestionare il mercato di un prodotto agricolo minacciato di soffocamento. Questa facoltà è subordinata ad alcune precise condizioni: limitazione della sua applicazione nel tempo, necessità di rispettare determinati rapporti tra importazione e produzione nazionale, come ad esempio si verificherebbe se non vi fossero restrizioni quantitative, specie rispetto alle importazioni effettuate durante il periodo di riferimento.

La pressa ha stranamente ampliato la sfera d'applicazione di questa deroga. Vi sono numerosi Stati che hanno sollecitato ed hanno ottenuto di poterne fruire; l'organizzazione del G.A.T.T. fu anche indotta a ricorrere, in questo settore, all'art. XXV dell'accordo, tenuto conto dell'estensione dei regimi derogatori che alcuni membri avevano deciso di praticare. Gli Stati Uniti ottennero nel 1955 una dispensa che riguardava la maggior parte della loro politica agricola. L'art. XXV conferisce alle parti contraenti la

diritto di revocare concessioni equivalenti; che, ai sensi di taluni protocolli elaborati nell'ambito del G.A.T.T., le parti contraenti applicano determinate disposizioni dell'accordo, fra cui l'art. XI, solo « in quanto siano compatibili con le leggi in vigore », ecc. Stando così le cose, sorge addirittura il problema relativo al se l'art. XI del G.A.T.T. sia sufficientemente chiaro e preciso per poter essere applicato da organi giurisdizionali.

---

possibilità di ottenere l'esenzione dall'osservanza di alcuni impegni derivanti dalle convenzioni a motivo di circostanze cosiddette eccezionali, diverse da quelle contemplate dalle altre disposizioni dell'accordo generale. Si tratta di una valvola di sicurezza molto ampia che può venir usata con una grande elasticità, il cui sistema entra in funzione su richiesta di uno Stato, grazie ad una decisione presa a maggioranza dalle parti contraenti.

B) Il modo di composizione dei conflitti sorti tra i membri dell'organizzazione del G.A.T.T. è pure significativo; l'art. XXIII prevede che, se una parte contraente ritiene che uno dei vantaggi che essa può trarre dall'accordo venga compromesso o annullato, oppure che la realizzazione delle finalità del G.A.T.T. sia di per sé compromessa in quanto un'altra parte contraente applica provvedimenti contrari alle disposizioni del trattato, in un primo tempo lo Stato interessato può presentare soltanto le proprie rimostranze e fare proposte che la controparte « esaminerà con spirito comprensivo ». Se entro un periodo ragionevole non si giunge ad una soddisfacente soluzione, la controversia può venir portata dinanzi ai membri del G.A.T.T., che, dopo aver svolto inchieste e consultazioni, se ritengono che la situazione presenti una certa gravità, possono autorizzare la parte o le parti lese a non rispettare per un certo periodo i loro obblighi nei confronti dei responsabili. Infine, *ultima ratio*, il responsabile potrà notificare alla segreteria dell'organizzazione la propria intenzione di recedere dalla convenzione presentando le dimissioni.

C) Infine, poiché nessun parlamento nazionale, ad eccezione della Assemblea Haitiana, non ha mai ratificato l'accordo generale, esso è applicabile agli Stati in forza di un protocollo d'applicazione provvisorio che tuttavia nella Germania federale ha costituito l'oggetto di una legge d'approvazione; in Italia è stata emanata in merito una legge esecutiva. Le parti contraenti sono tenute ad applicare le parti I e III dell'accordo. A questo proposito esse non possono formulare riserve; per contro, la parte II, compreso l'art. XI, le vincola solo compatibilmente con la legislazione vigente. In caso di conflitto la legislazione nazionale prevale sulle clausole della parte II. La legislazione vigente è solo quella applicata al momento dell'entrata in vigore dell'accordo generale, comunque tale sistema non risponde affatto ai requisiti dell'efficacia immediata.

Da queste considerazioni si trae la conclusione che le disposizioni dell'accordo generale, il cui meccanismo si fonda sul consenso delle parti contraenti, non riguardano i singoli in quanto tali.

In particolare l'art. XI contempla eccezioni e deroghe la cui applicazione ha rivelato che la disciplina attribuita agli Stati e, « mutatis mutandis » alla Comunità, un potere discrezionale tale da escludere che i singoli possano affermare che il principio conferisce loro i diritti soggettivi

Infine, il n. 2 dell'art. XI contempla un certo numero di eccezioni al divieto sancito dal n. 1, eccezioni fra le quali sono particolarmente rilevanti nella fattispecie quelle stabilite alla lettera c); anche per questo non si può invocare il n. 1 per contestare la validità di norme di diritto comunitario derivato.

*Sulla seconda questione.*

Secondo le attrici nella causa principale, le restrizioni contemplate dai regolamenti nn. 459/70, 565/70 e 686/70 sono in contrasto con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. XI del GATT, poiché il n. 2 di questo articolo non si applica nella fattispecie. D'altra parte, il sistema

i quali possono venire utilmente invocati dinanzi ad un tribunale interno.

Quindi non ritengo che la validità dei regolamenti comunitari ai sensi dell'art. 177 del trattato di Roma, possa essere messa in forse dall'art. XI dell'accordo generale. Il problema della compatibilità di detti regolamenti con le disposizioni dell'art. XI non avrebbe potuto, eventualmente, porsi se non nei rapporti tra l'organizzazione del G.A.T.T. da un lato e la Comunità economica europea e gli Stati membri dall'altro e nell'ambito dei sistemi di negoziato e di composizione contemplati dall'accordo generale.

D'altro canto si potrebbe anche pensare che, se l'art. XI del G.A.T.T. avesse avuto efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario, il governo olandese avrebbe potuto chiedere alla vostra Corte, in virtù dell'art. 173 del trattato di Roma, l'annullamento dei regolamenti litigiosi, a condizione che egli ritenesse tali norme comunitarie in contrasto con l'accordo generale e quindi con gli obblighi derivanti dalle convenzioni e incumbenti alla Comunità ed ai Paesi Bassi.

Propongo quindi che affermiate per diritto:

1. - A norma dell'art. 177 del trattato della Comunità economica europea, la validità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie va valutata rispetto ad una norma di diritto internazionale diversa dal diritto comunitario che vincoli la Comunità e sia immediatamente applicabile nell'ordinamento giuridico comunitario.

2. - Le disposizioni dell'art. XI dell'accordo generale tariffario non hanno efficacia immediata nell'ordinamento giuridico comunitario, la validità dei regolamenti nn. 459, 565 e 686/70 della Commissione non può essere messa in dubbio sotto il profilo di dette disposizioni.

*Conclusioni presentate dall'avv. gen. Roemer nelle cause 9/73 e 10/73.*

(Omissis). — 4. - La questione che ci accingiamo ora ad esaminare è stata anch'essa sollevata solo nella causa 9-73. Si chiede alla Corte di stabilire se il regolamento n. 974/71 e i successivi regolamenti d'attuazione adottati dalla Commissione non siano invalidi nella parte in cui autorizzano, negli scambi di formaggio Emmentaler e Gruyère coi Paesi terzi, la riscossione d'importi compensativi che, aggiunti al prelievo, costituiscono



di limitazioni alle importazioni istituito dagli ultimi due dei suddetti regolamenti è in contrasto con l'art. XIII del G.A.T.T. La Corte dovrebbe quindi dichiarare che i tre regolamenti di cui trattasi sono radicalmente nulli perché inconciliabili con l'art. 234 del trattato C.E.E. e viziati da incompetenza.

Il *gouverne olandese* non prende posizione sulla seconda questione.

La *Commissione* osserva che né il giudice nazionale né le attrici hanno svolto argomenti atti a dimostrare l'illegittimità dei regolamenti

---

un onere superiore a quello delle aliquote massime dei dazi consolidati del G.A.T.T.

Al riguardo va ricordato anzitutto che, il 6 ottobre 1969, la Comunità ha concluso con la Svizzera, ai sensi dell'art. 28 del G.A.T.T., un accordo contenente fra l'altro concessioni tariffarie per il formaggio Emmental e Gruyère (le rispettive aliquote venivano cioè sottoposte ad un determinato limite massimo). È esatto, d'altra parte, che i tributi compensativi della fluttuazione monetaria, aggiungendosi ai prelievi, costituivano nel caso del formaggio svizzero un onere superiore all'aliquota massima del dazio consolidato.

In base a questi dati, l'attrice nella causa principale sostiene che dette concessioni fanno parte dell'elenco di cui all'art. 2 del G.A.T.T., e che perciò la Comunità è tenuta a non sottoporre i prodotti in questione ad « alcun dazio o tributo di qualsiasi genere, riscosso sull'importazione o in occasione dell'importazione ». Essa sostiene pure che il singolo può richiamarsi alla suddetta norma del G.A.T.T., e contestare la validità dei regolamenti che non ne abbiano tenuto conto. Decisivo è in ogni caso, a suo parere, il fatto che il dazio consolidato del G.A.T.T. per il formaggio Emmental e Gruyère figura nell'allegato II del regolamento del Consiglio 1/72 (1), recante modifica del regolamento n. 950/68 (2), relativo alla tariffa doganale comune: esso sarebbe così divenuto parte integrante di questa tariffa, assumendone l'efficacia vincolante. A suo avviso, l'importatore dovrebbe almeno poter addurre questo argomento, per sostenere che non era ammissibile il superamento delle suddette aliquote in seguito alla riscossione di tributi compensativi della fluttuazione valutaria.

In merito a questa tesi dell'attrice, bisogna ammettere anzitutto — limitandosi all'argomento che riguarda specificamente il G.A.T.T. — che la Comunità è in effetti vincolata dalle disposizioni dell'Accordo, anche per quanto riguarda le concessioni concordate con la Svizzera, come si desume dalla Vostra recente sentenza nelle cause 21-24/72. Tuttavia, nonostante l'ampia portata del divieto contenuto nel già citato art. 2 del G.A.T.T., ci si potrebbe chiedere se questa norma si riferisca anche agli importi compensativi della fluttuazione delle monete e se sia così dimostrata l'incompatibilità di tali oneri con l'Accordo stesso. Si deve infatti tener conto della particolare funzione degli importi compensativi, i quali hanno lo scopo di neutralizzare lo *sgravio* delle importazioni, determinatosi in conseguenza dei provvedimenti valutari adottati. In realtà, tributi del genere non erano

(1) *Gazzetta Ufficiale* 1972, n. L 1.

(2) *Gazzetta Ufficiale* 1968, n. L 172.

litigiosi. La tesi dell'incompatibilità con l'art. XI del G.A.T.T. è del resto infondata; la Commissione rinvia alle considerazioni da essa svolte nelle cause 41-44/70. Qualora sussistessero dubbi in proposito, si dovrebbe cercare anzitutto di eliminare l'eventuale incompatibilità per via d'interpretazione dei regolamenti di cui è causa.

*In diritto.* — Con provvedimento 5 maggio 1972, pervenuto in cancelleria l'8 maggio 1972, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato

---

stati presi in considerazione in sede G.A.T.T., e sembra inoltre che, nella prassi relativa all'Accordo, la loro temporanea applicazione, nella misura in cui produce effetti concreti, venga comunque tollerata.

Inoltre, come ha sostenuto la Commissione, ci si potrebbe chiedere se tributi del genere, negli scambi coi Paesi terzi, non rientrino nelle previsioni dell'art. II, 2 a) in relazione all'art. III del G.A.T.T. È un'obiezione che non dev'essere trascurata, perché gli importi vigenti per gli scambi coi Paesi terzi rappresentano l'equivalente di quelli istituiti sugli scambi intracomunitari e perché il funzionamento del mercato agricolo nell'ambito di un'unione doganale implica senz'altro che le merci importate da Paesi terzi non fruiscono di un trattamento più favorevole di quello riservato alle merci provenienti dagli Stati membri (in altri termini, gli importi compensativi in questione sarebbero in realtà giustificati, almeno nella misura in cui anche gli scambi intracomunitari sono colpiti da tributi analoghi).

Infine — e anche questa è un'osservazione della Commissione — si potrebbe pensare ad una giustificazione basata sull'art. XIX del G.A.T.T., cioè sulla norma che contempla la possibilità di adottare speciali provvedimenti in caso di grave danno per la produzione nazionale. Questa circostanza dovrebbe essere naturalmente provata caso per caso, per i vari prodotti.

Comunque, tutto ciò in definitiva può restare in sospeso, anche se le considerazioni cui ho accennato mostrano che non si possono senz'altro accettare le conclusioni che l'attrice trae dal principio dell'efficacia immediata del diritto comunitario, nel senso che anche dall'art. 2 del G.A.T.T., in relazione alle concessioni in materia di dazi sui formaggi, derivi un obbligo giuridico chiaro, perfetto, determinato e incondizionato, atto a produrre effetti immediati nei confronti del singolo. Come hanno unanimemente sottolineato il Governo federale, il Consiglio e la Commissione, un'altra considerazione è infatti decisiva per quanto riguarda la disciplina del G.A.T.T. Per ragioni di principio non si può ammettere, infatti, che i singoli acquistino dei diritti in forza delle clausole dell'Accordo e possano su questa base impugnare la validità di un regolamento comunitario. In tal senso si è pronunciata questa Corte nelle cause riunite 21-24/72, almeno per quanto riguarda l'art. 11 del G.A.T.T. La relativa motivazione è però molto generica (ricordo che si è accennato allo spirito, alla struttura e alla lettera dell'Accordo, alla sua flessibilità ed al fatto ch'esso contiene disposizioni relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti). Le stesse considerazioni si possono certo riferire anche



C.E.E., due questioni relative all'interpretazione di questo articolo ed alla validità di determinati regolamenti della Commissione. Con la prima questione si chiede se la validità degli atti emessi dalle istituzioni della Comunità comprenda del pari, ai sensi dell'art. 177 del trattato C.E.E., la loro validità a norma del diritto internazionale.

La seconda questione, sottoposta per il caso che la prima venga risolta in senso affermativo, verte sul se i regolamenti della Commissione nn. 459/70, 565/70 e 686/70 — i quali contemplano, come misura

---

all'art. 2, che rientra nello stesso sistema e per la cui inosservanza vale lo stesso principio dell'« autodifesa ». Di conseguenza, riguardo alle norme del G.A.T.T. richiamate dall'attrice si può affermare che, considerate nel loro contesto internazionale, esse si rivelano non essere altro che impegni interstatali, la cui inosservanza dev'essere valutata sul piano internazionale, mentre non se ne possono trarre dilazioni quanto alla validità di regolamenti comunitari vigenti in materia.

Riguardo al richiamo fatto dall'attrice al regolamento n. 950/68 e al regolamento n. 1/72, relativi alla tariffa doganale comune, nonché al fatto che questa, col rinviare alle concessioni tariffarie del G.A.T.T., praticamente le recepisce nei regolamenti, vanno ancora fatte alcune osservazioni.

Prima di trarre conclusioni, su questo punto, da un siffatto regolamento comunitario, che ha naturalmente efficacia immediata, occorre delimitarne l'oggetto. In proposito, il Consiglio e la Commissione sono certamente nel giusto quanto sottolineano (riferendosi al fondamento giuridico di tali regolamenti, e cioè all'art. 28 del Trattato C.E.E.) ch'essi hanno lo scopo di stabilire la tariffa doganale con le aliquote dei dazi. In questi regolamenti, infatti, i riferimenti ad altri tipi di tributi, aventi — come ad esempio i prelievi — un particolare fondamento giuridico, hanno semplicemente valore dichiarativo; essi non fanno sì che i prelievi diventino oggetto della tariffa doganale comune.

Il fatto che l'aliquota massima del dazio consolidato dal G.A.T.T. sul formaggio figuri nell'allegato 2 della tariffa doganale comune (regolamento n. 950/68) è perciò unicamente rilevante nell'ambito dell'*ordinamento doganale* in senso tecnico. E questa la ragione per cui, nonostante il rinvio del regolamento n. 950 alle concessioni tariffarie, è stato necessario stabilire espressamente, nell'organizzazione dei mercati agricoli, una corrispondente limitazione dei prelievi (ad esempio, all'art. 14 del regolamento numero 804/68) (1). Poiché, d'altra parte, nella tariffa doganale comune non è stato ripreso l'ampio divieto di cui all'art. 2 del G.A.T.T., se ne deve desumere che, *ratione materiae*, nulla impediva agli organi della Comunità di istituire speciali tributi d'entrata, come gl'importi compensativi della fluttuazione monetaria con le loro particolari finalità. In effetti — come sottolineano il Consiglio e la Commissione — non vi è alcun contrasto fra il regolamento n. 950/68 e il regolamento n. 974/71, anche se questo autorizza la riscossione d'importi compensativi indipendenti dal livello delle aliquote massime dei dazi consolidati. Il fatto che in realtà il Consiglio non intendeva stabilire una limitazione del genere nel regolamento n. 974

(1) *Gazzetta Ufficiale* 1968, n. L 148.

di salvaguardia, delle restrizioni all'importazione di mele da paesi terzi — « siano invalidi in quanto in contrasto con l'art. XI dell'Accordo generale sul commercio e sulle tariffe (G.A.T.T.) ».

A norma dell'art. 177, primo comma, del trattato C.E.E., « la Corte di giustizia è competente a pronunziarsi in via pregiudiziale... sulla validità... degli atti compiuti dalle istituzioni delle Comunità ». Alla competenza della Corte così definita non viene posto alcun limite per quanto riguarda le cause dell'asserita invalidità. Posto il carattere onnicomprensivo di tale competenza, questa Corte è quindi tenuta ad esaminare pure i motivi d'invalidità tratti dal diritto internazionale.

si desume, fra l'altro, dalla reazione negativa dello stesso Consiglio alla proposta avanzata dalla Commissione nel maggio 1972 e intesa a limitare la compensazione nei casi in cui fossero state fatte, per determinati prodotti, concessioni tariffarie nell'ambito del G.A.T.T. Se il Consiglio avesse voluto invece sottoporre ad un limite la compensazione al confine, sarebbe stato necessario stabilirlo *espressamente* nel regolamento n. 974/71, com'è stato fatto per i prelievi nelle varie organizzazioni del mercato agricolo. Senza tale espressa autorizzazione, la Commissione non aveva certo la facoltà, nell'attuare il sistema di compensazione, di stabilire in generale che gli importi compensativi non potessero superare l'incidenza dei dazi consolidati del G.A.T.T.

Se, in base a quanto precede, non si fosse dimostrato a sufficienza che non esiste alcun contrasto fra il regolamento n. 974/71 e il regolamento relativo alla tariffa doganale comune coi rinvii ivi contenuti alle concessioni tariffarie nell'ambito del G.A.T.T., si dovrebbe aggiungere — ammesso un ipotetico contrasto sostanziale — che le conclusioni tratte dall'attrice quanto alla validità del sistema di compensazione sono anch'esse inesatte. In tal caso, infatti, non si potrebbe fare a meno di riconoscere che il regolamento n. 974/71, il quale contiene speciali norme di autorizzazione di ampia portata, costituisce non solo una *lex specialis*, ma anche una *lex posterior* rispetto al regolamento n. 950. Mancando quindi un rapporto di subordinazione fra i testi, la legittimità del primo non può essere valutata in base alle disposizioni del secondo.

Sulla terza questione sollevata nella causa 9/73 devo quindi concludere che la validità del sistema di compensazione applicato alle importazioni dai Paesi terzi non può essere messa in dubbio, né con riferimento al regolamento n. 950/68, né alla luce delle disposizioni del G.A.T.T. relative alle aliquote massime dei dazi consolidati. — (*Omissis*).

#### Il G.A.T.T. nel diritto interno.

(*Omissis*) — 3. - All'esito di studi e trattative, che trovavano la loro più lontana ispirazione già in affermazioni di principi fatte dalla Società delle Nazioni nel 1930, in occasione della grande crisi economica dell'epoca, e quella meno remota in alcune enunciazioni della Carta Atlantica del 1941, si determinò presso gli Stati occidentali, nell'ultimo dopoguerra, una tendenza a valutare i problemi del commercio internazionale sulla base di una nuova prospettiva, quella del superamento dei tradizionali schemi pro-

Affinché la validità di un atto comunitario, possa risultare inficiata da una sua incompatibilità con una norma di diritto internazionale, occorre in primo luogo che questa norma sia vincolante per la Comunità. Qualora tale motivo d'invalidità sia addotto dinanzi al giudice nazionale, è inoltre necessario che la stessa norma sia suscettibile di attribuire ai soggetti dell'ordinamento comunitario il diritto di farla valere in giudizio. Si deve quindi stabilire se l'accordo generale sulle tariffe e sul commercio soddisfi queste due condizioni.

E' pacifico che, quando hanno stipulato il trattato C.E.E., gli Stati membri erano vincolati dal G.A.T.T. Mediante un negozio concluso fra

---

tezionistici, e dell'avvio ad un sistema di cooperazione basato sul principio di non discriminazione nello scambio dei beni tra i vari Stati.

Tale principio fu posto a base della « Carta del Commercio », elaborata nella Conferenza di Londra del 1946 e successivamente completata ed approvata in sessioni tenute a Ginevra e, da ultimo, all'Avana, dalla quale località prese nome il documento conclusivo, in virtù del quale si sarebbe dovuto dar vita ad una « International Trade Organisation (I.T.O.) », che, affiancandosi al Fondo Monetario Internazionale ed alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, di cui ai noti accordi di Bretton Woods, avrebbe dovuto costituire il terzo e più completo organismo specializzato in affari economici, idoneo ad attuare nel senso più lato l'auspicata collaborazione tra Stati.

Peraltro, constatatosi che, per ragioni varie, le ispirazioni ideologiche, che pur avevano reso possibile il raggiungimento di quelle intese, non trovavano concreta rispondenza nella realtà politica, sì che poteva darsi per certo che la Carta dell'Avana non sarebbe stata ratificata dalla maggior parte degli Stati che l'avevano sottoscritta, furono avviate conversazioni per cercare di pervenire quanto meno ad un risultato parziale, alla realizzazione di qualcuno soltanto degli scopi informativi dell'I.T.O., e così si giunse alla elaborazione di un documento in tema di concessioni tariffarie, che si tradusse nel « *General Agreement on Tariffs and Trade* » (G.A.T.T.), che fu sottoscritto a Ginevra il 30 ottobre 1947 (1).

Questo accordo, giusta l'art. XXVI dello stesso, sarebbe entrato in vigore, tra le Parti che lo avessero ratificato, il trentesimo giorno successivo a quello del ricevimento, da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite, dell'atto di accettazione e ratifica da parte di tanti Governi che avessero rappresentato almeno l'85 per cento del commercio estero dei Paesi che avevano sottoscritto la Carta dell'Avana.

Ma già si prevedeva che una così alta percentuale di ratifiche non si sarebbe agevolmente raggiunta (e non la si è mai raggiunta, invero,

(1) Per più ampie informazioni, anche sui negoziati, cfr. CUTRERA, voce G.A.T.T. del *Novissimo Digesto*; SCHIAVONE, *Il principio di non discriminazione*, Milano, 1966; ANZILOTTI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio*, in *Jus gentium*, 1951, 97 ss., nonché l'opuscolo G.A.T.T., *What is it*. Ginevra, 1968, edito a cura degli stessi organismi della Convenzione. Inoltre, per una organica trattazione della materia, cfr. FLORY, *Le G.A.T.T., Droit international et commerce mondiale*, Paris, 1968.

loro, essi non hanno potuto sottrarsi agli obblighi contrattati nei confronti dei paesi terzi. Al contrario, la loro volontà di rispettare gli obblighi del G.A.T.T. si desume tanto dallo stesso trattato C.E.E., quanto dalle dichiarazioni fatte dagli Stati membri in occasione della presentazione del trattato alle altre parti contraenti del G.A.T.T., in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. XXIV di questo.

Questa intenzione è resa manifesta dall'art. 110 del trattato C.E.E., il quale implica l'adesione della Comunità agli scopi perseguiti dal G.A.T.T., come pure dall'art. 234, primo comma, il quale stabilisce che il trattato non pregiudica i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse anteriormente alla sua entrata in vigore, in ispecie da quelle multilaterali cui partecipino degli Stati membri.

giacché soltanto il 30 % circa dei Paesi interessati ha, fino ad oggi, provveduto alla ratifica ed al deposito dei relativi strumenti) e gli Stati contraenti sottoscrissero, perciò, sotto la stessa data del 30 ottobre 1947, un « protocollo provvisorio », col quale si impegnarono ad una attuazione immediata, ma ben limitata e provvisoria, delle clausole della Convenzione, che, invero, dissero applicabile per le sole parti I e III, e, quanto alla parte II, nella sola misura in cui ciò sarebbe stato compatibile con la legislazione vigente in ciascuno Stato (2).

L'accordo era aperto all'adesione di altri Stati, i quali, ai sensi dell'art. XXX, avrebbero potuto negoziare le relative condizioni.

L'Italia, con altri nove Paesi, aderì all'Accordo col Protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949, col quale fu stabilito, tra l'altro, con l'art. 1, in conformità di quanto era previsto dall'Accordo provvisorio per le Parti contraenti originarie, che l'adesione avrebbe impegnato all'applicazione, oltre che delle suddette parti I e II dell'Accordo generale, anche a quella della parte II, ma, per questa, nella sola misura compatibile con la legislazione esistente in ciascun Stato aderente alla data della sottoscrizione dell'atto di adesione (3).

All'Accordo, a cui si riferì la nostra legge 5 aprile 1950, n. 295, furono poi apportate varie modifiche, e le stesse, comprese in tre protocolli sottoscritti a Ginevra il 10 marzo 1955, a conclusione dei lavori della IX ses-

(2) Il protocollo provvisorio recita, testualmente: « *Les Gouvernements du Commonwealth d'Australie, du Royaume, de Belgique, etc... s'engagent, à condition que le présent Protocole ait été signé au nom de tous les Gouvernements susmentionnés de 15 novembre 1947 au plus tard, à appliquer à titre provisoire, à dater du 1er janvier 1948: a) Les parties I et III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce; b) Et la Partie II de cet Accord dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur* ». (Cfr. G.A.T.T., *Instruments de base et documents divers*, vol. IV, Genève, ed. 1969, p. 82).

(3) Nel testo francese, allegato alla legge 5 aprile 1950, n. 295, con la quale fu autorizzata la ratifica, si legge: « ... *chacun des Gouvernements adhérents appliquera à titre provisoire, à partir de la date à laquelle le présent Protocole sera entré en vigueur à son égard: I) les parties I et III de l'Accord général; II) et la partie II de l'Accord général dans toute la mesure compatible avec sa législation existant à la date du présent Protocole* » (G.U. 9 giugno 1950, n. 130, p. 30).

La Commissione ha assunto — gradualmente durante il periodo transitorio e complessivamente al termine di questo, in forza degli artt. 111 e 113 del trattato — i poteri relativi alla politica tariffaria e commerciale. Gli Stati membri, nell'attribuire tali poteri alla Comunità, ponevano in rilievo la loro volontà di vincolarla mediante gli obblighi assunti in forza dal G.A.T.T. Dall'entrata in vigore del trattato C.E.E. e, più precisamente, a partire dall'attuazione della tariffa esterna comune, il trasferimento di poteri, dagli Stati membri alla Comunità, si è concretato in vari modi nell'ambito del G.A.T.T. ed è stato riconosciuto dalle altre parti contraenti.

In specie, a partire da tale data la Comunità, che agisce attraverso le proprie istituzioni, è comparsa come parte nelle trattative tariffarie e come parte contraente negli accordi di ogni genere stipulati nell'am-

---

sione delle parti contraenti, furono oggetto della legge 7 novembre 1957, n. 1307, con la quale, autorizzandosi la ratifica dei protocolli medesimi, si stabilì, all'art. 2:

*« Piena ed intera esecuzione è data agli Accordi internazionali indicati nell'articolo precedente, a decorrere dalla loro entrata in vigore, con esclusione delle norme contenute nella parte II del predetto Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. Tali norme potranno essere applicate soltanto in quanto compatibili con le leggi vigenti al 10 ottobre 1949, data di adesione dell'Italia all'Accordo generale suddetto ».*

4. — Premesso quanto innanzi, e ricordandosi che la norma della Convenzione, in virtù della quale si pretende *ex adverso* l'applicazione di un diverso regime tributario per l'importazione dei cotone, è quella dello art. III (poi divenuto IV, in virtù degli emendamenti di cui ai protocolli di Ginevra del 1955), che è compreso nella parte II dell'Accordo, può ora esaminarsi se ed in quali termini la norma stessa sia stata recepita nel nostro Ordinamento.

È ben noto che l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale può avvenire attraverso il *procedimento ordinario* ovvero con *procedimenti speciali*.

Nel primo caso, il Legislatore di uno Stato, che si sia internazionalmente obbligato a regolare in un certo modo determinate situazioni, provvede a porre, in ordine alle situazioni medesime, specifiche norme, le quali così sono esse stesse l'unica fonte normativa nella considerata materia.

Si considerano procedimenti speciali, invece, quello di adattamento automatico e quello consistente nell'emanazione di apposito atto normativo, recante l'ordine di esecuzione di un trattato.

Del procedimento automatico — che postula una norma base, idonea a consentire l'inserimento immediato delle norme internazionali nell'ordinamento interno, senza nemmeno la necessità di uno specifico ordine di esecuzione — può qui non dirsi più diffusamente, essendo pacifico che una norma del genere, per quanto riguarda il nostro Ordinamento, si rinviene soltanto nell'art. 10 della Costituzione, il quale però, ed anche questo è

bito del G.A.T.T., in conformità all'art. 114 del trattato C.E.E., il quale stabilisce che gli accordi tariffari e commerciali « sono conclusi a nome della Comunità ». Ne deriva che, in tutti i casi in cui, in forza del trattato C.E.E., la Comunità ha assunto dei poteri, già spettanti agli Stati membri, nell'ambito di applicazione del G.A.T.T., le disposizioni di questo sono vincolanti per la Comunità stessa.

Si deve inoltre stabilire se il G.A.T.T. attribuisca ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le sue disposizioni avverso un atto comunitario. A tale scopo, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed alla lettera del G.A.T.T. stesso.

certo, riguarda esclusivamente le norme « di diritto internazionale generalmente riconosciute », quali non sono quelle pattizie (4).

Quanto all'ordine di esecuzione, poi, è egualmente pacifico che esso, necessario perché le norme di un trattato internazionale possano essere recepite nell'ordinamento interno, non sempre, però, è anche sufficiente, giacché occorre inoltre, allo scopo, che la stessa convenzione contenga elementi specifici, dai quali si possano ricavare norme complete, non essendo concepibile l'immissione di norme, delle quali non sia determinabile il preciso contenuto, ed essendo anche chiaro che tale determinazione, quando non possa attuarsi attraverso i soli strumenti ermeneutici, ma presupponga un'opera di produzione giuridica, non può essere rimessa all'interprete (5).

5. — Orbene, sulla base di quanto testè si è detto, può in primo luogo rilevarsi che un problema di applicabilità della norma *ex adverso* invocata non dovrebbe nemmeno potersi porre, perché per tutta la parte seconda

(4) Sull'esigenza di una specifica norma interna di ricezione, cfr., tra altre, Sez. Un. 21 marzo 1967, n. 631, in cui è ribadito che « non v'è dubbio che le ragioni spettanti ai cittadini italiani verso lo Stato hanno la loro fonte esclusiva in atti normativi interni, e non già nei trattati o accordi, i quali, stipulati al livello degli Stati, sono diretti soltanto a regolare i loro rapporti internazionali ». Si vedano, inoltre, Corte Cost. 16 maggio 1960, n. 32, *Foro it.*, 1960, I, 1445, e, per la conforme dottrina: SERENI, *Diritto internazionale*, I, 227; BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione Italiana*, 406; MORATTI, *Ist. dir. pubbl.* 1054; MORELLI, *Dir. intern.* 93.

(5) Si tratta di concetti assolutamente pacifici, accolti all'unanime dottrina, per la quale possono ricordarsi: PERASSI, *Lezioni di dir. intern.*, p. 34; l'ordine di esecuzione « in tanto è utilizzabile, in quanto il trattato a cui si riferisce comprende delle norme internazionali dalle quali sia possibile ricavare il contenuto di quelle da immettere nell'ordinamento interno »; BARILE, *Dir. intern. e dir. int.*, in *Riv. dir. intern.*, 1957, 26 ss., il quale, occupandosi del problema con riferimento anche agli ordinamenti che consentono l'immissione automatica, rileva (p. 92, in nota) che, in ogni caso, resta « la necessità che dal trattato debbano potersi logicamente e direttamente dedurre regole interindividuali, perché esso possa trovare applicazione » (e cita la conforme Corte Suprema degli Stati Uniti, 22 dicembre 1944, e la concorde dottrina anglosassone); MORTATI, *Ist. Dir. Pubbl.*, ed. 1969, II, 1344: in virtù dell'ordine di esecuzione « l'interprete è abilitato a trarre direttamente dal trattato le regole per i casi affidati alla sua soluzione, (nei limiti in cui la natura delle medesime renda ciò possibile). E, ancora: SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti interni*, p. 88; SERENI, *Diritto intern.*, I, 229; FABOZZI, *L'attuazione dei trattati internazionali*, p. 121 ss.



Questo accordo, fondato — ai sensi del suo preambolo — sul principio di negoziati da condursi su « una base di reciprocità e di vantaggio mutui », è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in ispecie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti.

Così, a norma dell'art. XXII, n. 2, « ciascun contraente esaminerà con comprensione le richieste rivoltegli da qualsiasi altro contraente e dovrà prestarsi a deliberazioni a proposito di tali richieste, qualora queste vertano su una questione relativa all'applicazione del presente accordo ». A norma del n. 2 dello stesso articolo, « le parti contraenti — termine questo che designa « i contraenti quando agiscono colletti-

---

dell'Accordo G.A.T.T., nella quale è compresa la disposizione dell'art. IV (ex III), che interessa, non è nemmeno intervenuto l'ordine di esecuzione.

Già si è visto che la legge del 1957, n. 1307, espressamente limitò la « piena ed intera esecuzione » alle sole parti I e III dell'Accordo Generale, « con esclusione delle norme contenute nella parte II »; e può quindi rilevarsi che, ove mai la precedente legge del 1950 si fosse potuta intendere diversamente, e cioè come recante l'ordine in questione anche per la detta parte II, la relativa norma si sarebbe dovuta ritenere autenticamente interpretata da quella successiva, che, con riguardo non ai soli protocolli di emendamento (il che, come è ben chiaro, non avrebbe avuto significato), bensì a tutto il complesso della convenzione, separatamente e specificamente ebbe ad occuparsi delle disposizioni della parte seconda, per le quali, si ripete, ebbe anche a chiarire: « Tali norme potranno essere applicate soltanto in quanto compatibili con le leggi vigenti al 10 ottobre 1949, data di adesione dell'Italia all'Accordo generale ».

E poiché, peraltro, questa limitazione alle norme compatibili con la citata legislazione era già contenuta nell'accordo di Annecy, al quale espressamente si riferiva la legge n. 395 del 1950, è agevole considerare che la successiva puntuale distinzione, tra le norme alle quali si dava esecuzione e quelle che si sarebbero potute applicare soltanto nei limiti di quella compatibilità, non può avere altro significato che questo: che, cioè, il Legislatore abbia inteso in ogni caso riservarsi di provvedere con un procedimento ordinario, e cioè mediante la posizione di apposite specifiche norme, per l'adattamento, ove occorrente, del diritto interno alle norme della ripetuta parte II della Convenzione.

Le Corti di appello, le cui decisioni si sono impugnate, hanno creduto di poter superare agevolmente il problema prospettato, limitandosi ad osservare che l'accordo G.A.T.T. era diventato vincolante, e si era tramutato in precetto interno, già in virtù della legge n. 295 del 1950; e la Corte di Firenze, in particolare, ha giudicato addirittura indifferente, ai fini in questione, la esclusione disposta con la successiva legge del 1957, affermando che la stessa si sarebbe dovuta, comunque, ritenere riferita alle sole disposizioni modificative contenute nei protocolli del 1955.

Ma è evidente, in primo luogo, l'erroneità di una distinzione tra le disposizioni dell'accordo originario e quelle dei protocolli di emendamento. Ed è pure chiaro che i giudici di secondo grado non hanno dato il giusto

vamente », come precisa l'art. XXV, n. 1 — « potranno consultarsi con uno o più contraenti su una questione per la quale non sarà stato possibile giungere ad una soluzione soddisfacente mediante le delibere di cui al n. 1 ».

Per il caso che un contraente ritenesse « che un vantaggio derivatogli direttamente o indirettamente dal presente accordo fosse annullato o compromesso, ovvero che, il raggiungimento di uno degli scopi dell'accordo fosse compromesso », fra l'altro, « dal fatto che un altro contraente non adempie agli obblighi assunti in forza del presente accordo », l'art. XXIII disciplina particolareggiatamente i provvedimenti che i contraenti (interessati, o i contraenti collettivamente, possono o devono

---

significato alle deduzioni svolte dall'Amministrazione, la quale aveva sostenuto, e qui ribadisce: che già con la legge del 1950, e per la ratifica con essa autorizzata del protocollo di Annecy, contenente la limitazione in questione, si era inteso dare esecuzione alle sole parti I e III dell'accordo; che ciò trovava conferma nella legge del 1957, della quale, si aggiungeva, quando pure alla stessa si fosse potuta attribuire una portata innovativa e non meramente ermeneutica, non si sarebbe potuta negare l'operatività rispetto al complesso indivisibile delle norme dell'accordo e dei successivi atti internazionali di emendamento.

Ciò posto, appare anche manifesta l'assoluta inidoneità delle ulteriori dimostrazioni tentate a giustificazione della contraria conclusione.

Invero, proprio la considerazione della genesi della limitazione in discorso — alla quale, come la Corte fiorentina ha ricordato, gli Stati si indussero per tenere sospesa l'applicazione delle disposizioni della parte II della convenzione, « *la più fortemente impegnativa* », e quindi per impedire ogni turbamento dei loro sistemi economici e tributari — avrebbe dovuto rendere avvertiti della esigenza di procedere ad una più penetrante indagine, anche rispetto alle nostre leggi di ratifica, per accertare in qual modo la cautela adottata in sede internazionale, intesa ad evitare la ricezione di clausole che avrebbero comportato un non voluto sconvolgimento degli ordinamenti vigenti in ciascuno Stato, fosse stata considerata e resa operante dal nostro Legislatore.

Ci si è limitati, invece, ad affermare che l'ordine di esecuzione era intervenuto anche per le disposizioni della ripetuta seconda parte dell'accordo, sia pure limitatamente a quelle non incompatibili con la legislazione vigente in Italia alla data del 10 ottobre 1949, e sostanzialmente si è detto (in contrasto con la stessa impostazione che, almeno nella sentenza di Firenze, sembrava essersi correttamente avviata) che un problema di interpretazione non si sarebbe dovuto nemmeno porre, e che, anzi, nemmeno la pacifica distinzione accennata a suo luogo, tra norme che possono e norme che non possono recepirsi col solo ordine di esecuzione, si sarebbe potuta prendere in considerazione.

Il problema esiste, invece, e non sembra che possa esser risolto in modo difforme da quello prospettato dall'Amministrazione.

Tra l'altro, considerato il carattere rigorosamente formale di ogni *ordine di esecuzione*, la specifica « *esclusione* » dell'ordine medesimo per la parte II della convenzione, giusta la precisazione della legge n. 1307



adottare in situazioni siffatte. Questi provvedimenti comprendono, per la composizione delle controversie, le richieste o proposte scritte da « esaminare con comprensione », gli accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, le deliberazioni o decisioni delle parti contraenti, ivi compresa quella di autorizzare determinati contraenti a sospendere, nei confronti di altri, l'applicazione di qualsiasi concessione od altro obbligo derivante dal G.A.T.T. ed infine, in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso.

Infine, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto col G.A.T.T. o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati

---

di 1957, non dovrebbe comunque consentire di pervenire, in via interpretativa, ad un risultato diametralmente opposto, e cioè ad una conclusione di ricezione anche delle norme escluse, e tanto più in mancanza di opposte e valide considerazioni, che possano comunque giustificare un risultato difforme da quello fatto palese dalla lettera della legge.

Inoltre, se la inserzione si dovesse intendere — (e non potrebbe comunque pretendersi di più, come si ammette, del resto, nelle sentenze impugnate) — nel senso che siano da considerare recepite le sole norme non incompatibili, attesa la limitazione innanzi ricordata, non potrebbe allora non constatarsi che, essendo la limitazione stessa già contenuta nei protocolli internazionali (6), l'ordine di esecuzione avrebbe potuto essere anche semplicemente esteso alla parte II, senza che ne derivassero effetti più ampi di quelli chiariti con la formulazione adoperata dal Legislatore del 1957.

Si dovrebbe però ritenere, di conseguenza, che di ciò non si sia accorto il predetto Legislatore, al quale, dunque, dovrebbe farsi carico di aver pensato che, se avesse disposto quella semplice estensione, avrebbe determinato la ricezione anche delle norme incompatibili.

E poiché, invece, una tale ipotesi, non suffragata da alcun concludente elemento, sembra assolutamente da escludere, mentre è evidente l'intento di precisare la inoperatività dell'ordine di esecuzione per la parte seconda dell'accordo, non può che confermarsi il già rilevato valore della precisazione stessa, la quale, in definitiva, non può intendersi se non nel senso innanzi indicato, e cioè come riserva di provvedere in via ordinaria alla posizione di eventuali successive norme.

E tale riserva, del resto, nemmeno superflua sul piano interno, perché comunque idonea a chiarire l'assoluta non applicabilità immediata delle norme in discorso della convenzione e la conseguente impossibilità che ne derivassero diritti soggettivi dei singoli, svolgeva una sua particolare funzione anche sul piano internazionale, quale dimostrazione dell'impegno dell'Italia anche in ordine all'attuazione di quella parte dell'Accordo, che avrebbe richiesto, appunto, un successivo autonomo adeguamento legislativo.

6. — L'esattezza della conclusione raggiunta è dimostrata, del resto, dalla considerazione globale della portata dell'accordo in discorso e dal

(6) Sia in quello tra le Parti contraenti originarie, sia in quello di Annecy, con il quale l'Italia aderì all'accordo (*retro*, p. 7).

produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno come pure a revocare o modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso di urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti.

Quanto precede è sufficiente a dimostrare che, trovandosi in un contesto siffatto, l'art. XI del G.A.T.T. non attribuisce ai singoli cittadini delle Comunità il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza. La validità dei regolamenti della Commissione nn. 459/70, 565/70 e 686/70 non può quindi essere menomata da detto art. XI. — (*Omissis*).

rilievo che, in realtà, nel dare piena esecuzione alle sole parti prima e terza, l'Italia non fece che adeguarsi alle intese raggiunte in sede internazionale.

Innanzi si è ricordato come le Parti contraenti, avendo constatato che era ancora impossibile pervenire ad un sistema di scambi fondato sull'assoluta libertà dei traffici, come ipotizzato dalla Carta dell'Avana (cosa che avrebbe presupposto, invero, quanto meno una completa armonizzazione dei sistemi fiscali dei vari Paesi, se non proprio una unità politica tra i Paesi medesimi), avessero ripiegato, con l'accordo di Ginevra, e, in particolare, con il protocollo di attuazione provvisoria, su obiettivi meno impegnati, e tali, comunque, da potersi conseguire con i normali strumenti adottati nella materia doganale, senza affatto incidere sulle legislazioni interne di ciascuno Stato.

Il FLORY (7) ha osservato, in proposito, che lo stesso Accordo generale non è mai stato ratificato dagli Stati contraenti (i quali si sono sempre, e soltanto, riferiti al protocollo provvisorio), ed ha posto in rilievo che il G.A.T.T. non contiene sostanzialmente alcuna norma immediatamente precettiva, nemmeno nei rapporti tra le Parti, nei cui confronti esplica un'efficacia soltanto indiretta, pur se pienamente valida, in vista dello stesso interesse degli Stati a non rimanere esclusi dai vantaggi offerti dal rispetto dei principi che sono alla base dell'Organizzazione.

Il CUTRERA, dal canto suo (8), pur se con riferimento ad una terminologia respinta dalla più moderna dottrina (circa la distinzione tra trattato-norma e trattato-contratto), non ha mancato di rilevare che le sole clausole concrete, ed immediatamente applicabili, sono quelle riferite alla materia doganale ed alle relative liste di concessione (materia trattata nella parte I), e che le altre disposizioni, invece, sono soltanto indicative di principi generali.

Negli stessi sensi, poi, si sono espressi gli altri autori, che si sono occupati della materia, i quali hanno posto in rilievo che « nel sistema G.A.T.T. una parte essenziale è quella tariffaria, che riguarda la effettiva riduzione delle tariffe doganali degli Stati contraenti », sulla base di trattative (9), e che il G.A.T.T. « mira, per adesso, alla riduzione ed all'armo-

(7) *Op. cit.*, p. 259.

(8) Voce G.A.T.T. del *Novissimo Digesto*.

(9) Così ANZILOTTI, in *Jus gentium*, 1951, 97 ss., il quale nemmeno fa men-

## II

(Omissis). — A) Osservazioni dell'attrice nella causa principale.

(Omissis). — Il dazio d'importazione per i formaggi Emmental e Gruyère è stato consolidato in sede G.A.T.T. (allegato II del regolamento (C.E.E.) n. 1/72, che modifica il regolamento 950/68, relativo alla tariffa doganale comune; G.U. n. L 1 dell'1.1.1972, pag. 375). In conformità all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 804/68, il prelievo è dunque limitato all'importo del dazio consolidato.

Secondo l'attrice nella causa principale, la nozione « dazi consolidati » comprende gli importi compensativi. Nella sentenza 15 ottobre

---

*nizzazione delle attriffe doganali tra gli Stati aderenti ed alla abolizione delle restrizioni e delle protezioni doganali » (10).*

E certamente significativi, infine, sono gli atti parlamentari, dai quali è dato di evincere che l'unico effettivo impegno, da tradurre in norme interne, era quello concernente le tariffe doganali, la cui riduzione, concordata su basi multilaterali, avrebbe consentito un maggiore sviluppo del commercio internazionale.

Nei detti esclusivi sensi è la relazione del Ministro degli Esteri Sforza (che accompagnava il disegno che fu poi tradotto nella legge n. 295), ed in essa, invero, mentre ampio spazio è dato alla materia tariffaria, con l'analitica indicazione dei dazi concordati per singoli prodotti, viene trattata molto più brevemente la parte seconda, di non immediata applicazione, specificandosi testualmente: « *La sua attuazione, come risulta evidente dallo stesso insieme di norme eccezionali e limitatrici, con cui si cerca di porre cautele contro i rischi di un rapido passaggio ad una maggiore libertà degli scambi, non pare sia possibile nelle condizioni presenti. Si comprende, perciò, come, prescindendo dalla differente politica economica perseguita da ciascuna di esse, tutte le parti contraenti si siano trovate consenzienti sull'opportunità di escludere dall'applicazione immediata la seconda parte dell'accordo » (11).*

D'altra parte, è agevole anche rilevare che, oltre che nella parte III, pure dichiarata immediatamente applicabile, ma contenente soltanto disposizioni generali o integrative (specificazioni territoriali, entrata in vigore, etc.), tutte riferibili anche alla parte I, soltanto in questa si rinvengono norme dal contenuto sufficientemente preciso, riferite al vero e proprio trattamento daziario, che le parti intesero specificamente regolare.

L'art. 1, in particolare, prevede la c.d. clausola multilaterale della nazione più favorita, stabilendo che qualsiasi vantaggio, accordato da ciascuna Parte contraente ad un prodotto originario di qualsiasi altro Stato

zione dell'art. IV (ex III), nè, in genere, della parte seconda dell'accordo.

(10) MIELE, *Principi di diritto internazionale*, ed. 1960, p. 141.

(11) Camera dei Deputati, Prima legislatura, *Documenti*, atto n. 943, p. 4. Si veda, inoltre, tutto l'andamento del dibattito parlamentare, imperniato essenzialmente sull'esame degli accordi tariffari, ed assolutamente non riferito alle norme della parte seconda. (Atti della Camera, *Discussioni*, p. 16254 ss.; Atti del Senato, doc. 930-A).

1969 (causa 14/69, Markus & Walsh, Racc. 1969, pag. 356) la Corte ha affermato che i termini « consolidazione » e « dazio consolidato » sono spesso usati « in senso ampio, per indicare il complesso delle concessioni tariffarie effettuate dai membri del G.A.T.T. e costituenti oggetto di un obbligo nell'ambito di questo accordo ». Tanto la prassi seguita dallo Hauptzollamt, convenuto nella causa principale (il quale chiama l'im-

o destinato a qualsiasi altro Stato, si estende, automaticamente, ai prodotti originari di tutti gli altri Stati o destinati a tutti gli altri Stati (12).

Ed è chiaro, quindi, che il vincolo si è potuto tradurre in norma interna, perché del tutto semplicemente individuabile sulla base dei singoli accordi tra Stati, relativi a determinati prodotti (si tratta, in effetti, di una clausola c.d. « specializzata »), e specificamente riferiti al regime daziario, con esclusione di qualsiasi riferimento ad altre imposizioni attuate in sede di importazione. (In tali sensi è del tutto chiara la nota all'articolo 1, contenuta nell'annesso I dell'accordo, nella quale è precisato che le obbligazioni indicate nello stesso art. I e nel successivo art. II, ma concernenti materie rientranti nella disciplina dell'art. III, sono considerate come incluse nella parte II, ai fini dell'applicazione del protocollo provvisorio, che, come prima si è ricordato, limita l'obbligatorietà di tale parte alle sole disposizioni non incompatibili con gli ordinamenti dei singoli Stati) (13).

Nell'art. II, poi, sono previste le « liste di concessione », annesse all'accordo, che riguardano specifiche riduzioni, ugualmente riferite a « *droits de douane proprement dits* », o, comunque, limiti massimi di applicabilità dei dazi; ed in questo particolare settore, che ha ricevuto anche ulteriori sviluppi sempre definiti con specifici accordi, e questi autonomamente fatti oggetto, poi, di leggi interne di ratifica (cfr., ad es., legge 8 novembre 1957, n. 1133, per l'accordo di mantenimento in vigore delle liste annesse all'accordo; legge 2 gennaio 1958, n. 25, per l'accordo di Ginevra del 23 maggio 1956, relativo a liste addizionali), del pari è agevole riconoscere l'idoneità dell'ordine di esecuzione, attraverso il quale, in concreto, si è venuto a stabilire che i dazi concordati con le predette liste sarebbero stati applicabili alle importazioni da Paesi aderenti al G.A.T.T.

Ma al di là di queste norme, intese al raggiungimento dei fini essenziali dell'accordo (14), proprio non si vede come si possa pretendere di individuare in altre clausole, contenenti semplici enunciazioni di principi,

(12) SCHIAVONE, *Il principio di non discriminazione*, p. 90 ss.

(13) Il testo francese recita: « *Les obligations inscrites au paragraphe premier de l'article premier, par référence aux paragraphes 2 e 4 de l'article III, ainsi que celles qui sont inscrites au paragraphe 2 b) de l'article II, par référence a l'article VI, seront considérées comme rentrant dans le cadre de la Partie II aux fins d'application du Protocole d'application provisoire* ».

(14) Cfr., oltre alle citazioni di cui alle precedenti note 7-11; SCHIAVONE, *op. cit.*, p. 9, che individua nel principio di non discriminazione, attuato attraverso l'estensione multilaterale della clausola della *n.p.f.*, il fine considerato dal G.A.T.T. per « *una funzione livellatrice nei confronti dei trattamenti riservati ai vari Paesi* »; COLLIARD, prefazione a FLORY, *op. cit.*, che definisce l'accordo « *un simple cadre de négociations bilatérales, qui, par leur multiplication et par le jeu du principe de non-discrimination, aboutissaient à une libéralisation des échanges de caractère finalement multilatéral* ».

porto compensativo « Angleichungszoll »), quanto quella seguita dal Governo federale, il quale ha ritenuto che l'estensione degli importi compensativi a tutti i prodotti agricoli sarebbe stata in contrasto con l'art. 12 del Trattato, indica che detti importi sono affini ai dazi doganali. A questo proposito, anzi, gli Stati Uniti hanno protestato invocando l'articolo XXIII, n. 2, del G.A.T.T., il che ha del resto indotto la Comunità

delle disposizioni idonee ad una immediata trasformazione, attraverso un semplice ordine di esecuzione, in norme interne; e, appunto in vista della natura stessa delle dette clausole, la cui applicazione avrebbe richiesto una ulteriore specificazione, anche per la indispensabile armonizzazione con le norme interne di ciascuno Stato, si spiega ulteriormente la ragione della limitazione espressamente stabilita con il protocollo di applicazione provvisoria, con il quale le Parti contraenti, obbligandosi a dare attuazione alle sole norme non incompatibili con i singoli ordinamenti nazionali, vollero riservare a ciascuno Stato di provvedere alle eventuali occorrenti valutazioni, e, quindi, alla emanazione di specifiche norme di adattamento agli ordinamenti medesimi.

Né è pensabile che, alla detta individuazione, si possa procedere in via di interpretazione.

Invero, come meglio sarà messo in evidenza nei paragrafi successivi (quando si esaminerà particolarmente la clausola IV), non si dovrebbe soltanto stabilire se un particolare tributo, o un particolare divieto di traffici o di trasporti, siano già previsti dalle norme vigenti in uno Stato, per quindi affermare la inapplicabilità della clausola del trattato, che ne prevedesse l'abolizione.

Si dovrebbe, invece, in primo luogo individuare quale sia la portata dei principi affermati (si vedano, ad esempio, le enunciazioni del tutto generali contenute: nella clausola VII, in tema di determinazione del valore in dogana delle merci; nella clausola IX, circa la facoltà di apporre i marchi di origine; nella clausola XI, sulle restrizioni quantitative all'importazione); quindi, si dovrebbe considerare la legislazione interna relativa alle materie considerate; e, da ultimo, si dovrebbe stabilire se ed in quale misura l'attuazione concreta dei principi del trattato potrebbe essere realizzata senza incidere sulla normativa interna.

E poiché, almeno per quanto riguarda l'ultima indagine, non si potrebbe prescindere dal considerare il complessivo sistema nel quale ciascuna disposizione interna si inserisce, per poi accertare quali modifiche vi si dovrebbero apportare, non sembra potersi disconoscere che tutto ciò richiederebbe un'opera di vera e propria produzione giuridica, che non potrebbe essere fatta che dal Legislatore.

7. — Se, peraltro, potesse ritenersi, secondo la tesi delle sentenze impugnate, che l'ordine di esecuzione sia stato non già escluso del tutto per la parte seconda del G.A.T.T., ma emanato limitatamente alle disposizioni della parte stessa da ritenere non incompatibili con la legislazione vigente in Italia alla indicata data del 10 ottobre 1949, il discorso innanzi svolto conserverebbe, del pari, la sua validità, in riferimento alle singole norme da esaminare; e l'indagine, almeno per quanto riguarda l'art. III (ora IV), che qui interessa, non potrebbe concludersi che con il riconoscimento della

a sopprimere gli importi compensativi per gran parte dei prodotti inclusi nel G.A.T.T. e, infine, nell'aprile 1973, pure per i formaggi Emmental e Gruyère.

Quanto al se, contrariamente a quanto ritiene il giudice proponente, l'osservanza dei dazi consolidati costituisca più di una semplice obbligazione di diritto pubblico internazionale, l'attrice nella causa princi-

---

mancata ricezione della discussa disposizione, e ciò sia sotto il profilo della sua incompatibilità, secondo la stessa clausola del protocollo di Annecy, sia per l'impossibilità, comunque, di desumerne norme sufficientemente precise, idonee ad essere trasformate in norme interne, l'uno e l'altro profilo concorrendo, del resto, alla individuazione ed all'interpretazione del precetto legislativo.

Al riguardo, deve in primo luogo notarsi che non si potrebbe comunque prescindere da una visione complessiva della legislazione vigente alla ricordata data, e che, pertanto, sarebbe sempre impossibile attuare in via di interpretazione la concreta identificazione delle norme non incompatibili, la quale postulerebbe, invero, almeno una indagine comparativa in ordine ai gravami tributari previsti, all'epoca, per i prodotti nazionali e per quelli esteri, per una conseguente conclusione in ordine alla ricerca degli eventuali dati differenziali, ed alla conseguente posizione di eventuali norme di adeguamento, ovviamente riservate alla competenza legislativa.

In altri termini, posto che la norma della parità di trattamento dovrebbe applicarsi soltanto in quanto non fosse incompatibile con quella legislazione, e posto, dunque, che devono ritenersi conformi al trattato sia una disparità soltanto apparente, sia una eventuale disparità, anche effettiva ed attuale, ma che si riallacci ad una situazione differenziata anteriormente esistente, può dirsi che lo stabilire se ed in quali limiti, ad esempio, sussista una reale sperequazione, ed in qual misura, in tale ipotesi, si renda necessario operare una riduzione o una maggiorazione di aliquote per restare nei limiti delle discriminazioni consentite, non potrebbe certamente essere compito dell'interprete, non potendosi ovviamente ritenere consentito al giudice di disapplicare l'una o l'altra norma, per crearne una terza, che risulti conforme all'ipotizzata esigenza di una corrispondente perequazione. (E qui giovi appena ricordare che codesta Suprema Corte non ha mancato, proprio in riferimento a problemi di interpretazione, di avvertire che « *la tripartizione dei poteri è un cardine del nostro Ordinamento* » e che « *il supremo giudice di legittimità deve esserne il rigoroso garante* »: Cass. 2 agosto 1966, n. 2148, *Foro it.*, 1966, I, 1887, in motivazione).

Né gioverebbe osservare, come si è creduto di poter fare nelle denunciate sentenze, che la compatibilità dovrebbe senz'altro riconoscersi, una volta constatatosi che, alla predetta data, erano uguali le aliquote dell'I.G.E. interna e dell'imposta all'importazione.

Il rilievo, invero, non appare esatto nemmeno limitatamente al raffronto ipotizzato.

Ed è certo, comunque, che la compatibilità dovrebbe riguardarsi rispetto al complessivo sistema tributario, come meglio sarà detto appresso, essendo evidente, del resto, che, come si è già osservato, il problema potrebbe essere posto e risolto relativamente a ciascuna delle clausole della



pale rileva che nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21-24/72, International Fruit Company, Racc. 1972, pag. 1219) la Corte si è pronunciata unicamente sull'efficacia diretta di una singola disposizione (l'art. XI) dell'Accordo Generale. L'art. II, invece, in relazione con l'elenco allegato all'Accordo, elenco nel quale sono stati stabiliti i dazi, costituisce una normativa chiara e incondizionata, che può esser fatta

parte II del G.A.T.T., per accertarne la ricevibilità nell'Ordinamento, e non già considerando se ognuna delle clausole stesse sia o meno applicabile in determinati settori.

E poiché la clausola IV, come non par dubbio, è di quelle che non consentirebbero, comunque, una generale applicazione, secondo il ripetuto criterio della compatibilità, ed almeno per ciò che concerne l'imposizione fiscale, deve conseguentemente escludersi che essa possa essere stata recepita nel nostro sistema tributario.

8. — La conclusione indicata, già imposta dalla considerazione generale del sistema, trova ulteriore ed assolutamente inequivoca conferma nella natura e nella portata della clausola in discussione.

Essa enuncia due regole fondamentali.

Con la prima (n. 1 dell'art. IV) viene riconosciuto dalle parti contraenti che le disposizioni sulle imposte interne e quelle relative al commercio non debbono essere applicate ai prodotti importati in modo da favorire la produzione nazionale (« ... *les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que le lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation... ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale* »).

Con la seconda (n. 2 dello stesso art. IV), viene stabilito che i prodotti importati dal territorio di ciascuna delle Parti contraenti non devono essere assoggettati, direttamente o indirettamente, ad imposizioni più gravose di quelle che, direttamente o indirettamente, colpiscono i simili prodotti nazionali (« ... *ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou d'autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elle soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires* »), e tutto ciò in modo da impedire una contrarietà ai principi di non discriminazione, di cui al già esaminato primo paragrafo del medesimo articolo (« *En outre, aucune partie contractante n'appliquera d'autre façon de taxes ou d'autres impositions intérieures aux produits importés ou nationaux d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier* »).

Dallo stesso testo, dunque, appare chiaro che la clausola non stabilisce che ciascuna imposta (o una imposta corrispondente), che colpisce i prodotti interni, debba essere applicata con le stesse aliquote, e, più in generale, con gli stessi sistemi impositivi, anche ai prodotti importati da Paesi aderenti all'accordo.

Essa, invece, sancisce soltanto il principio della *parità complessiva* del trattamento tributario, come è dimostrato: dal rilievo della stessa inammissibilità concettuale di una automatica e diretta applicazione, ad un

valere dai singoli, indipendentemente dall'atteggiamento dello Stato interessato, nella fattispecie la Svizzera.

Comunque, il consolidamento del dazio di cui trattasi si desume dall'elenco contenuto nell'Allegato II della tariffa doganale comune (nella versione del regolamento 1/72). Esso fa quindi parte integrante della tariffa e ne possiede la stessa efficacia diretta.

certo tributo, di norme dettate per altre imposte (15); dalla considerazione della stessa formulazione del testo, nel quale, come si è visto, risulta sottolineato due volte, quando si parla delle imposte che colpiscono i prodotti nazionali e quando si fa riferimento a quelle relative ai prodotti importati, che ciò che deve assicurarsi, da parte di ciascuno Stato, è soltanto che il trattamento fatto *direttamente o indirettamente* e cioè, in una parola, complessivamente, globalmente, non venga a costituire una protezione per i prodotti nazionali, fermo restando che ciascun Paese deve fare ciò, come previsto dal protocollo provvisorio, nei soli limiti della compatibilità con la propria legislazione interna; dal fatto, infine, che la seconda parte del paragrafo 2 dell'articolo in esame (« *En outre, etc...*»), espressamente prevede un possibile diverso sistema di applicazione delle imposte, ed ovviamente anche con differenti aliquote, ai prodotti importati o a quelli interni (la disgiuntiva è nel testo: « *aux produits importés ou nationaux*»), e soltanto riafferma che, in tal caso, l'applicazione non deve essere fatta, comunque, « *d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier* », e cioè in modo contrario ai principi di non discriminazione in favore dei prodotti nazionali.

È ben noto, del resto, che anche altri ordinamenti, oltre quello italiano, prevedono generalmente una molteplicità di prelievi d'imposta, dalla considerazione complessiva dei quali, soltanto, e non dalla visione particolare di ciascuno di essi, può dunque essere dato di apprezzare l'incidenza effettiva globale degli oneri tributari, essendo peraltro anche pacifico che gli oneri medesimi, pur quando siano ripartiti nelle varie fasi dei processi economici, così incidendo sui vari soggetti che a ciascuna di esse direttamente siano interessati, tuttavia, per il fenomeno della traslazione, sempre vengono riportati, sia pure indirettamente, in tutte le fasi ulteriori.

È anche noto che, per il principio della territorialità dell'imposta, ciascuno Stato non può imporre tributi in relazione a fatti che si verifichino fuori del suo territorio, e nemmeno quando i fatti stessi — che, se avvenuti nello Stato, darebbero luogo ad una data imposizione — si presentino in concreto rilevanti sotto il profilo economico, in relazione a situazioni che nel territorio medesimo vengano poi a ripercuotersi.

Orbene, essendo chiaro, per quanto detto, che il tributo potrebbe applicarsi, per i prodotti esteri, soltanto all'atto dell'importazione, e perciò

(15) È evidente che, così per l'imposta di cui all'articolo 17 del d.l. 9 gennaio 1940, n. 2, che qui interessa, come, in altri settori, per le sovrimeste di confine ed altri diritti, può esservi una *corrispondenza*, con la vera e propria IGE e con l'imposta di fabbricazione e i relativi diritti, ma non mai una vera e propria identità, tale da consentire la diretta applicabilità, ai prodotti importati, di norme relative a tributi dovuti per il commercio o la fabbricazione nello Stato di analoghi prodotti.



Inoltre, a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento 804/68 (relativo all'organizzazione comune nel settore del latte), per i prodotti per i quali il dazio doganale è stato consolidato in sede G.A.T.T., i prelievi non possono superare l'importo del dazio consolidato. Questa disposizione vale per tutti gli oneri gravanti i prodotti contemplati da detto regolamento e quindi anche per gli importi compensativi. — (*Omissis*).

con riferimento ai prodotti stessi quali nella detta sede si presentano, appare anche evidente che la parità non sarebbe assicurata, e questa volta in danno del prodotto nazionale, se le aliquote delle imposte interne per quest'ultimo previste si dovessero automaticamente applicare anche per le corrispondenti imposte all'importazione, giacché in tal modo il prodotto nazionale, che abbia scontato anche altri tributi nella fase della produzione o anche lo stesso tributo, applicato in vari successivi passaggi imponibili (come accade proprio per la nostra I.G.E., che è un'imposta c.d. *onnifase*, o a *cascata*) risulterebbe gravato, in definitiva, di un onere tributario maggiore.

Si spiega, allora, che gli Stati si siano preoccupati, con l'art. IV della Convenzione, di far riferimento agli oneri complessivi, *diretti* o *indiretti*, perché soltanto in tal modo, e cioè comparandosi l'onere delle varie imposizioni, che colpiscono in ciascuno Stato i prodotti nelle varie fasi della lavorazione, con quello previsto all'importazione per i simili prodotti esteri, può effettivamente realizzarsi l'auspicato identico trattamento.

Né validità alcuna potrebbe riconoscersi all'avversa deduzione, secondo cui, ammettendosi nei sensi indicati la comparazione degli oneri globali, il principio della parità complessiva non sarebbe attuato, perché determinerebbe una discriminazione in danno dei prodotti esteri già assoggettati nel Paese di origine, e proprio nella fase della lavorazione, ad altre imposte.

È chiaro, invero, che delle ipotizzate imposizioni da parte di altri Stati non può e non deve tener conto lo Stato in cui si effettua l'importazione, il quale, altrimenti, vedrebbe gravemente compromessa la sua stessa sovranità, se dovesse condizionare l'esercizio dei propri poteri impositivi non già soltanto all'osservanza del generale principio della parità di trattamento, bensì addirittura al volere di ciascuno degli altri Stati, alla cui interna legislazione risulterebbe costretto ad adeguarsi, quando, per poter applicare le proprie imposte in una maggiore o minore misura, dovesse prima accertare se minore o maggiore, rispettivamente, sia l'onere per i tributi scontati nel Paese d'origine.

Quest'ultimo rilievo dimostra, peraltro, che proprio in omaggio al principio della parità di trattamento, che è ovviamente da osservare nei confronti di tutte le altre Parti contraenti, è sicuramente da respingere quella ipotizzata esigenza di subordinare il regime tributario, per i prodotti importati, a quello per essi fatto dal Paese di origine, giacché è chiaro che, in tal modo, lo Stato nel quale si effettua l'importazione dovrebbe operare un trattamento differenziato secondo le diverse provenienze, e cioè, in definitiva, attuare tra i vari Stati esteri proprio quella discriminazione, che l'Accordo ha inteso impedire.

Ed il vero è, invece, che degli oneri per imposte applicate dai Paesi d'origine la Convenzione non avrebbe avuto ragione nemmeno di occuparsi,

(Omissis). — B) Osservazioni della Commissione.

(Omissis). — A proposito della compatibilità degli importi compensativi con le norme del G.A.T.T., la Commissione rileva che la questione è più complessa di quanto non pensi l'attrice nella causa principale.

Benché l'art. II, n. 1 b) del G.A.T.T. vieti la riscossione di dazi più elevati di quelli in atto alla data dell'Accordo, resta da accertare se gli

---

e non lo ha fatto, giacché essi, — avuto riguardo anche al *principio del paese di destinazione*, di cui si dirà appresso — non rappresentano ostacolo alla realizzazione dei principi della libertà di commercio e della parità tributaria, cui il G.A.T.T. si ispira, potendo alla disciplina dei medesimi ciascuno Stato provvedere con i propri mezzi, senza necessità di accordi con gli altri Stati, ed in particolare con il ben noto strumento dei rimborsi, all'atto dell'esportazione, delle somme pagate dagli operatori per imposte interne durante la fase della produzione: rimborsi che consentono agli esportatori di portare le merci sui mercati esteri in regime di originaria franchigia, e di poter quindi per esse sopportare, senza pregiudizio alcuno, gli oneri delle imposte vigenti nei Paesi importatori, e, segnatamente, quelli corrispondenti ai tributi che gravano, durante la fase della produzione, i simili prodotti nazionali.

È anche noto che questo sistema dei rimborsi, all'atto dell'esportazione, dei tributi scontati nella fase della lavorazione era adottato già da tempo da quasi tutti gli Stati, tanto che si rese necessario introdurlo anche in Italia, per consentire ai nostri operatori di presentarsi, in pari condizioni con gli esportatori di altri Paesi, sui mercati internazionali (16).

Ciò dimostra, peraltro, che il tener conto, nella determinazione delle imposte all'importazione, degli oneri complessivi gravanti all'interno i simili prodotti, non soltanto è pienamente conforme agli accordi internazionali (la cui interpretazione, nei sensi indicati, risulta così l'unica possibile), ma costituisce vera e propria necessità, al fine di impedire ogni sperequazione, che altrimenti si verificherebbe, come è chiaro, *in favore* dei prodotti esteri (per i quali gli Stati di esportazione attuano il rimborso dei pregressi oneri), ed *in danno*, di conseguenza, di quelli nazionali (17).

E poiché, dunque, resta così confortata sotto ogni aspetto l'interpretazione innanzi esposta, secondo cui la comparazione, ai fini dell'art. IV della Convenzione G.A.T.T., può esclusivamente farsi tenendosi conto del sistema tributario generale di ciascuno Stato e del *trattamento complessivo* fatto ai propri prodotti ed a quelli importati, si può conclusivamente osservare:

a) *sul piano internazionale*: che una eventuale violazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione non potrebbe ritenersi sussistente, per quanto riguarda la nostra disciplina tributaria, in base alla semplice con-

(16) Cfr. legge 31 luglio 1954, n. 570, istitutiva dei rimborsi all'esportazione, e relativi lavori parlamentari; Atti della Camera, II Legislatura, *Disegni e proposte*, vol. V, atto n. 598, *relazione del Ministro VANONI*.

(17) Come è da dire, appunto, sia per i cotonei, sia per gli altri prodotti, per i quali sono sorte analoghe controversie.

importi compensativi rientrino in questa disposizione oppure ricadano sotto una clausola d'esenzione.

L'adozione di provvedimenti temporanei d'ordine monetario o relativi alla bilancia dei pagamenti non è pienamente conforme alle norme del G.A.T.T., benché gli artt. XII e XVIII consentano l'adozione di restrizioni quantitative di tal fatta.

---

statazione della disuguaglianza che si trovi a sussistere fra le aliquote previste per singole imposte interne relative ai prodotti nazionali, e quelle stabilite per le imposte dovute per la importazione dei prodotti esteri, ma soltanto ove il carico complessivo per le prime (e per altri tributi che indicano nella fase della produzione) risulti inferiore a quello derivante dall'applicazione delle seconde;

b) *sul piano interno*: che l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale non può comunque ritenersi operato in virtù dell'ipotizzata ricezione, mediante l'ordine di esecuzione, della clausola IV della convenzione G.A.T.T., e cioè per la rilevata impossibilità, sulla base delle stesse norme pattizie, di un adeguamento immediato, meccanico, restando così valida l'altra sola conclusione ipotizzabile: cioè quella, secondo cui le predette norme soltanto vincolano gli Stati contraenti o aderenti ad uniformarvi le proprie leggi, senza immediata rilevanza per i cittadini, i quali non possono dunque vantare alcun diritto soggettivo, e le cui pretese, di conseguenza, non potrebbero non trovare il giudice carente di giurisdizione.

9. — Quanto si è detto nei precedenti paragrafi, circa l'esigenza di tener conto del trattamento tributario *complessivo*, trova base, e già se ne è fatto un cenno, anche nei principi che regolano l'imposizione nei vari Stati, e specificamente quella indiretta, in riferimento alle situazioni determinate dagli scambi internazionali ed in vista del risultato, che si mira a conseguire, di evitare che un prodotto possa essere colpito, in relazione ad una stessa ipotesi di imponibilità, una volta nel paese di origine, ed un'altra volta nel paese di destinazione.

Due soluzioni sono teoricamente possibili, e due principi, in effetti, risultano formulati già dalla dottrina economico-finanziaria, e cioè:

a) *il principio del paese di origine*, in virtù del quale « i beni ed i servizi sostengono gli oneri fiscali applicabili nei paesi in cui sono stati prodotti, qualunque sia il paese in cui vengono poi consumati » (18);

b) *il principio del paese di destinazione*, il quale implica, all'opposto, che i beni ed i servizi « siano soggetti alle imposte in vigore nel paese in cui vengono definitivamente consumati, qualunque sia il paese in cui siano stati prodotti » (19).

Il principio del paese di origine, che richiederebbe l'abolizione delle frontiere fiscali (20), non è di agevole attuazione, e, in realtà, non risulta

(18) DORSA, *L'imposizione sul valore aggiunto*, Padova, 1967, p. 51.

(19) DORSA, *op. cit.*, p. 50; MURATORI, *Sulla pretesa inapplicabilità dell'imposta di conguaglio alle merci provenienti dai Paesi aderenti al G.A.T.T.*, *Riv. dir. prat. trib.* 1970, II, 490, e, particolarmente, 497.

(20) DORSA, *op. cit.*, p. 52.

Gli importi compensativi si possono del pari ricondurre sotto la norma d'eccezione di cui all'art. II, n. 2 a), relativa ai tributi equivalenti ad una tassa interna gravanti un prodotto nazionale analogo. In proposito, si deve tener conto dell'esigenza di tutelare il mercato comune agricolo, il quale fa parte dell'unione doganale riconosciuta dall'articolo XXIV.

che alcuno Stato abbia ad esso improntato la propria legislazione, quanto meno per ciò che riguarda le imposte indirette, e segnatamente quelle sui consumi, intese in senso generale, che comprendono, come è noto, *l'imposta c.d. sulla cifra di affari*, corrispondente alla nostra I.G.E. ed all'imposta, già vigente in alcuni Stati e di prossima istituzione in Italia, sul *valore aggiunto*.

L'altro principio, *del paese di destinazione*, è, invece, « attualmente praticato in maniera generale » (21), ed è quello al quale si è riferita la Comunità economica europea quando ha avviato gli studi per l'armonizzazione fiscale degli Stati membri.

In particolare, può essere significativo ricordare che il Comitato fiscale e finanziario della C.E.E., nell'esaminare i problemi relativi all'imposta sulla cifra di affari *monofase, plurifase ed onnifase*, e nell'auspicare che il sistema onnifase, o a cascata, venisse abolito, osservò che quest'ultimo avrebbe potuto causare, invero, distorsioni di concorrenza « anche negli scambi internazionali, per la impossibilità di calcolare esattamente l'onere globale dell'imposta sulla cifra d'affari per una merce determinata, e, in conseguenza, nel caso di applicazione del principio del paese di destinazione, l'importo delle imposte compensatorie o ritorsioni corrispondenti a tale onere » (22).

Vi è affermato, dunque, sulla constatazione di realtà giuridiche, costituite dai sistemi tributari vigenti nei vari Paesi, che i correttivi (imposte compensative o ritorsioni, rispettivamente per le importazioni o le esportazioni), possono dar luogo ad inconvenienti, per la difficoltà di un controllo sulla esattezza dei calcoli posti a loro base, ma vi è riconosciuto che non se ne può prescindere, perché essi soltanto possono assicurare che effettivamente un prodotto — sia stato fabbricato nello Stato in cui è consumato o sia importato dall'estero — sconti un uguale complessivo carico d'imposte, e, quindi, ai fini concorrenziali, si presenti *neutro* sotto il profilo fiscale.

Questo concetto di *neutralità fiscale*, in realtà, è quello posto a base dello stesso trattato istitutivo della Comunità Europea, e risulta tenuto presente, specificamente, dalla Commissione C.E.E., la quale, nel formulare le ormai ben note *direttive* per l'armonizzazione fiscale degli Stati membri, e nel richiedere agli stessi di sostituire le imposte sulla cifra di affari a cascata (la nostra I.G.E.) con una imposta *monofase* sul valore aggiunto, ebbe particolarmente a considerare « che la sostituzione dei sistemi di imposte cumulative a cascata vigenti nella maggior parte degli Stati membri con il sistema comune di imposta sul valore aggiunto dovrà portare, anche se le aliquote e le esenzioni non sono armonizzate contemporaneamente, ad una neutralità concorrenziale, nel senso che, all'interno di cia-

(21) DORSA, op. cit., p. 57.

(22) Il brano è riportato in DORSA, op. cit., p. 21.

La Commissione si richiama del pari all'art. XIX, il quale consente determinati provvedimenti protettivi qualora l'importazione di una merce rischi di arrecare un danno grave. Il fatto inoltre che essa, il 16 maggio 1972, abbia proposto di esentare dagli'importi compensativi le merci consolidate in sede G.A.T.T. non va attribuito all'incompatibilità degli importi stessi con l'Accordo Generale, bensì a considerazioni di politica commerciale.

---

*scun paese, sulle merci di uno stesso tipo gravi lo stesso carico fiscale, qualunque sia la lunghezza del circuito di produzione e di distribuzione, e che, negli scambi internazionali, sia noto l'ammontare del carico fiscale gravante sulle merci affinché si possa effettuare una esatta compensazione del carico stesso* » (23). E la neutralità, in effetti, per quanto riguarda il commercio internazionale, si può raggiungere proprio e soltanto operando la compensazione del carico fiscale, come è detto nella direttiva ora ricordata, ossia « *colpendo le merci importate nella stessa misura in cui sono colpite le merci similari prodotte all'interno del Paese* », e quindi, oltre che col detassare le merci, nel caso di esportazioni, col determinare, per le importazioni, « *un carico fiscale uguale a quello che grava le merci nazionali* » (24).

In altri termini, la *neutralità* concorrenziale, sotto l'aspetto fiscale, che esattamente corrisponde al principio di *non discriminazione* già posto a base del G.A.T.T., si può realizzare soltanto parificando gli oneri tributari che gravano sui prodotti importati e su quelli prodotti nell'interno di ciascun Paese, e, per far ciò, non possono adottarsi che due sistemi, in corrispondenza ai sistemi impositivi nazionali:

a) se l'imposizione interna è operata col sistema *monofase*, e cioè con l'attuazione di un solo prelievo sul prodotto finito, quali e quanti che siano i precedenti passaggi nella fase della produzione e della distribuzione, basterà effettivamente applicare una stessa aliquota ai prodotti importati ed a quelli nazionali; ed a ciò si mira, come si è visto, col sistema dell'imposta monofase sul valore aggiunto (la cui istituzione, ed anche questo è noto, comporterà, di conseguenza, la soppressione della c.d. « I.G.E. all'importazione », dell'imposta di conguaglio e di alcune imposte di fabbricazione) (cfr. art. 1 punto II ed art. 5 del disegno di legge approvato nell'agosto scorso dal Senato, atto n. 1657);

b) se, invece, come nel caso della nostra I.G.E. *onnifase, a cascata*, l'imposizione interna colpisce i prodotti più volte, nelle varie fasi della produzione, la neutralità o la non discriminazione non sarebbero affatto realizzate applicando al prodotto importato soltanto un'aliquota pari a quella applicata per l'ultimo passaggio del simile prodotto nazionale, e si rende necessario, perciò, come si è detto innanzi, integrare la imposizione, utiliz-

(23) Direttiva C.E.E. n. 67/227, in Gazz. Uff. della C.E.E. del 14 aprile 1967, n. 71, riportata anche in DORSA, *op. cit.*, p. 282.

(24) DORSA, *op. cit.*, p. 28.

La Commissione non ritiene che l'art. II, n. 1 b) dell'Accordo Generale sia direttamente efficace. Benché nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21-24/72, International Fruit Company) la Corte abbia negato l'efficacia diretta del solo articolo XI del G.A.T.T., la motivazione della sentenza indica chiaramente che l'efficacia diretta va esclusa a causa della struttura giuridica complessiva dell'Accordo Generale, dei

zando aliquote differenziate o facendo ricorso all'istituzione di un tributo compensativo.

Nell'ipotesi sub b) può verificarsi, come è stato rilevato dalla C.E.E., una qualche inesattezza nei calcoli, volti a determinare, appunto, le differenti aliquote del tributo o la misura del tributo compensativo.

E se l'ipotizzabilità di errori (del resto possibili anche in danno del prodotto nazionale, e non necessariamente a senso unico) può aver suggerito la modifica del sistema, con la sostituzione del sistema monofase a quello onnifase, è certo, però, e ne fa fede l'opera della stessa attentissima Commissione C.E.E., che, fin quando siano in vigore i sistemi a cascata, la neutralità, o uniformità, delle imposizioni non può raggiungersi se non nel modo innanzi descritto, a meno che non si voglia riconoscere una protezione per il prodotto straniero, sottoponendo lo stesso al limitato carico corrispondente al tributo dovuto per la sola ultima fase di produzione o di scambio del prodotto nazionale.

10. - Questa è la realtà, giuridica ed economica insieme, e da essa, naturalmente, non si può prescindere, quando si vuole indagare, per restare nel problema che ne occupa, sulla portata effettiva della clausola IV del G.A.T.T. e sul valore della limitazione che le Parti contraenti — con l'accordo provvisorio, quanto alle Parti originarie, e con quelli di adesione, per le altre — vollero sancire per la parte seconda della convenzione, in riferimento alla compatibilità con la legislazione vigente in ciascuno Stato.

Invero, alla luce di quanto si è venuto esponendo circa i sistemi di imposizione indiretta nei vari Stati (25), è agevole constatare:

— che una norma, che avesse imposto la assoluta parificazione delle aliquote per i prodotti importati e per quelli nazionali, si sarebbe presentata come incompatibile con la legislazione degli Stati (quasi tutti, e non soltanto l'Italia), nei quali, vigendo il sistema impositivo a cascata, essa non avrebbe potuto inserirsi utilmente, e cioè senza sconvolgere, appunto, il sistema di prelievo fiscale già in vigore, e senza determinare, al posto dell'auspicata perequazione, un sicura discriminazione in danno dei prodotti nazionali;

— che, l'altra parte in coerenza, e proprio nella considerazione di tutto quanto già si è rilevato, il riferimento ad un trattamento da farsi « direttamente o indirettamente », ai prodotti importati, in modo non peggiore rispetto a quello fatto « direttamente o indirettamente » ai prodotti nazionali, non può intendersi se non come espressivo proprio di quella esigenza di parità complessiva, di non discriminazione, di *neutralità*, di cui

(25) Si noti che, fino a qualche anno fa, soltanto la Francia, almeno tra i Paesi occidentali, aveva un sistema di imposizione indiretta di tipo monofase, ma nemmeno completo: cfr. DORSA, *op. cit.*, p. 59 ss.

suoi aspetti convenzionali, delle norme d'esenzione in esso contenute, della mancanza di sanzioni giuridiche.

Lo stesso vale quindi per l'articolo II, n. 1 b). Per stabilire se questo sia direttamente efficace non ci si può servire senz'altro dei criteri che valgono per l'efficacia diretta del diritto comunitario, quale ad esempio il fatto che le autorità nazionali non debbano adottare provvedimenti d'attuazione.

innanzi si è parlato, e, quindi, come significativo di un impegno degli Stati ad operare, nel far luogo alla determinazione anche delle necessarie differenti aliquote o dei tributi compensativi, in modo da evitare ogni protezione per il prodotto nazionale, e non già come divieto agli Stati di applicare aliquote diverse e, il che è lo stesso, di applicare tributi compensativi.

E poiché una indagine sulla determinazione legislativa delle differenti aliquote, o della misura dei tributi compensativi, non potrebbe sicuramente essere compiuta in sede interpretativa — non essendo compito del giudice, che sconfinerebbe dai limiti del suo potere giurisdizionale, procedere ad un riesame delle valutazioni operate dal Legislatore —, non sembra potersi altrimenti concludere, per il problema che interessa, se non nel senso che l'art. IV (ex III) del G.A.T.T., fatto oggetto o meno dell'ordine di esecuzione, non può aver attribuito al cittadino alcun diritto di pagare la c.d. « I.G.E. all'importazione » con la stessa aliquota prevista per il solo ultimo scambio del simile prodotto nazionale.

11. — La tesi sostenuta per l'Amministrazione è conforme, del resto, anche alla interpretazione che, in ambito internazionale, è stata data ad una disposizione del trattato della Comunità Europea del tutto analoga a quella qui in esame e relativa alla stessa materia delle disposizioni indirette interne.

L'art. 95 del detto trattato (reso esecutivo in Italia con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203) dispone, invero, quasi letteralmente traducendo l'art. IV del G.A.T.T.:

*« Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali simili ».*

*« Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni ».*

E la Corte di Giustizia delle Comunità, chiamata a stabilire « cosa si debba intendere per tributi interni gravanti indirettamente sui prodotti nazionali, ai sensi dell'art. 95 » citato, ha osservato, linearmente, che la norma « riguarda il complesso dei tributi gravanti effettivamente e specificamente sul prodotto nazionale in ogni fase della produzione e della distribuzione, anteriore o concomitante all'importazione del prodotto » (scilicet: di un simile prodotto) « da altri Stati membri » (sent. 3 aprile 1968, in causa 28/67, Foro It. 1969, IV, 123 ss.).

La stessa Corte ha chiarito, espressamente rilevandolo in riferimento ai sistemi impositivi « a cascata », che è senz'altro consentita sia l'applicazione



La Commissione ammette tuttavia che, essendo stati inseriti negli allegati della tariffa doganale comune (regolamento del Consiglio numero 950/68, modificato dal regolamento 1/72), i dazi consolidati in sede G.A.T.T. sono divenuti direttamente efficaci. I singoli potevano quindi farli valere contro le disposizioni comunitarie subordinate con essi incompatibili. Il regolamento che ha istituito gli importi compensa-

di tributi volti a compensare, in sede di importazione, gli oneri che i prodotti avrebbero assolti se fossero stati fabbricati nello Stato, sia l'applicazione di uno stesso tributo con aliquote diverse, per le importazioni e per gli scambi interni, che siano, nel caso delle importazioni, aliquote medie, e cioè aliquote che abbiano la funzione compensativa, di cui si è discusso.

Essa ha rilevato (*loc. cit.*), con riferimento all'art. 97 del trattato, che la disposizione « ha lo scopo di conferire agli Stati che riscuotono l'imposta sull'entrata in base al sistema dell'imposta cumulativa a cascata, la facoltà di determinare aliquote medie, senza violare i principi degli articoli 95 e 96 », ed ha soggiunto che la disposizione stessa, « conferendo agli Stati membri la facoltà di adottare aliquote medie, implica, per gli Stati che se ne sono regolarmente valse, l'interposizione, fra la norma comunitaria e la sua applicazione, di atti giuridici che comportano un potere di valutazione, il quale sottrae la loro scelta e le relative conseguenze, nello stato attuale del diritto comunitario, a qualsiasi possibilità di efficacia immediata delle afferenti disposizioni dell'art. 97 » (nel senso della loro inidoneità ad attribuire diritti soggettivi ai singoli: come è chiarito subito dopo), e ciò perché, in definitiva, « la fissazione delle aliquote medie, non essendovi alcuna norma comunitaria relativa al sistema di calcolo, dipende dalla valutazione dello Stato membro ».

Gli stessi concetti sono ripetuti nella sentenza della Corte di Giustizia del 24 giugno 1969, in causa n. 29/68 (*Foro it.* 1969, IV, 133), nella quale si trova affermato, che nel sistema previsto dall'art. 95, per quanto riguarda l'imposta cumulativa a cascata, « la somma di quanto è stato versato a titolo d'imposta sull'entrata applicata direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali »... « rappresenta l'onere massimo di cui si può gravare il prodotto importato » (il che significa che a quest'ultimo può applicarsi un'aliquota maggiore di quella dovuta per il solo ultimo passaggio del simile prodotto interno); che l'aliquota unica, ovviamente maggiore di quella applicata all'interno ai singoli passaggi, deve essere « considerata come corrispondente al complesso degli oneri fiscali gravanti sui prodotti nazionali »; che le aliquote uniche, o medie, non sono sindacabili « anche se si potesse provare che esse non corrispondono alla somma degli oneri fiscali gravanti sui prodotti nazionali » (26).

E se, dunque, la legittimità delle imposizioni compensative all'importazione (con differenziazione di aliquote o con l'aggiunta di altro tributo) deve riconoscersi anche nell'ordinamento C.E.E., e cioè in un ordinamento che mira, come è ben noto, addirittura alla istituzione di una comunità

(26) La Corte ha anche preso in considerazione gli eventuali poteri della Commissione C.E.E. ai fini di un controllo sulla congruità delle aliquote medie; ma questo problema — in relazione al quale la stessa Corte ha avuto modo di precisare che, comunque, la norma comunitaria, pur se immessa nell'ordinamento, non è idonea ad attribuire diritti soggettivi ai singoli — non può interessare in relazione all'accordo G.A.T.T., nel quale, come è pacifico, e come recenti avvenimenti inter-



tivi non è però subordinato né incompatibile con la tariffa doganale comune.

Esso non è incompatibile in quanto, sia per la loro funzione sia per il loro fondamento giuridico, gl'importi compensativi vanno distinti dai dazi doganali propriamente detti, contenuti nella tariffa doganale comune. Al massimo si tratta di « tasse d'effetto equivalente a dei dazi doganali » le quali, per poter essere equiparate ai dazi consolidati, avrebbero dovuto costituire oggetto di un'apposita disposizione (quale, ad esempio, l'art. 14, n. 3, terzo comma, del regolamento n. 804/68, per quanto riguarda i prelievi sui prodotti lattiero-caseari). Inoltre, la estensione ai « tributi della stessa natura » dei divieti sanciti dall'Accor-

economica, con regole idonee ad assicurare una disciplina tributaria assolutamente uniforme, in ogni aspetto, nell'ambito territoriale degli Stati membri, proprio non si vede come la legittimità stessa debba invece discostarsi in riferimento all'accordo G.A.T.T., al quale non può certo attribuirsi un valore vincolante di maggiore portata; e ciò tanto più quando si consideri che, in ultima analisi, ove diversamente si opinasse, dovrebbe constatarsi che, mentre nel sistema C.E.E. si vuole soltanto assicurare la parità complessiva del trattamento tributario, la neutralità fiscale, nell'ordinamento G.A.T.T. si sarebbe voluto, invece, addirittura stabilire una preferenza per i prodotti importati, gravandoli di un onere minore di quello previsto per i prodotti nazionali, e minore, peraltro, anche di quello previsto, si ripete, per i prodotti provenienti da Paesi della Comunità Europea, per i quali l'imposizione compensativa, come si è visto, è pacificamente ammessa.

Tutto ciò è stato sottolineato anche dalla dottrina (27), la quale, dopo aver definito *paradossali* le conseguenze derivanti dall'adesione alla contraria tesi, ha osservato — specificamente riferendosi alla questione dell'imposta di conguaglio, ma con considerazioni che, per quanto esposto, sono valide rispetto a qualsiasi imposizione compensativa — che costituisce un dato di fatto, di cui dovrebbe tenersi conto nell'interpretazione della realtà tributaria del nostro Paese, che la detta imposta, sin dalla sua istituzione, « è stata percepita e continua ad essere legittimamente percepita all'importazione di merci provenienti da Paesi membri della C.E.E., paesi, questi, tutti aderenti al G.A.T.T. », sicché un eventuale dubbio al riguardo « che non è emerso in dodici anni di vita della C.E.E., nonostante l'attiva presenza di una Commissione, che, ai sensi dell'art. 155 del trattato di Roma vigila sull'applicazione delle disposizioni del trattato » stesso, e « nonostante una Corte di giustizia la quale assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione » della normativa comunitaria, « non può essere seriamente prospettato ». — (Omissis).

MARIO FANELLI

nazionali hanno anche confermato (ci si riferisce alla ben nota questione della sopratassa del 10 per cento istituita dagli U.S.A.), l'osservanza delle regole è rimessa ai singoli Stati, non essendo nemmeno previsto alcun organo di giustizia, ma soltanto potendosi far ricorso a consultazioni o, se del caso, a ritorsioni (articolo XXIII).

(27) MURATORI, *op. loc. cit.* alla precedente nota 19, *retro*, p. 37.

do Generale — estensione stabilita dall'art. II, n. 1, lettera b) dell'Accordo stesso — non figura nella tariffa doganale comune.

In secondo luogo, il regolamento n. 974/71 non è affatto una norma subordinata rispetto alla tariffa doganale comune. In quanto *lex posterior* e *lex specialis*, esso deroga al regolamento n. 950/68. Se il Consiglio avesse voluto che la Commissione, nell'emanare le disposizioni d'attuazione, si attenesse ai dazi consolidati, il regolamento n. 974/71 avrebbe dovuto contenere una clausola espressa.

In ogni caso, la Commissione può sempre esentare dagli importi compensativi le merci che figurano nell'elenco del G.A.T.T. Il regolamento n. 974/71 non contiene però alcuna clausola d'esenzione generale. — (*Omissis*).

(*Omissis*). — C) Osservazioni del Consiglio.

(*Omissis*). — Circa la validità del regolamento n. 974/71 alla luce dell'accordo tariffario stipulato il 6 ottobre 1969 fra la Comunità e la Svizzera, nell'ambito dell'art. XXVIII del G.A.T.T., il Consiglio sostiene che gli importi compensativi non fanno parte dei dazi che hanno costituito oggetto di concessioni tariffarie. Essi non costituiscono un nuovo onere, limitandosi a compensare la riduzione dell'onere anteriore, riduzione dovuta alle fluttuazioni monetarie. L'esenzione dagli importi compensativi di determinate merci comprese negli elenchi delle concessioni in sede G.A.T.T. si è avuta unicamente in casi singoli ed in forza dell'art. 1, n. 2, ultimo comma, del regolamento n. 974/71, il quale subordina la riscossione degli importi compensativi all'esistenza di perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli. Non è prevista alcuna esenzione di carattere generale, come del resto si desume dal rifiuto del Consiglio di accogliere la proposta in tal senso sottopostagli dalla Commissione il 16 maggio 1972.

Il Consiglio ritiene inoltre che le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21-24/72, International Fruit Company) — con cui ha negato che l'art. XI del G.A.T.T. sia direttamente efficace — abbiano carattere generale e valgano per l'Accordo nel suo complesso. La validità del regolamento n. 974/71 non può quindi essere inficiata dall'art. II del G.A.T.T., in relazione all'accordo tariffario del 6 ottobre 1969.

Il Consiglio sostiene che il risultato non cambia ove si ponga il regolamento n. 974/71 a raffronto con la tariffa doganale comune (regolamento del Consiglio n. 950/68, modificato dal regolamento del Consiglio 20 dicembre 1971 n. 1/72) la quale riproduce le concessioni fatte in sede G.A.T.T.

In primo luogo, il Consiglio non pensa che gli importi compensativi ricadano sotto la tariffa doganale comune. Il loro fondamento giuridico

è diverso e — come per i prelievi, menzionati nella tariffa doganale comune a titolo puramente informativo — occorrerebbe un'apposita disposizione per poterli equiparare ai dazi consolidati.

In ogni caso, col regolamento n. 974/71 il Consiglio poteva derogare al regolamento n. 950/68 con disposizioni destinate a prevalere su questo in quanto *lex specialis*. — (*Omissis*).

(*Omissis*). — D) Osservazioni del Governo tedesco.

(*Omissis*). — Gli'importi compensativi non possono essere considerati come dazi doganali ai sensi dell'art. II del G.A.T.T. Si tratta piuttosto di un tributo *sui generis*, condizionato dalla liberazione dei cambi e dalla struttura dell'organizzazione dei mercati agricoli.

Benché la Commissione sia anch'essa tenuta all'osservanza dell'Accordo Generale sul Commercio e sulle Tariffe Doganali (G.A.T.T.), i singoli non possono tuttavia far valere l'eventuale violazione dell'Accordo stesso giacché la sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21-24/72, International Fruit Company) ha affermato che l'Accordo impone obblighi unicamente agli Stati, senza avere efficacia diretta a favore dei cittadini di questi. — (*Omissis*).

*In diritto* (*Omissis*). — Con la terza questione si chiede alla Corte se la validità del regolamento n. 974/71 e dei regolamenti d'attuazione non possa essere inficiata dalla circostanza che gli'importi compensativi di cui trattasi, aggiungendosi al prelievo, costituiscono un onere totale superiore a quello dei dazi consolidati nell'ambito dell'Accordo Generale sulle tariffe e sul commercio (G.A.T.T.) — in prosieguo denominato Accordo Generale — per la voce doganale 04.04.

In forza della concessione tariffaria che risulta da un Accordo stipulato il 6 ottobre 1969, ai sensi dell'art. XXVIII dell'Accordo Generale, tra la Comunità e la Svizzera (G.U. n. L 257, del 13 ottobre 1969, pag. 3), i dazi doganali sulle importazioni di Emmenthal e di Gruyère (voce 04.04 A I a ex 2) sono consolidati in 7,5 u.c. il quintale, e questa aliquota figura, sotto la rubrica « aliquota dei dazi convenzionali », nell'allegato II della tariffa doganale comune in vigore al momento della importazione di cui è causa (Regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950, modificato dal regolamento del Consiglio 20 dicembre 1971, numero 1/72; G. U. n. L 1/72).

E' pacifico che, aggiungendosi l'aliquota dell'importo compensativo a quella del prelievo riscosso sulle stesse merci, ne risulta un onere superiore al tasso consolidato di 7,5 u.c. il quintale.

L'attrice nella causa principale sostiene che, per la parte eccedente il dazio consolidato, l'importo compensativo in questione è in contrasto

sia con l'art. II dell'Accordo Generale, sia con quanto disposto dalla tariffa doganale comune.

La validità, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, degli atti emessi dalle istituzioni può essere influenzata da una norma di diritto internazionale soltanto qualora detta norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza.

Ai sensi dell'art. II dell'Accordo Generale, la concessione tariffaria in questione è vincolante per la Comunità.

Si deve inoltre stabilire, quindi, se l'Accordo Generale, e in ispecie l'art. II, attribuiscono ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le proprie disposizioni contro la validità di un atto comunitario. A tale scopo, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura e alla lettera dell'Accordo stesso.

Questo, fondato — ai sensi del suo preambolo — sul principio di negoziati da condursi su « una base di reciprocità e di vantaggio mutui », è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in ispecie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in casi di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti.

Fra i provvedimenti contemplati per la composizione delle controversie rientrano le richieste o proposte scritte da « esaminare con comprensione », gli accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, le deliberazioni o decisioni delle parti contraenti, ivi compresa quella di autorizzare determinati contraenti a sospendere, nei confronti di altri, l'applicazione di qualsiasi concessione od altro obbligo derivante dall'Accordo Generale ed infine, in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso.

Infine, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto in forza dell'Accordo Generale o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno, come pure a revocare o a modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso d'urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti.

Quanto precede è sufficiente a dimostrare che, trovandosi in un contesto siffatto, l'art. II dell'Accordo Generale non attribuisce ai singoli cittadini della Comunità il diritto di esigerne giudizialmente la osservanza.

La circostanza che talune voci doganali abbiano costituito oggetto di accordi bilaterali, stipulati ai sensi dell'art. XXVIII dell'Accordo Generale allo scopo di modificare o di revocare concessioni tariffarie ante-