

ANNO XXVII - N. 3

MAGGIO - GIUGNO 1975

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1975

ABBONAMENTI

ANNO L. **12.750**

UN NUMERO SEPARATO » **2.250**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

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

Stampato in Italia - Printed in Italy

Autorizzazione Tribunale di Roma - Decreto n. 11089 del 13 luglio 1960

(5219046) Roma, 1975 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Michele Savarese)	pag. 457
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Arturo Marzano) »	481
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Benedetto Baccari) »	508
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi)	» 524
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Ugo Gargiulo)	» 530
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura degli avvocati Giuseppe Angelini-Rota e Carlo Bafile) »	552
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Arturo Marzano)	» 594
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia di Belmonte)	» 619

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

LEGISLAZIONE	pag. 61
CONSULTAZIONI	» 76

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; Sergio LAPORTA, 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

MARZANO A., <i>Questione di giurisdizione tra giudice nazionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee</i>	pag.	485
TAMIOZZO R., <i>Annullamento del Governo ex art. 6 t.u. 3 marzo 1934, n. 383</i>	pag.	531
TAMIOZZO R., <i>Competenza territoriale e funzionale dei T.A.R.</i>	»	537
TAMIOZZO R., <i>Ricorso per regolamento di giurisdizione e sospensione del giudizio</i>	»	546

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE ED ELÈT- TRICITÀ

- Accertamento giudiziale della demanialità - Effetti - Decorrenza, 599.
- Concessione e derivazione - Piccole derivazioni - Rinnovazione - Diritto soggettivo del concessionario - Esclusione, 599.
- Concessione e derivazione - Proroga « ex lege » - Effetti, 599.
- Elenchi delle acque pubbliche - Ricorso avverso l'iscrizione - Decadenza - Effetti, 599.
- Emergenza della demanialità - Acquisto successivo della proprietà privata dell'acqua - Inammissibilità, 599.
- Sorgenti - Sorgente che dà luogo a corso d'acqua pubblica - È pubblica, 599.

ARBITRATO

- Irregolare nomina degli arbitri - Deducibilità in sede di impugnazione per nullità - Limiti, 594.
- Procedimento - Mancata contestazione in ordine alla irrituale composizione del collegio arbitrale ed alla deducibilità di motivi di impugnazione esclusi dalla clausola compromissoria - Implicito accordo modificativo della clausola compromissoria - Esclusione, 594.
- Sentenza arbitrale - Impugnazione - Ammissibilità - Limiti - Rilevabilità di ufficio, 594.

ASSICURAZIONI

- Surrogazione - Categorie escluse - Mancata inclusione del coniuge dell'assicurato - Illegittimità costituzionale, 465.

ASSOCIAZIONE

- Associazioni sindacali e Ordini professionali - Nomina di rappresentanti in organi collegiali - Necessità della motivazione nella scelta dei rappresentanti - Esclusione della motivazione generica e sua illegittimità, 540.
- Associazioni sindacali e Ordini professionali - Norma istitutiva di una Commissione consultiva per l'emaneazione dei decreti delegati sul personale della scuola - Contrasto dell'art. 18 l. n. 477/'73 con l'art. 39 Cost. - Non sussiste - Manifesta infondatezza della relativa questione, 540.

ATTO AMMINISTRATIVO

- Annullamento - Annullamento previsto dall'art. 6 t.u. 3 marzo 1934 n. 383 - Rapporto fra annullamento del Governo e poteri degli Enti locali - Lesione dell'autonomia degli Enti - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Annullamento d'ufficio - Fattispecie di annullamento da parte del Governo di atti di Enti locali siciliani - Contrasto con l'art. 14 Statuto Regione Siciliana - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Annullamento d'ufficio - Potere discrezionale dell'Amministrazione - Legittimità del rifiuto di annullamento, 542.
- Annullamento d'ufficio da parte del Governo di atti di Comuni siciliani - Intervento dell'Ente Regione - Esclusione, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Annullamento d'ufficio da parte del Governo di atti di Comuni siciliani - Intervento del Presi-

dente della Regione nel Consiglio dei Ministri - Esclusione, con nota di R. TAMIOZZO, 530.

- Annullamento d'ufficio di atti di Comuni siciliani da parte del Governo - È consentito, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Atto definitivo - Provvedimenti degli organi istituzionali del Provveditorato al porto di Venezia, con nota di R. TAMIOZZO, 545.
- Atto politico - Differenza, 540.
- Atto politico - Fattispecie - Natura della designazione di rappresentanti sindacali per un organo collegiale consultivo - Non è atto politico, 540.
- Parere di organo collegiale consultivo - Necessità del giudizio finale con la dichiarazione di voto, con nota di R. TAMIOZZO, 546.
- Sanatoria di atto illegittimo impugnato nel termine di legge - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 546.
- Vizi dell'atto - Eccesso di potere per sviamento - Atti aventi identico contenuto di altri atti annullati dal Governo - Sussiste lo sviamento, con nota di R. TAMIOZZO, 530.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Azione di repressione della condotta sindacale - Improponibilità nei confronti dello Stato - Manifesta infondatezza di questioni di costituzionalità, 520.
- Commissione consultiva per emanazione di leggi delegate - Natura di organo collegiale - Giurisdizione del giudice amministrativo in tema di provvedimenti di nomina dei rappresentanti sindacali - Sussiste, 540.
- Comunità europee - Euratom - Soggetti che rivendicano lo « status » di dipendente o di agente non locale - Controversie - Giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee, con nota di A. MARZANO, 484.
- Conflitti di attribuzione: presupposti sostanziali e formali - Censura di soggetto diverso da quello legittimato - Rimessione alla Corte costituzionale: esclusione, 518.
- Contrasto della norma che prevede un unico grado con l'art. 24 della Costituzione - Non sussiste, 542.
- Contratti della P.A. - Procedimento di formazione: atti precedenti la stipulazione - Posizioni soggettive del privato: distinzioni, 509.
- Demanio marittimo - Accertamento di diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Giurisdizione ordinaria, con nota di A. ALABISO, 606.
- Disciplina amministrativa del commercio con l'estero - Divieti d'importazione di zucchero ed edulcoranti sintetici - Esclusione - Riserva d'importazione a favore dello Stato: finalità, 512.
- Elezioni al Consiglio Nazionale del notariato - Distretto comprendente Corti d'appello poste in Regioni diverse - Competenza del T.A.R. di Roma - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 538.
- Elezioni al Consiglio Nazionale del notariato - Individuazione della competenza del T.A.R., con nota di R. TAMIOZZO, 538.
- Espropriazione per pubblico interesse - Inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità per mancata fissazione ad osservanza dei termini - Giurisdizione dell'AGO, 508.
- Nozione di giudice naturale - Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto dell'art. 38 l. 1034/71 con l'art. 25 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata, 542.
- Incidente di costituzionalità sollevato dal giudice di merito dopo la proposizione del regolamento preventivo: effetti, 519.
- Proponibilità del regolamento di giurisdizione - Limiti - Effetti - Necessità della sospensione automatica del processo di merito - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 545.

- Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto fra l'art. 38 l. 1034/1971 e l'art. 3 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata, 543.
- Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto tra l'art. 38 l. 1034/1971 e gli artt. 103 e 125 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata, 542.
- Regolamento di competenza - Conflitti - Sfera di applicazione dell'art. 31 l. 1034/1971 - Disciplina transitoria prevista dagli artt. 38 e 42 della legge 1034/71 - Regolamento di competenza fra T.A.R. e Consiglio di Stato - Limiti alla ammissibilità, con nota di R. TAMIOZZO, 537.
- Regolamento di competenza - Ricorso proposto al Tribunale Amministrativo Regionale - Effetti diretti dell'atto - Individuazione, con nota di R. TAMIOZZO, 538.
- Tribunali amministrativi Regionali - Natura dell'Ente autonomo acquedotto pugliese: ente ultraregionale - Atti dell'Ente impugnati prima del 1° aprile 1974 - Competenza immediata del T.A.R. Non sussiste, 542.

COMUNITÀ EUROPEE

- Agricoltura - Graduale attuazione della organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali - Scambi intracomunitari - Prefissazione del prelievo - Ritardo nell'importazione dovuto a cause di forza maggiore - Applicabilità del prelievo prefissato, 481.
- Dipendenti - Organizzazioni sindacali - Atti concernenti gli interessi generali di una determinata categoria di dipendenti - Ricorso delle organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE - Irricevibilità, 493.
- Dipendenti - Trattamento economico - Adeguamento annuale - Potere discrezionale del Consiglio CEE - Autolimitazione - Efficacia vincolante, 494.
- Euratom - Dipendenti - Dichiaratoria giudiziale della ricorrenza del rapporto di lavoro da parte del giudice nazionale - Inammissibilità, con nota di A. MARZANO, 484.
- Importazioni ed esportazioni - Certificato di circolazione - Falsità dichiarata dalle autorità dello Stato esportatore - Accertamento da parte del giudice dello Stato importatore - Ammissibilità - Pregiudizialità della questione sulla falsità - Sospensione necessaria del giudizio civile, 504.

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

- Mancato pagamento da parte della P.A. del corrispettivo pattuito già liquido ed esigibile - Spettano gli interessi, 528.

CORTE DEI CONTI

- Contabilità pubblica - Consuntivo degli Enti Locali - Sottrazione alla giurisdizione della Corte - Illegittimità costituzionale, 463.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- *V. Assicurazioni, Corte dei Conti, Dogana, Elezioni, Fallimento, Istruzione pubblica, Presidenza e assistenza, Procedimento penale, Reato, Regione, Sanità pubblica, Sardegna, Sicurezza pubblica, Toscana.*

DEMANIO E PATRIMONIO

- Demanio marittimo - Diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Diritto d'uso perpetuo, gratuito e cedibile - Configurabilità - Esclusione, con nota di A. ALABISO, 606.
- Demanio marittimo - Diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Incompatibilità col regime del demanio - Persistenza dei diritti - Esclusione - Rescritti aragonesi - Prevalenza sulla disciplina del demanio - Esclusione - Abrogazione - Sussiste, con nota di A. ALABISO, 606.

- Demanio marittimo - Diritti esclusivi di pesca - Riconoscimento - Necessità - Mancanza - Estinzione, con nota di A. ALABISO, 606.
- Demanio marittimo - Mare territoriale - Utilizzazione - Identità di disciplina, con nota di A. ALABISO, 606.
- Demanio marittimo - Proprietà privata - Acquisto per usucapione o immemorabile - Esclusione - Tolleranza e riconoscimenti - Inefficacia - Sclassificazione - Necessità, con nota di A. ALABISO, 606.
- Parco pubblico - Criteri interpretativi - Estensione, 549.
- Procedure ex tit. II legge 865/1971 - Necessità di piano particolareggiato - Non sussiste, 549.
- Rapporto fra la legge 19 novembre 1968 n. 1187 e la legge 865/1971 - Limiti temporali contenuti nella legge 1187/68, 549.

FALLIMENTO

- Estensione ai soci illimitatamente responsabili - Legittimazione - Esclusione del fallito - Illegittimità costituzionale, 476.
- Opposizione alla dichiarazione - Opposizione proposta non dal fallito - Mancata notifica a questi - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 475.

DOGANA

- Trasporto di prodotti petroliferi - Divergenza rispetto alla bolletta di cauzione - Responsabilità oggettiva - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 457.

ELEZIONI

- Elezioni comunali - Ineleggibilità - Amministratori di enti dipendenti - Illegittimità costituzionale, 478.

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Contrasto del tit. II legge 865/1971 con gli artt. 3 e 97 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione, 549.
- Contrasto del tit. II legge 865/1971 con gli artt. 41 e 42 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione, 549.
- Contrasto fra l'art. 11 legge 865/1971 e l'art. 117 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione, 549.
- Emanazione del provvedimento di p.u. - Competenza regionale - Individuazione dell'organo competente - Criteri, 549.
- Indennizzo - Limitazioni all'edificazione derivanti dalla vicinanza di un corso d'acqua - Copertura del corso d'acqua da parte della P.A. - Non applicabilità delle limitazioni, 529.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Appello - Sentenze dei T.A.R. - Notificazione della impugnazione a più parti - Causa inscindibile - Possibilità di integrazione del contraddittorio ex art. 331 c.p.c. - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 535.
- Notificazione della impugnazione a più parti - Unicità del domiciliatario - Necessità della consegna di una copia per ciascuna parte - Sussiste - Applicazione in materia di gravame di decisioni del T.A.R., con nota di R. TAMIOZZO, 535.
- Procedimento giurisdizionale - Contraddittorio - Necessità - Principio fondamentale di carattere generale, con nota di R. TAMIOZZO, 535.
- Ricorso giurisdizionale - Circolari - Impugnazione autonoma - Non sussiste - Impugnazione unitamente ai provvedimenti applicativi - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 546.
- Ricorso giurisdizionale - Nomina di organo collegiale - Provvedimento autonomo e non preparatorio - Impugnabilità immediata, 540.

- Ricorso giurisdizionale - Nuovi motivi inseriti nelle memorie - Inammissibilità, 549.
- Termine per l'impugnazione - Decorrenza del termine di prescrizione dalla omessa pronuncia del giudice, 543.
- Termine per l'impugnazione - Pretese patrimoniali di dipendenti di Enti pubblici - Trattamento di quiescenza - Decorrenza della prescrizione dal giorno di cessazione del rapporto - Irrilevanza della data del decreto di liquidazione, 543.
- Termine per l'impugnazione - Trattamento di quiescenza - Autonomia delle pretese - Effetti in ordine alla prescrizione, 543.

GIUDIZIO CIVILE E PENALE

- Rapporti - Sentenza penale di assoluzione per insufficienza di prove - Azione civile per risarcimento del danno da circolazione stradale - Preclusione - Limiti, 524.

IMPIEGO PUBBLICO

- Indennità di licenziamento - Dipendenti Enti locali - Necessità della iscrizione alle Casse di previdenza - Illegittimità di ulteriori concessioni - Legittimità dell'annullamento d'ufficio, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Indennità di licenziamento - Prescrizione decennale stabilita per i dipendenti statali - Inapplicabilità ai dipendenti di Enti pubblici, 543.
- Stipendi, assegni e indennità - Dipendenti comunali e provinciali - Art. 239 D.P. Reg. sic. n. 6/1955 - Proporzionalità con la retribuzione del Segretario Comunale - Criteri e limiti, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Stipendi, assegni e indennità - Dipendenti comunali e provinciali - Inapplicabilità di principi propri od ordinamenti di altri settori, con nota di R. TAMIOZZO, 530.
- Stipendi, assegni e indennità - Impiegati di Enti pubblici - De-

terminabilità in relazione alle condizioni economiche degli Enti stessi, con nota di R. TAMIOZZO, 530.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazioni per la Gestione Ina-Casa - Anticipazioni al Comune per l'esecuzione di opere di urbanizzazione - Applicabilità - Limiti, 582.
- Agevolazioni per le case di abitazione non di lusso - Decadenza - Imposta ordinaria - Interessi - Decorrenza, 563.
- Agevolazioni per l'urbanistica - Espropriazione o acquisto di fabbricati conformi al piano - Esclusione, 577.
- Divisione - Maggiore assegnazione rispetto alla quota - Imposta di trasferimento - È dovuta - Presunzione di trasferimento gratuito tra parenti - Esclusione, 569.
- Usufrutto - Consolidazione - Presupposti - Estinzione dell'usufrutto - Trasferimento della nuda proprietà dell'usufruttuario - Sussiste la consolidazione, 572.

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

- Accertamento - Soggetti tassabili in base a bilancio - Accertamento sintetico - Incompleta dichiarazione - Bilancio non formalmente regolare, 552.

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Deduzione di passività - Conto corrente bancario - Legge 24 dicembre 1969, n. 1038 - Rinuncia alla contestazione afferente alla documentazione - Concetto, 591.

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Competenza e giurisdizione - Sospensione dell'esecuzione per il pagamento di imposta principale di registro - Difetto di giurisdizione, 574.
- Imposte indirette - Competenza e giurisdizione - Decisione di commissione provinciale di valu-

tazione - Impugnazione per incompetenza innanzi al Tribunale ex art. 29 terzo comma r.d. 7 agosto 1936 n. 1639 - Inammissibilità, 566.

- Imposte indirette - Condoni di cui al d.l. 5 novembre 1973 n. 560 convertito con la legge 19 dicembre 1973 n. 823 - Controversia sui soli interessi - Inapplicabilità, 579.
- Imposte indirette - Rapporti tra giudizio innanzi alle commissioni e azione ordinaria - Termine per la notifica della decisione della Commissione Centrale - E' preclusivo per l'azione in sede ordinaria dell'amministrazione finanziaria, 557.
- Legittimazione passiva - Diritti erariali sugli spettacoli - Società Italiana Autori ed Editori - Potere di riscossione, accertamento e liquidazione del tributo - Amministrazione Finanziaria - Sono ambedue passivamente legittimati - Inscindibilità di cause - Sussiste, 560.

ISTRUZIONE PUBBLICA

- Scuole elementari per ciechi - Statizzazione - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 473.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTO

- Annullamento giurisdizionale di norma regolamentare - Limiti alla efficacia - Provvedimenti emessi in applicazione della norma - Obbligo di annullamento d'ufficio - Non sussiste, 541.

PENSIONI

- Riscatto anni universitari - Effetti - Esclusione dell'aumento di anzianità dall'inizio della carriera - Esclusione di effetto retroattivo, 543.

PIANO REGOLATORE

- Artt. 15 e 16 norme tecniche di attuazione del p.r. di Roma -

Creazione di impianti sportivi - Piano particolareggiato - Necessità - Limiti, 549.

- Deliberazione comunale - Osservazioni dei privati - Limiti - Irrelevanza, 549.

PORTI

- Porto di Venezia - Competenza per la emanazione di provvedimenti tariffari e in materia di lavoro portuale - Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo del Provveditorato al porto - Competenza in materia di provvedimenti riservati in via generale al Direttore marittimo - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 545.

PREVIDENZA E ASSISTENZA

- Infortunio sul lavoro - Contravvenzione alle relative leggi - Sanzioni dell'arresto o dell'ammenda - Eccesso di delega, 465.
- Infortuni sul lavoro - Regresso dell'INAIL verso i responsabili - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 458.

PROCEDIMENTO PENALE

- Intercettazioni telefoniche - Legge 8 aprile 1974, n. 98 - Nullità per le intercettazioni assunte anteriormente - Limiti - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 468.

REATO

- Peculato per distorsione - Destinazione di somme ad altre esigenze pubbliche della stessa amministrazione - Sussistenza, 619.
- Reati e pene - Accattonaggio - Violazione dei diritti fondamentali - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 457.
- Reati e pene - Danneggiamento di cose pignorate - Disparità di pena per il proprietario custode rispetto al proprietario non custode - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 466.

REGIONE

- Regioni ordinarie - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Scuole per terapisti della riabilitazione - Riconoscimento - Spettanza alle Regioni, 459.
- Ricorso contro legge regionale - Difformità dai motivi di rinvio - Inammissibilità dei motivi nuovi, 470.

SANITA PUBBLICA

- Spese di ricovero degli alienati - Rivalsa a carico dei congiunti - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 459.

SARDEGNA

- Imposta di fabbricazione « una tantum » sui veicoli a motore -

Mancata attribuzione alla Regione - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 480.

SICUREZZA PUBBLICA

- Misure di prevenzione - Reiterazione - Mancato accertamento della pericolosità - Illegittimità costituzionale, 461.
- Spettacoli pubblici - Facoltà di accesso agli ufficiali ed agenti di P.S. - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 458.

TOSCANA

- Legge regionale - Trattamento economico del personale in missione - Omessa osservanza del precetto della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale, 470.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

7 maggio 1975, n. 102	<i>pag.</i>	457
7 maggio 1975, n. 105	»	457
7 maggio 1975, n. 106	»	458
7 maggio 1975, n. 107	»	458
21 maggio 1975, n. 111	»	459
21 maggio 1975, n. 112	»	459
21 maggio 1975, n. 113	»	461
21 maggio 1975, n. 114	»	463
21 maggio 1975, n. 116	»	465
21 maggio 1975, n. 117	»	465
21 maggio 1975, n. 119	»	466
21 maggio 1975, n. 120	»	468
28 maggio 1975, n. 123	»	470
28 maggio 1975, n. 125	»	473
28 maggio 1975, n. 126	»	475
28 maggio 1975, n. 127	»	476
28 maggio 1975, n. 129	»	478
28 maggio 1975, n. 130	»	480

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

20 febbraio 1975, nella causa 64/74	<i>pag.</i>	481
11 marzo 1975, nella causa 65/74	»	484
18 marzo 1975, nella causa 72/74	»	493
26 giugno 1975, nella causa 70/74	»	494

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 10 novembre 1973, n. 2966	<i>pag.</i>	518
Sez. Un., 15 luglio 1974, n. 2125	»	508
Sez. Un., 5 agosto 1974, n. 2331	»	504
Sez. III, 10 settembre 1974, n. 2462	»	524
Sez. III, 27 settembre 1974, n. 2527	»	528
Sez. I, 10 ottobre 1974, n. 2758	»	529
Sez. Un., 21 ottobre 1974, n. 2972	»	509
Sez. Un., 9 novembre 1974, n. 3478	»	512
Sez. Un., 27 novembre 1974, n. 3872	»	519
Sez. I, 22 gennaio 1975, n. 252	»	552

Sez. Un., 25 gennaio 1975, n. 287	<i>pag.</i>	557
Sez. I, 28 gennaio 1975, n. 338	"	560
Sez. I, 14 febbraio 1975, n. 565	"	563
Sez. I, 14 febbraio 1975, n. 572	"	566
Sez. I, 17 febbraio 1975, n. 622	"	569
Sez. I, 17 febbraio 1975, n. 625	"	572
Sez. Un., 8 marzo 1975, n. 855	"	574
Sez. Un., 15 marzo 1975, n. 1005	"	577
Sez. I, 15 marzo 1975, n. 1015	"	579
Sez. I, 24 marzo 1975, n. 1102	"	582
Sez. I, 24 marzo 1975, n. 1109	"	591
Sez. I, 18 aprile 1975, n. 1464	"	594

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE

1 ottobre 1974, n. 16	<i>pag.</i>	599
---------------------------------	-------------	-----

TRIBUNALE

Napoli, Sez. I, 6 giugno 1974	<i>pag.</i>	606
---	-------------	-----

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 17 dicembre 1974, n. 1064	<i>pag.</i>	538
Sez. V, 22 novembre 1974, n. 552	"	530
Sez. V, 29 novembre 1974, n. 557	"	535
Sez. V, 29 novembre 1974, n. 567	"	537
Sez. VI, 5 novembre 1974, n. 348	"	540
Sez. VI, 8 novembre 1974, n. 351	"	541
Sez. VI, 22 novembre 1974, n. 380	"	542
Sez. VI, 20 dicembre 1974, n. 422	"	545

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO LAZIO

Sez. I, n. 92, 27 novembre 1974	<i>pag.</i>	549
---	-------------	-----

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. VI, 18 ottobre 1974, n. 1607	<i>pag.</i>	619
---	-------------	-----

PARTE SECONDA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

PRESCRIZIONE

- Responsabilità civile - Azione di risarcimento danni da illecito - Sentenza di condanna - *Actio iudicati* - Condebitori solidali - Prescrizione, 76.

REGIONI

- Agricoltura - Funzioni amministrative - In materia di miglioramenti fondiari - Affitto di fondi rustici - Competenza dello Stato o delle Regioni, 76.
- Agricoltura - Funzioni amministrative - In materia di miglioramenti fondiari - Affitto di fondi rustici - Ricorsi gerarchici avverso provvedimento degli Ispettorati provinciali - Decisione - Competenza, 76.
- Strade - Costruzioni - Distanze, 76.
- Strade - Costruzioni - Distanze - Regione a Statuto Speciale - Competenza, 76.

- Strade regionali - Costruzioni - Distanze, 77.

RESPONSABILITÀ CIVILE

- Responsabilità civile - Azione di risarcimento danni da illecito - Sentenza di condanna - *Actio iudicati* - Condebitori solidali - Prescrizione, 77.

STRADE

- Strade - Costruzioni - Distanze, 77.
- Strade - Costruzioni - Distanze - Regione a Statuto Speciale - Competenza, 77.
- Strade regionali - Costruzioni - Distanze, 77.

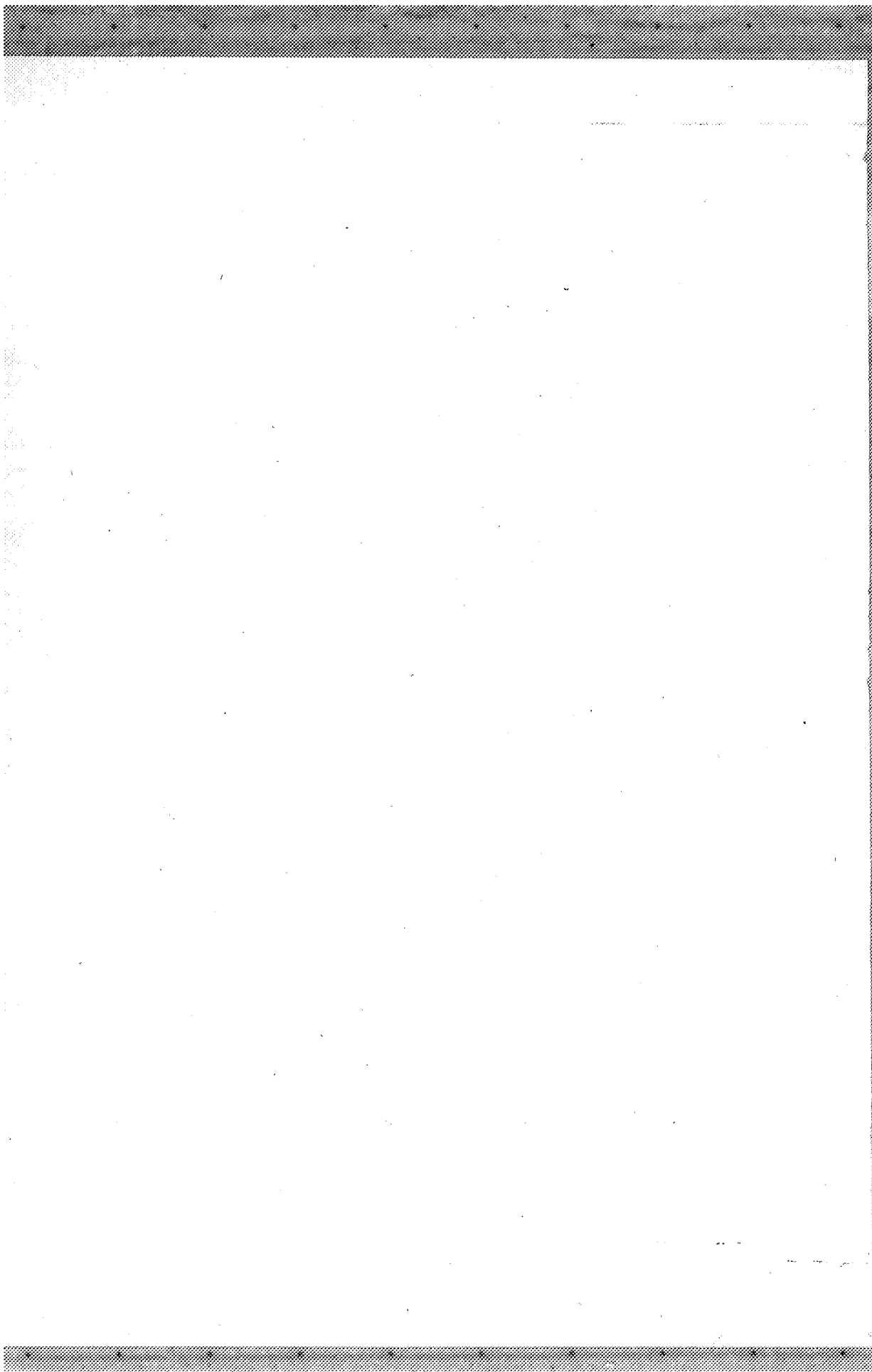
TURISMO E SPORTS

- Imposta di registro - Campi ed impianti sportivi - Area per la costruzione - Donazione al Comune - Esenzione, 77.

LEGISLAZIONE

I - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	<i>pag.</i>	61
II - <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	»	63
III - <i>Questioni proposte</i>	»	67

PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 7 maggio 1975, n. 102 - Pres. Bonifacio -
Rel. Amadei - Morelli (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri
(Sost. Avv. Gen. dello Stato Azzariti).

**Reato - Reati e pene - Accattonaggio - Violazione dei diritti fondamentali
- Illegittimità costituzionale - Esclusione.**
(Cost., art. 2; c.p. art. 670).

*Non è fondata, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali
dell'uomo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 670 Codice
penale che punisce il reato di accattonaggio (1).*

(1) Cfr. Corte Cost. 21 novembre 1959, n. 51, *Foro it.* 1959, I, 1814.

CORTE COSTITUZIONALE, 7 maggio 1975, n. 105 - Pres. Bonifacio -
Rel. Reale - Campanella (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri
(Sost. Avv. Gen. dello Stato Azzariti).

**Dogana - Trasporto di prodotti petroliferi - Divergenza rispetto alla bol-
letta di cauzione - Responsabilità oggettiva - Illegittimità costituzio-
nale - Esclusione.**
(Cost., art. 27; l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 120, secondo comma; d.P.R.
23 gennaio 1973, n. 43, art. 305).

*Non è fondata, con riferimento alla presunzione di non colpevo-
lezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, secondo
comma, della legge doganale 25 settembre 1940 n. 1424, corrispondente*

all'art. 305 del vigente Testo Unico 23 gennaio 1973 n. 43, che punisce lo speditore di prodotti petroliferi nel caso di divergenza all'arrivo delle merci spedite rispetto alla bolletta di cauzione.

CORTE COSTITUZIONALE, 7 maggio 1975, n. 106 - Pres. Bonifacio - Rel. Oggioni - Fo (n.c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Carafa).

Sicurezza Pubblica - Spettacoli pubblici - Facoltà di accesso agli ufficiali ed agenti di P.S. - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. 2, 21; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 16).

Non è fondata, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e della libertà di pensiero, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del T.U. di P.S. (r.d. 18 giugno 1931 n. 773) che consente agli ufficiali ed agenti di P.S. di accedere ai locali di pubblico spettacolo (1).

(1) Cfr. sulla legittimità dell'intervento degli organi della polizia, Corte Cost. 9 maggio 1973, n. 56, in questa *Rassegna*, 1973, I, 804.

CORTE COSTITUZIONALE, 7 maggio 1975, n. 107 - Pres. Bonifacio - Rel. Volterra - INAIL (avv. Ungaro) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. gen. dello Stato Azzariti).

Previdenza e assistenza - Infortuni sul lavoro - Regresso dell'INAIL verso i responsabili - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 11).

Non è fondata, con riferimento al principio di eguaglianza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, nella parte in cui prevede la rivalsa dell'INAIL nei confronti del datore di lavoro e del terzo responsabile del danno all'infortunato (1).

(1) V., nell'azione di surroga dell'Inail nei confronti del datore di lavoro, Corte Cost. 12 luglio 1972 n. 134, in questa *Rassegna*, 1972, I, 990.

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 111 - Pres. Bonifacio - Rel. De Marco - Presidente Regione Puglia (avv. Sorrentino), Presidente Regione Lombardia (avv. Lorenzoni), Presidente Regione Piemonte (avv. Lucifredi), Presidente Regione Romagna (avv. Roversi Monaco) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Savarese).

Regione - Regioni ordinarie - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Scuole per terapisti della riabilitazione - Riconoscimento - Spettanza alle Regioni.

(Cost., art. 118; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, art. 1, lett. f).

Non spetta allo Stato, ma alle Regioni a statuto ordinario il potere di riconoscimento delle scuole per terapisti della riabilitazione, fatta eccezione per quanto concerne i requisiti di ammissione e le materie fondamentali di insegnamento.

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 112 - Pres. Bonifacio - Rel. Crisafulli - Trevisan (n.c.).

Sanità pubblica - Spese di ricovero degli alienati - Rivalsa a carico dei congiunti - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., artt. 3, 23, 32, 38; l. 3 dicembre 1931, n. 1580, art. 1).

Non è fondata, con riferimento ai principi di eguaglianza, di riserva di legge e di tutela della sanità pubblica, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 legge 3 dicembre 1931 n. 1580, che autorizza i luoghi di ricovero e cura per alienati alla risalva verso gli eredi o i prossimi congiunti dei ricoverati (1).

(*Omissis*). — 3. - La questione non è fondata. I richiamati principi degli artt. 32 e 38 Cost., nella parte in cui hanno contenuto innovativo rispetto alla preesistente disciplina della materia cui si riferiscono, sono — in primo luogo — norme di legislazione, che prefissano alla

(1) Cfr. Corte Cost. 17 aprile 1968, n. 23, in questa *Rassegna*, 1968, I, 170.

legge futura l'obiettivo di soddisfare certi bisogni di fatto emergenti nella vita associativa, mediante la prestazione di determinati servizi. Postulano, cioè, per questa loro natura, l'introduzione delle necessarie riforme con la relativa provvista dei mezzi finanziari, senza precisarne le modalità (tranne, forse, che in ordine al carattere pubblicistico degli interventi assistenziali, come può ricavarsi dall'ultimo comma dell'articolo 38): tanto più che, a norma dell'art. 117 Cost., quella dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera è materia di competenza delle Regioni, le quali potranno quindi, secondo le previsioni costituzionali, regolarla variamente nel quadro dei principi delle leggi statali.

Ed infatti, proprio in epoca recentissima, in relazione al trasferimento alle Regioni della materia in oggetto, l'assistenza ospedaliera in favore dei cittadini meno abbienti ha avuto notevoli sviluppi sia attraverso la legislazione statale (decreto legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 386), sia attraverso leggi regionali.

Ciò premesso, è chiaro che la parziale inadeguatezza, rispetto ai fini costituzionalmente stabiliti, del sistema per l'innanzi disposto dalla legge n. 1580 del 1931, ed in particolare del suo art. 1, denunciato dalle ordinanze, non potrebb'essere ragione sufficiente per dichiararne la illegittimità, dal momento che detto sistema non contrasta né con il principio della gratuità dell'assistenza ospedaliera (che certamente è assicurata, limitatamente almeno al soggetto assistito), né con quello dell'intervento pubblicistico (che ricorre del pari, anche se in linea sussidiaria ed eventuale, allorché nessuno dei congiunti sia in grado di sostenere l'onere del rimborso totale o parziale).

Né può ritenersi irrazionale che quell'onere sia fatto ricadere sui congiunti dell'indigente, in quanto tenuti agli alimenti e nell'ordine in cui vi sono tenuti (sempre che e nella misura in cui le loro condizioni economiche lo consentano): sulla base, cioè, come può dirsi parafrasando la sent. n. 23 del 1968 di questa Corte (punto 6 della motivazione), di una comunanza di interessi e « di un collegamento, diretto o indiretto, tra la causa della imposizione e le finalità da conseguire ». Sicché non sussiste la pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Quanto poi alla censura ex art. 23 Cost., non è dato vedere in che cosa si concreterebbe l'asserita violazione della riserva di legge, ivi stabilita per le prestazioni patrimoniali imposte, tra le quali, se largamente intese, può bene rientrare quella in oggetto: la quale, per contro, trova sicuro ed esplicito fondamento in una norma di legge, che ne prestabilisce altresì i beneficiari ed i soggetti passivi, nonché, implicitamente, la stessa misura, correlata quale essa è per un verso, alle spese sostenute dall'ente, e per altro verso alle possibilità economiche degli obbligati. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 113 - Pres. Bonifacio -
Rel. Reale - Adani (n.c.).

Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione - Reiterazione - Mancato accertamento della pericolosità - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 3, l. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 11).

È costituzionalmente illegittimo, con riferimento al principio di eguaglianza, l'art. 11, secondo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui non prevede che, ai fini della reiterazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nell'ipotesi in cui nel corso del termine stabilito per la sua durata il sorvegliato commetta un reato per il quale riporti successivamente condanna, il giudice debba previamente accertare che la commissione di tale reato sia di per sé indice della persistente pericolosità dell'agente (1).

(Omissis). — 6. - La questione è fondata sotto l'assorbente profilo della violazione del principio di uguaglianza.

La norma impugnata poggia sul presupposto che la commissione di un qualsiasi reato da parte del sorvegliato speciale costituisca sempre sicura manifestazione della persistenza, nel medesimo, di quella pericolosità che ha già determinato l'applicazione nei suoi confronti della misura di prevenzione della sorveglianza speciale. Essa va pertanto ricollegata all'istituto della pericolosità presunta che è stato ritenuto da questa Corte non in contrasto con la Costituzione quando detta presunzione sia non irrazionalmente prevista, nell'ambito della discrezionalità del legislatore, sulla base dell'*id quod plerumque accidit* (v. sent. n. 106 del 1972 e n. 110 del 1974).

Il che non può affermarsi rispetto alla norma in esame. Infatti, nella vasta gamma delle violazioni della legge penale, è agevole cogliere infrazioni che non possono essere considerate indice sicuro ed inequivocabile della persistenza, in chi le ha commesse, di quella particolare forma di pericolosità richiesta dalla legge per l'applicazione delle misure di prevenzione.

È questo il caso, anzitutto, dei delitti colposi, nei quali l'evento non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imperizia ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline, e nei quali pertanto non è ravvisabile, in linea di massima, e con riserva dei rilievi di cui oltre, una aperta ribellione alla legge. Ed è il caso anche

(1) Cfr. Corte Cost. 15 giugno 1972, n. 106, in questa *Rassegna*, 1972, I, 929.

dei reati contravvenzionali, che costituiscono violazioni della legge penale che il legislatore, nella sua valutazione discrezionale, ha ritenuto siano — rispetto ai delitti — almeno normalmente di minore gravità, per quanto, come meglio si dirà in seguito, non manchino ipotesi di reati di non trascurabile rilevanza sociale.

Ma, a ben vedere, non può escludersi che la presunzione di pericolosità contenuta nella norma impugnata si ponga in contrasto con l'obbiettiva consistenza del reato commesso, rispetto agli stessi delitti dolosi, ancorché in essi l'accertamento del dolo sembrerebbe poter fornire in ogni caso un apprezzabile indizio di pericolosità. Alcuni di tali reati, infatti, sono di lievissima entità e puniti con la pena della multa, in via esclusiva o alternativa con quella detentiva.

Senza contare che, anche ove si tratti di delitti più gravi, il loro valore sintomatico della speciale forma di pericolosità richiesta per l'applicazione delle misure di prevenzione può risultare in talune fattispecie se non proprio escluso, certamente diminuito di importanza: così, ad esempio, dall'accertata ricorrenza di una delle circostanze attenuanti di cui all'art. 62 del codice penale. Si pensi, in particolare, a quelle previste nel n. 2 (aver reagito in stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui) e nel n. 1 (aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale).

E ciò mentre numerose fattispecie di delitti colposi appaiono indubbia espressione di disinteresse (se non di disprezzo) per l'incolumità altrui come le lesioni e gli omicidi colposi commessi con violazione di talune norme rientranti nella disciplina della circolazione stradale o in quella per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Né, d'altro canto, come si è già osservato, mancano contravvenzioni le quali denotano nell'agente una rilevante pericolosità sociale tanto che per esse sono previste pene detentive non certo lievi.

Come si vede, la situazione è tale da indurre ad escludere l'adozione di un trattamento differenziato fra le suddette categorie di reati, dal momento che nell'ambito di ognuna di esse non mancano fattispecie diversamente apprezzabili sul piano della gravità del reato, della capacità a delinquere e della pericolosità, tanto che, come è stato rilevato e l'esperienza insegna, non è infrequente il passaggio dalla categoria dei delitti a quella delle contravvenzioni, e viceversa, nel succedersi delle leggi. Ma, appunto per questo, sembra più rispondente ai principi, verificandosi l'ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 11 della già citata legge n. 1423 del 1956, attribuire al giudice, quale che sia il tipo di reato per cui il sorvegliato speciale abbia riportato condanna, il potere di accertare se il soggetto sia ancora pericoloso per la sicurezza e per la pubblica moralità nel senso indicato dall'art. 1 della legge predetta. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 114 - Pres. Bonifacio - Rel. Benedetti - Stefanelli (n.c.) e Presidente Regione Trentino Alto Adige (avv. Giannini).

Corte dei conti - Contabilità pubblica - Consuntivo degli Enti Locali - Sottrazione alla giurisdizione della Corte - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 3; Stat. Trentino-Alto Adige art. 4, n. 3, 5 n. 1 e 48; l. regionale 1° giugno 1954, n. 11, artt. 6 e 67).

Sono costituzionalmente illegittimi, sia con riferimento alle norme di cui agli articoli 4 n. 3, 5 n. 1 e 48 dello Statuto, che con riferimento al principio di eguaglianza, gli articoli 6 e 7 della legge regionale Trentino Alto Adige 1° giugno 1954 recanti norme per l'approvazione dei conti consuntivi degli Enti locali (1).

(Omissis). — 2. - È principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obbiettiva funzione di garanzia ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione.

3. - Ciò premesso, venendo all'esame delle disposizioni impugnate, è agevole dimostrare che con le stesse la Regione non si è limitata a disciplinare — come afferma — un controllo meramente amministrativo sui conti degli enti locali, ma ha in concreto rimesso l'accertamento della regolarità della gestione dei mezzi pubblici, quando ricorrano de-

(1) Sui principi affermati in sentenza, cfr. CORREALE, *In tema di giurisdizione della Corte dei Conti*, *Foro amm.* 1971, III, 724.

terminate circostanze, all'organo locale di controllo, anziché all'organo giurisdizionale contabile. Dispongono infatti tali norme che all'esame del conto la giunta provinciale procede senza documenti giustificativi se entro il termine di scadenza dalla sua pubblicazione non siano presentate deduzioni, osservazioni e reclami e che il conto stesso si considera approvato trascorsi due mesi dalla data in cui è alla stessa pervenuto, qualora le sue risultanze non formino oggetto di contestazione del tesoriere, degli amministratori o di qualsiasi altro censito e non contrastino con l'accertamento sommario di regolarità fatto dalla giunta; solo nel caso contrario, in cui si riscontrino irregolarità, la giunta rimette il conto all'organo giurisdizionale contabile.

Ora è evidente che per effetto del sistema instaurato si è in concreto attribuito ad un organo di controllo una facoltà che condiziona l'effettiva operatività dell'organo giurisdizionale contabile; si è conferita cioè ad un organo amministrativo, nel concorso di determinate circostanze, la potestà di esprimere un giudizio di regolarità contabile che istituzionalmente spetta ad un organo giurisdizionale. Si è per conseguenza operata la trasformazione della giurisdizione contabile da necessaria ed inderogabile quale deve essere, per poter assolvere alla sua funzione di garanzia di corretta gestione del pubblico denaro, in eventuale, giacché ora il deferimento del conto all'organo giurisdizionale contabile è subordinato all'accertamento della sua irregolarità compiuto dalla giunta. Né varrebbe obiettare che il mancato deferimento si riferisce soltanto ai conti non contestati per i quali il giudizio ha solo carattere formale, giacché il principio della necessità del giudizio di conto non tollera deroghe di sorta e, del resto, anche la dichiarazione di regolarità di un conto, con il conseguente discarico dell'agente, ha natura giurisdizionale e spetta esclusivamente al giudice contabile.

La conseguenza pratica di siffatta normativa è stata che nessun conto degli enti locali di questa Regione — nella quale fin dalla sua istituzione sono stati soppressi i consigli di prefettura ed in loro luogo non è stato creato altro organo con corrispondenti funzioni in materia giurisdizionale contabile — è stato sottoposto all'esame della Corte de conti, che è da ritenersi ora giudice competente, anche in primo grado, per la contabilità degli enti di cui trattasi.

4. - Le considerazioni che precedono valgono a dimostrare come le norme censurate abbiano profondamente alterato un principio cardine su cui si basa la giurisdizione contabile. Fondati sono perciò i motivi di incostituzionalità prospettati nell'ordinanza di rimessione sia perché la Regione, avendo disposto in materia giurisdizionale, ha validato i limiti delle sue competenze normative e amministrative quali risultano delineate negli artt. 4, n. 3, 5, n. 1, e 48 dello Statuto, sia per

aver dato luogo ad una palese situazione di disparità di trattamento tra gli agenti contabili dei propri enti locali — per i quali il giudizio è divenuto in via permanente soltanto eventuale — rispetto agli agenti contabili degli enti locali del restante territorio nazionale per i quali, invece, la necessità di rendere il conto al giudice contabile continua ad essere obbligo inderogabile. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 116 - Pres. Bonifacio -
Rel. Benedetti - Guglielmo (n.c.).

Previdenza e assistenza - Infortunio sul lavoro - Contravvenzione alle relative leggi - Sanzioni dell'arresto o dell'ammenda - Eccesso di delega
(Cost., art. 76; d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, art. 389; l. 12 febbraio 1955, n. 51, art. 4).

Non è fondata, con riferimento al rispetto dei limiti della delega legislativa posta dall'art. 4 della legge 12 febbraio 1955 n. 51, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 389 d.P.R. 27 aprile 1955 n. 547, che commina la sanzione dell'arresto o dell'ammenda per le contravvenzioni previste dal Testo Unico citato (1).

(1) Cfr. GRAMICCIA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulle sanzioni penali in materia di lavoro*, in *Mass. giuris. lav.*, 1971, 608.

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 117 - Pres. Bonifacio -
Rel. De Marco - Servidori (n.c.).

Assicurazioni - Surrogazione - Categorie escluse - Mancata inclusione del coniuge dell'assicurato - Illegittimità costituzionale.
(Cost., art. 3; c.c. art. 1916, secondo comma).

È fondata, con riferimento al principio di eguaglianza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1916, secondo comma, codice civile, nella parte in cui non annovera, tra le persone nei confronti delle quali non è ammessa surrogazione, il coniuge dell'assicurato (1).

(*Omissis*). — La questione è fondata.

L'art. 1916 del codice civile, infatti, dopo avere disposto nel primo comma che l'assicuratore che ha pagato l'indennità è surrogato, fino alla

(1) Cfr. LIPARI, *Surrogazione assicurativa, Problemi sicurezza sociale*, 1971, 1071.

concorrenza di essa, nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili, nel secondo comma statuisce che, salvo in caso di dolo, la surrogazione non ha luogo se il danno è causato « dai figli, dagli affiliati, dagli ascendenti, da altri parenti o affini dell'assicurato stabilmente con lui conviventi o da domestici ».

Nella relazione ministeriale la *ratio* di quest'ultima disposizione viene indicata nell'esigenza di evitare che le conseguenze della surrogazione cadano direttamente o indirettamente sull'assicurato, rendendo priva di effetti la coreptura del rischio.

È di tutta evidenza che questa *ratio* condurrebbe a ritenere che la surrogazione non dovrebbe aver luogo anche nei confronti del coniuge dell'assicurato, che, invece, non è contemplato fra le persone nei confronti delle quali la surrogazione non è ammessa e, trattandosi di norma eccezionale, non si può supplire a tale omissione, attraverso una interpretazione estensiva.

Non può, peraltro, non constatarsi l'evidente disparità di trattamento tra il coniuge e gli altri parenti e congiunti contemplati nella norma denunciata, disparità che peraltro non trova razionale motivazione nei lavori preparatori.

Di qui la necessaria conseguenza della violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 119 - Pres. Bonifacio - Rel. Amadei - Pedone (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Azzariti).

Reato - Reati e pene - Danneggiamento di cose pignorate - Disparità di pena per il proprietario custode rispetto al proprietario non custode - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., artt. 3, 24; c.p. art. 334).

Non è fondata, con riferimento ai principi di eguaglianza e di difesa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 334 codice penale che punisce diversamente per la distruzione o il danneggiamento della cosa pignorata il proprietario che sia custode della stessa rispetto al proprietario non custode (1).

(*Omissis*). — 3. - Sul principio di eguaglianza questa Corte ha avuto occasione di pronunciarsi in più sentenze, stabilendo che esso

(1) Cfr. Corte Cost. 19 febbraio 1971, n. 22, in questa *Rassegna*, 1971, I, 242.

è applicabile quando vi siano omogeneità di situazioni da regolare legislativamente e in modo unitario e coerente, non quando si tratti di situazioni che, pur derivando da basi comuni, differiscono tra loro per aspetti distintivi particolari.

La diversità delle sanzioni disposte nel secondo e nel terzo comma dell'art. 334 del codice penale trova valida giustificazione negli aspetti distintivi particolari esistenti tra l'una e l'altra fattispecie. Infatti, quantunque esse presentino una stessa identità del bene giuridicamente tutelato, tuttavia variano nel contenuto specifico della condotta criminosa in relazione, quanto alla prima fattispecie, al rapporto che, a seguito dell'affidamento in custodia, viene a determinarsi tra il proprietario e la cosa sottoposta a sequestro o pignoramento. Il fatto, pertanto, che il legislatore abbia inteso, nel suo legittimo apprezzamento discrezionale, dare un valore diverso, ai fini della pena, alle due ipotesi prese in considerazione, bene s'inquadra nei giusti limiti di quella ragionevolezza che esclude la illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

4. - Non sussiste neppure il denunciato contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione. Si sostiene, a riguardo, che, presentandosi identiche dal punto di vista soggettivo le ipotesi prese in considerazione nel secondo e terzo comma dell'art. 334 del codice penale, le « variazioni di pena, in quanto non ragionevolmente rapportate a variazioni significative, finirebbero con il riflettersi sulle finalità della pena stessa che deve tendere alla rieducazione del reo ». Osserva la Corte che una volta riconosciuta la razionalità della scelta operata dal legislatore col differenziare, agli effetti della pena, le due condotte anti-giuridiche, viene sottratta al controllo di legittimità l'indagine sulla efficacia rieducativa dell'una o dell'altra pena. D'altra parte l'efficacia rieducativa della pena non dipende tanto dalla sua durata, quanto soprattutto dal suo regime di esecuzione (sent. n. 22 del 1971).

5. - È da escludersi, altresì, la violazione dell'art. 24 della Costituzione.

La violazione del diritto di difesa si manifesterebbe per il fatto che l'art. 521 del codice di procedura civile, al quale l'ordinanza ricollega l'art. 334 del codice penale, non prevede l'avvertimento al debitore, da parte dell'ufficiale giudiziario procedente al sequestro o al pignoramento, delle conseguenze penali alle quali andrebbe incontro violando gli obblighi correlativi all'affidamento del bene alla sua custodia.

L'art. 24 della Costituzione si riferisce alla tutela dei diritti e, perciò, se ne può assumere la violazione solo quando il legislatore limiti ingiustificatamente la difesa processuale (v. sent. n. 57 del 1962).

Non può, invero, sostenersi che il diritto alla difesa rimanga compresso per il fatto che il legislatore, nel configurare come reato la violazione di obblighi giuridici inerenti ad un rapporto fiduciario e qualificante tra un soggetto e la pubblica amministrazione, non si sia dato carico di fare obbligo all'organo pubblico che dà vita al rapporto stesso di preavvisare l'altra parte delle conseguenze specificatamente previste dal codice penale.

A parte la circostanza che l'art. 24 si riferisce esclusivamente al giudizio e alle garanzie assicurate a chi deve agire in giudizio o comunque subire un giudizio, e non si estende a considerare i momenti varsi che, nel caso, si verte in tema di inescusabilità della ignoranza della legge penale (art. 5 del cod. pen.). — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 21 maggio 1975, n. 120 - Pres. Bonifacio - Rel. Rossi - Taccaliti (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Azzariti).

Procedimento penale - Intercettazioni telefoniche - Legge 8 aprile 1974, n. 98 - Nullità per le intercettazioni assunte anteriormente - Limiti - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., artt. 112, 3; l. 8 aprile 1974, n. 98, art. 8).

Non è fondata, con riferimento ai principi di officialità dell'azione penale e di eguaglianza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 8 aprile 1974 n. 98 sulla nullità insanabile delle intercettazioni telefoniche raccolte prima dell'entrata in vigore della legge stessa (1).

(*Omissis*). — Altra questione sottoposta al giudizio di questa Corte concerne l'art. 8 della legge 8 aprile 1974, n. 98, secondo cui le nullità insanabili previste dall'art. 226 *quinquies* c.p.p. (introdotto dalla medesima legge) si applicano anche alle intercettazioni raccolte prima dell'entrata in vigore della legge stessa, derogando al principio *tempus regit actum*, per il dubbio che la conseguente supposta invalidazione *a posteriori* delle intercettazioni autorizzate dalla autorità giudiziaria — ma senza il rispetto delle nuove disposizioni — possa contrastare con gli artt. 112 e 3 della Costituzione. In particolare l'effetto retroattivo della norma impugnata violerebbe l'obbligo del pubblico ministero

(1) Cfr. sulle intercettazioni telefoniche, Corte Cost. 1973, n. 34, in questa *Rassegna*, 1973, I.

di esercitare l'azione penale creando inoltre un'ingiustificata disparità di trattamento tra più imputati, per alcuni dei quali le prove, legittimamente acquisite, sarebbero successivamente colpite da nullità assoluta.

La questione non è fondata.

A questo fine sembra necessario confrontare l'interpretazione letterale delle nuove disposizioni introdotte con la citata legge n. 98 del 1974, con la *ratio* della stessa, quale emerge anche dai lavori preparatori, tenendo nel debito conto che il legislatore ha voluto innovare alla disciplina preesistente anche per adeguarsi ai principi enunciati da questa Corte con la citata sentenza n. 34 del 1973.

Sotto il primo profilo va rilevato che l'art. 226 *quinquies* c.p.p. — introdotto dall'art. 5 della legge in esame — impedisce di tener conto delle intercettazioni effettuate fuori dei casi consentiti dalla legge o in difformità delle relative prescrizioni, sancendo una nullità insanabile, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento. Ciò equivale a dire che nessun effetto probatorio può derivare da intercettazioni siffatte, le quali debbono ritenersi come inesistenti (non interessa, perché irrilevante, l'equiparazione, a tali ipotesi, delle notizie o immagini ottenute nei modi di cui all'art. 615 *bis* c.p.).

La norma ora esaminata ha valore innovativo ed il legislatore, adottandola, ha voluto superare il contrario orientamento della giurisprudenza e di parte della dottrina secondo cui avrebbe dovuto prevalere il principio del libero convincimento del giudice, anche con riferimento a prove assunte senza l'osservanza delle disposizioni che le disciplinano.

Di conseguenza la norma prevista dall'impugnato art. 8 secondo cui le nullità sancite dall'art. 226 *quinquies* c.p.p. si applicano anche alle intercettazioni precedentemente raccolte, non vuol significare che le prove già assunte in piena aderenza alle regole all'epoca vigenti, siano invalidate *ex post*, ma risolvere il contrasto sopra indicato, nel senso che le prove assunte, in contrasto con le norme allora vigenti, nella interpretazione datane da questa Corte con la sentenza n. 34 del 1973, sono assolutamente inidonee a produrre alcun effetto, anche se raccolte prima dell'entrata in vigore della legge.

Conferma in questa conclusione il rilievo che il legislatore volle ispirarsi ai principi affermati nella citata sentenza della Corte, la quale, nel riconoscere la legittimità delle intercettazioni autorizzate dal giudice, ebbe tuttavia ad esprimere il timore che « intercettazioni telefoniche assunte illegittimamente, senza previa motivata autorizzazione » se avessero potuto valere come indizi o come prove, avrebbero esposto a gravissima menomazione un diritto riconosciuto e garantito come inviolabile dalla Costituzione.

Deve quindi escludersi che la norma impugnata abbia quel significato erroneamente presupposto dal giudice *a quo*, in assenza, per giunta, di una chiara volontà del legislatore di derogare al principio generale vigente in materia, indicato con l'espressione *tempus regit actum*.

Giova infine considerare che l'interpretazione contraria, implicante l'eccezionale invalidazione *a posteriori* di talune prove ritualmente assunte secondo la legge dell'epoca, contrasterebbe anche con il principio costituzionale di eguaglianza, discriminando tra prova e prova senza validi motivi. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 123 - *Pres. Bonifacio - Rel. Rossano* - Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Savarese) c. Presidente Regione Toscana (avv. Cheli).

Regioni - Ricorso contro legge regionale - Difformità dai motivi di rinvio - Inammissibilità dei motivi nuovi.

Toscana - Legge regionale - Trattamento economico del personale in missione - Omessa osservanza del precetto della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 81; l. regionale 17 giugno 1974).

Sono inammissibili, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale avverso una legge regionale, motivi diversi da quelli prospettati dal Governo nella fase di rinvio della legge stessa (1).

È costituzionalmente illegittima, per violazione del precetto della copertura finanziaria, la legge regionale Toscana 17 giugno 1974, sul trattamento economico del personale per missioni e trasferimenti (2).

(*Omissis*). — 1. - Nel primo motivo del ricorso — censura sub *a*) — il ricorrente denuncia che la legge impugnata espressamente prescinde dal principio costante dell'ordinamento statale, secondo cui il trattamento di missione per il personale statale non può, di massima, superare i 180 giorni in un anno.

È fondata l'eccezione d'inammissibilità di tale censura sollevata dalla Regione.

Invero la legge, ora impugnata dal Governo, fu, a seguito di rinvio ai sensi dell'art. 127, terzo comma, della Costituzione, approvata di

(1-2) Sulla prima massima cfr., MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacati di costituzionalità*, Milano, 1972.

nuovo dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ma la questione di costituzionalità, proposta con la censura suindicata, non fu formulata e neppure sinteticamente accennata nel telegramma di rinvio, che rivela la volontà del Governo di chiedere un riesame della stessa legge tenendo conto soltanto delle censure che sono state specificate nello stesso telegramma di rinvio e, poi, dedotte nel ricorso dopo quella in oggetto.

Ora a termini del citato art. 127, terzo comma, della Costituzione « Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto ». E — se si considera che il quarto comma dell'art. 127 della Costituzione in coerenza con tale disciplina prescrive che, se il Consiglio regionale approva di nuovo la legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo « può » promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale — è da ritenere che ogni questione di legittimità costituzionale debba essere prospettata nell'atto di rinvio, in modo da consentire al Consiglio regionale una consapevole deliberazione e al Governo di valutare, tenuto conto di siffatta manifestazione di volontà, se sia opportuno promuovere la questione di legittimità costituzionale.

2. - È preliminare l'esame del secondo motivo in quanto assorbente delle altre censure del primo motivo sub b), sub c) e sub d), dato che con esso si denuncia la violazione dell'art. 81 della Costituzione, che direttamente attiene alla legittimità della legge impugnata nel suo insieme, mentre le altre censure concernono singole disposizioni della stessa legge.

Con tale motivo il ricorrente sostiene che la legge viola l'art. 81 della Costituzione in quanto l'art. 8 di essa non reca alcuna copertura sostanziale della maggiore spesa introdotta, neanche approssimativamente calcolata, ma prevede soltanto una imputazione di spesa ai capitoli del bilancio indicati.

La censura è fondata.

Invero la legge impugnata determina, nell'art. 2, l'indennità di missione « a titolo di rimborso forfettario delle spese personali incontrate » in misure eguali per tutto il personale (lire 16.000; 8.000; 4.000 in rapporto alla durata della missione). La stessa legge regionale impugnata istituisce, nell'art. 5, una indennità lorda giornaliera da corrispondere « al dipendente trasferito fuori sede per comando presso un altro ente o per assegnazione ad altro ufficio regionale », « limitatamente ai primi sessanta giorni », e determina le misure di tale inden-

nità in lire 7.000; 5.000; 3.500; 2.000 a seconda della distanza della nuova sede.

Questa particolare normativa comporta « nuova spesa », come la stessa Regione Toscana implicitamente ammette.

Consegue che, a termini del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, la legge avrebbe dovuto precisare l'ammontare della spesa e indicare i mezzi per farvi fronte, come questa Corte ha avuto occasione di affermare anche nei confronti delle Regioni, non potendo sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi (sentenze n. 9 del 25 febbraio 1958; n. 54 del 9 luglio 1958; n. 30 del 30 aprile 1959; n. 31 del 6 giugno 1961; n. 1 del 7 gennaio 1966; n. 41 del 3 maggio 1966; n. 96 del 22 giugno 1966; n. 47 del 12 aprile 1967; n. 17 del 21 marzo 1968; n. 135 del 17 dicembre 1968; n. 37 del 23 gennaio 1972).

La legge impugnata, invece, non indica né l'ammontare della nuova e maggiore spesa, né i mezzi per farvi fronte, dato che si limita, nell'art. 8, a imputare tale spesa « ai capitoli 00400, 01300, 06900, 08800, 13.200, 18.300 dello stato di previsione della spesa per l'anno 1974 e, per gli anni successivi, ai corrispondenti capitoli dello stato di previsione della spesa dei rispettivi esercizi finanziari ».

L'indicazione in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, ultimo comma, della Costituzione (sentenza di questa Corte n. 66 del 16 dicembre 1959). Peraltro, va rilevato che dei capitoli sopra citati il n. 01300 « entrate eventuali diverse concernenti tasse » non contiene alcuna indicazione delle entrate; ed il n. 06900 si riferisce a generica « contrazione di mutui ».

In contrario non è appropriato l'argomento della Regione, secondo cui le spese inerenti al trattamento per missioni e per trasferimenti, in quanto spese ricorrenti, sono state in concreto imputate ai capitoli del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1974 concernenti le spese per il personale, con rinvio ai corrispondenti capitoli per i bilanci futuri, e, secondo un'interpretazione ormai affermata dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, la copertura delle nuove spese di carattere permanente e di indole generale, che attengono alla organizzazione dell'ente, può essere correttamente operata mediante il richiamo a capitoli già previsti in bilancio che offrano capienza sufficiente.

Le sentenze di questa Corte n. 30 e n. 47 del 1959, che la Regione richiama, non corroborano, ma escludono rilievo all'argomento; non confortano la tesi della resistente, giacché nell'attuale controversia, a dif-

ferenza di quelle allora decise, la consistenza delle nuove e maggiori rilevanti spese si desume, come innanzi si è rilevato, dal contenuto della legge impugnata, senza che sia possibile precisarne l'entità globale, dato che la Regione ha opposto al rilievo del ricorrente gli innanzi indicati generici argomenti.

Sulla decisione non si può riconoscere rilevanza al « disegno di legge in tema di bilancio e di contabilità regionale di recente approvato dal Consiglio dei ministri », al quale si è riferita la difesa della Regione Toscana nella memoria depositata il 9 gennaio 1975. Questa Corte, infatti, non può giudicare sul fondamento di un disegno di legge, che non è ancora legge, né condizionare il suo giudizio a un mero disegno di legge.

Conseguentemente deve essere accolto il secondo motivo e sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate con le censure sub b), c) e d) del primo motivo.

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 125 - Pres. Bonifacio - Rel. Rossano - Perugia (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Zagari).

Istruzione pubblica - Scuole elementari per ciechi - Statizzazione - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost. art. 3 primo comma, 34 secondo comma l. 26 ottobre 1952 n. 1453 art. 1).

Non è fondata, con riferimento al principio di eguaglianza e della scuola dell'obbligo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, l. 26 ottobre 1952 n. 1463, sulla statizzazione delle scuole elementari per ciechi (1).

(*Omissis*). — 2. - La questione non è fondata.

Nella Relazione al Senato del Ministro Gonella per l'approvazione della legge 26 ottobre 1952, n. 1463, sopracitata, fu rilevato che — a termini dell'art. 175 del testo unico delle leggi sull'istruzione elementare, approvato con r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, che aveva esteso ai fanciulli ciechi e sordomuti l'obbligo scolastico sancito dall'art. 171 per tutti i fanciulli normali dal sesto al quattordicesimo anno di età — lo Stato avrebbe dovuto istituire apposite scuole atte all'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte di entrambe le categorie di minorati sen-

(1) Cfr. in termini generali, Corte Cost. 18 aprile 1967 n. 45, in questa *Rassegna*, 1967, I, 340.

sociali (sordomuti e ciechi), ma, mentre per i sordomuti aveva in parte già adempiuto a tale necessità, quasi null'era stato fatto nei riguardi delle scuole per i ciechi, ai quali l'istruzione era impartita da enti riconosciuti idonei mediante decreto del Capo dello Stato. Per eliminare la grave lacuna era stato predisposto il provvedimento legislativo, con il quale si istituivano, nei limiti consentiti dal bilancio, scuole governative per la istruzione elementare dei ciechi da parte di insegnanti specializzati presso gli istituti di cui alla tabella annessa al provvedimento.

Ora, se anche fosse esatto quanto è affermato nell'ordinanza circa la possibilità dell'insegnamento ai bambini ciechi nelle scuole elementari statali ordinarie, sarebbe auspicabile un mutamento dell'attuale disciplina legislativa, non essendo consentito a questa Corte, nell'esercizio del sindacato di legittimità, di superare i limiti segnati dai principi che essa desume dalle norme della Costituzione che sarebbero state violate.

Il principio dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, come questa Corte più volte ha avuto occasione di affermare, deve intendersi nel senso che « a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni obiettivamente diverse e che spetta insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o diversità delle situazioni pur nel rispetto dei criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali » (sentenza n. 45 del 1967). E la diversità di situazioni dei fanciulli ciechi e dei fanciulli veggenti postula sul piano razionale, per quanto concerne l'insegnamento elementare, una diversità di disciplina legislativa.

L'art. 34, secondo comma, della Costituzione, come emerge del suo contenuto, non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei cittadini, ma, inteso in connessione con il successivo terzo comma, prevede un diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, diritto che « la Repubblica rende effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso ». E appare ovvio rilevare che l'adempimento di tali obblighi, come dei principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione elementare e media — sanciti dal citato art. 34, primo e secondo comma, della Costituzione —, debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio.

3. - Date le premesse, la pronuncia di illegittimità della legge impugnata, con la conseguente cessazione della sua efficacia, importerebbe una lacuna ben più grave di quella rilevata nella relazione al Senato, su riportata, per il danno che ne risentirebbero i fanciulli ai quali l'insegnamento elementare è impartito.

Gli argomenti addotti nell'ordinanza — quali la limitazione delle scuole statali per ciechi, la difficoltà di accesso per la lontananza dal luogo di residenza dei fanciulli, la facoltà di scelta tra l'insegnamento della scuola statale per ciechi, situata in luogo lontano, e quello familiare, impartito da maestri specializzati con riguardo al profitto e allo scopo di tutela dei fanciulli ciechi perseguito dalla legge — se non hanno rilievo per la pronuncia di illegittimità, devono essere oggetto di valutazione nel giudizio che il giudice competente deve emettere. Ora l'art. 731 del codice penale non comporta che il giudice in singole fattispecie non possa, ricorrendone i presupposti, escludere la punibilità, nonostante il mancato perseguimento dello scopo dell'istruzione elementare. Al giudice è, pertanto, consentito: valutare, con particolare riguardo alla situazione familiare del cieco, i giusti motivi che possono giustificare la mancata istruzione dello stesso; o ritenere perseguito lo scopo della citata legge speciale n. 1463 del 1952, nella ipotesi di insegnamento impartito, in famiglia, da insegnante qualificato e nell'osservanza della vigilanza dovuta al cieco, e, quindi, escludere, in tale ipotesi, che costituisca reato l'omessa istruzione elementare nella scuola statale per ciechi. — (Omissis).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 126 - Pres. Bonifacio - Rel. Rossano - Fallimento Soc. Sforza (n.c.).

Fallimento - Opposizione alla dichiarazione - Opposizione proposta non dal fallito - Mancata notifica a questi - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost. art. 24 primo e secondo comma; r. d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 18 terzo comma).

Non è fondata, con riferimento al principio di difesa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 comma terzo, della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942 n. 267) nella parte in cui limita l'obbligo della notificazione dell'opposizione al curatore ed al creditore richiedente, con esclusione del fallito, quando l'opposizione sia proposta da qualunque interessato (1).

(Omissis). — 2. - La questione non è fondata.

L'art. 18, primo comma, della legge fallimentare, secondo cui il debitore può proporre opposizione alla sentenza dichiarativa di falli-

(1) Cfr. in dottrina, PEZZANO G., *Ancora in tema di capacità processuale nei falliti*, in *Banca e Borsa*, 1972, II, 542.

mento nel termine di quindici giorni dall'affissione della sentenza, gli riconosce la legittimazione ad un'autonoma azione a tutela dei suoi diritti, in conseguenza degli effetti che la dichiarazione di fallimento produce nei suoi confronti e sul suo patrimonio. Scaduto il termine, che ha carattere perentorio, la sua attività processuale deve essere contenuta nei limiti consentiti dalla struttura del processo, che può concludersi con la revoca della sentenza dichiarativa di fallimento o con il rigetto della opposizione e nel quale la legge designa, come legittimi contraddittori, il debitore, qualunque interessato che non abbia richiesto il fallimento e il curatore, in quanto organo che per legge ha la rappresentanza in giudizio del fallimento.

Per tale struttura la scadenza del termine preclude che il debitore possa spiegare intervento ai sensi dell'art. 105, primo comma, del codice di procedura civile per far valere un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo, che implica la legittimazione ad una azione autonoma che potrebbe essere spiegata in separato giudizio, l'azione cioè preclusa per la scadenza del termine e diretta alla revoca della sentenza dichiarativa di fallimento. Escluso pertanto che il debitore possa intervenire nel giudizio di opposizione proposto da altri deducendo l'interesse alla revoca del fallimento, non può peraltro escludersi la proponibilità della questione concernente l'intervento del debitore ai sensi del secondo comma dell'art. 105 del codice di procedura civile « per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse »: l'interesse contrario alla revoca del fallimento, cioè al rigetto dell'opposizione, che può trovare fondamento razionale nella legittimazione del debitore a chiedere la dichiarazione del suo fallimento (art. 6 legge fallimentare). Ma per la proponibilità di tale questione non è richiesta la notificazione al debitore stesso. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 127 - Pres. Bonifacio -
Rel. Rossano - Raccuglia (n.c.).

Fallimento - Estensione ai soci illimitatamente responsabili - Legittimazione - Esclusione del fallito - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 3, 24; r. d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 147, secondo comma, e 22).

Sono costituzionalmente illegittimi, con riferimento al principio di eguaglianza e di difesa, gli articoli 147, secondo comma e 22 della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942 n. 267) nella parte in cui negano al fallito la legittimazione a chiedere la dichiarazione di fallimento dei soci

illimitatamente responsabili ed a proporre reclamo contro la pronuncia negativa del Tribunale (1).

(*Omissis*). — 1. - La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), « sotto il profilo che tale norma nega al fallito la legittimazione a proporre istanza al tribunale fallimentare per la dichiarazione di fallimento dei soci illimitatamente responsabili » è stata sollevata dalla Corte di cassazione con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, rilevando che questa Corte, con sentenza 16 luglio 1970, n. 142, dichiarò l'illegittimità costituzionale di detta norma nella parte in cui negava « al creditore interessato la legittimazione a proporre istanza di dichiarazione di fallimento di altri soci illimitatamente responsabili nelle forme dell'art. 6 del r.d. predetto ».

2. - Il riferimento alla citata sentenza n. 142 del 1970 postula la precisazione dei limiti della questione in essa decisa quali si desumono dal dispositivo alla luce della motivazione. In tale sentenza questa Corte, nell'interpretare il secondo comma dell'art. 147, osservò: « la disposizione si suole ricondurre al criterio che domina il processo fallimentare, per cui, messo questo in movimento, non v'è azione del creditore che non vi si debba inserire; ma l'applicazione di tale principio non deve togliere al creditore la legittimazione a proporre istanze al giudice fallimentare a tutela del proprio interesse, compatibilmente con la struttura del processo fallimentare ». Ora la distinzione tra « azione che non debba essere inserita nel processo » e « legittimazione a proporre istanze a tutela del proprio interesse, compatibilmente con la struttura del processo fallimentare » esclude che tale legittimazione abiliti il creditore a proporre prove come in un processo ordinario. Questa Corte, in coerenza con tale premessa, precisò che « l'istanza del creditore non sbocca in una di quelle azioni esecutive individuali, che, per il carattere generale del concorso fallimentare, sono vietate dall'art. 51 legge fallimentare, ma intende dare al procedimento concorsuale la sua giusta dimensione; deve necessariamente esercitarsi mediante ricorso al tribunale, così come è prescritto nell'art. 6 della legge stessa, e non viene perciò a turbare le linee del procedimento o a modificarne i principi, così come non turba queste linee e non ne modifica i principi la domanda del curatore ammessa nella stessa norma denunciata ».

Escluso, dunque, che la istanza del creditore, ai sensi del secondo comma dell'art. 147, abbia carattere di azione, che permetta, nella fase

(1) Cfr. Corte Cost., 16 luglio 1970, n. 142, in questa *Rassegna*, 1970, I, 747.

sommatoria del procedimento in cui è consentita a termini dell'art. 6, la ammissibilità di prove — deve ritenersi che il tribunale possa pronunciare a termini dell'articolo 5 (legge fallimentare) la dichiarazione di fallimento ogni qualvolta, ma soltanto, gli risultino esistenti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla legge per tale pronuncia. E, se è consentita una sommatoria deliberazione sull'esistenza di requisiti che rivelino, per la loro manifestazione nei confronti di terzi, una responsabilità patrimoniale del soggetto alla stregua della disciplina del fallimento, dell'impresa e delle società, non può ritenersi senza violazione dell'art. 24 della Costituzione e della disciplina menzionata una dichiarazione di fallimento che ritenga accertata, in mancanza di un'indagine probatoria, l'esistenza di requisiti che non rivelino, con esteriore manifestazione, il loro carattere qualificante.

Con la precisazione di tali limiti deve ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma (legge fallimentare), sollevata dalla Corte di cassazione e concernente l'ammissibilità dell'istanza di fallimento proposta dal fallito. Gli effetti, che gli artt. 42 e 43 (legge fallimentare) importano sulla disponibilità dei beni da parte del fallito e sulla sua legittimazione processuale attiva e passiva relativamente ai rapporti patrimoniali compresi nel fallimento, giustificano, a termini degli artt. 3 e 24 della Costituzione, la pronuncia di illegittimità, come ritenuto per l'ammissibilità dell'istanza proposta dal creditore con la suindicata sentenza di questa Corte.

In conseguenza della decisione adottata deve anche dichiararsi, a termini dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla costituzione e sul funzionamento di questa Corte, l'illegittimità dell'art. 22 (legge fallimentare), nella parte in cui non legittima il fallito a proporre reclamo contro la pronuncia del tribunale che ha respinto l'istanza per la dichiarazione di fallimento del socio a termini del secondo comma dell'art. 147 (legge fallimentare). — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 129 - Pres. Bonifacio - Rel. Rocchetti - Jona (n.p.).

Elezioni - Elezioni comunali - Ineleggibilità - Amministratori di enti dipendenti - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 51; d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 art. 15, n. 3).

È costituzionalmente illegittimo, con riferimento al diritto garantito dalla costituzione ad ogni cittadino di accedere a cariche elettive in condizioni di eguaglianza, l'art. 15 n. 30 d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, contenente il testo unico per le elezioni delle amministrazioni comunali, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili gli amministratori

di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che siano cessati dalla carica o si siano dimessi prima della convalida dell'elezione (1).

(*Omissis*). — Le diverse questioni di legittimità presentano comunque un nucleo comune risolvendosi nell'affermazione che le predette cause di ineleggibilità sembrano ledere, senza apprezzabili ragioni, o, quanto meno, oltre il limite del necessario, il diritto garantito costituzionalmente ad ogni cittadino di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. A sostegno di tale assunto, tutte le ordinanze ricordano i precedenti della giurisprudenza di questa Corte in materia di ineleggibilità a cariche elettive, facendo riferimento in particolare al principio desunto dall'art. 51 Cost., secondo il quale l'eleggibilità rappresenta la regola e la ineleggibilità l'eccezione (sent. n. 46 del 1969), e traendo da esso la conseguenza che le cause di ineleggibilità devono essere interpretate restrittivamente e possono trovare applicazione solo entro i limiti rigorosamente segnati dalla *ratio* delle norme che le determinano.

3. - Individuato il motivo ispiratore delle tre questioni sottoposte all'esame della Corte, può ora procedersi alla disamina analitica di esse.

La prima, proposta dalla Corte di cassazione e dal tribunale di Lucera, fonda il motivo di incostituzionalità nella impossibilità di desumere dalla norma denunciata, con la necessaria precisione, il momento al quale deve essere rapportato l'effetto ostativo della causa di ineleggibilità relativa al consigliere eletto che rivesta la carica di amministratore di ente dipendente, sovvenzionato o sottoposto alla vigilanza del Comune.

Ritengono in proposito le ordinanze di rinvio che tale causa di ineleggibilità apparirebbe ultronea ed irrazionale, se, nella sua applicazione, essa fosse ritenuta operante fin dal momento delle elezioni, e non già da quello, ad esso successivo, dell'effettiva insorgenza del conflitto tra gli interessi del Comune, e gli interessi di altri enti, o del soggetto stesso.

Entro tali limiti, la questione risulta fondata.

In effetti, la norma non precisa in quale momento spieghi la sua efficacia la causa di ineleggibilità: è, tuttavia, evidente che quel momento non può coincidere con quello delle elezioni, perché queste non determinano ancora l'investitura dell'eletto e non gli conferiscono una posizione di potere, suscettibile di porre in essere quel conflitto di interesse che la norma è diretta ad evitare.

D'altra parte, non può ammettersi che l'efficacia della causa ostativa di ineleggibilità possa essere rapportata al momento in cui il conflitto

(1) Cfr. Corte Cost. 26 marzo 1969, n. 46, in questa *Rassegna*, 1969, I, 377.

si manifesti in tutta la sua evidenza, quando cioè affari concreti dell'ente dipendente, vigilato o sovvenzionato dal Comune siano portati alla decisione, o anche soltanto alla discussione, mediante iscrizione all'ordine del giorno, degli organi deliberanti del Comune in cui siede l'amministratore di quegli stessi enti nella sua duplice qualità. È appena il caso di rilevare, in proposito, che un conflitto determinante ineleggibilità, per essere rilevante, non deve necessariamente essere attuale, bastando che sia anche soltanto potenziale; la sua potenzialità, infatti, è già sufficiente a porre in pericolo quegli interessi pubblici che si intendono tutelare mediante la eliminazione della situazione di conflittualità. E non è dubbio che il consigliere comunale, investito delle funzioni, si trovi, in seno all'ente, in una posizione di potere che gli consente di interferire nella conduzione degli affari del Comune, anche prima che essi siano portati all'esame degli organi deliberanti.

Per risolvere dunque la proposta questione, occorre ricercare il momento in cui i poteri, a seguito delle elezioni, vengono effettivamente conferiti al consigliere neo-eletto. E tale momento, secondo la Corte, non può essere che quello della convalida che, ai sensi dell'art. 75 del t.u. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, deve avvenire nella seduta immediatamente successiva alle elezioni stesse.

Può pertanto concludersi che la causa di ineleggibilità di che trattasi spiega efficacia solo con la convalida e può essere perciò rimossa fino al momento in cui questa viene posta in votazione, nella prima seduta consiliare. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 maggio 1975, n. 130 - Pres. Bonifacio - Rel. De Marco - Presidente Regione Sardegna (avv. Coronas) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Zagari).

Sardegna - Imposta di fabbricazione « una tantum » sui veicoli a motore - Mancata attribuzione alla Regione - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Stat. spec. Sardegna artt. 47, 54; d.l. 6 luglio 1974, n. 251 art. 6).

Non è fondata, con riferimento alle norme dello Statuto sardo attributive di quote di tributi erariali alla Regione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 d.l. 6 luglio 1974 n. 251 istitutivo di un prelievo tributario « una tantum » sui veicoli a motore (1).

(1) Cfr. Corte Cost. 3 luglio 1967, n. 75, in questa *Rassegna*, 1967, I, 501.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 20 febbraio 1975, nella causa 64/74 - Pres. Lecourt - Rel. Monaco - Avv. gen. Warner - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Rheinland-Pfalz nella causa Reich (avv. Gündisch) c. Hauptzollamt Landau - Interv.: Commissione delle Comunità europee (ag. Gilsdorf).

Comunità europee - Agricoltura - Graduale attuazione della organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali - Scambi intracomunitari - Prefissazione del prelievo - Ritardo nell'importazione dovuto a cause di forza maggiore - Applicabilità del prelievo prefissato.

(Regolamento del Consiglio 30 giugno 1962, n. 54, art. 7, lett. a; regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87, artt. 8, n. 3, e 9; regolamento del Consiglio 2 aprile 1963, n. 31, art. 2, nn. 1 e 2).

Il prelievo prefissato, ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 2 del regolamento del Consiglio 2 aprile 1963, n. 31, per un'importazione di granoturco da uno Stato membro, è applicabile anche se l'importazione non viene effettuata nel corso del mese indicato nella domanda di licenza, qualora il ritardo non sia imputabile al comportamento dell'importatore od a circostanze che un importatore prudente avrebbe dovuto prevedere, ma sia dovuta a cause di forza maggiore, quali quelle contemplate all'art. 8, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87 (1).

(Omissis). — In diritto. Con ordinanza 29 agosto 1974, pervenuta in cancelleria il 6 settembre 1974, il Finanzgericht Rheinland-Pfalz ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato C.E.E., una

(1) La sentenza in rassegna, relativa a questione rilevante nell'ambito della prima fase di attuazione del regime dei prelievi (quando cioè i prelievi erano applicati anche negli scambi intracomunitari) e superata quindi dalla normativa comunitaria successivamente intervenuta, va tuttavia segnalata come espressione dell'orientamento della Corte di giustizia, volto ad integrare la normativa comunitaria nelle lacune evidenziate in fase di applicazione.

Nella specie, la difficoltà della adottata soluzione, sostenuta dall'avv. gen. Warner sulla base del « principio della proporzionalità » e con richiamo alle sentenze rese nelle cause 11/70, 25/70, 26/70, 30/70, 5/73 e 9/73, derivava dall'essere i regolamenti del Consiglio 30 giugno 1962, n. 54

questione relativa all'interpretazione di talune disposizioni del regolamento del Consiglio 30 giugno 1962, n. 54 (G.U. 1962, n. 54) e del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87 (G.U. 1962, n. 66).

Si chiede alla Corte se il prelievo prefissato, in forza dell'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio 2 aprile 1963, n. 31 (G.U. 1963, n. 59), per l'importazione di granoturco da uno Stato membro si debba applicare anche qualora l'operazione non sia stata effettuata nel mese indicato nella domanda, essendosi verificata una delle ipotesi derogatorie contemplate dall'art. 8, n. 3, del regolamento n. 87/62. La questione è stata sollevata nel corso di una controversia vertente sul rifiuto da parte delle autorità doganali tedesche d'applicare il prelievo prefissato ad una importazione di granoturco dalla Francia che avrebbe dovuto effettuarsi entro il 30 settembre, ma che in realtà è avvenuta il 3 ottobre 1963.

L'interessato contesta la fondatezza di tale rifiuto, assumendo che del ritardo nelle importazioni sono responsabili i servizi ferroviari e non l'importatore.

In forza della norma generale annunciata all'art. 17, n. 1, del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19 (G.U. 1962, pag. 933), l'importo del prelievo, sia per gli scambi intracomunitari che per quelli con i Paesi terzi « è quello applicabile nel giorno dell'importazione ».

Tuttavia, per quanto riguarda l'importazione di cereali dai Paesi terzi, il n. 2 dello stesso articolo prevede la possibilità per l'importatore di chiedere che il prelievo sia fissato in anticipo; in questo caso « il prelievo applicabile il giorno del deposito della domanda del titolo, modificato in funzione del prezzo di entrata che sarà in vigore alla data prevista per l'importazione, è applicato ad un'importazione da effettuare entro il periodo di validità del titolo ».

Una tale possibilità è stata estesa, a condizioni analoghe, alle importazioni di cereali dagli Stati membri, in forza del regolamento del Consiglio 23 ottobre 1962, n. 130 (G.U. 1962, pag. 2555); a decorrere dal 1° luglio 1963, tale estensione è stata disciplinata dal regolamento del Consiglio n. 31/63.

e della Commissione 25 luglio 1962, n. 87 relativi ai soli scambi con i Paesi terzi, e per la mancata previsione, in tema di scambi intracomunitari, di norma analoga a quella di cui agli artt. 7 del regolamento n. 54/62 e 9 del regolamento n. 87/62.

In particolare, assumevano rilievo la mancanza di una norma che contemplasse la possibilità di prorogare il termine di validità della licenza per causa di forza maggiore e la inapplicabilità del regolamento della Commissione 10 ottobre 1963, n. 111 (entrato in vigore successivamente), che tale lacuna aveva colmato: regolamento che la Commissione proponeva di applicare, « in via del tutto straordinaria », « per anticipationem » (con una efficacia retroattiva, cioè, di cui l'avv. gen. Warner contestava invece l'ammissibilità) e che la Corte ha considerato invece come conferma della pos-

L'operatore può fruire del prelievo prefissato soltanto se effettua l'importazione nel termine previsto nella licenza, l'inosservanza del termine comporta normalmente l'applicazione del prelievo calcolato in base alla norma generale di cui all'art. 17, n. 1, già menzionato.

Per quanto concerne le importazioni di cereali dai Paesi terzi, il regolamento del Consiglio 30 giugno 1962, n. 54, ha espressamente precisato, all'art. 7, lettera a), che in caso di inosservanza del termine « il prelievo era applicabile il giorno del deposito della domanda viene riveduto in funzione del prezzo di entrata in vigore il giorno dell'importazione ».

Poichè nel sesto considerando è stato stabilito « che è nondimeno opportuno adottare una regolamentazione speciale per casi particolari », il regolamento della Commissione n. 87/62 esclude, all'art. 9, l'applicazione dell'art. 7 di cui sopra « per motivi che giustificano un'eccezione a norma dell'art. 8, nn. 2 e 3 del presente regolamento ».

Va osservato però che l'art. 7 del regolamento n. 54/62 ha ad oggetto unicamente le importazioni di cereali dai Paesi terzi, quindi la deroga apportata dall'art. 9 del regolamento n. 87/62 era prevista solo per queste importazioni ed esulavano da tale disciplina le importazioni dagli Stati membri, effettuate in ritardo.

Pertanto, nel caso di specie, si deve esaminare se ed in qual misura l'ipotesi eccezionale, contemplata dal regolamento n. 87/62 nel settore degli scambi con i Paesi terzi, possa valere anche per gli scambi con altri Stati membri.

Dal sesto e settimo considerando del regolamento n. 87/62 si deduce che per motivi di equità si è ritenuto opportuno prevedere l'ipotesi di forza maggiore nella disciplina speciale elaborata per le importazioni di cereali dai Paesi terzi; tale criterio equitativo è valido anche per le importazioni dai Paesi membri.

Il regolamento n. 111/63 della Commissione, del 1° ottobre 1963 (G.U. 1963, pag. 2490), entrato in vigore solo il 1° novembre successivo,

sibilità di applicare agli scambi intracomunitari, per analogia, il criterio già prima stabilito per gli scambi con Paesi terzi.

Sulla elastica nozione, nel diritto comunitario, della causa di forza maggiore, cfr.: Corte di giustizia, 11 luglio 1968, nella causa 4/68, SCHWARZWALDMILCH, *Racc.*, 497, e *Dir. scambi intern.*, 1969, 138, con nota di CAPELLI; 16 dicembre 1970, nella causa 36/70, GETREIDE, *Racc.*, 1107, e *Dir. prat. trib.*, 1971, II, 1015, con nota di MURATORI; 17 dicembre 1970, nella causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Racc.*, 1125, e *Foro it.*, 1971, IV, 137; 17 dicembre 1970, nella causa 25/70, KOSTER, BERODT & C., *Racc.* 1161, e *Foro it.*, 1971, IV, 119; 30 gennaio 1974, nella causa 158/73, KAMPFFMEYER, *Racc.*, 101, ed in questa *Rassegna*, 1974, I, 132; 15 maggio 1974, nella causa 186/73, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, *Racc.*, 533, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 1089.

dimostra che nulla osta a che anche per gli scambi intracomunitari, in caso di controversie scaturite nel periodo in esame per ritardi dovuti a fatti eccezionali, si segua per analogia il criterio adottato per gli scambi con i Paesi terzi.

In un'ipotesi quale quella del caso di specie, la nozione di forza maggiore esclude che l'inosservanza del termine previsto nella licenza implichi l'estinzione del diritto al prelievo prefissato, a condizione però che il ritardo nell'importazione sia dovuto a circostanze eccezionali e non possa venir imputato a negligenza dell'importatore che non ha usato la normale prudenza nello stipulare contratti d'acquisto o di trasporto, oppure nel tirare in ballo la responsabilità del trasportatore.

Si deve quindi concludere nel senso che il prelievo fissato, ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 2 del regolamento del Consiglio n. 31/63, per una importazione di granoturco da uno Stato membro, è applicabile a detta importazione anche se quest'ultima non viene effettuata nel corso del mese indicato nella domanda di licenza, qualora il ritardo non sia imputabile al comportamento dell'importatore od a circostanze che un importatore prudente avrebbe potuto prevedere, ma sia dovuta a cause di forza maggiore, quali quelle contemplate all'art. 8, n. 3, del regolamento n. 87/62. — (*Omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 11 marzo 1975,
nella causa 65/74 - *Pres. Lecourt - Rel. O'Keeffe - Avv. gen. Reischl - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Varese nella causa Porrini, Bellintani ed altri (avv. Ulgheri e Merlo) c. Comunità europea dell'energia atomica - Interv.: Commissione delle Comunità europee (ag. Alessi).*

Competenza e giurisdizione - Comunità europee - Euratom - Soggetti che rivendicano lo « status » di dipendente o di agente non locale - Controversie - Giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee.

(Trattato CEEA, art. 152; Statuto dei funzionari, tit. VII; Regime applicabile agli altri agenti della Comunità, artt. 46, 73, 83 e 97; Accordo tra il Governo italiano e la Commissione CEEA del 22 luglio 1959, all. F, approvato e reso esecutivo con legge 1 agosto 1960, n. 906).

Comunità europee - Euratom - Dipendenti - Declaratoria giudiziale della ricorrenza del rapporto di lavoro da parte del giudice nazionale - Inammissibilità.

(Trattato CEEA, art. 152).

L'art. 152 del trattato CEEA deve interpretarsi nel senso che esso si applica non soltanto ai soggetti aventi lo status di dipendenti di ruolo

o di agente diversi da quelli locali, ma anche ai soggetti che rivendicano tale status (1).

All'origine del rapporto di lavoro tra la Comunità europea dell'energia atomica e i dipendenti di ruolo, o gli agenti diversi da quelli locali, non può esservi una pronunzia del giudice nazionale (2).

(1-2) Questione di giurisdizione tra giudice nazionale e Corte di giustizia delle Comunità europee.

La decisione va segnalata perchè è la prima, per quanto consta, con la quale sia stata risolta, in sede di interpretazione, una questione di giurisdizione tra giudice nazionale e Corte di giustizia delle Comunità europee.

Nel giudizio di merito, pendente dinanzi al giudice del lavoro del tribunale di Varese, le parti attrici, dipendenti di due imprese appaltatrici dei servizi di manutenzione e di pulizia per lo stabilimento di Ispra, assumevano infatti di dover essere considerati diretti dipendenti della Comunità europea dell'energia atomica, per il divieto di intermediazione stabilito dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369; e la CEEA aveva eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice nazionale, per essere la cognizione della controversia riservata, ai sensi dell'art. 152 del trattato CEEA, alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Si poneva quindi una questione di interpretazione, ai sensi dell'art. 150 del trattato CEEA, dovendosi stabilire se la competenza attribuita alla Corte di giustizia, con l'art. 152 del Trattato, per la cognizione delle controversie tra la Comunità ed i suoi agenti (« nei limiti e alle condizioni determinati dallo statuto o risultanti dal regime applicabile a questi ultimi ») fosse riferibile anche alle domande volte ad ottenere il riconoscimento giudiziale dello *status* di dipendente.

Sulla soluzione positiva del quesito, adottata con la decisione in rassegna, la stessa Commissione delle Comunità europee aveva espresso perplessità, dubitando che la lettera della norma la consentisse, e proponendo, peraltro, che la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia fosse comunque affermata sulla base dell'art. 148, terzo comma, del Trattato; e la preoccupazione che delle vertenze quali quella in discussione potessero conoscere i giudizi nazionali aveva anzi indotto la Commissione a chiedere che la Corte, ove avesse ritenuto di dover pervenire ad una soluzione negativa del quesito proposto, precisasse comunque che « il diritto comunitario non conferisce giurisdizione al giudice nazionale in relazione a controversie di questo tipo », quasi che al rapporto in contestazione potesse negarsi *a priori* una qualsiasi tutela in sede giurisdizionale e potesse rimanere la sua regolamentazione condizionata, pur in mancanza di specifiche disposizioni in tal senso, e senza la ricorrenza di un preconstituito e riconosciuto rapporto gerarchico, « unicamente ad un controllo, in via gerarchica e graziosa, da parte dell'autorità amministrativa dell'ente ».

In effetti, la estensiva interpretazione adottata dalla Corte, anche se incompatibile con il criterio discriminante fondato, secondo il noto (e discutibile) orientamento del Consiglio di Stato, sulla esistenza di un formale atto di nomina (della cui condizionante rilevanza si è peraltro discusso anche nel giudizio di interpretazione), appare giustificata, in concreto, dalle difficoltà conseguenti alla opposta soluzione.

Tali difficoltà non sono meno gravi, tuttavia, degli inconvenienti che assumeranno rilievo nell'applicazione del principio enunciato dalla Corte,

(*Omissis*). — *In diritto*. Con sentenza 18 marzo 1974, pervenuta in cancelleria il 12 settembre successivo, il giudice del lavoro presso il Tribunale di Varese ha chiesto a questa Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 152 del Trattato che istituisce la CEEA e sulla sua applicazione ai soggetti che non siano dipendenti di ruolo o agenti delle Comunità Europee.

quando si tratterà cioè di valutare, nel difetto di normativa comunitaria, se e come possa giustificarsi la eventuale interpretazione ed applicazione, da parte della Corte, di norme di diritto nazionale, o in alternativa se possano individuarsi principi di diritto comuni agli ordinamenti degli Stati membri sufficienti a consentire una esauriente delibazione delle questioni di merito (il che sarebbe invece da escludere *a priori*, ad esempio, per quanto concerne il termine di prescrizione applicabile); e può solo supporre, invero, che la Corte di giustizia, nel riservare a sé, in sede di interpretazione, la cognizione del merito della vertenza, abbia preventivato di poter escludere la necessità, nell'eventuale giudizio che venisse dinanzi ad essa promosso, di far ricorso alla normativa nazionale ed in particolare di valutare l'applicabilità della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (esclusa dal giudice *a quo* relativamente alla domanda di sua competenza).

Il quesito risolto con la seconda affermazione di principio della sentenza in rassegna è in realtà *diverso* da quello proposto dal giudice *a quo*, in quanto l'autorità giudiziaria alla quale intendeva riferirsi il giudice del rinvio, come risulta evidente dalla formulazione dei quesiti di seguito riprodotti, era in effetti proprio e soltanto la Corte di giustizia, e non il giudice nazionale.

S'intende che la soluzione del quesito in argomento proposto, così come formulato, nessuna rilevanza avrebbe potuto comunque avere ai fini della decisione della causa di merito, potendo solo garantire o no al giudice nazionale la utile cognizione del rapporto in contestazione da parte della Corte di giustizia.

È altrettanto evidente, peraltro, che una volta esclusa *a priori* la giurisdizione del giudice nazionale non vi era alcuna necessità di precisare, oltretutto senza che alcun quesito fosse stato in argomento rivolto dal giudice del rinvio, che all'origine del rapporto di lavoro tra Comunità e dipendenti non può esservi una pronuncia *del giudice nazionale*; e se è vero che ad un eventuale quesito in argomento la Corte avrebbe dovuto comunque rispondere (per essere estranea alla sua competenza ogni valutazione sulla rilevanza della questione proposta), non si comprende quale motivo possa la Corte aver avuto di risolvere una questione non solo manifestamente irrilevante ma anche del tutto diversa da quella proposta dal giudice *a quo*.

Da segnalare, in tema di procedimento pregiudiziale di interpretazione, l'impostazione sostenuta dalla Commissione delle Comunità europee, secondo cui « se non vi è giurisdizione del giudice nazionale, *in base al diritto comunitario*, non vi può essere necessariamente sentenza di merito né, in conseguenza, rinvio pregiudiziale alla Corte su questioni di merito ».

Per la rilevanza di principio delle questioni discusse tra le parti (non tutte evidenziate nella parte di diritto della decisione) si ritiene utile trascrivere qui di seguito anche la parte della sentenza relativa alle osservazioni presentata dalle parti.

A. M.

Tali quesiti sono stati sollevati nel corso di più controversie relative al riconoscimento della qualità di funzionari o agenti dell'Euratom ad alcuni dipendenti di imprese locali che hanno stipulato contratti di appalto per la manutenzione e le pulizie con lo stabilimento d'Ispra del Centro Comune di Ricerche nucleari.

Dalla sentenza di rimessione risulta che detti lavoratori, attori nella causa principale, si sono costituiti in giudizio per il fatto che, per diversi anni, nei loro confronti sarebbero state operate discriminazioni rispetto al personale dipendente direttamente dalla Comunità, tenuto conto della

(*Omissis*). — 9. - Il giudice del lavoro riteneva opportuno rinviare gli atti alla Corte di Giustizia, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 150 del Trattato CEEA, ponendo i seguenti quesiti:

a) se l'art. 152 del Trattato CEEA debba interpretarsi nel senso che sono ricomprese nella competenza della Corte di Giustizia anche le controversie tra le Comunità e soggetti che, pur non essendo suoi agenti, rivendichino tali qualità;

b) se all'origine del rapporto di lavoro tra le Comunità e i propri funzionari ed agenti debba sempre essere indeclinabilmente un atto di nomina oppure se esso possa essere sostituito da una pronuncia dell'autorità giudiziaria che accerti, in fatto, l'esistenza di un determinato rapporto di lavoro;

c) se, in caso di risposta affermativa al quesito che precede, possa essa Corte, in applicazione delle norme e principi generali del Trattato e dello Statuto, costituire, previo riconoscimento della sua esistenza in fatto, un rapporto di lavoro diretto tra le Comunità e soggetti che, formalmente alle dipendenze di società appaltatrici delle Comunità medesime, agiscono in stabilimenti di questa ultima usando, secondo gli attori, materiale da essa fornito e agendo secondo istruzioni dei suoi funzionari.

Il giudice *a quo*, a proposito di quest'ultimo quesito invita la Corte a considerare che nella fattispecie si verifica la conseguenza che prestatori di lavoro, pur forse in possesso di requisiti diversi, in concreto lavorano insieme in mansioni uguali o equivalenti e vengono a perseguire retribuzioni diverse a seconda che siano alle dirette dipendenze dell'Euratom, come funzionari o agenti di stabilimento, oppure alle dipendenze di imprese appaltatrici della Comunità.

10. - Da notare infine che, susseguentemente alla sentenza, la Commissione, proseguendo nell'indirizzo sopra ricordato, ha continuato e, praticamente, concluso il processo di assunzione dei lavoratori in questione. Risulta così che tutti gli attori in causa sono stati assunti come agenti locali. Questa situazione tuttavia non rende senza oggetto il procedimento, sia in considerazione delle domande principali degli attori tendenti ad ottenere la qualifica di funzionari e di agenti di stabilimento, sia in considerazione degli effetti retroattivi richiesti.

(*Omissis*). — III. *Compendio delle osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 21, secondo comma, del protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia CEEA.*

1. Osservazioni della Commissione.

a) Ricevibilità ed interpretazione dei quesiti.

— Quanto al primo quesito.

circostanza ch'essi esercitavano compiti analoghi, ed hanno chiesto nelle loro istanze che venisse loro riconosciuto lo *status* di funzionari con inquadramento nei gradi C 3 e C 2, o di agenti di stabilimento di classe A, gruppo 2, 3° scatto, con effetto retroattivo a decorrere dall'inizio delle loro prestazioni.

La convenuta nella causa principale ha sostenuto, con eccezione pregiudiziale, la carenza di giurisdizione del giudice nazionale in relazione a detta domanda, rientrando questa, a suo avviso, nella competenza esclusiva della Corte di Giustizia: essa ha assunto che un rapporto di pubblico impiego comunitario deve sempre basarsi su un atto

Alla Commissione sembrerebbe preferibile impostare il quesito sull'esistenza della giurisdizione del giudice nazionale, dato che un'eventuale risposta negativa al problema dell'applicabilità dell'art. 152 non significherebbe necessariamente un riconoscimento della sussistenza della giurisdizione del giudice nazionale.

— Quanto al secondo quesito.

La Commissione è d'avviso che una risposta sia necessaria solo in caso di risposta al primo quesito che ammetta la giurisdizione del giudice *a quo*.

In caso contrario la questione oggetto del secondo quesito, se l'atto di nomina possa essere sostituito da una pronunzia giudiziaria, non potrebbe essere, per definizione, rilevante per il giudizio pendente avanti al giudice *a quo* dato che la pronunzia giudiziaria in questione potrebbe unicamente essere, se del caso, quella della Corte di Giustizia. Certamente la giurisprudenza della Corte tende a riservare alla competenza del giudice nazionale l'accertamento della rilevanza dei quesiti posti alla Corte. In effetti l'art. 150 esplicitamente subordina il rinvio pregiudiziale alla condizione che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta alla Corte sia necessaria al giudice *a quo* per emanare la propria sentenza; ora, se non vi è giurisdizione di detto giudice, in base al diritto comunitario, non vi può essere necessariamente sentenza di merito né, in conseguenza, rinvio pregiudiziale alla Corte su questioni di merito. Invero la soluzione contraria esporrebbe tra l'altro al rischio che la Corte si trovi a dovere in qualche modo anticipare, in sede pregiudiziale, il giudizio che essa potrebbe eventualmente essere in seguito tenuta a pronunciare sulla base della propria competenza esclusiva.

— Quanto al terzo quesito.

Il giudice *a quo* pare in primo luogo presupporre che la Corte sia competente a conoscere della controversia e trascura il fine essenziale del rinvio pregiudiziale. L'impostazione del quesito finisce in pratica per domandare alla Corte senza osservare le forme del giudizio diretto e senza espletare il ricorso gerarchico, di pronunciarsi in anticipo. D'altronde, il quesito, così com'è formulato, sembra attenere più all'applicazione del diritto comunitario a un caso concreto, che alla sua interpretazione astratta. Occorrerà quindi subordinare la proponibilità del quesito ad una risposta al primo quesito che affermi la giurisdizione del giudice *a quo*; ulteriormente si dovrà precisare che la pronunzia giudiziaria eventualmente destinata a sostituire l'atto di nomina, non è certo la pronunzia della Corte ma quella del giudice nazionale; in terzo luogo bisogna estrarre dai riferimenti

di nomina, insuscettibile di sostituzione con una decisione dell'autorità giudiziaria.

Così stando le cose, si chiede anzitutto se l'art. 152 del Trattato CEEA debba interpretarsi nel senso che siano ricomprese nella competenza della Corte di Giustizia anche le controversie tra la Comunità e soggetti che, pur non essendo suoi agenti, rivendichino tale *status*.

Detto articolo dispone che: « La Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra la Comunità e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinati dallo statuto o risultanti dal regime applicabile a questi ultimi ».

Lo « Statuto » contempla i « funzionari », dipendenti nominati in base alle condizioni da esso previste.

al caso concreto, le varie questioni d'interpretazione del diritto comunitario.

- b) Quanto al merito.
— Sul primo quesito.

Il quesito deve essere inteso vertere esclusivamente sull'applicabilità dell'art. 152 del Trattato CEEA alle controversie tra la Comunità e persone che rivendichino la qualità di *funzionari* o *agenti di stabilimento*, dato che il giudice *a quo* ha già respinto, come infondata, la domanda concernente la qualifica di agente locale, e diretto a porre il problema della esistenza o meno della giurisdizione del giudice nazionale. La risposta dev'essere negativa in quanto per fenomeno costante le organizzazioni internazionali hanno teso a sottrarre le controversie in materia d'impiego alla competenza dei giudici nazionali per riservarle, a seconda del carattere più o meno istituzionalizzato dell'ente, ad appositi organi giurisdizionali (come i tribunali amministrativi delle Nazioni Unite o dell'OIT) o a comitati interni *ad hoc* (come nel caso del Consiglio d'Europa): ciò al fine di escludere ogni ingerenza, anche indiretta, degli Stati membri nella loro organizzazione interna. D'altronde l'eventuale assenza di organi *ad hoc* non avrebbe come conseguenza il ripristino della competenza dei giudici nazionali, bensì la possibilità di sottoporre le controversie in questione unicamente ad un controllo, in via gerarchica o graziosa, da parte dell'autorità amministrativa dell'ente, dato che la giurisdizione dei giudici nazionali è di norma esclusa per effetto delle immunità conferite all'organizzazione. I trattati CEE e CEEA hanno organizzato una separata e completa tutela giurisdizionale in materia di pubblico impiego comunitario, riservandone la competenza alla Corte. L'articolo 152 del Trattato CEEA è applicabile alle controversie tra Comunità e i suoi agenti, e cioè per i funzionari, gli altri agenti (tranne come si è visto, gli agenti locali), gli ex funzionari per quanto riguarda ad esempio, il regime di quiescenza nonché altri soggetti beneficiari di detto regime; la norma è diretta anche, secondo la giurisprudenza della Corte, ai candidati a un concorso esterno; tuttavia parrebbe difficile ammettersi, salvo un notevole sforzo interpretativo, che persone non aventi alcun legame formale con la Comunità, come gli attori in causa, possono essere considerati come « agenti » o « persone indicate nello Statuto ». La Commissione ritiene che la Corte sia in ogni caso competente a conoscere controversie di questo

Il « regime » s'applica altresì, in primo luogo, agli « agenti temporanei ed ausiliari » di cui esso precisa i diritti, analoghi a quelli dei funzionari, in secondo luogo, agli « agenti locali » (titolo IV del regime) le cui condizioni d'impiego (art. 79, a, b e c) sono stabilite « in base alla regolamentazione e agli usi esistenti nella località in cui l'agente deve esercitare le proprie funzioni ».

In forza delle disposizioni del titolo VII dello Statuto, la Corte è competente a dirimere ogni controversia relativa ai dipendenti.

In forza degli artt. 46, 73, 83 e 97 del « regime », le disposizioni del titolo VII dello Statuto si applicano per analogia agli agenti, tranne a quelli locali.

tipo ai sensi dell'art. 148, terzo comma, del Trattato CEEA, che disciplina in generale il controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa comunitaria per quanto concerne i comportamenti omissivi. Gli interessati potrebbero astrattamente, in altri termini, adire la Corte ai sensi della predetta disposizione, censurando l'astensione della Commissione consistente nel non aver emanato nei loro confronti una particolare decisione, l'atto di nomina a funzionari.

La Commissione suggerisce comunque alla Corte, in caso essa dovesse giudicare insuperabile l'ostacolo costituito dalla lettera dell'art. 152 del Trattato CEEA di affermare la propria competenza a conoscere del tipo di controversie indicato dal giudice di Varese, sulla base del diritto comune, ai sensi dell'art. 148, terzo comma, del Trattato; la Commissione è d'avviso quindi che il primo quesito debba ricevere una risposta affermativa; essa si permette inoltre ricordare che, in caso di risposta negativa, in quanto si ritenga applicabile l'art. 148, sembra necessario precisare nella risposta che comunque il diritto comunitario non conferisce giurisdizione al giudice nazionale in relazione a controversie di questo tipo.

— Sul secondo quesito.

Una risposta negativa per quanto concerne i funzionari, sembra agevole.

Possono essere considerati funzionari solo coloro che sono stati oggetto di un provvedimento di nomina, il che esclude ogni possibilità di configurare una specie di rapporto di impiego di fatto, suscettibile di consacrazione sul piano giuridico mediante pronuncia giurisdizionale. La teoria del funzionario di fatto, elaborata dal diritto amministrativo, è sempre stata diretta ad affermare, entro certi limiti ben definiti, la validità degli atti compiuti in tale qualità; si è invece negato che la figura del funzionario di fatto desse origine a conseguenze giuridiche per quanto concerne i rapporti tra Amministrazione ed interessati.

Tali considerazioni risultano pienamente confermate dalla giurisprudenza della Corte.

Tuttavia per quanto riguarda gli agenti di stabilimento, essi sono in generale assunti mediante contratto. La nomina in ruolo è prevista dopo un periodo di prova (art. 90 del Regime applicabile agli altri agenti della Comunità). Risulta dagli artt. 87, 91, 92, 93 e 97 del Regime, che richiamano i corrispondenti articoli dello Statuto applicabili ai funzionari, che nonostante la presenza del contratto all'origine del rapporto, la figura dell'agente di stabilimento sia assimilabile, per quanto concerne la natura giuridica, a

Dato che le condizioni d'impiego dei dipendenti e degli agenti diversi da quelli locali sono stabilite dallo Statuto o dal « regime », le relative controversie sono riservate, in forza dell'art. 152 del Trattato CEEA, alla competenza della Corte, mentre in merito alle condizioni d'impiego degli agenti locali, che sono stabilite in base a norme di diritto interno, può essere adito il giudice nazionale.

Nel caso di specie, il giudice nazionale ha già esercitato i propri poteri in merito alla domanda degli attori tendente al riconoscimento del loro *status* di agenti locali, e sottopone alla Corte soltanto una domanda d'interpretazione, in relazione alla pretesa degli attori di fruire dei diritti riservati ai funzionari ed agli agenti diversi da quelli locali.

quella del funzionario e non abbia quindi carattere privatistico. Quanto alla nomina in ruolo, essa può essere unicamente effettuata mediante un atto amministrativo comunitario: il contratto quindi non pare sufficiente a perfezionare l'assunzione. A questo proposito non si capisce esattamente quale sia l'effettiva funzione di detto contratto nella disciplina del rapporto.

D'altronde se i contratti in questione avessero veramente un ruolo determinante in materia si arriverebbe necessariamente, per azione del diritto internazionale privato e in particolare del criterio di collegamento costituito dal luogo di conclusione e di esecuzione, all'applicazione, in via sussidiaria, di legislazioni nazionali diverse a seconda degli agenti, e, come conseguenza, a una disciplina non unitaria del rapporto; risultato difficilmente accettabile ove si rifletta che detti agenti devono sempre ricoprire posti rientranti nell'organico comunitario.

Gli agenti locali forniscono a *contrario* una prova della fondatezza di questa tesi; da un lato essi non sono infatti destinati a coprire posti facenti parte dell'organico comunitario; d'altro lato il loro rapporto con la Comunità, di evidente natura contrattuale, è disciplinato dalle legislazioni nazionali applicabili e le relative controversie sono di competenza dei giudici nazionali (artt. 79-81 del Regime).

Un rapporto di natura pubblicistica, quindi, è insuscettibile d'essere posto in essere dal giudice per realizzare, sostituendosi alle parti, come talvolta accade in materia privatistica, un imperativo dell'ordinamento giuridico. L'assunzione di un agente di stabilimento caratterizzata, come si è detto, sia dalla stipulazione di un contratto che dall'atto di nomina in ruolo, infatti rientra, come per i funzionari, nelle attribuzioni esclusive dell'autorità amministrativa.

La Commissione perciò suggerisce alla Corte, nell'ipotesi in cui essa creda opportuno dare seguito al quesito, di fornirvi una risposta negativa.

— Sul terzo quesito.

Dato il tenore delle risposte suggerite alla Corte sui primi due quesiti, la Commissione ritiene evidentemente senza oggetto questo terzo quesito. Tuttavia, essa tiene a precisare che può seriamente dubitarsi dell'esistenza, affermata dal giudice *a quo*, di un principio generale comune ad ogni ordinamento giuridico comportante la nullità di detti contratti e la necessità di porre in essere, ad opera del giudice, un rapporto giuridico diretto tra appaltante e dipendenti dell'appaltatore, in quanto gli appalti in questione rappresenterebbero un caso di simulazione e precisamente di interposizione

In tale contesto, giacché i diritti in questione sono quelli riconosciuti dallo Statuto, l'art. 152 CEEA va interpretato nel senso ch'essa si applica non solo alle persone che hanno lo *status* di dipendenti di ruolo o di agenti diversi da quelli locali, ma anche alle persone che rivendicano tale *status*.

Si chiede inoltre se all'origine del rapporto di lavoro tra la Comunità ed i propri funzionari ed agenti debba sempre esservi indeclinabilmente un atto di nomina, oppure se questo possa essere sostituito da una pronuncia dell'autorità giudiziaria che accerti, in fatto, l'esistenza di un determinato rapporto di lavoro.

fittizia; principio che sarebbe stato semplicemente ripreso dalla citata legge italiana n. 1369 senza sostanziali innovazioni.

La Commissione osserva infatti la validità di contratti di questo tipo in tutti gli Stati membri tranne l'Italia (e forse anche in Italia al di fuori del campo d'applicazione della legge n. 1369). In ogni caso non è detto che le funzioni svolte dai dipendenti in questione presso il CCR corrispondano necessariamente a quelle di funzionari o agenti di stabilimento: la loro recente assunzione come agenti locali potrebbe indicare il contrario.

2. Osservazioni degli attori nella causa di merito.

Per molti anni il personale delle aziende appaltatrici di manodopera è stato, a parità di mansioni, retribuito in misura sensibilmente inferiore con riferimento alle retribuzioni percepite dal personale assunto direttamente dall'organizzazione comunitaria. Queste società erano entità meramente fittizie, svolgenti una inutile ed illegale funzione di intermediazione fra loro e l'Euratom, il quale in definitiva era il vero beneficiario della loro attività lavorativa.

In materia di competenza è esplicitamente previsto dall'art. 32, titolo IV, allegato F, della legge 1° agosto 1960, n. 906, che « qualsiasi vertenza che dovesse insorgere relativamente ai rapporti di lavoro sarà risolta conformemente alle disposizioni della legge italiana in materia ». Contrariamente alle argomentazioni svolte dalla difesa dell'Euratom non « si verte in tema di controversia intesa a costituire un rapporto organico » ma « in tema di controversia intesa ad ottenere in concreto trattamenti economici e normativi per i lavoratori cosiddetti appaltati, pari rispetto ai trattamenti goduti dal personale già alle dirette dipendenze della Comunità svolgente identiche mansioni ».

Anche se la competenza spettasse alla Corte di Giustizia, la legislazione da applicare è quella italiana. L'Euratom infatti va considerato un'impresa nella più lata indicato dalla legge n. 1369.

— Quanto alla prima questione.

L'art. 152 del Trattato Istitutivo della Comunità Economica dell'Energia Atomica, pur affermando che la Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia fra la Comunità e gli agenti di questa, precisa che tale competenza viene esercitata « nei limiti ed alle condizioni determinati dallo Statuto o risultanti dal regime applicabile a questi ultimi ». Ciò significa chiaramente che allorché si tratta di dipendenza di una convenzione particolare quale quella stipulata tra il Governo italiano e l'Euratom (art. 32,

Tenuto conto della soluzione del primo quesito, il secondo va risolto nel senso che all'origine del rapporto di lavoro tra la Comunità ed i propri dipendenti, od agenti diversi da quelli locali, non può esservi una pronunzia del giudice nazionale.

Alla luce della soluzione del precedente quesito, una disamina del terzo appare priva di oggetto. — (*Omissis*).

allegato F, legge 1 agosto 1960, n. 906) sia stata determinata la giurisdizione locale, a tale giurisdizione e non ad altra, deve farsi esclusivo riferimento. Nessun rilievo assume la circostanza che al lavoratore sia stata o no già riconosciuta in sede amministrativa la qualità di agente, funzionario.

— Quanto alla seconda questione.

Possano tuttavia sussistere in casi particolari rapporti di lavoro di fatto. In questi casi, nell'ipotesi di rifiuto della Commissione di attribuire al soggetto che dimostri di avere tutti i requisiti, il diritto alla qualifica richiesta può essere riconosciuto giudizialmente; il tutto allo stesso modo e con gli stessi mezzi dei quali il singolo può servirsi per far valere i propri diritti nei confronti dello Stato.

— Quanto alla terza questione.

Mostrerebbe carenza assoluta di senso giuridico chi negasse alla Corte di Giustizia il potere di determinare la sussistenza o meno in capo al singolo dei requisiti per beneficiare dei diritti tutti previsti per rivestire una determinata funzione. Tuttavia, spetta alla competenza giurisdizionale del giudice italiano decidere se tutti o alcuni degli attori in questo processo abbiano o no il diritto ad ottenere qualifiche diverse rispetto a quelle finora godute; se essi abbiano diritto ad arretrati e se abbiano diritto ad instaurare un rapporto diretto con la Comunità. — (*Omissis*).

I

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 18 marzo 1975, nella causa 72/74 - Pres. Lecourt - Rel. Mertens de Wilmars - Avv. gen. Reischl - Union Syndicale ed altri (avv. Grégoire) c. Consiglio delle Comunità europee (ag. Dewost e Sacchettini).

Comunità europee - Dipendenti - Organizzazioni sindacali - Atti concernenti gli interessi generali di una determinata categoria di dipendenti - Ricorso delle organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE - Irricevibilità.

(Trattato CEE, artt. 173 e 179; Statuto della Corte di giustizia, art. 37, secondo comma).

Le organizzazioni sindacali, non potendo ammettersi che un'organizzazione costituitasi per la difesa degli interessi di una determinata categoria di dipendenti possa essere direttamente ed individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria, non

possono impugnare tale atto con ricorso ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE, ma solo intervenire dinanzi alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 37, secondo comma, dello Statuto, ed in particolare nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 179 del Trattato e dagli artt. 90 e 91 dello Statuto del personale, per far valere il proprio punto di vista (1).

II

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 26 giugno 1975,
nella causa 70/74 - Pres. Lecourt - Rel. Mertens de Wilmars - *Avv. gen. Reischl* - Commissione delle Comunità europee (ag. Delahousse e Campogrande) c. Consiglio delle Comunità europee (ag. Dewost e Sacchetti).

Comunità europee - Dipendenti - Trattamento economico - Adeguamento annuale - Potere discrezionale del Consiglio CEE - Autolimitazione - Efficacia vincolante.

(Statuto del personale CEE, art. 65, n. 1; risoluzione del Consiglio 20-21 marzo 1972 regolamenti del Consiglio 9 agosto 1970, n. 2188 e 28 dicembre 1973, n. 274).

Qualora il Consiglio delle Comunità europee abbia prestabilito il criterio da adottare, per un determinato periodo, nell'applicazione dell'art. 65 dello Statuto del personale (relativo all'adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità europee), non può far valere l'esistenza del potere discrezionale attribuito dall'indicata disposizione per sottrarsi al vincolo derivante dalle prestabilite modalità di esercizio (2).

(1-2) Anche se le due sentenze in rassegna si risolvono, nel merito, in statuizioni di specie, possono tuttavia interessare per i precedenti della vertenza con essa decisa e per gli spunti che se ne dovrebbero poter trarre quanto alla natura degli atti impugnabili ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE.

La controversia definita con le due sentenze aveva avuto origine dalla incidenza determinata, sul criterio di adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti delle Comunità europee, dalla riforma adottata in Italia, in attuazione del principio della onnicomprensività, nel trattamento economico dei dipendenti statali, ed in particolare dal conglobamento nello stipendio delle varie indennità accessorie: incidenza che aveva indotto la Commissione delle Comunità europee e le organizzazioni sindacali a dedurre la inesattezza degli indici considerati nella determinazione delle retribuzioni fissate dal 1° luglio 1972, per essere risultato che nel calcolo dell'indice specifico italiano (quello cioè concernente, per un determinato campione di pubblici dipendenti, l'andamento della retribuzione nominale media rispetto

I

(*Omissis*). — *In diritto*. Il ricorso, proposto il 20 settembre 1974, tende in primo luogo all'annullamento della decisione del Consiglio 22 e 23 luglio 1974, « in quanto respinge ogni proposta di risarcimento a favore dei dipendenti europei, lesi da un errore commesso nella comunicazione dell'indice specifico di uno Stato membro » e, in secondo luogo, a che la Corte voglia « sancire il diritto a risarcimento spettante ai dipendenti europei, lesi dagli errori che viziano le decisioni del convenuto anteriori al regolamento n. 2/74 e relative all'adeguamento degli stipendi a seguito delle variazioni registrate nel potere d'acquisto ».

Le ricorrenti hanno successivamente precisato che la domanda è basata sull'art. 173 del Trattato C.E.E. per quanto riguarda il primo capo, e sugli artt. 178 e 215 per il secondo.

Il Consiglio, convenuto, ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità. A norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, si deve quindi statuire in proposito senza impegnare la discussione nel merito.

Secondo il convenuto, il ricorso è irricevibile tanto in ragione della natura dell'atto impugnato, quanto per il fatto che questo non riguarda direttamente e individualmente le ricorrenti.

Allo scopo di garantire, in occasione dell'applicazione annuale dell'art. 65 dello Statuto del personale, un aumento in termini reali del potere d'acquisto degli stipendi comunitari, parallelo a quello riscon-

all'aumento del costo della vita) non si era tenuto conto, prima della riforma della incidenza dei vari elementi accessori della retribuzione.

La commissione quindi, rilevando che l'indice specifico italiano aveva rispecchiato solo parzialmente l'incremento del potere di acquisto relativo al periodo 1971-72, e che i valori notificati nel 1973 riflettevano non solo l'incremento nel periodo 1972-73, ma, in parte, anche quello registrato negli anni precedenti, presentava al Consiglio, in data 21 marzo 1974, una proposta di regolamento, per una concessione, a titolo di indennizzo, di un aumento delle retribuzioni con effetto retroattivo.

Nella seduta 22-23 luglio 1974 il Consiglio riteneva peraltro di non uniformarsi alla proposta della Commissione e di tener ferma la decisione del 18 dicembre 1973 (a seguito della quale erano state fissate, con regolamento 28 dicembre 1973, n. 2/74, le retribuzioni applicabili dal 1° luglio 1973); ed i ricorsi proposti dalla Commissione delle Comunità europee (ai sensi dell'art. 173 del Trattato) e da otto organizzazioni sindacali (ai sensi degli artt. 173, 178 e 215 del Trattato) erano appunto rivolti ad ottenere l'annullamento della « decisione » verbalizzata nella seduta del 22-23 luglio 1974, quella cioè sul rifiuto di dar seguito alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione.

Con la prima sentenza, la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dalle organizzazioni sindacali, in applicazione di principi

trato per gli stipendi dei pubblici dipendenti negli Stati membri, il Consiglio s'impegnava, in data 20 e 21 marzo 1972, a fissare la percentuale d'aumento, per un periodo sperimentale di tre anni, nell'ambito di una « forchetta » costituita da due indici dell'andamento del potere d'acquisto delle retribuzioni corrisposte nel settore pubblico negli Stati membri.

In base agli indici relativi al periodo 1° luglio 1971 - 30 giugno 1972, il Consiglio decideva di fissare al 3,65% l'aumento da applicare con decorrenza 1° luglio 1972, e adottava quindi, con regolamento 9 agosto 1973, n. 2188 (G. U. n. L. 223 dell'11 agosto 1973), avente effetto retroattivo alla suddetta data, una nuova tabella degli stipendi.

Parimenti, in base agli indici relativi al periodo 1° luglio 1972 - 30 giugno 1973, il 18 dicembre 1973 esso decideva di fissare al 3,3% l'aumento da applicare con decorrenza 1° luglio 1973, e adottava quindi, con regolamento 28 dicembre 1973, n. 2/74 (G. U. n. L. 2 del 3 gennaio 1974), una nuova tabella degli stipendi.

Tuttavia, sia la Commissione, sia varie organizzazioni sindacali rappresentative del personale, riunite nel « Comité de Liaison des Organisations Syndicales et Professionnelles des fonctionnaires européens » (C.L.O.S.P.), ritenendo che uno degli indici usati fosse viziato da errori a danno del personale, chiedevano al Consiglio una modifica dei provvedimenti adottati.

A tale scopo, il 14 febbraio 1974, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di regolamento in cui si stabiliva, per il periodo 1° luglio 1972 - 30 giugno 1973, una tabella degli stipendi rettificativa di quella allegata al regolamento del Consiglio 9 agosto 1973.

Dopo varie trattative con la Commissione e con le organizzazioni rappresentative del personale, il Consiglio, ritenendo che l'indice con-

analoghi a quelli già enunciati nelle due sentenze 8 ottobre 1974, rese nelle cause 175/73, UNION SYNDICALE (*Racc.*, 917, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 1381) e 18/74, SYNDICAT GENERAL DU PERSONNEL DES ORGANISMES EUROPEENS (*Racc.*, 933, e in questa *Rassegna*, *loc. cit.*).

Con la seconda sentenza, invece, la Corte di giustizia, nella premessa che il Consiglio era vincolato alla osservanza del criterio da esso stesso stabilito, nella risoluzione del 20-21 marzo 1972, per l'adeguamento delle retribuzioni nel periodo dal 1° luglio 1972 al 30 giugno 1975 (conf. sent. 5 giugno 1973, nella causa 81/72, COMMISSIONE c. CONSIGLIO, *Racc.*, 575), ha rigettato il ricorso della Commissione delle Comunità europee, escludendo che nel calcolo dell'indice specifico si dovesse tener conto degli « emolumenti che non vengano corrisposti periodicamente, su base legale o regolamentare, a tutti i pubblici dipendenti », ed affermando quindi la conformità delle determinazioni adottate dal Consiglio nell'adeguamento delle retribuzioni ai criteri prefissati nella risoluzione del 20-21 marzo 1972.

Da rilevare, quanto agli spunti che possono trarsi dalla decisione sia sulla portata dell'art. 173 del Trattato, sia sulla non sempre agevole discri-

testato non fosse viziato dai denunciati errori, decideva, col provvedimento impugnato, di attenersi « alla precedente decisione 18 dicembre 1973 ».

La Commissione ed i sindacati proponevano rispettivamente ricorso avverso tale provvedimento.

A) *Sulla ricevibilità del ricorso, nell'ambito dell'art. 173 del Trattato.*

Secondo l'art. 173, 2° comma, del Trattato, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ricorso contro le decisioni adottate nei suoi confronti e contro quelle che, pur apparendo come un regolamento o una decisione adottata nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente.

Va quindi accertato se l'atto impugnato, quale che sia la sua natura, riguardi direttamente e individualmente le ricorrenti.

Queste sollecitano una soluzione affermativa, in quanto l'atto impugnato riguarderebbe gli interessi collettivi dei dipendenti di ruolo ed agenti delle Comunità, la cui difesa, in vista della quale le organizzazioni ricorrenti si sono costituite, è il fondamento della loro esistenza e della loro capacità giuridica.

Durante la fase orale del procedimento esse hanno fatto inoltre valere che, in ogni caso, l'atto impugnato le riguarda individualmente avendo esse partecipato alla decisione in data 20 e 21 marzo 1972 derivata dalle trattative fra il Consiglio, la Commissione e le organizzazioni sindacali.

Nel sistema delle impugnazioni istituito dal Trattato, le persone fisiche o giuridiche di cui all'art. 173 che non siano destinatarie dell'atto impugnato possono sostenere che questo le riguarda individual-

minazione, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, tra attività normativa ed attività amministrativa, che l'atto nella specie impugnato era il « tacito rifiuto » ad adottare il regolamento proposto dalla Commissione, e che tale proposta di regolamento, oltretutto, era in sostanza diretta a porre riparo all'errore che avrebbe viziato, secondo la ricorrente Commissione, le determinazioni in precedenza adottate per l'adeguamento delle retribuzioni (e quindi i regolamenti del Consiglio 9 agosto 1973, n. 2188 e 28 dicembre 1973, n. 2/74, non tempestivamente impugnati): rilievo dal quale dovrebbe in definitiva desumersi, anche a prescindere da ogni altra possibile questione sulla stessa qualificazione giuridica del rifiuto del Consiglio di emanare i regolamenti proposti dalla Commissione e sulla difficoltà di ipotizzare una responsabilità per mancata adozione di atto normativo, che attraverso la proposta di modifica di regolamenti non impugnati (e tale modifica si sarebbe in caso di accoglimento avuta, nella specie, per la retrodatazione degli aumenti proposti) verrebbe ad essere consentito, nel caso di atti viziati da errore, ed alla sola Commissione, di eludere la tassatività del termine stabilito dall'art. 173, terzo comma, del Trattato.

mente soltanto qualora le colpisca in ragione di determinate qualità che sono loro peculiari, ovvero di una situazione di fatto che le caratterizzi rispetto a qualsiasi altra persona e quindi le identifichi in modo analogo al destinatario.

In tale contesto, non si può ammettere che un'organizzazione costituisca per la difesa degli interessi collettivi di una determinata categoria di amministrati possa essere direttamente e individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria.

D'altra parte, l'art. 37, secondo comma, dello Statuto della Corte di Giustizia C.E.E., il quale offre ampie possibilità d'intervento a chiunque dimostri di avere un interesse alla soluzione di una controversia sottoposta alla Corte, consente alle organizzazioni sindacali rappresentative del personale di far valere il proprio punto di vista dinanzi a quest'ultima nell'ambito, fra l'altro, del procedimento contemplato dall'art. 179 del Trattato e ulteriormente disciplinato dagli artt. 90 e 91 dello Statuto del personale.

La sola circostanza che le suddette organizzazioni abbiano partecipato alle trattative che hanno preceduto l'adozione dell'atto impugnato non è d'altronde sufficiente a modificare la natura del diritto d'azione ad esse eventualmente spettante, nei confronti di tale atto, in forza dell'art. 173.

B) *Sulla ricevibilità del ricorso, nell'ambito degli artt. 178 e 215 del Trattato.*

Nella parte in cui si limita a chiedere che la Corte « sancisca » il diritto dei dipendenti al risarcimento del danno ch'essi avrebbero subito in conseguenza di errori che viciano le precedenti decisioni del Consiglio, la domanda riguarda una delle conseguenze che il Consiglio dovrebbe trarre da una eventuale sentenza d'annullamento e coincide, quindi, col ricorso d'annullamento.

In quanto, poi, essa è diretta ad ottenere un indennizzo a titolo di risarcimento del danno subito dai dipendenti, la domanda riguarda gli interessi patrimoniali propri dei dipendenti stessi, non già un diritto collettivo al risarcimento, di cui le ricorrenti non sostengono del resto di essere titolari.

Il ricorso va quindi dichiarato irricevibile. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — *In diritto.* Il ricorso è diretto all'annullamento della decisione — riportata nel verbale della riunione del Consiglio dei giorni 22 e 23 luglio 1974 — relativa al livello delle retribuzioni dei dipendenti di ruolo e degli altri agenti delle Comunità, decisione con la quale

il Consiglio respingeva la proposta di procedere, per i periodi 1° luglio 1972-30 giugno 1973 e 1° luglio 1973-30 giugno 1974, ad un adeguamento delle suddette retribuzioni, precedentemente fissate coi regolamenti dello stesso Consiglio 9 agosto 1973, n. 2188 (G. U. n. L 223, dell'11 agosto 1973) e 28 dicembre 1973, n. 2/74 (G. U. n. L 2, del 3 gennaio 1974).

Secondo la ricorrente, col rifiutare l'adeguamento delle retribuzioni, nonostante l'imprecisione degli indici specifici annui in base ai quali queste ultime erano state fissate, il Consiglio ha violato sia l'art. 65 dello Statuto del personale delle Comunità, sia il principio del legittimo affidamento, quanto all'applicazione della precedente decisioni del Consiglio 20-21 marzo 1972.

A norma dell'art. 65, n. 1, secondo comma, dello Statuto del personale, nell'esaminare annualmente il livello delle retribuzioni dei dipendenti di ruolo e degli altri agenti delle istituzioni comunitarie, il Consiglio valuta se, nel quadro della politica economica e sociale delle Comunità, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni, tenuto conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico negli Stati membri e delle necessità di assunzione.

È stato riconosciuto che l'adeguamento non doveva limitarsi a compensare l'aumento del costo della vita, ma doveva inoltre far fruire i dipendenti dell'aumento generale dei redditi in atto nelle Comunità.

Ai sensi del n. 1, primo comma, del suddetto art. 65, l'esame annuale delle retribuzioni ha luogo in base ad un indice comune dell'andamento delle retribuzioni negli Stati membri, calcolato dall'Ufficio statistico delle Comunità Europee, d'intesa con gli Istituti di statistica degli Stati membri.

Sino al 1972 è stato applicato, a tal fine, un indice specifico comunitario, equivalente alla media ponderata di indici specifici nazionali che dovevano riflettere, per un determinato campione di dipendenti pubblici, l'andamento della retribuzione media nominale rispetto all'aumento del costo della vita.

Per ovviare ai contrasti cui dava luogo detto esame annuale, in particolare a proposito dell'entità dell'aumento del potere d'acquisto delle retribuzioni corrisposte nei vari Stati membri, in data 20-21 marzo 1972 il Consiglio adottava un « sistema d'adeguamento delle retribuzioni » secondo il quale esso s'impegnava, per un periodo sperimentale di tre anni, e precisamente dal 1° luglio 1972 al 30 giugno 1975, a fissare la percentuale d'aumento, in termini reali, delle retribuzioni comunitarie nell'ambito di una « forcilla » costituita, da una parte, dall'indice specifico già applicato in precedenza, ma opportunamente miglio-

rato, dall'altra dal cosiddetto indice « della massa retributiva *pro capite* » nelle pubbliche amministrazioni, quale risulta dai bilanci nazionali, indice, quest'ultimo, che deve riflettere l'andamento del complesso delle retribuzioni e degli elementi accessori, spettanti ai dipendenti pubblici in ciascuno Stato membro.

Per il periodo 1972-1973, il Consiglio fissava — in base ad un indice specifico del 3,6% e ad un indice della massa retributiva del 3,9%, calcolati dall'Ufficio statistico delle Comunità Europee — un aumento delle retribuzioni pari al 3,65%. Per il periodo 1973-1974 — in base ad un indice specifico del 7,3% e ad un indice della massa retributiva del 3,2% — l'aumento veniva fissato al 3,3%.

Indagando sui motivi del brusco aumento verificatosi da un anno all'altro per l'indice specifico comunitario, la Commissione accertava che l'indice specifico italiano era improvvisamente salito, nello stesso periodo, del 30 % circa, con uno scarto che si era ripercosso sull'indice specifico comunitario.

Questo aumento improvviso era dovuto al fatto che, per il primo periodo, l'indice specifico italiano si riferiva unicamente agli stipendi base e a certe indennità di carattere generale e permanente, senza tener conto di tutta una serie di elementi accessori aventi carattere specifico e gravanti su contabilità pubbliche speciali o gestioni di bilancio indipendenti (anche se corrisposti ad ampie categorie di dipendenti pubblici), mentre, per il periodo successivo, in seguito alla riforma e ristrutturazione del trattamento economico nel pubblico impiego in Italia, attuata con decreto legge 30 giugno 1972 e con legge 15 novembre 1973, detti elementi accessori erano stati in gran parte conglobati negli stipendi.

A quanto pare, prima della suddetta riforma, sull'aumento delle retribuzioni nel settore del pubblico impiego, in Italia, influivano in misura considerevole, benchè controversa fra le parti in causa, questi elementi accessori.

La Commissione ne deduceva che, anche prima della riforma degli anni 1972-1973, il complesso degli emolumenti occasionali — pari, a suo dire, ad una media del 30% degli stipendi base — andava preso in considerazione ai fini del calcolo dell'indice specifico italiano e, di conseguenza, dell'indice specifico comunitario.

La rettifica in tal senso porterebbe ad una riduzione dell'indice specifico (7,3) applicato per stabilire il livello delle retribuzioni con decorrenza dal 1° luglio 1973, ma d'altra parte ad un aumento dell'indice specifico (3,6) in base al quale era stato fissato il livello delle retribuzioni con effetto dal 1° luglio 1972.

Secondo la ricorrente, tale rettifica non avrebbe alcuna influenza sul livello delle retribuzioni per il periodo 1973-1974, ma implicherebbe la necessità di un adeguamento per il periodo 1972-1973.

Messo al corrente di questi elementi di valutazione, il Consiglio s'impegnava, il 18 dicembre 1973, cioè al momento di fissare le retribuzioni per il periodo 1973-1974, ad « esaminare con spirito aperto » le eventuali proposte della Commissione. Con l'atto impugnato, esso decideva tuttavia di non procedere alla rettifica da questa suggerita.

Il ricorso proposto dalla Commissione solleva il problema del se le circostanze ivi dedotte implicino che l'indice specifico è viziato da un errore tale che il fatto di continuare ad applicarlo costituirebbe violazione dell'art. 65 dello Statuto, nonché del legittimo affidamento che i dipendenti interessati possono riporre nella corretta applicazione, da parte del Consiglio, della sua decisione 20-21 marzo 1972. Questi due mezzi di gravame sono connessi e vanno esaminati congiuntamente.

Con la decisione 20-21 marzo 1972, infatti, il Consiglio ha inteso vincolarsi per un certo periodo, ai fini dell'attuazione dell'art. 65, all'osservanza di determinati criteri, impegnandosi fra l'altro a fissare la percentuale d'aumento delle retribuzioni, in funzione dell'aumento del potere d'acquisto delle retribuzioni vigenti negli Stati membri, nell'ambito della forcilla costituita dai due indici di cui sopra.

Nella sentenza 5 giugno 1973 (causa 81/72, *Racc.* 1973, pag. 581), questa Corte ha riconosciuto che detto sistema costituisce, per il Consiglio, una legittima modalità di esercizio del potere discrezionale conferitogli dall'art. 65, mentre vincola l'istituzione stessa per il periodo da essa prestabilito.

Giustamente, quindi, la Commissione sostiene che il Consiglio non può far valere, per sottrarsi a questo vincolo, l'esistenza di un potere discrezionale di cui esso stesso ha condizionato l'esercizio.

È perciò necessario stabilire, come del resto hanno ammesso entrambe le parti, se e in qual misura l'indice specifico utilizzato rispettasse il principio fissato nella decisione del Consiglio 20-21 marzo 1972. Questa disponeva che si sarebbe dovuto assumere come riferimento l'« indice dell'andamento degli stipendi negli Stati membri durante l'anno precedente », calcolato « secondo il metodo finora utilizzato », ma con determinati miglioramenti.

Detto metodo era stato precedentemente elaborato dal Gruppo Statuto del Consiglio, in una relazione approvata dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti nella riunione dei giorni 25-27 luglio 1966 e secondo la quale il termine « stipendi » doveva intendersi comprensivo di « tutti gli emolumenti di natura retributiva, a carattere generale e continuativo, versati sulla base d'un regolamento ».

I miglioramenti contemplati dalla decisione 20-21 marzo 1972 consistono nella migliore armonizzazione dei metodi di calcolo utilizzati dalle varie amministrazioni nazionali e nella più completa informazione della Commissione, ma non influiscono sostanzialmente sul metodo fissato in precedenza.

La relazione suddetta prevedeva, è vero, la facoltà della Commissione di far eventualmente valere altri elementi di valutazione, diversi da quelli inerenti al metodo adottato; essa lasciava tuttavia libero il Consiglio di prenderli o meno in considerazione.

Ciò che la Commissione critica è d'altronde l'interpretazione, a suo avviso restrittiva, data dal Consiglio alla nozione di « stipendi », non già il rifiuto di prendere in considerazione « altri elementi », del resto imprecisati.

A torto la Commissione interpreta il criterio di generalità nel senso ch'esso si riferisce all'importo medio che la massa degli emolumenti apportava a ciascun pubblico dipendente negli Stati membri.

Per tener conto di tale massa, infatti, accanto all'indice specifico, e per rimediare alle eventuali imperfezioni dello stesso, è stato adottato l'indice della massa salariale.

I criteri di generalità e di permanenza delle retribuzioni ed indennità da prendere in considerazione per il calcolo dell'indice specifico sono invece intesi ad escludere da questo calcolo gli emolumenti che non vengano corrisposti periodicamente, su base legale o regolamentare, a tutti i pubblici dipendenti.

È quindi esatta l'interpretazione della decisione del Consiglio 20-21 marzo 1972 che ha portato, nel calcolo dell'indice specifico italiano, a non tener conto degli elementi accessori della retribuzione dei pubblici dipendenti, per il periodo in cui tali elementi non erano stati ancora conglobati negli stipendi.

Dai documenti prodotti dalla Commissione emerge, d'altra parte, che tali indennità, premi, gettoni di presenza ed altri vantaggi in aggiunta agli stipendi corrispondevano, a seconda delle amministrazioni da cui venivano concesse, ad una percentuale oscillante fra l'11 ed il 49 %, ed in un caso addirittura pari al 92 % dello stipendio base.

Il fatto che i suddetti elementi venissero presi in considerazione, attraverso una media, per il calcolo di un indice specifico il cui scopo è per l'appunto quello di riflettere l'andamento di uno o più campioni scelti fra le categorie del pubblico impiego poteva quindi dar adito ad obiezioni, e non corrispondeva comunque, in nessun caso, all'unica corretta interpretazione della nozione dell'indice specifico.

È vero che, in quanto la rivalutazione delle retribuzioni vigenti nel settore del pubblico impiego sia stata attuata, in Italia, piuttosto attraverso questi emolumenti occasionali che non operando sugli stipendi

base, l'indice specifico non rifletteva integralmente — benchè sia difficile stabilire lo scarto, variabile da un'amministrazione all'altra — l'aumento del potere d'acquisto di cui avevano potuto beneficiare i pubblici dipendenti italiani.

Non va tuttavia perso di vista il fatto che l'indice comune di cui all'art. 65 dello Statuto non era più costituito, dal 1972, dal solo indice specifico. L'elemento principale della decisione 20-21 marzo 1972 consiste invece, per l'appunto, nel concepire tale indice comune come un fattore compreso nell'ambito della forcella costituita da altri due indici, il secondo dei quali, quello della massa retributiva globale *pro capite*, ha precisamente la caratteristica di prendere in considerazione il complesso di tutti gli elementi costitutivi, a titolo principale o accessorio, della retribuzione globale spettante ai pubblici impiegati negli Stati membri.

In tal modo, il carattere necessariamente imperfetto di uno degli indici, dovuto alla complessità ed alla diversità dei sistemi nazionali, viene in una certa misura corretto dall'altro indice, di guisa che, dalla loro applicazione simultanea risulti un indice comune sufficientemente rappresentativo.

La Commissione ha osservato, in proposito, che dal 21 marzo 1972, il Consiglio si è attenuto per due volte a valori più prossimi all'indice specifico minore.

Qualora, nell'applicare un metodo permanente di adeguamento delle retribuzioni in cui la percentuale di variazione degli stipendi negli Stati membri debba risultare congiuntamente da due indici, il Consiglio si attenesse sistematicamente e senza alcun valido motivo all'indice inferiore, esso violerebbe un elemento essenziale del sistema cui abbia inteso vincolarsi.

Nel caso in esame, tuttavia, il Consiglio ha espressamente sottolineato, nella decisione 20-21 marzo 1972, che si trattava di un metodo di valutazione adottato a titolo sperimentale per un periodo di tre anni, e la cui validità avrebbe costituito, durante il terzo anno, oggetto di un esame approfondito, al fine di procedere alle modifiche strutturali che si rendessero necessarie.

Stando così le cose, la sua decisione di attenersi, nei due periodi considerati, all'indice inferiore non si può considerare come un abuso, e non giustifica la revisione del calcolo degli indici specifici.

Dalle precedenti considerazioni risulta che il calcolo dell'indice specifico comunitario è stato effettuato, per quanto riguarda i periodi di cui è causa, in conformità ai criteri fissati nella decisione 20-21 marzo 1972.

D'altra parte non è stato provato che l'indice comune delle retribuzioni di cui all'art. 65 dello Statuto, quale risulta dall'applicazione con-

giunta dei due indici contemplati dalla suddetta decisione, sia inficiato da una mancanza di rappresentatività tale da renderlo incompatibile con lo stesso art. 65.

Il ricorso va quindi respinto. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, sez. un., 5 agosto 1974, n. 2331 - *Pres. Pece - Rel. Fabi - P. M. Sbrocca (conf.) - Soc. Italfriigor (avv. Gaetani e Sadar) c. Ministero delle finanze (avv. Stato Angelini Rota) e Banca Commerciale Italiana (avv. Ungaro, Pellizzi, Ichino e Brugatelli)*.

Comunità europee - Importazioni ed esportazioni - Certificato di circolazione - Falsità dichiarata dalle autorità dello Stato esportatore - Accertamento da parte del giudice dello Stato importatore - Ammissibilità - Pregiudizialità della questione sulla falsità - Sospensione necessaria del giudizio civile.

(D.P.R. 29 dicembre 1958, n. 1103, art. 1; d.P.R. 28 giugno 1960, n. 588, artt. 1 e 2; d.P.R. 24 dicembre 1960, n. 1587, art. 1; d.l. 29 ottobre 1964, n. 1014, art. 13; decisione della Commissione CEE 5 dicembre 1960; cod. proc. civ., art. 295).

La dichiarazione di falsità delle autorità doganali dello Stato esportatore non preclude al giudice dello Stato importatore di controllare l'autenticità e la veridicità del certificato di circolazione; la pendenza del giudizio penale di falso comporta quindi la sospensione necessaria del giudizio civile sul regime applicabile all'importazione (1).

(*Omissis*). — Deve essere esaminato con precedenza il secondo motivo, che ha carattere assorbente. Con esso la società ricorrente deduce

(1) Sulla qualificazione giuridica del certificato di circolazione DD4, ed in particolare nel senso di escludere che la prova della provenienza comunitaria della merce possa essere altrimenti fornita, cfr.: Corte di giustizia, 22 ottobre 1970, nella causa 12/70, CRAEYNEST, *Racc.*, 905, e *Foro it.*, 1971, IV, 52; Cass., 17 aprile 1973, n. 1104, in questa *Rassegna*, 1974, I, 216.

Altre questioni concernenti il certificato DD4, ed in particolare quella sulla necessità o meno del certificato nel caso in cui la data iniziale di applicazione del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 13 « sia caduta tra il momento dell'esportazione delle merci da uno degli Stati membri e quello dell'importazione in altro Stato membro », sono attualmente in discussione nella causa 30/75, promossa dalla Corte di cassazione con ordinanza resa nella causa s.p.a. UNIL-IT c. Amministrazione delle finanze il 22 novembre 1974.

la violazione degli artt. 295 cod. proc. civ., 3 cod. proc. pen., in relazione all'art. 300, n. 3 cod. proc. civ., e si duole che la Corte d'appello, con motivazione erronea in punto di diritto, abbia ritenuto l'irrilevanza dell'esito del giudizio penale in corso in ordine alla falsificazione dei certificati di circolazione (modelli DD4) e all'eventuale reato di contrabbando, rispetto alla controversia civile in atto, e quindi la insussistenza dei presupposti per la sospensione del processo civile.

La censura è fondata.

Come si è accennato in narrativa, i giudici di appello hanno ritenuto che i certificati di circolazione abbiano carattere costitutivo circa la prova della provenienza comunitaria della merce, e che l'esistenza e l'autenticità di siffatti certificati costituiscano il presupposto imprescindibile per il beneficio della esenzione della imposta: si che, ove i certificati si manifestino invece inidonei a comprovare la suddetta provenienza comunitaria della merce, in quanto dichiarati falsi dalla autorità doganale dello Stato esportatore, (la sola competente — secondo la Corte d'appello — a tale attestazione), ciò costituirebbe ragione sufficiente ad escludere l'applicazione del beneficio fiscale, senza che alcuna influenza possa quindi avere sulla decisione l'esito del procedimento penale concernente i certificati medesimi e instaurato nello Stato di importazione della merce.

Le suesposte argomentazioni non sono giuridicamente esatte.

Dall'esame delle norme comunitarie e di quelle emanate dallo Stato italiano in materia, si evince con certezza che le merci, per beneficiare delle agevolazioni fiscali, debbono essere accompagnate dal certificato di circolazione (art. 1 d.P.R. 29 dicembre 1958, n. 1103, e art. 1 d.P.R. 28 giugno 1960, n. 588), essendo esse ammesse al beneficio appunto su « presentazione del certificato » (art. 1 d.P.R. 24 dicembre 1960, n. 1587 e 13 d.l. 29 ottobre 1964, n. 1014). Quanto al controllo della autenticità e veridicità dei certificati, si è pure stabilito (art. 10 decisione della Commissione della CEE 5 dicembre 1960, allegata al d.P.R. n. 1587 del 1960) che gli Stati membri si prestino al riguardo mutua assistenza.

Peraltro, tutto ciò premesso, dalle norme stesse — che hanno l'evidente scopo di agevolare, mediante una precisa disciplina uniforme, le pratiche relative alla circolazione delle merci e l'ammissione ai benefici fiscali — non è dato anche desumere la natura costitutiva dei certificati di circolazione quale ritenuta dalla Corte d'appello, nè che la dogana dello Stato esportatore abbia competenza « esclusiva » ad attestare *a posteriori* l'autenticità o meno dei documenti, al punto che, dichiarati da detta dogana non autentici o falsi i documenti, tale dichiarazione debba ritenersi preclusiva di ogni ulteriore accertamento da parte degli organi giurisdizionali dello Stato importatore e costituisca prova

assoluta della mancanza dei presupposti obiettivi per l'agevolazione fiscale.

La Corte di merito non ha tenuto in debito conto quanto da essa stessa rilevato, e cioè che la disciplina della circolazione delle merci fra gli Stati della comunità europea, pone, come condizione essenziale per l'agevolazione fiscale, la « provenienza delle merci medesime da altro Stato membro della Comunità » e che è tale provenienza che costituisce il presupposto per l'ammissione al beneficio fiscale.

Ritenere che i certificati costituiscano prova assoluta della situazione che legittima il presupposto imprescindibile per il beneficio della esenzione, e ancora, che la autorità doganale dello Stato esportatore abbia competenza esclusiva a decidere della autenticità e veridicità dei predetti certificati, significa, nella sostanza, da un lato supporre una immedesimazione o incorporazione del diritto della agevolazione nei certificati stessi, tale da attribuire al diritto predetto, natura cartolare e, dall'altro, escludere la giurisdizione del giudice italiano di fronte a una attestazione di un organo amministrativo straniero: il che non trova riscontro nella normativa comunitaria sul punto.

In realtà la natura dei certificati, da qualificarsi come atti amministrativi in cui si attesta la conformità della dichiarazione dell'interessato alla documentazione relativa alla merce, e a proposito dei quali l'art. 2 della decisione della CEE 5 dicembre 1960 parla di « titoli giustificativi », è in un certo senso assimilabile a quella dei cosiddetti « titoli di legittimazione », che, a differenza dei veri e propri titoli di credito, nei quali si incorpora l'obbligazione « cartolare », non costituiscono prova del rapporto e del momento genetico del diritto, ma tendono semplicemente ad agevolare l'individuazione dell'avente diritto, o a consentire senza altre speciali forme il trasferimento del diritto stesso (art. 1992 cod. civ.). Siffatti titoli di legittimazione di regola, non sono neppure indispensabili per l'« esercizio » del diritto, in quanto quest'ultimo può essere altrimenti dimostrato in caso di perdita del documento.

Ora, anche a prescindere dall'ultima considerazione, che i certificati di circolazione non « incorporino » cartolarmente il diritto alla agevolazione, è dimostrato non solo dalla richiamata qualificazione di « titolo giustificativo » dato ad essi dalla decisione comunitaria, ma anche, e più chiaramente, dal tenore dell'art. 2 d.P.R. n. 1587 del 1960, più volte citato, a norma del quale « gli organi doganali possono chiedere la esibizione di ogni altro mezzo supplementare di prova quando ritengono che l'identità della merce presentata, rispetto a quella descritta nel certificato di circolazione, non possa essere accertata sulla sola base di tale documento, e possono rifiutare di applicare alla merce stessa le disposizioni relative alla eliminazione progressiva dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative e di ogni altra misura di effetto equivalente, pre-

viste dal trattato, qualora gli interessati non forniscano validi elementi di prova » (cfr. art. 5 della decisione della CEE sopra richiamata; art. 13 d.l. 29 ottobre 1964, n. 1014). Quanto al controllo della autenticità e veridicità dei certificati, esso non può ritenersi sottratto al potere del magistrato dello Stato importatore, ai fini del riconoscimento del diritto alla agevolazione, sia per la natura dei documenti, sia in relazione al presupposto del diritto (provenienza della merce da Stato comunitario). Basti pensare alla possibilità che il certificato sia falsificato, o non autentico, pur provenendo obiettivamente la merce da uno stato comunitario; o alla ipotesi di un certificato falso che sia dato per veritiero e per autentico dalla autorità doganale straniera, e che tuttavia contenga certificazioni false circa la obiettiva provenienza della merce.

È in relazione alle considerazioni fin qui esposte che non può essere negato al giudice dello Stato importatore il potere di conoscere della eventuale falsità dei certificati agli effetti fiscali. Con la ulteriore conseguenza che, ove sia iniziato un giudizio penale di falso, questo, essendo atto a determinare la esistenza la portata e i limiti della falsificazione, e quindi a stabilire se la stessa abbia avuto o meno ad oggetto la provenienza comunitaria della merce —, che costituisce il presupposto della agevolazione fiscale —, è per ciò stesso idoneo ad incidere sul giudizio civile tendente al riconoscimento del diritto alla agevolazione medesima: donde, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, la sussistenza della premessa cui ricollegare la sospensione del giudizio civile fino all'esito di quello pendente in sede penale.

La incidenza del giudizio penale — di falso — è stata del resto affermata da questa Corte, in analoga fattispecie, con la sentenza 5 maggio 1972, n. 1359, ed è rilevante che la pronuncia sia contenuta nella stessa decisione in cui si è negato — come ha fatto la Corte d'appello nella presente controversia — il carattere esclusivo ed assorbente della obbligazione fiscale degli autori del contrabbando (in caso di falsificazione dei certificati di circolazione), in contrasto con altra sentenza di questa Corte, del 17 novembre 1962, n. 3136, secondo la quale gli artt. 5, 16 e 17 legge 25 settembre 1940, n. 1424, nel sancire la responsabilità anche presunta di altri soggetti, presuppongono il regolare e legittimo passaggio della merce: in mancanza di che al tributo doganale sono tenuti solamente i soggetti che si sono resi responsabili del reato di contrabbando.

Tale questione, come si vedrà, resta ora assorbita nell'accoglimento del motivo in esame, perché l'eventuale accertamento, in sede penale, del reato di contrabbando, inciderebbe sul presupposto della questione stessa: si che la necessità della sospensione può configurarsi anche sotto questo profilo. — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI
DI GIURISDIZIONE (*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 15 luglio 1974, n. 2125 - Pres. Pece - Rel. Milano - P. M. Sbrocca (concl. conf.) - Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Cavalli) c. Giuffrè Antonio ed altri (avv. Silvestri).

Competenza e giurisdizione - Espropriazione per pubblico interesse - Inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità per mancata fissazione ad osservanza dei termini - Giurisdizione dell'AGO.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 4 e 5; l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 9 e 13).

L'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità per la mancata prefissione dei termini per l'espletamento della procedura espropriativa e per l'esecuzione dei lavori, o la mancata osservanza di essi, comporta il venir meno del potere espropriativo, e non attiene all'illegittimità del suo esercizio, con la conseguenza che la detta inefficacia può essere dedotta avanti al giudice ordinario per far valere la conseguente illegittimità del decreto di esproprio, che sia stato tuttavia emanato, al fine di ottenere il risarcimento dei danni.

Nell'ipotesi in cui la legge attribuisca valore di dichiarazione di pubblica utilità ad un atto amministrativo, come l'approvazione del progetto dell'opera pubblica, questo deve contenere la prefissione dei termini richiesta dall'art. 13 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Pertanto, qualora l'atto amministrativo non contenga la prefissione dei termini anzidetti non è idoneo a far sorgere il potere espropriativo e ad affievolire il diritto soggettivo (di proprietà) del privato, e tale inidoneità può essere dedotta davanti al giudice ordinario per far valere la conseguente illegittimità del decreto di espropriazione, che sia stato tutta-

(La decisione riafferma principi ormai consolidati. Per specifici precedenti vedesi, in specie, Cass. sez. un. 28 febbraio 193, n. 550, in *Giust. civ.* 1973, I, 1545.

(*) Alla relazione delle massime e delle note di queste pagine ha collaborato anche l'avv. CARLO CARBONE.

via emanato, al fine di ottenere il risarcimento del danno. Il detto sistema non soffre eccezioni nell'ipotesi in cui l'opera pubblica sia stata ultimata, in quanto l'avvenuta esecuzione dell'opera vale solo a precludere la retrocessione del terreno, su cui l'opera è stata eseguita, ma non può valere ad eliminare il carattere illecito dell'occupazione ed utilizzazione del terreno.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 21 ottobre 1974, n. 2972 - Pres. Pece - Rel. Bile - P. M. De Marco (conl. conf.) - S.p.a. Impresa G. Carbone (avv. Silvestri, Peroni) c. Istituto per lo sviluppo dell'Edilizia sociale (I.S.E.S.) (avv. Stato Mataloni).

Competenza e giurisdizione - Contratti della P.A. - Procedimento di formazione: atti precedenti la stipulazione - Posizioni soggettive del privato: distinzioni.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 2; cod. civ., artt. 1337, 1338).

In materia di contratti ad evidenza pubblica, è necessario distinguere, ai fini della qualificazione della posizione soggettiva del privato, tra i procedimenti amministrativi rivolti a disporre in ordine alla stipula del contratto, a determinare la scelta del contraente e, dopo la stipulazione, ad assoggettare il contratto ai necessari controlli e l'attività privatistica vera e propria dell'amministrazione, attinente al perfezionamento ed all'operatività del contratto medesimo. Ed, infatti, nel mentre, con riferimento alla sfera pubblicistica, il privato è titolare di un mero interesse legittimo, tutelabile dinanzi al giudice amministrativo, per quanto concerne, invece, l'ambito privatistico dell'attività della P.A. e, più precisamente, il dovere della medesima di comportarsi in buona fede, e secondo i principi della lealtà e della correttezza, nella fase delle trattative contrattuali, al privato compete un vero e proprio diritto soggettivo, la cui lesione importa un obbligo di risarcimento a carico dell'amministrazione stessa a titolo di responsabilità precontrattuale.

(Omissis). — Con unico motivo — deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 37 c.p.c., dell'art. 2 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, degli artt. 1337 e 1338 c.c., in riferimento all'art. 360, n. 1, 3

(1) Si fa riferimento, per i precedenti a Cass. sez. I, 19 ottobre 1972 n. 3128 in *Giust. civ. mass.* 1972 fasc. 19-20 ed a Cass. SS.UU. 21 agosto 192 n. 2691 in *Giust. civ. mass.* 1972 fasc. 17-18. Cass. 23 gennaio 1967 n. 200 citata in motivazione leggesi in questa *Rassegna*, 1967, I, 574.

e 5, c.p.c. — la società Carbone lamenta che la Corte di appello abbia erroneamente ritenuto il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ed all'uopo sostiene: a) di non aver fatto valere l'illegittimità del provvedimento di esclusione dall'appalto concorso, ma solo il proprio diritto al risarcimento del danno provocato dalla pubblica amministrazione con un comportamento contraddittorio e contrario ai principi della buona fede; b) di aver diritto a siffatto risarcimento alla stregua dell'art. 1337, e quanto meno dell'art. 2043 c.c.

La censura è infondata, pur se la motivazione della sentenza deve essere corretta, ai sensi dell'art. 384 c.p.c.

I giudici di merito hanno posto a sostegno della loro decisione due distinti ordini di argomentazioni, dapprima negando che il semplice inizio del procedimento di scelta del contraente in un appalto-concorso renda applicabili le norme sulla responsabilità precontrattuale; e poi precisando che rispetto a quel procedimento il privato è unicamente portatore di un interesse legittimo al suo regolare svolgimento, tutelabile dinanzi alla giurisdizione amministrativa.

Questa seconda affermazione — di per sé corretta — non avrebbe peraltro dovuto indurre la Corte di appello a ritenersi carente di giurisdizione a conoscere della domanda proposta dalla società Carbone.

Ed invero in tema di contratti ad evidenza pubblica si impone la distinzione tra i procedimenti amministrativi rivolti a disporre in ordine alla conclusione del negozio, a determinare la scelta del contraente e, dopo la stipulazione, ad assoggettare il contratto ai necessari controlli, e l'attività privatistica vera e propria concernente il perfezionamento e l'operatività del contratto stesso. Consegue che la posizione soggettiva del privato assume diversa configurazione, in relazione all'uno o all'altro degli ambiti ora descritti. Con riferimento alla fase pubblicistica è certamente esatta l'impostazione accolta dalla sentenza impugnata che ha ragionato in chiave di interesse legittimo; ma siffatta impostazione trova il suo limite proprio in quel riferimento, e pertanto, ove il privato agisca invece al livello dell'attività più propriamente privata, il discorso si pone necessariamente in termini diversi. Appunto in questa prospettiva si muove l'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale che dalla ritenuta operatività anche nei confronti della pubblica amministrazione del dovere di comportarsi secondo buona fede nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto fa discendere l'ammissibilità, a carico della predetta amministrazione di una sua responsabilità precontrattuale per comportamenti contrastanti con i principi della lealtà e della correttezza, lesivi di diritti soggettivi del privato.

Appare quindi chiaro come l'interesse legittimo al rispetto da parte dell'ente pubblico delle norme giuridiche da cui la sua azione sia regolata ed il diritto soggettivo a pretendere che l'ente medesimo durante

le trattative si comporti secondo buona fede operano su piani differenti, senza reciproche interferenze.

E poiché nella specie, avendo la società Carbone chiesto la condanna dell'ISES al risarcimento dei danni derivanti da responsabilità precontrattuale per ingiustificata rottura di trattative, la posizione dedotta in giudizio era astrattamente configurabile come diritto soggettivo, la Corte di merito non avrebbe dovuto dubitare della propria giurisdizione.

Ma in realtà la sentenza impugnata, se nella seconda parte ha adombrato un difetto di giurisdizione, nella prima ha esaminato il merito della domanda ed ha escluso nella specie l'esistenza del diritto fatto valere dall'attuale ricorrente.

Infatti l'affermazione che l'inizio del procedimento per la scelta del privato contraente non coincide con l'apertura delle trattative, che è il presupposto oggettivo dell'operatività della normativa di tutela dell'affidamento precontrattuale, non può essere interpretato se non nel senso di ravvisarvi l'apprezzamento del giudice del merito in ordine all'inesistenza in concreto di un affidamento tutelabile.

Al riguardo è significativo il riferimento, contenuto nella stessa sentenza, alla pronuncia con cui questa Corte ha ritenuto che, perché sorga la responsabilità precontrattuale per ingiustificata rottura delle trattative da parte della pubblica amministrazione, è necessario che esse siano giunte ad un punto di conclusione tale da far sorgere l'affidamento che il contratto sarà concluso, sicché l'interruzione appaia contraria ai doveri di lealtà e correttezza cui devono essere improntati i rapporti tra i soggetti dell'attività giuridica sin dalla fase della negoziazione (cfr. sentenza n. 200 del 1967).

In questo ordine di idee la Corte di appello ha accertato che nella specie l'esclusione della società Carbone dalla partecipazione all'appalto-concorso bandito dall'ISES avvenne in un momento in cui la predetta Carbone non poteva fare alcun ragionevole affidamento sulla conclusione del contratto, e che quindi i rapporti fra le parti non erano ancora giunti a quel punto di conclusione necessaria, prima del quale una responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione non può essere ancora configurata per difetto del presupposto costituito dall'affidamento meritevole di tutela.

Consegue che alla formula dell'improponibilità della domanda, contenuto nel dispositivo, deve essere attribuita — ove la si interpreti in connessione con tutto il contesto della motivazione — la portata di una declaratoria di inesistenza in concreto del diritto azionato.

E poiché questa pronuncia è fondata su un apprezzamento dei fatti nei cui confronti non è mossa censura, il ricorso deve essere respinto.

Per quanto concerne il richiamo dell'art. 2043 c.c., fatto dalla ricorrente, è sufficiente osservare che esso è del tutto irrilevante se mira ad inquadrare l'istituto della responsabilità precontrattuale nell'ambito più generale della responsabilità aquiliana; e che si risolve in una doglianza inammissibile se invece è volto a profilare una fattispecie di illecito che si presenta diversa nei presupposti e negli effetti e che non è stata mai dedotta nelle fasi di merito.

Al rigetto del ricorso consegue la condanna della ricorrente alla perdita del deposito ed al rimborso in favore dell'amministrazione resistente delle spese del giudizio, liquidate come in dispositivo. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 novembre 1974, n. 3478 - Pres. Laporta - Rel. Viola - P. M. Di Majo (concl. conf.) - Istituto Luso-farmaco d'Italia s.r.l. (avv. ti Cipollone, Ferrari) c. Amministrazione delle Finanze dello Stato (avv. Stato Corsini).

Competenza e giurisdizione - Disciplina amministrativa del commercio con l'estero - Divieti d'importazione di zucchero ed edulcoranti sintetici - Esclusione - Riserva d'importazione a favore dello Stato: finalità.

(D.P.R. 26 dicembre 1958, n. 1105, art. 5).

Il d.P.R. 26 dicembre 1958, n. 1105, non pone un divieto di importazione della saccarina e degli altri edulcoranti sintetici assimilabili alla saccarina, ma stabilisce una riserva di importazione di tali prodotti in favore dello Stato, stabilisce cioè un vero e proprio monopolio che non ha lo scopo di assicurare un provento fiscale, bensì quello di difendere la produzione nazionale dello zucchero e di tutelare la salute pubblica contro l'uso di sostanze che, secondo la dose, possono essere nocive all'organismo. Pertanto, la P.A., concedendo al privato il permesso di importare un edulcorante sintetico, pone in essere non un'autorizzazione amministrativa ma una concessione-contratto traslativa. Il privato, che, nel chiedere la concessione di importazione di un edulcorante sintetico, concordi con l'Amministrazione finanziaria circa la sua assimilabilità alla saccarina e presti quiescenza all'imposizione di un sopraprezzo pari alla quota erariale sul prezzo d'importazione (corrispettivo negoziale), non può poi avanti al giudice contestare la predetta assimilabilità, senza dedurre che il suo consenso in proposito era inficiato da vizi della volontà.

(*Omissis*). — Con il ricorso incidentale, che per il suo carattere pregiudiziale ed assorbente deve essere esaminato prima di quello principale, l'Amministrazione delle Finanze denuncia la violazione dell'art. 2

(1) Si ritiene opportuno pubblicare integralmente il testo dell'importante decisione, non essendo pubblicati precedenti in termini.

della l. 20 marzo 1965 n. 2248, all. E, in relazione alla lettere C) e D) delle note premesse alla sezione VI^a della Tariffa Diganale, approvata con d.P.R. 26 dicembre 1958, n. 1105, censurando l'impugnata sentenza per avere ritenuto che l'attuale controversia appartenesse alla giurisdizione del giudice ordinario.

Secondo la amministrazione ricorrente, la Corte di merito avrebbe deciso la questione della competenza giurisdizionale soltanto in base alla prospettazione della pretesa da parte della soc. Lusofarmaco, omettendo di qualificare giuridicamente oggetto del giudizio: avrebbe, infatti, trascurato di considerare che lo Stato, in quanto titolare del monopolio della importazione dei suddetti prodotti edulcoranti; nell'ammettere i privati all'esercizio di tale attività non incontra alcun limite al suo potere discrezionale di stabilire le condizioni cui i concessionari debbono attenersi e che, pertanto, la suddetta società, di fronte alla imposizione patrimoniale, contenuta nell'atto con il quale era stata autorizzata l'importazione del ciclammato di sodio, era titolare di un mero interesse legittimo, tutelabile solo dinanzi al giudice amministrativo.

La censura è infondata.

L'azione proposta dalla società Lusofarmaco è una azione di ripetizione di indebito oggettivo ex art. 2033 c.c.

A sostegno di tale azione la suddetta società, premesso che il ciclammato di sodio non è un prodotto assimilabile alla saccarina o alla dulcina e che ogni accertamento al riguardo è devoluto al giudice ordinario, ha dedotto, in via principale, che l'imposizione del pagamento di quella « quota erariale », costituente un vero e proprio tributo, come condizione per l'importazione di quel prodotto sarebbe illecita non essendo prevista da alcuna norma di legge, e violerebbe il principio sancito dall'art. 23 della Costituzione.

Essendo questi i termini essenziali della controversia, esattamente i giudici di merito hanno affermato la propria giurisdizione, non fondandosi, come sostiene l'Amministrazione delle Finanze, sulla mera prospettazione da parte della soc. Lusofarmaco della sua pretesa, bensì, in conformità alla giurisprudenza di questa Suprema Corte, procedendo alla qualificazione giuridica dell'oggetto del giudizio con riferimento alla causa *petendi* e al *petitum* e tenendo conto dei termini in cui la questione era posta in relazione alla disciplina legale della materia.

Invero, secondo la normativa vigente nel tempo (d.P.R. 26 dicembre 1958, n. 1105 e l. 16 gennaio 1951, n. 154), il potere della Amministrazione finanziaria di imporre il pagamento della cosiddetta « quota erariale » è limitato soltanto al caso di autorizzazione alla importazione della saccarina, della dulcina e degli altri edulcoranti sintetici a dette sostanze assimilabili; è quindi escluso in modo assoluto per tutti gli altri edulcoranti sintetici.

In conseguenza, la controversia in ordine alla legittimità di quella imposizione, cioè in ordine alla sussistenza delle condizioni cui questa è subordinata ed alla pretesa della ripetizione delle somme che risultassero indebitamente pagate, concerne posizione di diritto soggettivo, non potendo alcuna persona essere assoggettata, senza il concorso della sua volontà, a prestazioni patrimoniali non previste dalla legge (art. 23 Cost.).

Ciò legittima di per sé l'attribuzione della controversia alla giurisdizione del giudice ordinario; senza che al riguardo abbia rilevanza che la pretesa possa essere poi dichiarata infondata per insussistenza in concreto della lesione lamentata: la decisione sulla giurisdizione attiene, infatti, al processo e non al merito. Così pure non ha rilevanza che la giurisdizione possa eventualmente difettare in ordine ad altre questioni collaterali o subordinate, prospettate dalle parti, con riferimento alla stessa pretesa oggetto della domanda, dovendo le questioni stesse essere prese in esame dal giudice, al fine della pronuncia sulla domanda, e sono nei limiti della sua competenza giurisdizionale.

Con il secondo motivo, nel ricorso principale, che per ragioni in ordine logico deve essere esaminato per primo, la soc. Lusofarmaco denuncia la violazione della nota c), premessa alla sezione sesta della tariffa doganale allegata al d.P.R. 2 dicembre 1958, n. 1105 e dell'art. 2 l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, censurando l'impugnata sentenza per avere ritenuto che esulasse dalla sfera della giurisdizione del giudice ordinario accertare quali fossero gli edulcoranti sintetici assimilabili alla saccarina e alla dulcina, sotto il riflesso che l'individuazione di questi prodotti sarebbe stata riservata dal legislatore alla discrezionalità della P.A.

La censura, in linea di principio fondata, non incide per altro sulla pronuncia impugnata le cui conclusioni sul punto sono conformi a diritto, sia pure per un diverso ordine di ragioni.

È vero che per l'art. 5 del d.P.R. 1958, n. 1105, lo accertamento della natura e delle caratteristiche della merce, e nel caso in cui questa non sia classificata, il giudizio sulla ammissibilità ad altra compresa nelle voci della tariffa con la quale presenti maggiore analogia, è demandato alla stessa Amministrazione finanziaria. In questa attività, per altro, la P.A. non ha poteri discrezionali, giacché l'individuazione della merce più affine comporta un giudizio meramente tecnico ed il compimento di una operazione logica non diversa da quella richiesta per la qualificazione merceologica, ed implica sostanzialmente una questione di interpretazione giuridica della tariffa.

Nel caso di controversia quindi deve ritenersi, come è stato già più volte affermato da questa Suprema Corte per le questioni di qualificazione doganale (sent. 3 ottobre 1973, n. 2833; sent. 30 giugno 1966,

n. 1421; sent. 4 aprile 1964, n. 733), che l'accertamento definitivo sia devoluto al giudice ordinario.

Deve per altro ritenersi esatta la conclusione di preclusione della questione cui è pervenuta la Corte di merito.

In punto di fatto è accertato che la soc. Lusofarmaco chiese di essere autorizzata ad importare quella quantità di glutammato di sodio, quale edulcorante sintetico assimilabile alla saccarina: non sarebbe stata altrimenti necessaria alcuna autorizzazione (in senso lato) per la sua importazione.

L'amministrazione finanziaria, concordando in tale assimilabilità del prodotto, concesse la chiesta autorizzazione, subordinandola al pagamento della « quota erariale » di L. 18.000 il kg. prevista per la saccarina dalla L. 1951 n. 154 e dal d.m. 24 luglio 1964.

In sostanza, nel procedimento amministrativo per il rilascio della autorizzazione (sarà poi chiarita l'esatta qualificazione giuridica di questa), l'accertamento o preliminare della natura e classificabilità della merce, necessario per la legittimità del provvedimento, venne attuato con il concorso della volontà della stessa società istante, che aveva interesse evidentemente a preconstituirsì il titolo di legittimazione per l'importazione di quel prodotto prima del suo acquisto all'estero e per potere valutare preventivamente il suo interesse economico a quella operazione commerciale.

In sostanza, in ordine a quel presupposto dell'atto amministrativo si venne ad attuare un vero e proprio regolamento negoziale.

Avrebbe dovuto quindi con riferimento a questo la società a ricorrente dedurre gli eventuali vizi della sua volontà, considerato che l'accertamento di questi si risolveva in una invalidità derivata dell'atto amministrativo, di per sé pienamente legittimo ed operante. I vizi delle manifestazioni di volontà del privato, infatti, invalidano l'atto amministrativo che le presuppongono, soltanto nei limiti nei quali il diritto privato consente l'invalidazione dei negozi giuridici privati.

La società ricorrente invece prestò piena acquiescenza all'atto amministrativo pagando quella quota erariale senza sollevare alcuna contestazione all'atto dello sdoganamento, e nell'attuale giudizio non ha impugnato affatto, sotto quel profilo, l'atto amministrativo di qui trattato: si è infatti limitata a prospettare sul punto, a sostegno dell'azione di ripetizione di indebito oggettivo, soltanto di avere pagato una somma che non era invece tenuta a pagare perché il glutammato di sodio non era ammissibile alla saccarina, senza per altro dedurre alcun vizio della sua volontà, idoneo ad infirmare la validità del negozio, costituente il presupposto di quell'atto amministrativo.

Mancando tale impugnazione, ogni indagine sulla ammissibilità o no di quel prodotto alla saccarina è irrilevante per la decisione della

causa, giacchè l'azione di ripetizione di indebito oggettivo postula l'inesistenza o il previo annullamento del titolo in base al quale è stato effettuato il pagamento.

Va quindi corretta in tal senso, a norma dell'art. 384 comma 2 c.p.c., la motivazione della impugnata sentenza, in definitiva, per quanto attiene alla pronuncia sul punto, conforme a diritto.

Con il primo motivo, la soc. Lusofarmaco denuncia la violazione degli artt. 23, 41 e 43 Cost., l. 29 marzo 1940, n. 295; 1 d.P.R. 1958, n. 1105, delle note C) e D), premesse alla sezione sesta della tariffa, a questo allegata, dei d.m. 6 ottobre 1940, 18 giugno 1946 e 24 luglio 1964, e dell'art. 2033 c.c., e il vizio di omessa insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della causa, in relazione allo art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.

La ricorrente sostiene che, anche ammesso che il glutammato di sodio sia prodotto assimilabile alla saccarina, la Corte di merito avrebbe comunque errato nel ritenere che il suddetto prodotto fosse oggetto di monopolio dello Stato e nel qualificare concessione traslativa e non autorizzazione amministrativa l'atto con il quale le era stata consentita quella importazione. L'imposizione tributaria cui questa era stata subordinata, secondo la ricorrente, sarebbe in ogni caso illegittima giacchè non era prevista da alcuna disposizione di legge, non potendosi ai prodotti assimilabili alla saccarina estendere per analogia la normativa concernente quest'ultima, oggetto di monopolio dello Stato in base alla l. 1940, n. 245 e per la importazione della quale è previsto il pagamento della cosiddetta « quota erariale » nella misura stabilita con i decreti ministeriali sopra indicati ed irrilevante sarebbe la sua prestata adesione a quel provvedimento, essendo la materia di cui trattasi sottratta all'autonomia negoziale.

La censura è infondata.

È anzitutto da chiarire che il d.P.R. 1958, n. 1105 citato non pone un divieto di importazione della saccarina, della dulcina e degli altri edulcoranti sintetici assimilabili alle suddette sostanze, bensì stabilisce una riserva di importazione di tali prodotti in favore dello Stato, con il conseguente correlativo diritto di questo alla loro utilizzazione diretta od alla loro immissione nel mercato interno secondo criteri affidati alla discrezionalità della amministrazione finanziaria.

Questa riserva di importazione, indipendentemente dal diritto di monopolio dello Stato per la produzione della saccarina e della dulcina (l. 1940, n. 295 e r.d.l. 1946, n. 356), integra di per sè gli estremi di un vero e proprio monopolio, inquadrabile fra i mezzi di manovra economica che lo Stato interventista pone in essere e che l'ordinamento giuridico appresta quali strumenti di disciplina del mercato di determinati prodotti nell'interesse della collettività.

Questo monopolio quindi non ha lo scopo (diretto) di assicurare un provento fiscale allo Stato, bensì una finalità di carattere economico, consistente nella difesa della produzione nazionale dello zucchero e di tutela della salute pubblica, avendo per oggetto sostanze che, secondo la dose, possono essere nocive all'organismo, e, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, non viola il principio della libertà economica sancito dall'art. 41 Cost.

Questa disposizione, infatti, nel terzo comma affida al legislatore ordinario la determinazione dei programmi e dei controlli opportuni affinché l'iniziativa privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali (Corte Cost. 26 gennaio 1957, n. 29 e 13 aprile 1957, n. 50), e la riserva di importazione posta dalla legge in favore dello Stato è appunto uno degli aspetti con cui si manifesta tale controllo della iniziativa privata.

Da quanto sopra consegue che esattamente i giudici di merito hanno configurato il permesso (in senso lato) di importazione di cui trattasi non quale autorizzazione amministrativa, che come è noto, è diretta a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto (o di un potere) che già appartiene al soggetto, diritto che invece nella fattispecie legale in esame non sussiste, bensì quale concessione-contratto traslativa giacché con essa è stata trasferita alla società ricorrente la possibilità di esercitare quella determinata attività, riservata per legge soltanto allo Stato.

Nè osta a tale configurazione giuridica che la attività di importazione e di utilizzazione nello Stato di quel prodotto non può essere qualificata quale pubblico servizio e tanto meno quale esercizio di una pubblica funzione: perchè ricorda infatti il suddetto istituto della concessione non è necessario che al concessionario vengano conferiti pubblici poteri (sent. 10 dicembre 1970, n. 2629; sent. 15 gennaio 1947, n. 34).

Escluso quindi che si trattasse di autorizzazione, atto amministrativo, tipico per il cui rilascio non possono essere poste condizioni non stabilite specificamente dalla legge, esattamente la Corte di merito ha ritenuto che rientrasse nel potere discrezionale della Amministrazione finanziaria concedente condizionare il rilascio della concessione di importazione al pagamento di una certa somma (cosiddetta quota erariale) nell'ammontare da essa determinato, afferendo tale potere alla costituzione stessa del monopolio.

Questa quota erariale infatti, per quanto in precedenza si è rilevato in ordine alla natura del monopolio di cui trattasi, pur rientrandi fra le entrate di diritto pubblico, contrariamente a quanto sostiene la società ricorrente, non costituisce un tributo, bensì, sotto il profilo teleologico, il sovrapprezzo imposto per l'attuazione di quel fine di manovra

economico sociale del mercato, che legittima la costituzione stessa del monopolio e, con riferimento al contenuto del cosiddetto disciplinare della concessione, predisposto dalla P.A. ed oltre tutto accettato dalla ricorrente, il corrispettivo negoziale per lo sfruttamento di quella attività monopolistica da parte della concessionaria e per la correlativa perdita di entrata patrimoniale di cui avrebbe lucrato l'amministrazione finanziaria se fosse stata essa stessa ad importare ed a negoziare poi nel mercato interno quel prodotto.

La deduzione quindi della illegittimità dell'atto di concessione, concretantesi nella asserita abusiva estensione all'importazione del glutammato di sodio della normativa dettata per il monopolio della saccarina per quanto attiene all'ammontare della quota erariale, attiene al modo con il quale la P.A. ha esercitato in concreto il proprio potere discrezionale nella gestione del monopolio; sicchè l'accertare se sussista o no quella asserita illegittimità rientra nella competenza del giudice amministrativo.

Ancor più evidente è poi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla domanda subordinata con la quale la società ricorrente ha chiesto la riduzione della quota erariale, di L. 18.000 il kg. perchè eccessiva, tenuto conto del ridotto potere dolcificante del glutammato di sodio. Tale chiesta riduzione, infatti avrebbe importato una modificazione dello atto amministrativo che, invece, è istituzionalmente sottratta al potere del giudice ordinario.

In conseguenza, poichè in questa sede non può disconoscersi l'attuale validità e la operatività dell'atto amministrativo di cui trattasi, esattamente i giudici di merito hanno respinto la domanda di ripetizione di indebito pagamento, postulando questa, come sopra si è già rilevato, il previo annullamento del titolo in base al quale è stato effettuato il pagamento.

Anche il ricorso principale, pertanto, deve essere respinto. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 novembre 1973, n. 2966 - Pres. Flore - Rel. Miani - P. M. Di Majo (concl. conf.) - Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Ricci) c. Cacopardo Santi ed altri (avv. Aula).

Competenza e giurisdizione - Conflitti di attribuzione: presupposti sostanziali e formali - Censura di soggetto diverso da quello legittimato - Rimessione alla Corte costituzionale: esclusione.

(Cost. art. 134; l. 3 novembre 1953, n. 87, art. 39).

Perché si possa ritenere sorto, fra lo Stato e una Regione o fra Regioni, il conflitto di attribuzione la cui risoluzione è devoluta dall'art.

blico ed impiego privato) esclude che vi possa essere identità di normativa (eguale per eguale) ma impone solamente una coordinata e coerente tutela di situazioni analoghe.

È, appunto, sulla esigenza di coordinamento che si fonda il terzo ordine di argomentazioni. Allorché, infatti, in sede parlamentare venne prospettata l'estensione agli enti pubblici del nuovo statuto venne, congiuntamente, prevista una regolamentazione di coordinamento; respinta tale proposta, l'emendamento inserito ed approvato in ultimo non ha trovato la necessaria disciplina di coordinamento con la conseguenza, in pratica, che la nuova norma è inattiva, perché il coordinamento necessario non può essere operato dall'interprete, che non può ignorare la disciplina del pubblico impiego nè derogarvi in applicazione di leggi ordinarie di carattere generale.

In particolare dal difetto di coordinamento deriva la impossibilità di deroga alla giurisdizione amministrativa prevista espressamente dalla legge, per quanto attiene al pubblico impiego, anche in materia di diritti sicché ai fini del regolamento di giurisdizione, non rimane che aver riguardo al rapporto dedotto in giudizio per escludere la giurisdizione ordinaria.

A fortiori va esclusa la giurisdizione ordinaria e l'applicabilità dello Statuto nel caso in esame laddove, come è stato eccepito dalla Università di Cagliari, il rapporto dedotto è quello di impiego statale. Infatti con l'art. 1 del d.l. 7 maggio 1948 n. 1172, il personale ausiliario e di servizio a carico dei bilanci universitari è stato dichiarato « statale ad ogni effetto di legge ».

Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 10 settembre 1974, n. 2462 - Pres. Cortesani - Est. Sebastio - P. M. Antoci (conf.) - Bononi (avv. Castaldo) c. A.N.A.S. (avv. Stato Lancia) nonché Soc. An. di assicurazione Les Assurances Nationales I.A.R.D. ed altri.

Giudizio civile e penale - Rapporti - Sentenza penale di assoluzione per insufficienza di prove - Azione civile per risarcimento del danno da circolazione stradale - Preclusione - Limiti.

(Cod. civ., art. 2054 e cod. proc. pen., art. 25).

L'azione civile per il risarcimento del danno derivante da circolazione non è preclusa dal giudicato penale di assoluzione per insufficienza di prove sulla sussistenza dell'elemento soggettivo e sull'efficienza causale della condotta, ma solo quando la sentenza di proscioglimento abbia messo in dubbio l'investimento o lo scontro, la partecipazione ad essi del conducente ovvero il nesso di causalità tra essi e il danno prodotto (1).

(Omissis). — Col primo mezzo di ricorso, denunciandosi la violazione e falsa applicazione degli artt. 25, 27 cp. 2054 cc. si censura la sentenza impugnata per avere erroneamente ritenuto sussistente la preclusione del giudicato penale nei confronti dell'azione civile risarcitoria nonostante che questa fosse basata su un presupposto diverso e cioè sulla presunzione ex art. 2054 c.c. e quindi del tutto indipendente dal proscioglimento con formula dubitativa del Vigo.

(1) Con la sentenza in rassegna il S.C. puntualizza rapporti tra giudicato penale ed azione civile per risarcimento danni precisando che la preclusione derivante dal giudicato penale, quando la legge civile regola in modo diverso l'accertamento della colpa e degli estremi di essa (come nell'ipotesi prevista dall'art. 2054 cod. civ. v. Cass. 19 aprile 1973, n. 1133) riflette esclusivamente gli accertamenti del giudice penale che riguardano gli elementi materiali del reato, ma non quelli psicologici afferenti al soggetto agente. Secondo il S.C. in particolare « l'esclusione o il dubbio che si riferiscono alle modalità dell'azione o del comportamento dell'imputato si risolvono in un dubbio sull'elemento soggettivo del reato e non sono preclusivi dell'azione civile ». In senso conforme, oltre le decisioni citate in sentenza, v. da ultimo Cass. 7 settembre 1973, n. 2408, in *Foro it.*, 1974, I, 127, che di detto principio ha fatto un'ulteriore applicazione, escludendo che la graduazione delle colpe tra concorrenti nel reato fatta dal giudice penale sia vincolante per il giudice civile, ove naturalmente la legge civile disciplini in modo autonomo la colpa.

134 della Costituzione alla giurisdizione della Corte costituzionale, è necessario, ma non sufficiente, che la Regione abbia invaso con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione e da leggi costituzionali allo Stato, ovvero che questo (o un'altra Regione) abbia invaso la sfera di competenza costituzionale di una Regione. Oltre al verificarsi di questa situazione, la quale integra il conflitto in senso sostanziale, è necessario altresì che, in base a quel presupposto, l'ente che lamenta quell'invasione abbia formalmente e direttamente sollevato il conflitto, e cioè che l'organo a ciò legittimato secondo le disposizioni dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, abbia chiesto il regolamento di competenza, mediante l'iniziativa processuale ivi disciplinata, specificamente diretta ad ottenere una pronuncia giurisdizionale con cui si dichiari a quale degli enti interessati spetti, secondo le norme costituzionali, il potere di compiere l'atto che ha dato origine al conflitto. Nel caso in cui, pur deducendosi la situazione prevista dall'art. 39 della citata legge, manchi tuttavia l'iniziativa processuale, pure ivi prevista, dell'ente interessato, per mezzo dell'organo ivi indicato, ma si abbia invece soltanto la doglianza di un privato (o comunque di un soggetto diverso dall'ente di cui sopra) per lamentare la lesione di un suo diritto soggettivo o di un suo interesse legittimo ad opera di un provvedimento che assume essere invalido per incompetenza, spettando la competenza allo Stato, ovvero rispettivamente alla Regione o ad altre Regioni, l'impugnazione dell'atto, per quel motivo, da parte di quel soggetto, non fa sorgere né sostanzialmente né formalmente il conflitto, come previsto dall'art. 134 della Costituzione. Né tale deduzione impone al giudice ordinario o amministrativo di declinare la propria giurisdizione e di rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché risolva il conflitto sostanziale.

La decisione è pubblicata, con nota di richiami, in *Foro it.* 1974, I, 361.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 27 novembre 1974, n. 3872 - Pres. La Porta - Rel. Sposato - P. M. Sbrocca (concl. conf.) - Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni (avv. Stato Conti) c. Federazione posteografici C.G.I.L. provincia di Milano (avvocato Leon, C. Fornario, Smuraglia, Ventura), Fioriti.

Competenza e giurisdizione - Incidente di costituzionalità sollevato dal giudice di merito dopo la proposizione del regolamento preventivo: effetti.
(C.p.c. artt. 41, 367; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. n. 23; l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 28).

Competenza e giurisdizione - Azione di repressione della condotta sindacale - Improprietà nei confronti dello Stato - Manifesta infondatezza di questioni di costituzionalità.

(Cost. artt. 3, 24, 39, 40; l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 37).

L'incidente di costituzionalità sollevato dal giudice di merito successivamente alla proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione non ha rilevanza sulla sua trattazione (1).

La domanda di repressione della condotta antisindacale è assolutamente improprietà nei confronti dello Stato e sono manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 37 legge 20 maggio 1970, n. 300 in riferimento agli artt. 3, 24, 39, 40, 113 Costituzione (2).

(*Omissis*). — La inapplicabilità dello Statuto dei lavoratori agli impiegati dello Stato sostanzialmente trova il fondamento su tre ordini di ragioni. Il primo, testuale, considera che l'art. 37 della legge in esame prevede la estensione del cennato Statuto ai dipendenti « degli altri enti pubblici » (salvo che la materia sia diversamente regolata da leggi speciali) dopo averne disposto la applicabilità agli enti pubblici economici e questa espressione non può ritenersi riferita anche allo stato se si tien presente che il legislatore, in ogni occasione, ha distinto lo Stato dagli altri enti pubblici (cfr. diversi esempi nella citata sentenza n. 1380) e che per la Costituzione (art. 28 e 43) e la legislazione del lavoro (ad es. l. 2 aprile 1969 n. 482 e molte altre ben note alla dottrina sull'argomento), ancorché lo Stato sia certamente il primo tra gli Enti pubblici, usano distinguere, nelle singole previsioni, tra Stato ed Enti pubblici diversi.

Il secondo ordine di argomenti attiene alla *ratio legis* e trova anche esso sostegno testuale e si colora attraverso l'esame del processo formativo della legge n. 300 del 1970. Ed infatti lo scopo della nuova nor-

(1) Il rapporto fra regolamento di giurisdizione e questione incidentale di costituzionalità della norma da cui deriva la contestazione giurisdizionale è stato affrontato da Corte cost. 30 dicembre 1972, n. 221 in questa *Rassegna*, 1972, I, pag. 576; cfr. anche *Foro it.*, 1973, I, 307 con nota critica di ANDRIOLI.

In quella occasione fu dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale perché sollevata dal giudice *a quo* dopo che era stato proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione che, come è noto, comporta la sospensione del processo di merito.

Nel senso che l'eccezione di costituzionalità sollevata nel giudizio (poi sospeso per effetto della proposizione del ricorso preventivo di giurisdizione) che sia rilevante per determinare l'attribuzione giurisdizionale, deve essere deliberata in sede di regolamento di giurisdizione, cfr. Cass. SS.UU. 3 ottobre 1973, n. 2469, in *Giust. civ.*, 1974, I, 516 ed ivi C. CARBONE. « Abuso del

mativa nelle ragioni che l'hanno ispirata era la tutela delle libertà costituzionali nel rapporto di lavoro privato, dove la discrezionalità ed insindacabilità delle deliberazioni adottate dal datore di lavoro nell'ambito delle facoltà concesse dal contratto rendeva difficile e particolarmente onerose per il lavoratore l'esercizio concreto dei suoi diritti e frustrava in parte, l'attività sindacale: invece negli organismi pubblici, dove la volontà dell'Ente datore di lavoro non può nascondere, attraverso l'arbitrario esercizio di facoltà inerenti ai diritti del datore di lavoro le ragioni di ogni singolo provvedimento nè può sottrarsi al controllo nè può tendere, istituzionalmente, a finalità antiggiuridiche o comunque lesive di libertà costituzionalmente sancite, e anzi soggiace al sindacato di merito e di legittimità con gli opportuni strumenti all'uopo previsti, una esigenza di concreta ed autonoma tutela delle libertà costituzionali del dipendente non poteva essere avvertita se non sotto un diverso profilo, e cioè sotto il profilo della opportunità di adeguare la disciplina vigente alle particolari esigenze suggerite dalla pratica ed alla progrediente generale normativa in tema di diritto sindacale e del lavoro. In tal senso, infatti, il legislatore aveva provveduto, per i dipendenti dello Stato, attraverso uno statuto ben dettagliato (D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 poi integrato dalla legge 18 marzo 1968 n. 249 e, successivamente allo Statuto dei lavoratori, dalla legge 28 ottobre 1970 n. 779) ed è noto che l'iter formativo della legge n. 300 del 1970 ha avuto presente soltanto il rapporto di lavoro privato fino a che, in ultimo, non è stato introdotto l'emendamento di cui è espressione la seconda parte dell'art. 37 in esame.

Ne deriva, che il legislatore, nel prevedere la estensione della nuova disciplina agli « altri » enti pubblici, in contrapposto agli enti economici, ma a condizione che non avessero una speciale regolamentazio-

regolamento preventivo di giurisdizione; della modificazione della questione di costituzionalità per ragioni di giurisdizione ».

Nel senso che nel decreto pretorile di repressione della condotta anti-sindacale del datore di lavoro non preclude la successiva proposizione del regolamento di giurisdizione, v. Cass. SS.UU. 23 marzo 1974, n. 815 in *Foro it.*, 1974, I, 1010.

(2) Per l'inapplicabilità delle disposizioni contenute nello Statuto dei lavoratori e, in specie, dell'art. 28 al rapporto di pubblico impiego dei dipendenti dello Stato, cfr. Cass. SS.UU., 6 maggio 1972, n. 1380 in questa *Rassegna* 1972, I, 576 ed ivi FAVARA F., « Statuto dei lavoratori, impiego pubblico statale e riparto tra le giurisdizioni ordinaria e amministrativa ».

Per l'espresso riferimento alla « inattività » della nuova normativa per difetto di coordinamento con il campo del pubblico impiego nel quale risulta pienamente in vigore la giurisdizione amministrativa prevista espressamente dalla legge, cfr. Cass. SS.UU. 9 novembre 1974, n. 3476, in *Foro it.*, 1974, I, 3283 (con nota di richiami).

ne della « materia », non poteva intendervi compreso lo Stato, che disciplina con legge compiutamente, rispetto agli altri enti, il rapporto di pubblico impiego e che in concreto aveva provveduto anticipando la nuova legislazione. D'altro canto il fatto che il rapporto di pubblico impiego sia soggetto ad una disciplina speciale e, perciò stesso, idonea a derogare la normativa generale costituita dal nuovo statuto, tanto se è preesistente quanto, ed a fortiori, se successiva (non essendo lo Statuto dei lavoratori legge costituzionale) nonché la stessa espressa esclusione delle norme comuni rispetto a leggi speciali, contenuta nell'art. 37, dimostrano che lo scopo della estensione dello Statuto agli (altri) enti pubblici non può essere nè quello di derogare alla normativa (speciale) vigente nè quello di imporre criteri informativi di una legislazione futura (norma programmatica) bensì quello di sopperire alle lacune nei limiti, s'intende, nei quali l'applicazione dello Statuto appare compatibile con la disciplina speciale del pubblico impiego e sempreché le situazioni soggettive protette dalla nuova normativa non trovino negli enti pubblici alcuna specifica regolamentazione.

È noto, infatti, che se il pubblico impiego ha in comune con l'impiego privato l'elemento della prestazione di energia lavorativa retribuita, se ne distingue — però — sotto altri aspetti, attinenti tanto alla struttura che alla funzione, sia per la fonte genetica che non è contrattuale e per la posizione non paritetica delle parti nel rapporto, sia per lo svolgimento della attività, che non è rivolta alla produzione di ricchezza a vantaggio del datore di lavoro, bensì a quei fini di interesse nazionale dei quali lo Stato, come organizzazione amministrativa, è interprete esclusivo. Ne deriva che la disciplina del rapporto di impiego, considerato sotto il profilo del lavoro dipendente, deve esser compatibile con l'altra disciplina che tien conto degli altri aspetti del cennato rapporto ed entrambe devono armonizzarsi nell'ambito della costituzione. Da ciò consegue che, non soltanto in considerazione della derogabilità dello Statuto con legge ordinaria ma con riguardo al fatto che lo Statuto dei lavoratori ha ad oggetto soltanto il rapporto di lavoro subordinato con il quale non si identifica il rapporto di pubblico impiego, deve ritenersi che la prevista applicazione del cennato Statuto agli (altri) enti pubblici trova un duplice limite, costituito, per un verso dalla disciplina particolare di quel rapporto e dal riverbero che essa ha sulle modalità della prestazione del lavoro e sulle diverse posizioni soggettive conseguenti, e, dall'altro, dall'apprezzamento che il legislatore abbia eventualmente fatto degli interessi del lavoratore e dei diritti sindacali con riferimento al rapporto di impiego, dettando una apposita regolamentazione.

Nè, come è stato osservato, ciò determina alcuna disparità di trattamento tra lavoratori. Infatti, la diversità del rapporto (impiego pub-

Il giudice di appello sarebbe pervenuto a tale erronea conclusione affermando inesattamente che la sentenza penale avrebbe posto in dubbio il nesso di causalità materiale fra il fatto illecito e il danno: senza considerare che ai fini della presunzione di colpa sancita dall'art. 2054 c.c. occorre che sia fornita la prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, che non solo non era stata fornita ma neppure richiesta.

Col secondo motivo, che per ragioni di connessione va esaminato congiuntamente, si censura la sentenza impugnata per avere escluso la responsabilità dell'Abrate, della SATES e dell'ANAS con motivazione erronea, insufficiente e contraddittoria.

In particolare avrebbe erroneamente escluso che l'esistenza sulla strada di un mucchio di ghiaia concretasse una situazione di pericolo e che non sussistesse alcuna responsabilità per la mancata apposizione di adeguate segnalazioni, visibili anche nelle ore notturne.

I motivi innanzi riassunti sono fondati.

I principi che secondo la giurisprudenza di questa Corte regolano il rapporto fra il giudizio civile e penale, traendo il loro fondamento dalla premessa teorica della unità della funzione giurisdizionale, non escludono tuttavia il rispetto delle diverse esigenze inerenti alla specificazione dei vari rami in cui essa si articola per la diversa natura degli interessi tutelati.

Da ciò si desume la regola secondo cui ciascun giudice nella pienezza teoricamente illimitata della funzione giurisdizionale ha la facoltà di compiere tutti gli accertamenti che la soluzione della controversia a lui demandata richiede salvo che sussista una preclusione derivante da un provvedimento giudiziale definitivo e vincolante o una ragione di pregiudizialità necessaria.

La tendenziale illimitatezza della potestà di cognizione del giudice civile in rapporto a quella del giudice penale è stata riaffermata con maggiore estensione dalle sentenze della Corte Costituzionale del 27 giugno 1973, n. 99 e 22 marzo 1971, n. 55, le quali hanno limitato la efficacia preclusiva del giudicato penale solo agli accertamenti effettuati in contraddittorio delle persone che siano state poste in condizione di essere partecipi del procedimento penale.

Tali principi giustificano la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'azione civile per il risarcimento dei danni da circolazione stradale non è preclusa dal giudicato penale di assoluzione per insufficienza di prove sulla sussistenza dell'elemento soggettivo (eccesso di velocità, omessa tenuta della mano destra) e sulla efficienza causale della condotta (inevitabilità dell'evento a causa di colpa esclusiva della vittima); la improponibilità dell'azione civile ai sensi dell'art. 2054 c.c. ricorre infatti solo quando la sentenza di proscioglimento per insuffi-

cienza di prove abbia messo in dubbio l'investimento e lo scontro, la partecipazione ad essi del conducente ovvero il nesso di causalità tra essi e il danno procurato a persone o cose.

L'esclusione o il dubbio che invece si riferiscono alle modalità dell'azione o del comportamento dell'imputato si risolvono in un dubbio sullo elemento soggettivo del reato e non sono preclusivi dell'azione civile, stante la presunzione di colpa che può essere vinta solo con la dimostrazione di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno (Cass. 25 giugno 1971, n. 2048; 7 aprile 1972, n. 1070).

La sentenza impugnata, pur essendosi richiamata, affermando di aderirvi, alla succitata giurisprudenza di questa Corte non ne ha tuttavia tratto le conseguenze che la sua corretta applicazione avrebbe comportato.

Invero, nel valutare l'efficacia del giudicato penale occorre individuare la sostanziale portata di esso, indipendentemente dalle espressioni usate eventualmente in modo improprio o erroneo.

Per valutare, nella sua sostanziale incidenza se il giudicato riguarda l'elemento oggettivo o soggettivo, occorre considerare che l'illecito penale riguarda una condotta tipologicamente rilevante, vale a dire un fatto materiale qualificato da un elemento psicologico di dolo o di colpa: al di fuori di tale qualificazione infatti cesserebbe di essere reato.

Conseguentemente, il proscioglimento deve intendersi riferito all'elemento psicologico del reato ogni qual volta sia esclusa o posta in dubbio la partecipazione volitiva, dolosa o colposa, alla produzione di un determinato evento, mentre dovrà intendersi come riguardante l'elemento oggettivo del reato ogni qualvolta l'assoluzione dipenda dalla accertata o dubbia insussistenza del fatto, dalla dimostrata estraneità dell'imputato all'azione materiale dell'investimento o dello scontro ovvero dalla esclusione del nesso di causalità obiettivo rispetto all'evento, per insorgere di cause del tutto autonome e indipendenti.

Invero, soltanto in tali ipotesi il giudicato penale incide sul nesso di causalità escludendo la commissione del fatto, mentre nei casi più frequenti, essendo il danno materialmente ricollegato alla circolazione del veicolo, la pronuncia di assoluzione, escludendo una fattispecie penalmente rilevante in quanto qualificata dall'elemento soggettivo, incide soltanto sulla colpevolezza del conducente del veicolo.

In tal caso è in questione la c.d. causalità psicologica come nesso di derivazione del danno da una condotta tipica penalmente rilevante: e pertanto l'assoluzione non preclude l'azione civile di responsabilità basata sulla presunzione di colpa civile ai sensi dell'art. 2054 c. civile.

Tale ipotesi doveva ravvisarsi nella specie poiché, indipendentemente dalle espressioni usate dal giudice penale, doveva aversi riguardo alla

portata sostanziale del *decisum*: dal quale emergeva che, essendo accertato che l'incidente era derivato dalla collisione dei due veicoli, non era revocabile il nesso di causalità materiale fra questa e l'evento dannoso. Ciò che era stato escluso quindi dal giudice penale era la commissione colpevole dell'azione ascritta al Vigo: nel senso che la mancata rigorosa osservanza della mano destra fosse da considerare influente sul piano penalistico ai fini della responsabilità: tale valutazione influiva quindi non sul nesso di causalità materiale, ma su quello psicologico e non può ritenersi preclusiva della indagine che con diversi presupposti è richiesta dall'art. 2054 c.c. ai fini della esclusione della responsabilità civile, dipendente dalla prova di aver fatto il possibile per evitare il danno.

In ordine al secondo motivo di ricorso, oltre le ragioni innanzi esposte per quanto nella sentenza impugnata è stato considerato dipendente dal giudicato penale, va osservato che non può condividersi la impostazione in base alla quale sono state valutate le pretese risarcitorie avanzate dai danneggiati nei confronti della SATES e dell'ANAS. È infatti erronea la nozione di pericolo posta a base della sentenza impugnata: è certamente ovvio che l'attività di manutenzione, di per sé, non costituisce attività pericolosa, tuttavia la nozione di pericolo va identificata riguardo a qualsiasi esplicazione di attività non solo in base ad una intrinseca potenzialità lesiva ad essa inerente, ma anche in relazione ai mezzi adoperati o alle modalità con cui venga esercitata (Cass. 10 novembre 1971, n. 3213; 23 giugno 1967, n. 1550).

Ora non vi è dubbio che l'attività di manutenzione di una strada può anche divenire pericolosa se implichi un parziale smantellamento della carreggiata e se ciò comporti l'installazione di materiali e attrezzi i quali costituiscono un ostacolo alla libera transitabilità dei veicoli. In tal caso l'ente proprietario della strada ha l'obbligo, sia in osservanza del precetto del *neminem laedere*, sia per l'art. 14 c.s. di tenere la strada in condizioni tali che non derivi per gli utenti, i quali ragionevolmente fanno affidamento sullo stato di apparente transitabilità della carreggiata, una situazione che costituisca pericolo e per il carattere obiettivo della non visibilità dell'ostacolo, e per quello soggettivo della non prevedibilità.

L'obbligo che per legge (art. 8 c. strad.) incombe sull'appaltatore di porre anche egli dei segnali in via complementare rispetto a quello che incombe alla P.A., non discrimina la responsabilità di quest'ultima; invero la P.A. e l'appaltatore dei lavori di riparazione di una strada sono responsabili in solido per il mancato collocamento dei segnali di pericolo sul tratto di strada aperto al pubblico transito (Cass. 27 giugno 1967, n. 1588; 16 luglio 1973, n. 2063), salve le azioni di rivalsa che nei rapporti interni possano eventualmente competere.

Accogliendosi quindi entrambi i motivi la sentenza impugnata deve essere cassata: la causa va rimessa ad altra sezione della Corte di Appello di Torino che valuterà le varie responsabilità nel sinistro sulla base dei suesposti principi sia individualmente che nelle reciproche correlazioni eziologiche.

Quanto al ricorso incidentale condizionato, l'accoglimento del ricorso principale integrerebbe la condizione per la valutazione di esso nel merito: peraltro esso va dichiarato inammissibile in quanto, proposto dalla parte risultante vittoriosa nella sentenza impugnata, involge questioni rimaste assorbite ovvero un mutamento di motivazione (Cass. 26 giugno 1972, n. 2183; 6 giugno 1972, n. 1745). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 27 settembre 1974, n. 2527 - Pres. La Farina - Est. Pedroni - P. M. Caristo (conf.) - Azienda Autonoma Ferrovie Stato (avv. Stato De Francisci) c. Vizzotto (avv. Pietrantoni).

Contabilità Generale dello Stato - Mancato pagamento da parte della P.A. del corrispettivo pattuito già liquido ed esigibile - Spettano gli interessi.

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

Nel caso che la P.A. non esegua l'integrale pagamento del corrispettivo pattuito — già liquido ed esigibile — per aver operato una illegittima compensazione tra detto credito ed un credito per penale non spettante, è tenuta a corrispondere al creditore gli interessi dal momento della messa in mora (1).

(1) Pur ribadendo ancora una volta il principio che « i debiti pecuniari della P.A., in deroga all'art. 1282 cod. civ., diventano liquidi ed esigibili (e può parlarsi in relazione ad essi di mora nel pagamento) soltanto dopo che la spesa della competente amministrazione sia stata ordinata con l'emissione del relativo titolo » (v. da ultimo nello stesso senso Cass. 16 maggio 1973, n. 1389, in questa *Rassegna*, 1973, I, 885 ove richiami), il S.C. ha ritenuto che nel caso deciso non potesse farsi applicazione di detto principio perché, essendo il credito del privato nei confronti della P.A. divenuto certo e liquido, il mancato pagamento era dovuto alla illegittima compensazione operata dalla P.A. che aveva ritenuto applicabile una penalità, in realtà non dovuta dal contraente privato.

La decisione suscita perplessità.

Come è noto nell'ambito delle posizioni debitorie della P.A. occorre distinguere a seconda che queste trovino la loro fonte in un illecito o in un negozio.

Mentre per quanto riflette la prima (illecito) l'obbligazione accessoria degli interessi sorge immediatamente con il verificarsi del fatto costitutivo del debito principale (v. artt. 1219 n. 1 e 1224 cod. civ.) non avendo rilevanza

la liquidità ed esigibilità del credito, per le seconde (obbligazioni negoziali), gli interessi decorrono solo con la emissione del titolo di pagamento, che rende liquido ed esigibile il credito.

Nel caso deciso la P.A. pur avendo emesso il titolo di spesa per quanto rifletteva il corrispettivo dell'appalto non lo aveva emesso per quella parte di essa che aveva compensato con la penalità per il ritardo nell'esecuzione dei lavori (ritardo riconosciuto poi non sussistente).

Pertanto in relazione a tale residuo il titolo di spesa non era stato emesso e, quindi, il debito non poteva ritenersi esigibile. Per ammettere l'opposto occorrerebbe considerare liquido ed esigibile l'intero corrispettivo contrattuale ogni volta che sia stato emesso il titolo di spesa anche solo per una parte di esso (ad es. acconto).

Resta da esaminare se l'aver operato la compensazione, risultata illegittima, costituisca un illecito extracontrattuale che giustifichi il decorso degli interessi dal momento del suo verificarsi.

Se si considera che l'interesse violato è il mancato tempestivo adempimento ad un obbligo preesistente (pagamento del corrispettivo) (v. sulla differenza tra illecito contrattuale ed extracontrattuale, A. Rossi, *Brevi osservazioni sulla destinazione tra responsabilità aquiliana e contrattuale*, in questa *Rassegna* 1973, I, 517 ove richiami), non pare dubbio che si tratti di inadempimento contrattuale con la conseguenza, già rilevata, che non essendo liquido ed esigibile il credito rimasto insoluto, non potevano ritenersi dovuti gli interessi.

ADRIANO ROSSI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 ottobre 1974, n. 2758 - Pres. La Porta - Est. Pajardi - P. M. Cutrupia (conf.) - Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Mataloni) c. Musmeci (avv. Vitarelli).

Espropriazione per p.u. - Indennizzo - Limitazioni all'edificazione derivanti dalla vicinanza di un corso d'acqua - Copertura del corso d'acqua da parte della P.A. - Non applicabilità delle limitazioni.

(L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39; l. 25 luglio 1904, n. 523, art. 96, lett. f).

Ai fini della determinazione dell'indennizzo per l'espropriazione per p.u. non deve tenersi conto della limitazione dell'edificazione derivante dall'essere l'area situata in prossimità di un corso d'acqua pubblico, quando detto corso sia stato incanalato e coperto (1).

(1) La sentenza si segnala per la novità della questione. La soluzione accolta appare ispirata a evidenti ragioni di equità, su cui può anche concordarsi, anche se dal punto strettamente giuridico e degli interessi in gioco sembra difficile superare la circostanza che, malgrado l'incanalatura e la copertura del torrente, permane l'interesse pubblico alla sicurezza ed incolumità, che l'osservanza dei distacchi previsti dall'art. 96 T.U. sulle opere idrauliche vuole tutelare (essendo purtroppo possibile, come è accaduto ancora di recente, che, nonostante l'incanalatura, il torrente straripi e danneggi gravemente le costruzioni circostanti).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 22 novembre 1974, n. 552 - Pres. Lugo - Est. Santoni Rugiu G. - Comune di Palermo (avv.ti Greco Scribani e Orlando) c. Ministero interno (avv. Stato Lancia).

Atto amministrativo - Annullamento - Annullamento previsto dall'art. 6 t.u. 3 marzo 1934 n. 383 - Rapporto fra annullamento del Governo e poteri degli Enti locali - Lesione dell'autonomia degli Enti - Non sussiste.

Atto amministrativo - Annullamento d'ufficio - Fattispecie di annullamento da parte del Governo di atti di Enti locali siciliani - Contrasto con l'art. 14 Statuto Regione Siciliana - Non sussiste.

Atto amministrativo - Annullamento d'ufficio di atti di Comuni siciliani da parte del Governo - E consentito.

Atto amministrativo - Annullamento d'ufficio da parte del Governo di atti di Comuni siciliani - Intervento dell'Ente Regione - Esclusione.

Atto amministrativo - Annullamento d'ufficio da parte del Governo di atti di Comuni siciliani - Intervento del Presidente della Regione nel Consiglio dei Ministri - Esclusione.

Atto amministrativo - Vizi dell'atto - Eccesso di potere per sviamento - Atti aventi identico contenuto di altri atti annullati dal Governo - Sussiste lo sviamento.

Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Impiegati di Enti pubblici - Determinabilità in relazione alle condizioni economiche degli Enti stessi.

Impiego pubblico - Indennità di licenziamento - Dipendenti Enti locali - Necessità della iscrizione alle Casse di previdenza - Illegittimità di ulteriori concessioni - Legittimità dell'annullamento d'ufficio.

Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Dipendenti comunali e provinciali - Art. 239 D.P. Reg. sic. n. 6/1955 - Proporzionalità con la retribuzione del Segretario Comunale - Criteri e limiti.

Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Dipendenti comunali e provinciali - Inapplicabilità di principi propri od ordinamenti di altri settori.

L'art. 6 T.U. 3 marzo 1934 n. 383, che disciplina l'istituto dell'annullamento in qualsiasi tempo da parte del Governo della Repubblica,

in considerazione della sua finalità di mantenere il carattere unitario della pubblica amministrazione e del suo consequenziale carattere di mezzo di autotutela, è applicabile agli atti illegittimi di qualunque autorità, statale o autarchica: detto istituto non è in contrasto con i principi costituzionali relativi alla organizzazione amministrativa dello Stato ed alle autonomie locali (1).

L'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana attribuisce un potere all'Assemblea regionale in materia di « regime » degli Enti locali che è cosa del tutto diversa dal potere di annullamento previsto dall'art. 6 del T.U. 383/1934; l'esistenza del primo non può eliminare o rendere nullo il secondo, tenuto conto delle diverse rispettive finalità (2).

L'annullamento di atti comunali e provinciali consentito dal predetto art. 6 T.U. 383/1934 non è materia che interessi la Regione nel senso previsto dall'art. 21 dello Statuto siciliano, in quanto esula dal

(1-9) Annullamento del Governo ex art. 6 t.u. 3 marzo 1934 n. 383.

Questa decisione segue a breve distanza quella della stessa Sezione n. 437 del 25 ottobre 1974 (in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1244); entrambe riaffermano il più recente insegnamento ormai pressoché costante nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e che si può far risalire alla decisione della Adunanza Plenaria 6 dicembre 1968 n. 30 (in *Il Foro Amm.vo* 1968, I, 2, 1629), che ha determinato una svolta sostanziale *in subiecta materia* in quanto, contrariamente all'orientamento precedente del massimo organo giurisdizionale amministrativo anche successivamente alla entrata in vigore della Costituzione (cfr. ad es. Sez. V, 10 maggio 1963 n. 268 in *Foro Amm.vo* 1963, I, 677; Ad Gen. parere 26 maggio 1966 n. 425 in *Il Consiglio di Stato* 1967, I, 2069), ha ritenuto per la prima volta (in linea con le decisioni della Corte Costituzionale 26 gennaio 1957 n. 24 e 5 maggio 1959 n. 23, in *Giur. Cost.* 1957, 373 e 1959, 329) necessaria la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri per l'adozione del provvedimento di annullamento d'ufficio ex art. 6 T.U. l. com. e prov. del 1934.

Anche la decisione 437/1974 ribadisce dunque detta necessità e ciò sul presupposto che il provvedimento di annullamento in esame rientra nell'alta amministrazione « in cui si manifesta l'indirizzo politico e amministrativo del Governo »: esso pertanto comporta una valutazione unitaria globale, non già settoriale, dell'interesse pubblico alla eliminazione dell'atto illegittimo.

Il potere di annullamento in questione si differenzia nettamente dall'ordinario potere di annullamento spettante agli organi delle singole Amministrazioni nei confronti degli atti concernenti le materie di rispettiva competenza, perché si caratterizza anche dalla possibilità di essere esercitato senza limiti di tempo e nei confronti degli atti di tutte le amministrazioni (comuni, provincie e tutti gli enti pubblici) e di quelli emanati dai Ministri.

Solo nei confronti di atti delle Regioni, nonché delle Provincie del Trentino-Alto Adige detto potere è da ritenersi carente, e ciò in quanto

controllo ordinario riservato all'Ente regionale e si svolge in una sede sottratta alla Regione; trattasi di un potere di alta amministrazione nel quale si manifesta la unitarietà dell'ordinamento amministrativo statale, ed è del tutto diverso dagli interessi tipici delle singole regioni (3).

La circostanza dell'annullamento di provvedimenti di Amministrazioni comunali e provinciali di un'unica regione non può bastare a giustificare l'intervento regionale interno o esterno all'esercizio del potere di annullamento medesimo spettante al Governo (4).

L'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di cui all'art. 6 T.U. 383/1934 non richiede l'intervento, qualora trattasi di atti di Comuni siciliani, del Presidente della Regione siciliana in seno al Consiglio dei Ministri (5).

in relazione alla particolare autonomia di cui godono detti enti, debbono considerarsi tassativi i mezzi di intervento statale previsti dalla Costituzione (cfr. Corte Cost. 1 dicembre 1959 n. 58 in *Foro It.* 1960, I, 10; in dottrina vedi Sandulli « *Manuale di Diritto Amm.vo* », Jovene 1973, 433 e sgg.).

Per quanto concerne, invece, gli atti comunali e provinciali, l'annullamento previsto dall'art. 6 non costituisce materia che interessi le Regioni e, in particolare, non va confusa con il controllo ordinario riservato all'ente regionale, e ciò in quanto trattasi — giova ripeterlo — di manifestazione di un potere di alta amministrazione, « nella quale si manifesta la unitarietà dell'ordinamento amministrativo statale, in che, poi s'armonizzano le stesse autonomie degli enti locali, che esclude di per sé che al proprio esercizio partecipino enti con cui si articola invece la pluralità di strutture dello Stato » (così in motivazione Corte Cost. 13 gennaio 1966 n. 4 in *Foro It.* 1966, I, 554; cfr. anche Corte Cost. 21 gennaio 1957 n. 24 in *Il Consiglio di Stato* 1957, II, 13; Corte Cost. 5 maggio 1959 sopra cit.).

Perfettamente in linea con il nuovo orientamento, la Sez. V con decisione 23 febbraio 1971 n. 133 (in *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 272) ha rilevato la illegittimità di un decreto di annullamento d'ufficio ex art. 6 T.U. 383/1934 di alcune norme di un regolamento comunale, emanato dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente senza peraltro la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Né possono sussistere dubbi sulla coincidenza, anche in relazione al chiaro disposto dell'art. 92 della Costituzione, fra il concetto di « Governo » e il concetto di « Consiglio dei Ministri », e ciò — come rilevato nella motivazione della dec. 30/1968 della Ad. Plen. — malgrado a volte il termine « Governo » non venga usato per indicare il Consiglio dei Ministri, come ad esempio laddove l'art. 100 della Costituzione dispone che la Corte dei Conti esercita il controllo sugli atti del governo: nessuno seriamente può dubitare che qui il legislatore abbia inteso riferirsi agli atti degli organi centrali e dei singoli Ministri, non già del Consiglio dei Ministri.

A tale riguardo ricordiamo che un'altra equiparazione è possibile fra il termine Governo e il singolo Ministro competente, come ad es. nell'art. 5

Qualora un Comune, dopo l'annullamento d'ufficio di propri atti da parte del Governo in base all'art. 6 T.U. 383/1934, ponga in essere altri atti di contenuto e sostanza equivalenti a quelli che dell'annullamento degli atti precedenti erano stati causa, si configura il vizio di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento (6).

L'art. 239 D.P. Reg. sic. 29 ottobre 1955 n. 6 dispone che il trattamento degli impiegati e salariati degli Enti locali siciliani deve essere determinato tenendo conto delle condizioni economiche degli Enti stessi; pertanto è legittimo l'annullamento da parte del Governo della deliberazione comunale di aumento delle retribuzioni del personale dipendente, motivato con le cattive condizioni finanziarie del Comune.

T.U. l. com. e prov. del '34 (che contempla i ricorsi gerarchici) o nell'art. 4 l. 26 giugno 1939, n. 1497, (in materia di ricorsi contro gli elenchi delle bellezze naturali, per i quali ultimi il decreto del Presidente della Repubblica che li decide va controfirmato non dal Presidente del Consiglio dei Ministri ma dal Ministro della P.I. ora Ministro per i Beni Culturali e per l'Ambiente; cfr. Sez. VI 31 maggio 1961 n. 469 in *Foro Amm.vo* 1961, I, 1307).

La tesi elaborata in giurisprudenza della individuazione dell'espressione Governo come Consiglio dei Ministri sembra peraltro doversi accogliere in relazione, particolarmente, alla « natura del potere in concreto esercitato », che nell'art. 6 in esame è un potere esercitabile senza limiti di tempo e pertanto spesso destinato a sconvolgere effetti consolidati per il protrarsi di tempi più o meno lunghi (sulle perplessità che susciterebbe l'accoglimento della tesi opposta, in relazione alla possibilità che un analogo potere venga attribuito anche alla Regione nei confronti dei provvedimenti degli enti sottoposti al suo controllo cfr. SANDULLI, *op. cit.*, 435 e sgg.).

Naturalmente sussiste un limite in ordine agli effetti consolidati che l'annullamento del Governo verrebbe a sconvolgere, ed è il limite della prescrizione: tale limite, peraltro, non si dirige all'esercizio del potere in questione, ma solo alla tutela giurisdizionale dei diritti ripristinati per effetto dell'atto di annullamento (cfr. Foligno, *L'Attività Amministrativa*, Giuffrè 1966, 210 e sgg.).

La tesi secondo cui non sarebbe richiesta la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri è stata in passato fondata anche su talune disposizioni normative di cui sembra doveroso un rapido cenno.

L'art. 102 del T.U. l. com. e prov. del 1934 e l'art. 21 del T.U. 14 settembre 1931 n. 1175 sulla Finanza Locale demandano l'esercizio del potere di annullamento direttamente ai singoli Ministri competenti, il primo nei riguardi dei regolamenti comunali, il secondo nei riguardi delle tariffe dei tributi locali.

L'art. 7 l. 6 agosto 1967 n. 765, in tema di licenze edilizie illegittime, e l'art. 12 D.P.R. 14 febbraio 1966 n. 253, in tema di deliberazioni degli enti di sviluppo, precisano entrambi che il potere di cui all'art. 6 in esame è esercitato soltanto su proposta del Ministro competente sentito il Consiglio di Stato.

L'iscrizione da parte degli Enti locali dei propri dipendenti alle apposite Casse di previdenza esaurisce ogni obbligo e potestà e conseguentemente maggiori eventuali concessioni non costituiscono spesa facoltativa ma liberalità non consentita; le relative deliberazioni debbono pertanto essere annullate d'ufficio (7).

L'art. 239 D.P.Reg. sic. 29 ottobre 1955 n. 6 fissa un criterio di equa proporzionalità del trattamento degli impiegati e dei salariati dei Comuni siciliani con quello del Segretario comunale; tale criterio oltre al fine di impedire che il trattamento dei primi possa superare quello del secondo, mira altresì ed essenzialmente ad assicurare che il trattamento di tutti i dipendenti venga fissato armonicamente e con opportuna graduazione (8).

Il trattamento economico dei dipendenti degli enti pubblici deve essere disciplinato solo da norme di legge; al medesimo non possono estendersi per analogia principi propri di altri settori od ordinamenti destinati a soggetti diversi (9).

Peraltro le disposizioni citate non sembrano aver valore assorbente ai fini pretesi, poiché le prime due norme si riferiscono molto più semplicemente al normale potere di controllo dello Stato sugli atti degli enti locali, laddove le altre due ben possono essere considerate solo delle eccezioni che il legislatore ha inteso apportare alla regola, regola che trova, pertanto, ulteriore sia pure indiretta conferma proprio nella evidenziata necessità, in sede legislativa, di una esplicita previsione delle sue eventuali deroghe.

Quanto poi alla particolare ampiezza della discrezionalità che caratterizza il potere in questione, al cui esercizio non può conseguentemente corrispondere una posizione di interesse legittimo del privato, merita segnalazione la recente decisione n. 297 in data 1° marzo 1974 della Sez. IV del Consiglio di Stato (in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 353) che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro l'inerzia mantenuta dalla p.a. sulla richiesta di esercizio di detto potere di annullamento d'ufficio al fine di eliminare abusi edilizi ai sensi dell'art. 27 l. 17 agosto 1942 n. 1150 (modificato dall'art. 7 l. 6 agosto 1967 n. 765) e dell'art. 5 T.U. 383/1934, dato che tale potere è stato trasferito alla Regione ai sensi dell'art. 1 D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8.

La coesistenza, infine, del potere di annullamento ex art. 6 e del potere di autoannullamento da parte dell'autorità che ha emanato l'atto (e ciò in relazione alla diversità della funzione connessa all'esercizio dei due diversi poteri) è stata ribadita dalla Sez. V con decisione 27 aprile 1971 n. 375 (in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 805), che ha ribadito in particolare come il potere spettante al Governo di annullamento degli atti amministrativi illegittimi ai sensi dell'art. 6 non escluda il potere di autoannullamento delle proprie deliberazioni spettante alle amministrazioni comunali.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 29 novembre 1974, n. 557 - Pres. Di Pace - Est. Squillante - Pibia (avv. Piras A.) c. Ena (avv. Piras B.), Prefetto di Cagliari, Comune di Decimoputzu (n.c.), Macci e altri (n.c.) - Giudizio di appello.

Giustizia amministrativa - Procedimento giurisdizionale - Contraddittorio - Necessità - Principio fondamentale di carattere generale.

Giustizia amministrativa - Notificazione della impugnazione a più parti - Unicità del domiciliatario - Necessità della consegna di una copia per ciascuna parte - Sussiste - Applicazione in materia di gravame di decisioni del T.A.R.

Giustizia amministrativa - Appello - Sentenze dei T.A.R. - Notificazione della impugnazione a più parti - Causa inscindibile - Possibilità di integrazione del contraddittorio ex art. 331 c.p.c. - Sussiste.

Il principio fondamentale, fissato dall'art. 101 c.p.p., stabilisce che il giudice non possa pronunciare su di una domanda, se non dopo che colui che ha interesse a contrastarla sia stato posto, con la rituale comunicazione della domanda stessa, nella condizione di far valere le proprie ragioni (1).

Nel caso di appello di una sentenza del T.A.R. innanzi al Consiglio di Stato, la notificazione del relativo atto di impugnazione a più parti presso un unico domiciliatario va fatta mediante consegna di tante copie

(1-3) La decisione costituisce chiara e puntuale applicazione di principi consolidati e recentemente ribaditi anche dal Supremo Collegio.

Le Sezioni Unite della Cassazione, infatti, con decisione n. 1382 del 16 maggio 1973 (in *Giust. civ.* 1973, I, 1287), prendendo in esame proprio una fattispecie di causa inscindibile, hanno ritenuto pienamente ammissibile l'impugnazione nei confronti di tutte le parti anche qualora l'atto d'appello risulti notificato nei termini legali solo nei riguardi di una delle parti e sia invece tardivo nei confronti delle altre; la notificazione tardiva, infatti, è idonea a prevenire e ad assorbire la necessità dell'ordine di integrazione del contraddittorio, che dovrebbe altrimenti essere emanato, ai sensi dell'art. 331, 1° comma, c.p.c., dal giudice della impugnazione.

Sulla nozione di inscindibilità ricordiamo che la causa è inscindibile se, per ragione di diritto sostanziale o processuale, la sentenza deve essere emessa nei confronti di più persone, giacché altrimenti sarebbe *inutiliter data*; più cause possono considerarsi inscindibili solo qualora il *simultaneus processus* realizzato in primo grado sia stato effetto di litisconsorzio necessario e non di semplice connessione (cfr. al riguardo Cass. 13 marzo 1952 n. 656 in *Mass. Foro It.* 1952, 164; Cass. 18 marzo 1953 n. 684 in *Mass. Foro It.* 1953, 150; Cass. 17 marzo 1970 n. 690 in *Giust. Civ. Mass.* 1970, 378; Cass. 6 novembre 1973 n. 2892 *ivi* 1973, 1501).

L'ipotesi della notifica parziale in cause inscindibili è nettamente differenziata da quelle della notifica dell'atto di impugnazione a più parti

quante sono le parti contro le quali è diretto l'appello; la violazione di tale precetto (consegna di una sola copia o di un numero inferiore di copie) importa non nullità ma inesistenza della notifica (2).

Poiché in sede di impugnazione non è applicabile l'art. 36 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 e poiché l'art. 28 L. 6 dicembre 1971 n. 1034 si limita a prescrivere che entro 60 giorni il ricorso al Consiglio di Stato va notificato, senza precisare se tale notificazione debba essere fatta a pena di decadenza, nel termine medesimo, a tutte o solo ad alcune delle parti del precedente giudizio, nel caso di gravame notifi-

con unico procuratore domiciliatario, mediante consegna di una sola copia o di un numero minore di copie.

In tale ipotesi gli effetti sono ben diversamente pregiudizievoli, comportando la irregolarità o meglio la irritualità della notificazione non la semplice nullità, ma la assoluta inesistenza della notificazione medesima (cfr. da ultimo Cass. 5 agosto 1972 n. 2627 in *Giust. Civ. Mass.* 1972, 1464).

Nel caso di due parti con unico procuratore precisa, altresì, il Supremo Collegio che, qualora l'atto di appello risulti notificato in una sola copia al procuratore domiciliatario, si avrà inesistenza assoluta della notificazione, non già inammissibilità della impugnazione; la notificazione, in relazione alla incertezza sulla persona nei confronti della quale è stata diretta, non sarà suscettibile di sanatoria, eccezion fatta, peraltro, per il caso in cui entrambi gli appellati provvedano alla formale costituzione nel giudizio di secondo grado (cfr. al riguardo Cass. 25 agosto 1971 n. 2571 in *Giust. Civ. Mass.* 1971, 1404; Cass. 13 luglio 1971, n. 2282, *ivi*, 1971, 1244 con nota di richiami di giurisprudenza e dottrina; Cass. 25 maggio 1973 n. 1538, *ivi*, 1973, 815).

Per analogia con l'appello avverso le decisioni dei T.A.R. ricordiamo, infine, anche se la relativa problematica è da ritenersi storicamente superata dalla nuova normativa sugli organi della giurisdizione amministrativa, la decisione della Sez. V del Consiglio di Stato n. 1035 del 27 settembre 1955 (in *Il Consiglio di Stato* 1955, I, 1069), la quale mise in particolare rilievo i diversi principi che disciplinavano il normale giudizio in unico grado innanzi al Consiglio di Stato rispetto a quello instaurato innanzi allo stesso organo in sede di appello avverso decisioni della G.P.A. in s.g.

Precisò nell'occasione la Sezione che l'art. 36, 2° comma, del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 (il quale dispone che il ricorso giurisdizionale debba essere notificato tanto all'autorità che ha emanato il provvedimento che ad almeno uno dei controinteressati) è applicabile solo nel caso in cui l'impugnazione sia diretta contro un atto o provvedimento amministrativo e non anche nel caso di appello avverso decisioni della G.P.A. in s.g.; con la conseguenza che, qualora il ricorso in appello risulti notificato alla Amministrazione che emise il provvedimento impugnato con il ricorso alla G.P.A., ma non anche al controinteressato, sarà ammissibile l'integrazione del contraddittorio ex art. 331 c.p.c.

L'art. 22 del T.U. sulle attribuzioni della G.P.A. si limitava infatti a porre l'onere della notificazione nel termine di 30 giorni, senza precisare se essa doveva essere fatta, a pena di decadenza, nel termine medesimo a tutte o solo ad alcuna delle parti del precedente giudizio; la Sezione

cato a più parti presso un unico domiciliatario con un numero di copie inferiori a quello delle parti, qualora trattisi di causa inscindibile, a norma dell'art. 331 c.p.c. l'impugnazione notificata solo ad alcune delle parti esplica un effetto conservativo, fermo restando l'obbligo di provvedere alla integrazione del contraddittorio; e solo nel caso che nessuna delle parti provveda nel termine fissato, l'impugnazione è dichiarata inammissibile (3).

motivò la sua conclusione affermando che nel giudizio di appello da una decisione della G.P.A. la Amministrazione che emise il provvedimento e coloro che avevano interesse a mantenerlo fermo si presentavano di fronte al ricorrente in una veste non dissimile e cioè parti del precedente giudizio, alle quali tutte non era pertanto applicabile né il capoverso dell'art. 15 del regolamento di procedura del Consiglio di Stato né il menzionato art. 36 del T.U. 1054/1924.

RAFFAELE TAMIOZZO

I

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 29 novembre 1974, n. 567 - Pres. Breglia - Est. Vaiano - Soc. International Shop (avv.ti Stoppani e Scassellati Sforzolini) c. Comune di Terni (avv.ti Fratini e Romanelli G.) e G.P.A. di Terni (avv. Stato Mataloni).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di competenza - Conflitti - Sfera di applicazione dell'art. 31 l. n. 1034/1971 - Disciplina transitoria prevista dagli artt. 38 e 42 della legge 1034/71 - Regolamento di competenza fra T.A.R. e Consiglio di Stato - Limiti alla ammissibilità.

Nell'art. 31 della Legge 6 dicembre 1971 n. 1034 è previsto espressamente il regolamento in relazione alla competenza per territorio; da tale norma non è possibile dedurre che il legislatore abbia inteso conferire all'istituto la caratteristica di mezzo generale di risoluzione preventiva delle questioni sulla competenza, con la conseguenza che deve essere dichiarato inammissibile il ricorso nel quale si chiede il regolamento di competenza tra il T.A.R. e il Consiglio di Stato in relazione ad un preteso conflitto insorto nel periodo transitorio regolato dagli artt. 38 e 42 della legge citata (1).

(1-2) Competenza territoriale e funzionale dei T.A.R.

La decisione 567 della V Sezione ha risolto in senso negativo la questione circa la ammissibilità della proposizione del regolamento di competenza in relazione ad un preteso conflitto fra un T.A.R. e il Consiglio

II

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1974, n. 1064 - Pres. Pezzana - Est. Caianiello - Greco (avv. Panuccio) c. Ministero grazia e giustizia (avv. Stato Pistolesi), Consiglio nazionale del notariato (n.c.) e Teti ed altri (avv. Lombardi).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di competenza - Ricorso proposto al Tribunale Amministrativo Regionale - Effetti diretti dell'atto - Individuazione.

Competenza e giurisdizione - Elezioni al Consiglio Nazionale del notariato - Individuazione della competenza del T.A.R.

Competenza e giurisdizione - Elezioni al Consiglio Nazionale del notariato - Distretto comprendente Corti d'appello poste in Regioni diverse - Competenza del T.A.R. di Roma - Sussiste.

Per determinare la competenza dei T.A.R. è necessario individuare gli effetti dell'atto amministrativo, in relazione alla attività cui gli effetti sono riconducibili e all'ambito delle situazioni e dei rapporti sui quali incide l'attività medesima (2).

di Stato, entrambi aditi dal ricorrente con atti separati, per l'annullamento di una decisione della Giunta Provinciale Amministrativa di Terni.

Viene in particolare esclusa l'applicabilità dell'art. 31 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 per la soluzione di conflitti insorti nella fase transitoria della disciplina dei T.A.R., in relazione alla normativa contenuta negli artt. 38 e 42.

Tale soluzione sembra da condividere ove si consideri che l'art. 31 contempla solo il regolamento di competenza per territorio nel caso di conflitti fra Tribunali Amministrativi Regionali, disciplinando la relativa procedura, senza che possa minimamente individuarsi, nel testo e nel tenore di detto articolo, un istituto generale con funzione di risoluzione preventiva delle questioni sulla competenza.

Non va, peraltro, dimenticato che non sempre la competenza del singolo T.A.R. è connessa alla sede della autorità contro cui si ricorre; infatti, ai sensi del secondo e terzo comma dell'art. 3 l. 1034/1971, per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, con efficacia non limitata alla circoscrizione del Tribunale Amministrativo Regionale, e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio alla data di emissione dell'atto presso uffici aventi sede nelle circoscrizioni di Tribunali Amministrativi Regionali diversi, la competenza, per gli atti statali, è del T.A.R. di Roma, mentre per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del Tribunale Amministrativo Regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente.

Sussiste, pertanto, la possibilità di impugnativa di atti connessi (siano essi compresi o meno in una serie procedimentale), la cui cognizione spetterebbe, in caso di impugnativa separata di ogni singolo atto, a Tribunali

Qualora si verta in materia di controversie elettorali per la investita di un rappresentante di zona notarile, la competenza è quella del T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede il Distretto notarile cui si riferiscono le operazioni elettorali; è infatti irrilevante la circostanza che comunque si tratta della elezione di un rappresentante in seno ad un organo collegiale a carattere nazionale.

diversi, così come piuttosto frequente appare l'ipotesi di ricorsi contro atti aventi una pluralità di destinatari (come ad esempio nel pubblico impiego), ognuno dei quali comporterebbe una diversa competenza territoriale.

A tale proposito gioverà ricordare, anche ai fini della attrazione per ragioni di connessione, che incide sulla competenza (cfr. Sez. V 26 maggio 1962 n. 459; 21 maggio 1960 n. 371; 12 luglio 1958 n. 523 e 5 novembre 1956 n. 960, nonché Sez. IV 23 aprile 1974 n. 315 tutte in *Il Consiglio di Stato* rispettivamente 1962, I, 974; 1960, I, 960; 1958, I, 827; 1956, I, 1352; 1974, I, 549), il particolare rilievo che assumono le note distinzioni fra atto normativo di tipo regolamentare e provvedimento applicativo, e fra atto collettivo (inscindibile) e atto plurimo (scindibile) (cfr. in dottrina Sepe-Pes « *Le nuove leggi di giustizia amministrativa* » Giuffrè 1972, 364 e sgg.; Stella Richter « *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo* » Giuffrè 1975, 57 e sgg.).

L'indagine sulla incompetenza ex art. 3 l. 1034/1971 del T.A.R. adito rispetto a quello del Lazio non va naturalmente confusa con la problematica posta dall'art. 31, poiché non di una semplice questione di incompetenza territoriale si tratterebbe, ma più propriamente di un problema di incompetenza funzionale nei confronti del T.A.R. del Lazio, che postula la necessità della soluzione di una questione pregiudiziale non soggetta a preclusioni di sorta (con esclusione, in particolare, della decadenza prevista dal secondo comma dell'art. 31), e che conseguentemente ben potrebbe essere sollevata, anche per la prima volta, in sede di appello.

Invece, il difetto di competenza territoriale non può mai costituire motivo di nullità e di impugnativa (art. 31, nono comma); le parti che intendano dedurre tale difetto dovranno chiedere al Consiglio di Stato il regolamento preventivo di competenza, la cui proposizione comporterà la sospensione del giudizio innanzi al T.A.R.

La derogabilità della competenza territoriale, a differenza di quella funzionale sopra delineata, trova piena conferma nel quarto comma dell'art. 31, secondo cui sull'accordo delle parti il giudizio può essere trasferito ad altro T.A.R.

Quanto alla disciplina transitoria connessa agli artt. 38 e 42 che esattamente la Sezione V ha dichiarato estranea allo strumento processuale previsto dall'art. 31, si richiamano le decisioni della Sezione IV 23 aprile 1974 n. 315 e della Adunanza Plenaria 12 luglio 1974 n. 7, entrambe massimate in questa *Rassegna* (1974, I, 1428 e 1433), con nota di commento.

Sulla problematica della competenza dei T.A.R. in dottrina si segnalano anche: LUBRANO « *I Tribunali Amministrativi Regionali* », Giuffrè 1974, 3 e sgg.; ANDREANI « *La competenza per territorio dei Tribunali Amministrativi Regionali* » Giuffrè 1974, 63 e sgg.

RAFFAELE TAMIOZZO

Poiché la L. n. 1034/1971, fatta eccezione per la sede di servizio dei pubblici dipendenti, non prevede la localizzazione della competenza dei T.A.R. con riferimento alla sede dei ricorrenti e dei resistenti, sussiste competenza del T.A.R. di Roma qualora si verta in materia di operazioni elettorali per la nomina del rappresentante in seno al Consiglio nazionale del notariato per una zona che comprenda la circoscrizione di due Corti d'appello site in due diverse Regioni.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 5 novembre 1974, n. 348 - Pres. Daniele - Est. Iannelli - Federazione nazionale CISNAL-Scuola ed altri (avv. Moricca) c. Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Mataloni).

Atto amministrativo - Atto politico - Differenza.

Atto amministrativo - Atto politico - Fattispecie - Natura della designazione di rappresentanti sindacali per un organo collegiale consultivo - Non è stato politico.

Competenza e giurisdizione - Commissione consultiva per emanazione di leggi delegate - Natura di organo collegiale - Giurisdizione del giudice amministrativo in tema di provvedimenti di nomina dei rappresentanti sindacali - Sussiste.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Nomina di organo collegiale - Provvedimento autonomo e non preparatorio - Impugnabilità immediata.

Associazioni - Associazioni sindacali e Ordini professionali - Norma istitutiva di una Commissione consultiva per l'emanazione dei decreti delegati sul personale della scuola - Contrasto dell'art. 18 l. n. 477/1973 con l'art. 39 Cost. - Non sussiste - Manifesta infondatezza della relativa questione.

Associazioni sindacali e Ordini professionali - Nomina di rappresentanti in organi collegiali - Necessità della motivazione nella scelta dei rappresentanti - Esclusione della motivazione generica e sua illegittimità.

Vanno considerati atti politici quelli che hanno per contenuto la Costituzione, la salvaguardia ed il funzionamento dei pubblici poteri nella organica struttura e nella loro coordinata applicazione; la loro causa e il loro scopo risiedono nel supremo interesse dello Stato, unitamente considerato (1).

(1-6) La necessità della motivazione dei criteri seguiti dall'Amministrazione per la selezione fra i rappresentanti delle diverse organizzazioni sindacali, nella specie da nominarsi nella Commissione prevista dal-

Non è atto politico l'atto amministrativo con il quale la p.a. designa i rappresentanti sindacali nel seno di un organo consultivo collegiale, istituito per illuminare il Governo nell'emanazione dei provvedimenti delegati nella scuola (2).

La Commissione prevista dall'art. 18 L. n. 477/1973 è un organo consultivo abilitato ad esprimere pareri sulle norme delegate concernenti lo stato giuridico del personale della scuola; il decreto relativo alla nomina dei membri della Commissione consultiva è del tutto autonomo rispetto alla attività di produzione legislativa delegata, e pertanto rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della legittimità del provvedimento di nomina in parola (3).

Il provvedimento di nomina dei rappresentanti sindacali nella Commissione predetta non costituisce atto preparatorio ma autonomo e come tale è impugnabile ex se con ricorso giurisdizionale (4).

Poiché è rimesso alla discrezionalità del legislatore stabilire, per ragioni di opportunità, la partecipazione o meno dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali in organi consultivi, abilitati ad esprimere pareri su norme aventi valore di legge, l'art. 18 L. 477/1973 non è in contrasto con l'art. 39 della Costituzione (5).

Nel provvedimento di nomina dei rappresentanti sindacali in seno ad una Commissione istituita per dare pareri al Governo nella emanazione di leggi delegate, quale la Commissione prevista dall'art. 18 L. n. 477/1973, il Ministro per la pubblica istruzione è tenuto ad indicare in modo congruo e convincente, e non con formula apodittica e generica, i criteri seguiti per la selezione operata fra i rappresentanti delle diverse organizzazioni sindacali (6).

*l'art. 18 l. 477/1973 (organo consultivo abilitato ad esprimere pareri sulle norme delegate concernenti lo stato giuridico del personale della scuola) trova riscontro nella decisione della stessa Sezione 5 novembre 1974 n. 347 (in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 1494) a proposito della nomina di un diverso organo collegiale (Comitato di esperti previsto dall'art. 3 l. 6 dicembre 1971 n. 1074), per la determinazione dei piani di studio, nonché dei principi e dei criteri generali dei corsi abilitanti per l'insegnamento.*

*In tale decisione è stata ritenuta illegittima la generica « considerazione della maggiore effettiva rappresentatività » (cfr. anche, in termini, Sez. VI, 19 giugno 1973 n. 282 in *Il Consiglio di Stato*, 1973, I, 1126).*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 8 novembre 1974, n. 351 - Pres. Daniele - Est. Varino - Arminio (avv. ti Matarazzo e Viola) c. Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Sernicola).

Legge e regolamento - Annullamento giurisdizionale di norma regolamentare - Limiti alla efficacia - Provvedimenti emessi in applicazione della norma - Obbligo di annullamento d'ufficio - Non sussiste.

Atto amministrativo - Annullamento d'ufficio - Potere discrezionale dell'Amministrazione - Legittimità del rifiuto di annullamento.

Ferma restando l'efficacia ex tunc ed erga omnes dell'annullamento giurisdizionale di una norma regolamentare, esso tuttavia non incide sui provvedimenti divenuti inoppugnabili, emessi in applicazione della norma annullata; quest'ultima non può essere applicata nella fattispecie che era prima destinata a regolare, anche se tale conseguenza non comporta l'obbligo per l'Amministrazione di annullare d'ufficio gli atti già adottati in applicazione della norma regolamentare riconosciuta illegittima, e non impugnati (1).

In ordine alle situazioni giuridiche già definite, non sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione di rivalutarle a domanda dell'interessato; pertanto del tutto legittimamente l'Amministrazione rifiuta l'uso dei propri poteri discrezionali per annullare o modificare un suo precedente provvedimento ormai inoppugnabile (2).

(1) Sugli effetti dell'annullamento giurisdizionale di una norma regolamentare cfr. Sez. VI, 23 novembre 1971, n. 940, in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 2297; Sez. V, 15 dicembre 1970 n. 1154, *ivi*, 1970, I, 2284; Sez. VI, 27 ottobre 1970, n. 695, *ivi*, 1970, I, 1777.

(2) Sulla legittimità del diniego di riesame di situazioni giuridiche già definite cfr. Sez. IV, 14 aprile 1970 n. 266, in *Il Consiglio di Stato* 1970, I, 580; Sez. IV, 5 novembre 1969 n. 682, *ivi*, 1969, I, 2040.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 22 novembre 1974, n. 380 - Pres. Daniele - Est. Agresti - Fera (avv. Troccoli) c. Ente autonomo acquadotto pugliese (avv. Guarino).

Competenza e giurisdizione - Tribunali Amministrativi Regionali - Natura dell'Ente autonomo acquadotto pugliese: ente ultraregionale - Atti dell'Ente impugnati prima del 1° aprile 1974 - Competenza immediata del T.A.R. - Non sussiste.

Competenza e giurisdizione - Nozione di giudice naturale - Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto dell'art. 38 l. 1034/1971 con l'art. 25 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata.

Competenza e giurisdizione - Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto tra l'art. 38 l. 1034/1971 e gli artt. 103 e 125 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata.

Competenza e giurisdizione - Contrasto della norma che prevede un unico grado con l'art. 24 della Costituzione - Non sussiste.

Competenza e giurisdizione - Regime transitorio dei T.A.R. - Contrasto tra l'art. 38 l. 1034/1071 e l'art. 3 della Costituzione - Eccezione manifestamente infondata.

Giustizia amministrativa - Termine per l'impugnazione - Pretese patrimoniali di dipendenti di Enti pubblici - Trattamento di quiescenza - Decorrenza della prescrizione dal giorno di cessazione del rapporto - Irrelevanza della data del decreto di liquidazione.

Giustizia amministrativa - Termine per l'impugnazione - Trattamento di quiescenza - Autonomia delle pretese - Effetti in ordine alla prescrizione.

Impiego pubblico - Indennità di licenziamento - Prescrizione decennale stabilita per i dipendenti statali - Inapplicabilità ai dipendenti di Enti pubblici.

Giustizia amministrativa - Termine per l'impugnazione - Decorrenza del termine di prescrizione dalla omessa pronuncia del giudice.

Pensione - Riscatto anni universitari - Effetti - Esclusione dell'aumento di anzianità dall'inizio della carriera - Esclusione di effetto retroattivo.

Deve essere ritenuto Ente ultraregionale l'Ente autonomo acquedotto pugliese considerato che esso, ai sensi della L. 28 maggio 1942 n. 664, è destinato ad operare nell'ambito di due regioni, le Puglie e la Lucania, nelle quali per l'appunto sono localizzate le sue sorgenti. Pertanto sulla controversia relativa ad un ricorso in tema di pubblico impiego notificato da un dipendente dell'Ente prima del decorso dei tre mesi dall'insediamento dei T.A.R. è competente, ai sensi dell'art. 2 lett. b) n. 1 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034, il Consiglio di Stato (1).

Il giudice naturale, secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale, è il giudice precostituito in base alla legge e non stabilito in vista di una determinata controversia a posteriori. Sotto tale profilo è infondata la censura di incostituzionalità, sollevata per viola-

(1-10) Sulla prima massima, di indubbia esattezza, cfr. Sez. IV 23 aprile 1974 n. 315 (in questa *Rassegna*, 1974, I, 1428); Ad. Pl. 12 luglio 1974 n. 7 (*ivi*, 1974, I, 1433); Ad. Pl. 14 aprile 1972 n. 5 (in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 537).

La manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 38 l. 1034/1971 in relazione agli artt. 3, 24, 103, 113 e 125 della Costituzione è stata già rilevata dalla Sez. V in alcune decisioni del 1972 (cfr. Sez. V 26 maggio 1972 n. 409 in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 1015; 14 novembre 1972 n. 876, *ivi*, 1972, I, 2032; 5 dicembre 1972, n. 1018, *ivi*, 1972, I, 2178).

Il concetto di giudice naturale come giudice precostituito per legge, di giudice, cioè istituito sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non già in vista di determinate controversie è stato più volte ribadito

zione del principio del giudice naturale di cui all'art. 25 della Costituzione, nei confronti di una norma che istituisca un giudice speciale, quale è la norma di cui all'art. 38 L. 6 dicembre 1971 n. 1034 (2).

L'art. 38 L. 1034/1971 non è in contrasto con gli artt. 103 e 125 della Costituzione, poiché detti articoli della Carta costituzionale non definiscono le rispettive sfere di competenza del Consiglio di Stato e dei T.A.R.; è quindi compito del legislatore ordinario stabilire dette competenze in materia di interessi legittimi e di giurisdizione esclusiva (3).

La norma che prevede un solo grado di giurisdizione non è per ciò solo in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, posto che la difesa delle situazioni soggettive del cittadino non trova garanzia nella doppia istanza, ma nella possibilità di prospettare al giudice le istanze (4).

L'art. 38 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 non è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché esso, al solo fine di disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, si limita a stabilire la competenza immediata dei T.A.R. per gli atti già di competenza delle soppresse G.P.A. e per gli atti degli enti autarchici territoriali e la competenza dei T.A.R. differita a tre mesi dal loro insediamento per gli altri atti ed in specie per gli atti delle Autorità statali e degli enti ultraregionali nei quali è meno immediato il collegamento con gli interessi locali (5).

Le pretese patrimoniali collegate al rapporto di impiego pubblico debbono essere fatte valere entro i termini di prescrizione in base alle norme del diritto civile; del tutto irrilevanti al riguardo sono i provvedimenti di liquidazione e la loro conoscenza da parte dell'interessato, posto che il dies a quo del termine di prescrizione dell'azione del ricorrente, diretta ad ottenere il trattamento di quiescenza, va fissato alla data della sua definitiva cessazione dal rapporto (6).

dalla Corte Costituzionale (cfr. da ultimo Corte Cost. 19 dicembre 1968 n. 128 in *Foro It.* 1969, I, 274).

Quanto, infine, agli atti di liquidazione del trattamento di previdenza e quiescenza, predisposti da un ente pubblico, i quali non rivestono natura costitutiva o modificativa dei diritti patrimoniali dei dipendenti dell'ente, ma costituiscono soltanto atto paritetico, meramente ricognitivo di diritti patrimoniali già costituiti, cfr. Sez. VI 26 ottobre 1971 n. 770 e n. 796 (in *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 1927 e 1961); in considerazione della predetta natura, non sussiste alcun onere di loro impugnazione diretta ai fini della tutela giurisdizionale invocata dal dipendente del diritto preteso, poiché nessuna influenza possono avere tali atti in ordine alla preesistenza del diritto e all'obbligo correlativo dell'Amministrazione che si affermi non adempiuto.

Sulla prescrizione delle rate di stipendio, assegni e pensioni dovuti dallo Stato cfr. Sez. IV 20 febbraio 1973 n. 129 (in questa *Rassegna* 1973, I, 545 con nota di commento e richiami di dottrina).

Le pretese fatte valere in ordine al trattamento di quiescenza del pubblico dipendente non possono essere considerate in modo unitario, ma vanno considerate distintamente, con la conseguenza che la domanda relativa a talune di esse non produrrà effetto interruttivo della prescrizione nei riguardi delle altre (7).

La prescrizione decennale stabilita dal R.D.L. 19 gennaio 1939 n. 285 trova applicazione solo per i dipendenti statali e non è estensibile ad altre categorie di dipendenti pubblici; ciò in quanto essa costituisce deroga espressa alla disposizione generale di cui all'art. 2948 n. 4 c.c. (8).

Nella ipotesi di omessa pronuncia da parte del giudice amministrativo su domande formulate nel ricorso, deve ritenersi attribuita al ricorrente la possibilità di far valere nuovamente le sue pretese nei termini di prescrizione, dopo la pubblicazione della decisione (9).

Poiché il provvedimento di riconoscimento di periodi o servizi progressivi comporta solo dalla data della emanazione gli effetti dell'aumento dell'anzianità (e conseguentemente tutti gli atti relativi al trattamento di quiescenza, successivamente emanati, dovranno tener conto dell'aumento di anzianità derivante dal riscatto o riconoscimento), l'istituto del riscatto o riconoscimento dei servizi prestati da un pubblico dipendente non determina l'aumento di anzianità dall'inizio della carriera; pertanto il provvedimento di riconoscimento degli anni di studio universitari non ha effetto retroattivo dalla data di inizio della carriera e non comporta, di conseguenza, aumento di anzianità del dipendente per ogni possibile effetto sul trattamento di fine rapporto (10).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 20 dicembre 1974, n. 422 - Pres. Daniele - Est. Varino - Compagnia armatoriale italiana (avv. Sorrentino e Gucciardi) c. Ministero marina mercantile (avv. Stato Freni), Provveditorato al porto di Venezia (avv. Cervati) e Compagnia lavoratori al porto di Venezia (n.c.).

Competenza e giurisdizione - Proponibilità del regolamento di giurisdizione - Limiti - Effetti - Necessità della sospensione automatica del processo di merito - Sussiste.

Porti - Porto di Venezia - Competenza per la emanazione di provvedimenti tariffari e in materia di lavoro portuale - Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo del Provveditorato al porto - Competenza in materia di provvedimenti riservati in via generale al Direttore marittimo - Sussiste.

Atto amministrativo - Atto definitivo - Provvedimenti degli organi istituzionali del Provveditorato al porto di Venezia.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Circolari - Impugnazione autonoma - Non sussiste - Impugnazione unitamente ai provvedimenti applicativi - Sussiste.

Atto amministrativo - Parere di organo collegiale consultivo - Necessità del giudizio finale con la dichiarazione di voto.

Atto amministrativo - Sanatoria di atto illegittimo impugnato nel termine di legge - Non sussiste.

Fino alla pubblicazione della pronuncia sul merito da parte del giudice investito della causa è sempre proponibile il ricorso per regolamento di giurisdizione, la cui effettiva proposizione comporta l'obbligo per il giudice innanzi al quale pende la causa di sospendere il procedimento ex art. 367 c.p.c.; indipendentemente dalla emanazione di detto provvedimento di sospensione, quest'ultima si verifica di diritto con la conseguente privazione in capo al giudice del potere di conoscere della causa prima della decisione delle Sezioni Unite della Cassazione sul punto giurisdizionale (1).

(1) Ricorso per regolamento di giurisdizione e sospensione del giudizio.

Nella decisione che si annota la Sezione VI ha confermato quello che a ragione può considerarsi un insegnamento da tempo consolidato della Suprema Corte di Cassazione (cfr. in termini Cass. SS.UU. 20 dicembre 1972 n. 3672 in *Foro It.* 1973, I, 34 con nota di Andrioli).

In considerazione della operatività *ipso iure*, e quindi automatica, della sospensione (cfr. anche Cass. 12 dicembre 1967 n. 2923 in *Giust. Civ. Mass.* 1967, 1522), al Giudice resta preclusa ogni ulteriore attività di natura giurisdizionale (ivi compresa, ad esempio, la semplice adozione di un provvedimento di riunione) fino alla decisione della Corte regolatrice; ne conseguirà che il provvedimento in ipotesi adottato non sarà semplicemente viziato per violazione di legge, ma sarà radicalmente inficiato dal difetto di potere giurisdizionale e sarà perciò annullabile in Cassazione.

Un breve approfondimento merita, sotto il profilo che interessa, il procedimento di esecuzione.

Anche per detto procedimento la Suprema Corte ha avuto modo più volte di ribadire che ben può in esso sorgere un conflitto tra il potere giurisdizionale ed il potere amministrativo, tutte le volte che sussistono i requisiti che legittimano l'intervento della Pubblica Amministrazione a salvaguardia dei poteri attribuiti dalla legge alla sua sfera discrezionale (cfr. Cass. SS.UU. 30 settembre 1968 n. 3029 in *Foro It.* 1969, I, 962).

Del resto la giurisprudenza ha costantemente dato la massima estensione alla proponibilità del regolamento di giurisdizione.

Il Consiglio di amministrazione e il Comitato esecutivo del Provveditorato al porto di Venezia sono competenti — ai sensi degli artt. 2 (come modificato dall'art. 1 L. 12 agosto 1957 n. 797) e 12 R.D.L. 14 marzo 1929 n. 1342 — alla emanazione dei provvedimenti riservati in via generale al Direttore marittimo dall'art. 208 del regolamento per l'esecuzione del codice di navigazione marittima, per quanto riguarda il porto di Venezia, ivi compresi i provvedimenti tariffari e normativi in materia di lavoro portuale.

I provvedimenti degli organi istituzionali del Provveditorato al porto di Venezia sono atti definitivi, e ciò in quanto il Provveditorato è persona giuridica di diritto pubblico; inoltre mancano norme specifiche che ne prevedano l'impugnazione in via gerarchica.

Esso è stato così ritenuto ammissibile nel caso di sequestro e in genere nei procedimenti cautelari innominati ex art. 700 c.p.c. (cfr. Cass. 28 febbraio 1964 n. 437 in *Foro It.* 1964, I, 881; Cass. 9 marzo 1964 n. 506 in questa *Rassegna* 1964, I, 468) e in fase di procedura per la dichiarazione di fallimento (cfr. decreto Trib. Milano 14 luglio 1964 in *Giust. Civ.* 1964, I, 1659 e in questa *Rassegna* 1965, I, 294; Cass. 13 marzo 1965 n. 425, *ivi* 1965, I, 293), procedura quest'ultima il cui carattere di processo esecutivo vero e proprio costituisce ormai da tempo *communis opinio* della più autorevole dottrina e non solo italiana.

La sospensione deve così trovare applicazione anche quando il difetto di giurisdizione, a causa dei poteri attribuiti dall'ordinamento alla Pubblica Amministrazione, venga lamentato in relazione ad una procedura di esecuzione.

A superare definitivamente ogni dubbio sotto il profilo esaminato soccorre la stessa Corte di Cassazione nella motivazione della citata decisione 3029/1968, laddove chiarisce esaurientemente che la possibilità di sollevare una questione di giurisdizione va estesa a qualsiasi procedimento, anche individuale, poichè la fase esecutiva rientra nella giurisdizione del Giudice Ordinario: «...il procedimento di esecuzione è procedimento giurisdizionale, tendente alla definitiva e completa attuazione della volontà della legge, alla attribuzione concreta del bene della vita richiesto al soggetto che è risultato, secondo il processo di cognizione, averne diritto. Perciò anche nella fase esecutiva può sorgere dubbio o discussione intorno alla giurisdizione del giudice ordinario e quindi può sorgere la opportunità o la necessità che vi sia una pronuncia sulla giurisdizione medesima»; «In particolare, proprio nella fase esecutiva, nella quale, come si è detto, si attua in concreto l'attribuzione del bene della vita giudizialmente richiesto, può sorgere un conflitto tra la potestà giurisdizionale e la potestà amministrativa, può toccarsi profondamente il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione...».

Altro aspetto da non trascurare è la piena autonomia del processo esecutivo rispetto al processo di cognizione dalla cui sorte — anche in relazione ad eventuali e intervenute sentenze che abbiano affermato la giurisdizione — il primo è del tutto staccato e indipendente, con la ulteriore conseguenza che anche qualora fosse riconosciuta la giurisdizione

L'impugnativa delle circolari è ammissibile solo unitamente ai provvedimenti applicativi, in ragione e nei limiti della loro incidenza sul processo di formazione e sul concreto contenuto dei provvedimenti medesimi.

Per la concreta sussistenza del parere di un organo collegiale non basta che questo abbia registrato le opinioni spontaneamente emesse da alcuni suoi membri, ma è necessario che la attività dell'organo si sia espressa in un giudizio finale con la dichiarazione di voto di tutti i suoi membri ed il relativo computo.

Non sussiste ammissibilità di sanatoria di atti illegittimi che siano stati già impugnati nel termine di legge.

dell'A.G.O. nel processo che ha dato luogo alla sentenza passata in giudicato, ben potrà contestarsi la giurisdizione dell'A.G.O. relativamente all'esercizio dei poteri di giurisdizione in base ad una azione esecutiva che su quella sentenza si pretenda fondare: ciò in forza della ontologica diversità dei due processi, l'uno (quello di cognizione), di carattere dichiarativo e decisorio che conduce come naturale risultato ad un *dictum*, l'altro (quello di esecuzione) di carattere realizzatore e trasformatore, che conduce ad un *factum* (cfr. ZAGARI, in nota di commento alla dec. 3029/1968 in questa *Rassegna* 1968, I, 938, con ampi richiami anche di dottrina).

La produzione del regolamento di giurisdizione determina, dunque, nel giudice investito della controversia o della procedura un difetto temporaneo, o meglio una *carezza* temporanea di giurisdizione; ciò all'evidente scopo di impedire che la decisione delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione possa trovare ostacolo o essere comunque frustrata dalle successive attività (ivi compresi eventuali provvedimenti a carattere esecutivo) del giudice *a quo*.

Nè potrebbe seriamente addursi, nella proposizione del regolamento, un attentato alla accelerazione del giudizio, sia esso di cognizione o di esecuzione, chè *di contra proprio* a tale accelerazione, quale effetto primario, tende il regolamento medesimo: giova ricordare a tale proposito che, nei casi in cui manchi la iniziativa di una delle parti, ben può lo stesso Giudice, in qualunque stato e grado del giudizio, rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione ai sensi e per gli effetti dell'art. 37, 1° co. c.p.c.

Quanto, infine alla eccezionale possibilità per il Giudice di una delibazione del regolamento, giustificata dal SATTÀ (cfr. *Commentario al Codice di Procedura Civile*, Vallardi, I, 179) «...perchè altrimenti qualunque ricorso, anche il più *capriccioso*, dovrebbe portare alla sospensione del processo», essa va per l'appunto ritenuta, secondo le stesse evidenti intenzioni del predetto, insigne autore, di applicazione del tutto «eccezionale», limitata cioè al caso in cui effettivamente il ricorso per regolamento possa essere considerato frutto di solo «capriccio» della Amministrazione, circostanza che non risulta essersi mai verificata e che l'esperienza pratica in ordine alla applicazione e utilizzazione dello strumento in questione (anche solo sotto un profilo meramente statistico in tema di accoglimento di siffatti ricorsi) recisamente smentisce.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO - LAZIO - Sez. I, n. 92, 27 novembre 1974 - Pres. Tozzi - Est. Alibrandi - Tomasini (avv. Lavitola) c. Regione Lazio (avv.ti Amata e Perrelli) e Comune di Roma (avv.ti Rago e Carnevale).

Espropriazione per p.u. - Emanazione del provvedimento di p.u. - Competenza regionale - Individuazione dell'organo competente - Criteri.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Nuovi motivi inseriti nelle memorie - Inammissibilità.

Espropriazione per p.u. - Parco pubblico - Criteri interpretativi - Estensione.

Espropriazione per p.u. - Procedure ex tit. II l. 865/1971 - Necessità di piano particolareggiato - Non sussiste.

Espropriazione per p.u. - Contrasto del tit. II l. 865/1971 con gli artt. 41 e 42 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione.

Espropriazione per p.u. - Contrasto del tit. II l. 865/1971 con gli artt. 3 e 97 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione.

Piano regolatore - Artt. 15 e 16 norme tecniche di attuazione del p.r. di Roma - Creazione di impianti sportivi - Piano particolareggiato - Necessità - Limiti.

Piano regolatore - Deliberazione comunale - Osservazioni dei privati - Limiti - Irrilevanza.

Espropriazione per p.u. - Rapporto fra la l. 19 novembre 1968 n. 1187 e la l. 865/1971 - Limiti temporali contenuti nella l. 1187/68.

Espropriazione per p.u. - Contrasto fra l'art. 11 l. 865/1971 e l'art. 117 della Costituzione - Manifesta infondatezza della sollevata eccezione.

Poiché la norma di cui all'art. 25 della L. 22 ottobre 1971 n. 865 non ha altro significato che quello di una attribuzione temporanea di competenza, destinata ad essere sostituita dalle norme del D.P.R. 8/72, solo dalla normazione organizzativa dell'Ente regionale è possibile ricavare e individuare l'organo competente alla emanazione del provvedimento di pubblica utilità dell'opera (1).

(1-8) Sul procedimento espropriativo e sulla dichiarazione di pubblica utilità previsti dalla L. 22 ottobre 1971 n. 865, anche in relazione all'art. 1 ter L. 25 febbraio 1972 n. 13 e al d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8 cfr. Consiglio di Stato, Parere Commissione Speciale 24 giugno 1972 n. 18 (in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 1911); in dottrina cfr. Di CIOMMO, *Il pro-*

Sono inammissibili i nuovi motivi di gravame dedotti nelle memorie, nelle quali è solo possibile illustrare una censura già impostata con il ricorso o con i motivi aggiunti ritualmente proposti (2).

Nella accezione « parco pubblico » contenuta nell'art. 9 della L. 865/1971 vanno compresi non solo i grandi parchi di interesse cittadino, ma anche i parchi di quartiere (3).

L'esperibilità delle procedure di cui al titolo II della L. 865/1971 non è subordinata alla esistenza del piano particolareggiato; in particolare, l'art. 33 della L. 865/1971 ha modificato l'art. 3 della legge 18 aprile 1962 n. 167 ed ha consentito la formazione di piani di zona per l'edilizia economica e popolare anche in un piano regolatore soltanto adottato e trasmesso ai competenti organi per l'approvazione (4).

Il titolo II della L. 865/1971 non contrasta con gli artt. 41 e 42 della Costituzione, essendo fatta salva la riserva legislativa per la imposizione di limiti alla proprietà privata mediante la previsione di elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'amministrazione (5).

Il titolo II della L. 865/1971 non contrasta con gli artt. 3 e 97 della Costituzione poiché: 1) la normativa di cui alla L. 865/1971 è generalmente applicabile a tutte le opere pubbliche, di competenza della Regione o degli enti infraregionali, che rientrino nel contesto urbanistico-edilizio urbano; b) pertanto rispetto ad essa non è ipotizzabile alcuna disparità di trattamento nei confronti dei proprietari espropriandi (6).

Ai sensi degli artt. 15 e 16 del Piano Regolatore di Roma (norme tecniche di attuazione) l'adozione del piano particolareggiato è richiesta solo per la creazione di impianti sportivi in senso proprio e di dimensioni tali da richiedere un apposito ente di gestione.

La deliberazione comunale che in sede di formazione del piano regolatore generale rinvii le osservazioni dei privati alla formazione del piano particolareggiato non può interpretarsi come autoimposizione di un obbligo da parte del Comune (adozione del piano particolareggiato) che non sia più richiesto dalla legge in relazione ad una successiva modificazione del sistema e della relativa normativa (7).

cedimento di espropriazione della legge sulla casa (in questa Rassegna, 1973, II, 137).

Sui rapporti fra piano di zona per l'edilizia economica e popolare e i piani regolatori generali e particolareggiati di esecuzione cfr. Sez. V 12 novembre 1968 n. 1595 (in *Il Consiglio di Stato* 1968, I, 1834) e Sez. IV 12 giugno 1973 n. 646 (*ivi*, 1973, I, 926).

Sulla inammissibilità di nuovi motivi di gravame dedotti nelle memorie cfr. Sez. V 9 febbraio 1971 n. 73 (*ivi*, 1971, I, 238) e Sez. IV 20 febbraio 1973 n. 127 (in questa Rassegna, 1973, I, 540 con richiami di giurisprudenza).

Con la L. 19 novembre 1968 n. 1187 sono stati solo imposti limiti temporali di efficacia alle indicazioni di piano regolatore, circostanza che non esclude (anzi presuppone come ipotesi normale) che le eventuali procedure espropriative vengano a conclusione prima della scadenza di detti limiti.

L'art. 11 della L. 865/1971 non contrasta con l'art. 177 della Costituzione, posto che ogni tipo di attività strumentalmente connessa all'esercizio delle materie di competenza regionale ex art. 117 della Costituzione, e così la competenza in tema di espropriazione per la realizzazione di fini urbanistici e per l'attuazione di lavori pubblici di interesse regionale, rientra nell'ambito dei poteri attribuiti alla Regione dalla Carta costituzionale (8).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 gennaio 1975, n. 252 - Pres. Giannattasio - Est. Lipari - P. M. Secco (conf.) - Soc. Fornaci di Staziano c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi).

Imposta di ricchezza mobile - Accertamento - Soggetti tassabili in base a bilancio - Accertamento sintetico - Incompleta dichiarazione - Bilancio non formalmente regolare.

(T.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 21, 24, 27, 28, 119 e 120; c.c. art. 2431).

Legittimamente l'Amministrazione procede all'accertamento sintetico del reddito di un soggetto tassabile in base a bilancio a norma dell'art. 120 lett. a) del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, quando la dichiarazione presentata non è conforme all'art. 24 primo comma dello stesso t.u., come nel caso che non sia stato affatto compilato il quadro relativo all'imposta di ricchezza mobile, non rilevando che il reddito sia stato dichiarato nel quadro relativo all'imposta sui fabbricati o che alla denuncia sia stato allegato il bilancio, cosa che non dispensa dall'obbligo di compilare regolarmente la dichiarazione. Può altresì l'Amministrazione procedere all'accertamento sintetico quando il bilancio presentato non sia sottoscritto, a norma degli artt. 27 e 28 dal legale rappresentante della società e dal presidente del collegio sindacale ed ancor più quando il bilancio presentato non sia stato ancora approvato a norma dell'art. 2431 c.c. (1).

(*Omissis*). — Il nodo problematico delle questioni all'esame del Collegio sta nel verificare la legittimità del ricorso da parte dell'amministrazione finanziaria al metodo dell'accertamento sintetico di un reddito di ricchezza mobile della società, in principio tassabile in base a bilancio, nel caso di specie. Ne è pienamente consapevole lo stesso contribuente il quale, dopo una breve premessa volta a sottolineare che la impugnazione concerne questo solo profilo, articola le censure in tre motivi per adeguarsi alla triplice linea argomentativa cui la sentenza si affida per giustificare l'accertamento della finanza. La motivazione della sentenza poggiata su una pluralità di *rationes decidendi* comporta che

(1) Decisione di evidente esattezza. Per l'altra ipotesi di integrazione e correzione, in via induttiva, di bilancio formalmente regolare e non del tutto inattendibile v. Cass., 7 novembre 1974, n. 3384, in questa *Rassegna*, 1975, I, 196).

solo la fondatezza di tutti i motivi dedotti potrebbe portare alla cassazione; per converso è sufficiente disattendere uno qualunque dei motivi per respingere il ricorso. Ritiene peraltro il Collegio, anche alla stregua della propria funzione di nomofilachia, di esaminare tutte le censure, per rispettare l'unità della fattispecie.

Secondo il ricorrente questa non sarebbe riconducibile nell'alveo dell'art. 120 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, ricorrendo puntualmente gli estremi dell'art. 119, nonostante la mancata compilazione del quadro B (motivo I). Erroneamente si sarebbe fatto leva sulla omessa sottoscrizione del rendiconto (sostitutivo del bilancio) da parte del Presidente del Collegio sindacale, perché tale sottoscrizione non è prescritta a pena di nullità (motivo II). Infine la Corte, qualificando il documento allegato alla dichiarazione come semplice progetto di bilancio, inidoneo di per sé ad integrare il precetto di legge non avrebbe tenuto presente che l'atto presentato era un « rendiconto » legislativamente equiparato al bilancio (motivo III).

Le riassunte censure non hanno giuridico pregio.

Ai sensi dell'art. 120 del t.u. sulle imposte dirette del 1958 (che si applica *ratione temporis* al caso in esame) sotto la rubrica « Accertamento sintetico dei redditi tassabili in base al bilancio » si prevede l'eccezionale potere della finanza (« in deroga » alle disposizioni dell'articolo precedente il 119) di procedere ad accertamento sintetico, o induttivo (« in base alla situazione economica dell'azienda desunta dagli elementi e dati comunque raccolti ») in tre specificati casi fra cui quello (lett. a) di presentazione della dichiarazione dei redditi non conforme alle disposizioni degli artt. 24 comma primo, 27 e 28 comma primo, lett. a). Ed a sua volta l'art. 24 (sotto la rubrica « contenuto della dichiarazione ») stabilisce al primo comma che « la dichiarazione deve specificare gli elementi attivi e passivi necessari, secondo le norme concernenti le singole imposte, per la determinazione dei valori imponibili dei redditi e dei patrimoni posseduti dal soggetto, nel periodo di imposta al quale la dichiarazione stessa si riferisce ».

È pacifico in causa che nel redigere la dichiarazione annuale dei redditi, del patrimonio e delle obbligazioni delle società ed enti tassabili in base a bilancio agli effetti delle imposte dirette, per il 1959, la società Fornaci di Stazzano non compilò il quadro B relativo ai redditi di ricchezza mobile di categoria B, indicando nel quadro C, riguardante i redditi dei fabbricati, la somma di L. 6 milioni quale affitto della fornace, riportata poi nel quadro E ai fini della determinazione del reddito imponibile.

Ed è ormai fuori discussione che l'affitto della fornace dava luogo ad un reddito che avrebbe dovuto essere dichiarato dal contribuente per essere assoggettato ad imposta di R.M. di categoria B.

Dalla convergenza dei dati normativi e di quelli di fatto secondo l'Avvocatura dello Stato discenderebbe l'applicabilità dell'art. 120 lett. a) legittimante l'accertamento sintetico del reddito del soggetto tassabile in base a bilancio, poiché la mancata compilazione del quadro costituisce un *quid pluris* rispetto alla dichiarazione non regolare cui si riferisce l'art. 24 comma primo del t.u., richiedendo non già la indicazione di una somma purchessia, ma la specificazione degli elementi attivi e passivi necessari per dare contezza della consistenza del reddito.

La tesi è stata rettamente accolta sia dal Tribunale che dalla Corte d'Appello. Ed invero è certa la sussistenza del reddito mobiliare che non risulta denunciato, sicché sulla base della dichiarazione l'amministrazione non è stata posta in grado di operare alcun prelievo tributario.

Né vale obiettare che il reddito era stato indicato nel quadro relativo all'imposta fabbricati, giacché l'omissione che viene in considerazione riguarda l'imposta di ricchezza mobile e non quella, del tutto autonoma, relativa ai fabbricati. Neppure giova fare richiamo al bilancio, in quanto la prescrizione dell'allegazione del bilancio coesiste normativamente con quella della regolare compilazione della denuncia. Questo è appunto il senso del richiamo operato all'art. 24 comma primo del t.u. La finanza può procedere all'accertamento sintetico anche quando il bilancio allegato sia perfettamente regolare se i dati rilevanti emergenti dal bilancio medesimo non sono stati riportati nel modulo, omettendosi addirittura la compilazione di un quadro.

La tecnica del riscontro fra i dati numerici di quantificazione dei redditi contenuti nella dichiarazione e quelli emergenti « dalle risultanze del bilancio e del conto profitti e perdite o dal rendiconto » cui si informa la disciplina dell'art. 119 del testo unico presuppone appunto la duplicità dei termini da raffrontare, e quindi l'esistenza di una regolare dichiarazione in cui siano riportate le cifre da comparare con quelle contenute nel bilancio. Se questa possibilità non sussiste perché i redditi non sono stati indicati nell'apposito quadro della dichiarazione si esorbita dal campo dell'accertamento analitico, e può ricorrersi all'accertamento sintetico ex art. 120 lett. a) t.u. poiché il contenuto della dichiarazione non ha rispettato il precetto dell'art. 24.

Non va perciò seguita la difesa della società nello sforzo di ricondurre l'omessa compilazione del quadro B alla fattispecie normativa dell'art. 119, con conseguente mera possibilità per la finanza di integrazione o correzione delle impostazioni di bilancio mancanti od inesatte, giacché tale articolo presuppone una dichiarazione formalmente regolare, perché effettuata in conformità alle disposizioni dell'art. 24 comma primo t.u., e riguarda una fase ulteriore alla constatazione di tale regolarità formale, attinente all'esame del merito di quanto dichiarato in rispondenza ai dati del bilancio, mediante il riscontro del documento

allegato alla dichiarazione, in cui possono essere state omesse determinate entrate.

Ai sensi dell'art. 120 lett. a) per operare l'accertamento sintetico non si deve scendere al merito della attendibilità e completezza del bilancio allegato alla dichiarazione (regolare) della società, ma l'indagine va circoscritta all'esame esclusivo della dichiarazione, prescindendo dal bilancio allegato, per verificarne la regolarità, che è certamente da escludere se sia stata omessa ogni indicazione numerica circa un reddito certo nell'an.

In altre parole, e per concludere sul punto, il bilancio, quale documento contabile che contiene l'esposizione di una certa situazione finanziaria, può costituire la base del controllo della dichiarazione, ma non può sostituirla, sicché l'omessa dichiarazione dei redditi della società soggetta a R.M. di categoria B, giustifica di per sé sola l'accertamento sintetico dei redditi medesimi, a prescindere dalle poste dell'allegato bilancio.

Ma nel caso in esame tale accertamento sintetico era fondato non solo sul richiamo operato all'art. 24 comma primo del testo unico, ma anche sulla duplice violazione dell'art. 28 lett. a) secondo cui i soggetti tassabili in base al bilancio devono allegare alla dichiarazione copia del bilancio e del conto profitti e perdite, ovvero copia del rendiconto sottoscritta dalle persone indicate nell'art. 27 e cioè dal legale rappresentante e dal Presidente del Collegio dei Sindaci (ove un siffatto collegio figuri tra gli organi sociali, come è prescritto per le società per azioni).

È stato accertato, invece, che il documento allegato alla dichiarazione, e che dovrebbe tener luogo di bilancio, non risulta sottoscritto dal presidente del collegio sindacale.

Il raccordo fra art. 120 lett. a) ed artt. 27 e 28 lett. a) è, in verità, assai lineare: può procedersi ad accertamento sintetico quando la dichiarazione non rispetta le norme dei richiamati articoli, quando cioè essa non è stata sottoscritta dai soggetti indicati nell'art. 27 e quando alla dichiarazione non sia stata unita la copia del bilancio e del conto profitti e perdite, ovvero copia del rendiconto sottoscritta dai medesimi soggetti.

E non giova alla ricorrente far leva sull'inciso « a pena di nullità » che sanziona nel primo comma dell'art. 27 l'omessa sottoscrizione della dichiarazione da parte del legale rappresentante dell'ente, ma non è più ripetuta nel secondo e nemmeno nel terzo comma del medesimo articolo, che qui viene in considerazione, riguardando il collegio sindacale.

L'argomentazione, a parte la sua intrinseca fondatezza, non è pertinente nella prospettiva da cui muove la sentenza denunciata.

Non si tratta, infatti, di qualificare come nulla la dichiarazione dei redditi per trarne una qualche conseguenza giuridica, ma di partire dalla

constatazione che una dichiarazione, seppure irregolare vi è stata, per determinare il regime dell'accertamento e giustificare il ricorso al metodo analitico. E su questa direttrice è un fuor d'opera attardarsi a stabilire se la mancata sottoscrizione del bilancio allegato sia richiesta a pena di nullità, essendo decisivo rilevare che, per inequivoco dettato di legge, tale omissione consente alla P.A. di operare l'accertamento in via induttiva ex art. 120 t.u.

Ma più radicalmente l'art. 28 lett. a) risulta violato perché il documento allegato alla dichiarazione, e privo della sottoscrizione del Presidente del Collegio dei Sindaci, non era una copia di bilancio, ma un semplice progetto in quanto alla data della presentazione della dichiarazione esso non era stato approvato dalla assemblea dei soci. Ora è noto che dal punto di vista civilistico il bilancio formato dagli amministrativi è un progetto che il Collegio sindacale rivede e corregge (art. 2431 comma secondo c.c.) e che solo a seguito dell'approvazione della assemblea si presenta quale bilancio in senso tecnico, prendendo esistenza giuridica, ed esplicando i suoi effetti.

Prima dell'approvazione, dunque, così come non vi è ancora bilancio in senso civilistico, non esiste nemmeno l'atto cui si riferisce l'art. 28 lett. a) del testo unico. Ed infatti l'art. 21 del medesimo testo unico, a proposito del termine per la presentazione della dichiarazione stabilisce, al secondo comma, che i soggetti tassabili in base a bilancio debbono effettuare la dichiarazione entro un mese dall'« approvazione » del bilancio, o del rendiconto, e in caso di mancata approvazione nel termine di legge, o nel termine statutario, consente che la dichiarazione venga presentata entro un mese dalla scadenza del termine stesso (con l'ovvia conseguenza che, in mancanza di bilancio approvato si può procedere ad accertamento sintetico).

La motivazione della sentenza in proposito è pienamente appagante e la società ricorrente nemmeno ne tenta una confutazione diretta, ma pretende di censurare i giudici di secondo grado per non avere considerato che il documento allegato alla dichiarazione, pur non essendo un bilancio « approvato » era un rendiconto, espressamente contemplato in via alternativa nell'art. 28 lett. a) e quindi suscettibile di integrarne il precetto.

A parte l'assoluta novità della deduzione si tratta di escogitazione puramente nominalistica.

Il rendiconto è un *quid pluris* rispetto al bilancio consuntivo (con l'annesso conto dei profitti e delle perdite) il quale di norma non consente di cogliere se non i tratti fondamentali, esclusi i profili marginali e più analitici, della gestione sociale, mentre il rendiconto dovrebbe comportare una più completa ed approfondita disamina. Si spiega quindi l'equivalenza normativa fra i due documenti, la cui efficacia giuridica

resta però sempre ancorata all'approvazione dell'assemblea (operando le stesse ragioni svolte per escludere che un progetto di bilancio sia equiparabile al bilancio in senso tecnico). Ed è certo che il documento in esame, a prescindere dalla sua ascrizione al novero dei bilanci ovvero dei rendiconti, non è stato approvato, ed è restato al livello del mero progetto. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. Un., 25 gennaio 1975 n. 287 - Pres. Stella Richter - Est. Mirabelli - P. M. Di Maio (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Tomasicchio) c. ENEL (avv. Cogliati Dezza).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Rapporti tra giudizio innanzi alle commissioni e azione ordinaria - Termine per la notifica della decisione della Commissione Centrale - È preclusivo per l'azione in sede ordinaria dell'Amministrazione Finanziaria.

(L. 8 giugno 1936, n. 1231, art. 34).

Il termine di tre mesi stabilito nell'art. 34 della legge 8 giugno 1936 n. 1231 per la notifica della decisione della Commissione Centrale in materia di imposte dirette, è applicabile anche per le imposte indirette. Conseguentemente l'amministrazione decade dal diritto di proporre la azione ordinaria ove non abbia provveduto a notificare la decisione nel detto termine (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo del ricorso l'Amministrazione ricorrente denuncia falsa applicazione dell'art. 34 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, e difetto di motivazione, a sensi dell'art. 360, nn. 3 e 5, cod. proc. civ.

L'Amministrazione sostiene, infatti, che la norma suddetta è propria della disciplina delle imposte dirette e non è applicabile alle imposte indirette, sì che erroneamente la Corte d'Appello ne avrebbe fatta applli-

(1) Viene confermata la posizione assunta con la sent. 7 aprile 1972, n. 1041 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 193, con nota di M. SALTINI). Bisogna ormai prendere atto di questa affermazione, che pur lascia perplessi. Resta fermo tuttavia che l'osservanza del termine dell'art. 34 della legge 8 giugno 1936, n. 1231 non condiziona il ricorso per Cassazione ex art. 111 Cost. e che il diverso termine di 60 giorni stabilito per la notifica delle decisioni delle Commissioni distrettuali e provinciali (art. 35 e 41 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516) è valevole solo nell'ambito del contenzioso tributario e non condiziona quindi né l'autonoma azione in sede ordinaria, né il ricorso al tribunale per difetto di calcolo o errore di apprezzamento né il ricorso per Cassazione.

cazione nel caso in esame che concerne opposizione ad ingiunzione per imposta suppletiva di registro.

La tesi sostenuta dall'Amministrazione ricorrente è stata respinta dalla Sezione I di questa Corte, con sentenza 7 aprile 1972, n. 1041. Nella motivazione di tale pronuncia è stato dato atto che, benché la questione dell'applicabilità della decadenza prevista dall'articolo suddetto all'ipotesi di notifica tardiva di decisione della Commissione Centrale in materia di imposte indirette non risultasse specificamente sottoposta fino allora all'esame di questa Corte, tuttavia in precedenti pronunce, concernenti questioni collaterali, si rinvenivano prospettazioni divergenti.

L'Amministrazione ricorrente, nel chiedere che la questione venga riesaminata, oppone alla soluzione adottata da questa Corte tre ordini di argomentazioni.

In primo luogo sostiene che l'estensione non troverebbe giustificazione nella disposizione contenuta nell'art. 31 del d.l. 7 agosto 1936, numero 1639, secondo cui sono estese alle controversie riguardanti le imposte di trasferimento di beni tutte le altre norme relative al procedimento davanti le commissioni delle imposte dirette, in quanto l'art. 34, di cui si tratta, imponendo la decadenza dall'azione giudiziaria per tardività della notificazione della decisione della Commissione Centrale, concerne una situazione che non riguarda il procedimento davanti le Commissioni, ma è fuori di questo.

In secondo luogo l'Amministrazione assume che, qualora si dovesse ritenere ammissibile l'estensione in base al citato art. 31, il combinato disposto dalle due norme dovrebbe ritenersi abrogato in forza dell'ultimo comma dello stesso art. 31, che prevede l'abrogazione di ogni norma incompatibile con la disciplina posta nello stesso testo legislativo; ad avviso dell'Amministrazione, cioè, poiché in esecuzione dell'art. 45 dello stesso decreto, è stato emanato, con successivo r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, il regolamento di attuazione contenente le norme procedurali, ed in questo, mentre è prevista la decadenza per omissione di notifica in relazione all'impugnazione delle decisioni delle Commissioni di primo e secondo grado, nulla è stato detto per la proponibilità dell'azione giudiziaria, se ne dovrebbe dedurre che sia rimasto sancito che l'azione giudiziaria è proponibile sol che siano rispettati i termini decorrenti dalla notificazione delle decisioni, quale che sia il tempo decorso tra la decisione e la notificazione della stessa.

In terzo luogo l'Amministrazione ricorrente sostiene che, qualora si opinasse che comunque l'estensione sia giustificata dall'esigenza di assicurare una parità di tutela fra contribuente ed amministrazione finanziaria, impedendo a questa di prolungare a suo piacimento la pendenza della controversia tributaria con il ritardo nella notificazione della decisione, tale esigenza dovrebbe ritenersi già adeguatamente soddisfatta a

seguito della recente sentenza della Corte Costituzionale 21 dicembre 1972, n. 186, che, dichiarando illegittimo l'art. 146 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, nella parte in cui non stabilisce che la notificazione in esso prevista, ai fini della decorrenza del termine di decadenza per ricorrere all'autorità giudiziaria, possa aver luogo anche ad istanza del contribuente, ha procurato al contribuente il mezzo per porre riparo agli effetti eventualmente pregiudizievoli del ritardo dell'Amministrazione nel compimento della notificazione.

Non sembra, però, a queste Sezioni Unite che i rilievi esposti dall'Amministrazione ricorrente siano sufficienti a contestare l'esattezza della soluzione adottata dalla Prima Sezione di questa Corte.

In relazione al primo punto, infatti, queste Sezioni Unite ritengono che meriti conferma l'affermazione contenuta in tale pronuncia, secondo cui la notificazione della decisione della Commissione centrale costituisce il presupposto per la conclusione del procedimento dinanzi la giurisdizione amministrativa, giacché a tale notificazione è subordinata la costituzione del giudicato; ogni disposizione che concerne tale notificazione non può ritenersi, quindi, che regoli un momento esterno e successivo al procedimento dinanzi le commissioni tributarie; ne consegue che anche la norma dell'art. 34, di cui si discute, rientra nell'ambito del rinvio operato dal citato art. 31, quarto comma, del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639.

In relazione al secondo punto queste Sezioni Unite ritengono che nessuna incompatibilità può ravvisarsi tra l'ordinamento procedurale risultante dal citato r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, e dal Regolamento contenuto nel r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, e l'applicabilità dell'art. 34 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, al procedimento ivi disciplinato.

Come, infatti, la stessa Amministrazione ricorrente ha rilevato, nessuna norma è contenuta nei due provvedimenti, che regoli la notificazione della decisione della Commissione Centrale ed il successivo accesso alla giurisdizione ordinaria. Il rinvio alla norma contenuta nell'art. 34, dunque, lungi dal porsi il contrasto con tale ordinamento, ne colma una lacuna e contribuisce a renderlo organico e completo.

In relazione al terzo punto, infine, ad avviso di queste Sezioni Unite la sentenza della Corte Costituzionale, richiamata dall'Amministrazione ricorrente, non ha alcuna incidenza sulla questione concernente l'estensibilità della decadenza sancita dall'art. 34 per le controversie concernenti le imposte dirette alle controversie relative ad imposte indirette.

L'attribuzione al contribuente della facoltà di compiere la notificazione della decisione, al fine di dare inizio alla decorrenza del termine per l'impugnazione, pur attribuendo a questo una migliore tutela, tuttavia non soddisfa totalmente all'esigenza di parità, in quanto nessuna norma prevede un mezzo attraverso il quale lo stesso contribuente venga

a conoscenza della pubblicazione della decisione, senza l'intervento di un'attività dell'Amministrazione.

L'esigenza di parità è, invece, adeguatamente soddisfatta, come ha rilevato la precedente pronuncia di questa Corte, soltanto attraverso la imposizione all'Amministrazione dell'onere previsto dall'art. 34, di cui si tratta, la cui applicabilità ad ogni controversia tributaria non soltanto discende quindi, da una retta applicazione delle norme vigenti, ma è pienamente conforme ai principi della Costituzione.

La soluzione accolta dalla citata sentenza n. 1041 del 1972 deve essere, dunque, pienamente confermata e la sentenza impugnata, che a tale soluzione si è adeguata, non merita, pertanto, alcuna censura. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1975 n. 338 - Pres. Giannattasio - Est. Granata - P. M. Albanese (conf.) - Ente Fiera di Milano (avv. Allorio) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Giorgio Azzariti).

Imposte e tasse in genere - Legittimazione passiva - Diritti erariali sugli spettacoli - Società Italiana Autori ed Editori - Potere di riscossione, accertamento e liquidazione del tributo - Amministrazione Finanziaria - Sono ambedue passivamente legittimati - Inscindibilità di cause - Sussiste.

(L. 2 aprile 1951, n. 226, art. 6; c.p.c. artt. 331 e 334).

La Società Italiana Autori ed Editori, che in forza di convenzione stipulata a norma dell'art. 6 della legge 2 aprile 1951 n. 226, esercita il potere di accertamento, liquidazione e riscossione dei diritti erariali sugli spettacoli, è passivamente legittimata, assieme all'Amministrazione Finanziaria, sulla domanda del contribuente diretta a negare la debenza del tributo; conseguentemente nel giudizio instaurato contro la SIAE e contro la Finanza si crea una situazione di inscindibilità che consente la proposizione dell'impugnazione incidentale tardiva della parte contro la quale non è proposto l'appello principale (1).

(1) Decisione di evidente esattezza. La duplice legittimazione passiva dell'Amministrazione finanziaria e dell'Ente delegato è incontestabile, come pure è incontestabile l'autonomo potere di iniziativa di ambedue i soggetti riguardo alle impugnazioni.

In una situazione per qualche parte analoga è stato ritenuto (Cass. 28 marzo 1973, n. 824, in questa *Rassegna*, 1973, I, 824), che l'Amministrazione

(*Omissis*). — Con il terzo motivo, il cui esame si pone come logicamente e giuridicamente pregiudiziale, l'ente ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 100, 331 e 334 cod. proc. civ., sostenendo che la Corte del merito ha erroneamente respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della SIAE nella controversia circa l'accertamento del debito tributario derivante dall'arrotondamento dell'addizionale sui diritti erariali, dovuti per gli spettacoli, le manifestazioni ed i trattenimenti, previsto dal secondo comma dell'art. 7 della legge 18 febbraio 1963, n. 67, e, del pari erroneamente, ha rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione della stessa SIAE, non ricorrendo, nella specie, nessuna delle ipotesi che, a norma dell'art. 334 cod. proc. civ., consentono all'appellato l'impugnazione incidentale tardiva.

La censura, in quanto non considera la particolare posizione della SIAE nella situazione che veniva in discussione, si dimostra infondata.

Il Ministro delle Finanze, esercitando la facoltà attribuitagli dall'art. 6 della legge 2 aprile 1951, n. 226, ha, con proprio decreto 30 ottobre 1968, di approvazione della convenzione stipulata con la SIAE per il decennio dal 1° gennaio 1968 al 31 dicembre 1977, attribuito — tra l'altro — alla stessa SIAE (come con i decreti di approvazione delle precedenti convenzioni) i poteri di accertamento, di liquidazione e di riscossione dei diritti erariali sugli spettacoli e trattenimenti pubblici ordinari, sportivi e cinematografici (art. 1, lett. *a*) e del diritto addizionale e dell'addizionale ai diritti erariali sui pubblici spettacoli di cui alla legge 18 febbraio 1963, n. 67 (art. 1, lett. *d*), e l'ha resa responsabile verso lo Stato dei diritti e delle imposte suindicate che, per ogni spettacolo ordinario, sportivo e cinematografico, e sulle scommesse dovrebbe incassare (art. 17 della convenzione).

La particolare posizione della SIAE, che è incaricata della mera riscossione del tributo di cui trattasi, ma che è investita anche del po-

finanziaria, chiamata in causa dall'esattoria a norma dell'art. 77 del t.u. 15 maggio 1963, n. 858, ha il potere di impugnare la sentenza che l'esattoria abbia lasciato senza impugnazione; resta a vedere se anche in questo caso, a seguito della impugnazione della Finanza, l'Esattoria possa ancora proporre l'impugnazione ex art. 334; si dovrebbe rispondere affermativamente sia in questo caso che nel caso opposto.

La sentenza ora intervenuta nella successiva parte della motivazione, di cui si omette la pubblicazione, ha riaffermato, e sul punto la discussione può considerarsi chiusa, che l'arrotondamento sull'addizionale ai diritti erariali sugli spettacoli (art. 7 legge 18 febbraio 1963, n. 67) va eseguito sull'importo di ogni manifestazione e non sull'importo di ciascun biglietto (Cass., 14 marzo 1974 n. 692, *ivi*, 1974, I, 695).

tere di procedere all'accertamento ed alla liquidazione di detto tributo ed è responsabile verso lo Stato dei diritti e delle imposte, che dovrebbe incassare in base a distinta ovvero in somma fissa, rende evidente che l'azione di accertamento negativo della debenza del tributo nella misura in cui veniva pretesa e percepita, fatta valere dall'Ente Fiera quale contribuente (il quale del resto non ha dimostrato di dubitarne quando ha promosso il giudizio che ne occupa) aveva per contraddittori non solo l'amministrazione finanziaria, quale titolare del potere d'imposizione e del credito tributario, ma anche l'ente (la SIAE) al quale faceva capo, per effetto del rapporto di concessione, il potere di accertamento e di liquidazione del tributo.

La situazione pregiudizievole della quale l'Ente Fiera tendeva ad ottenere la rimozione, derivava, infatti, non solo dalla pretesa dell'ente creditore d'imposta, ma anche dall'attività di accertamento e liquidazione che l'ente concessionario aveva posto e poneva in essere, esercitando quei poteri che gli erano stati affidati e che esso era tenuto a mandare ad effetto per sottrarsi alla responsabilità gravante a suo carico in forza della stessa concessione.

La situazione delineata è stata, poi, correttamente posta, dalla Corte del merito, a base della pronuncia di rigetto della eccezione di inammissibilità dell'appello tardivamente proposta dall'appellata SIAE.

Com'è stato numerose volte affermato da questa Corte, rientra nell'ipotesi, disciplinata dall'art. 334 cod. proc. civ., di cause nelle quali la parte contro cui sia stata proposta l'impugnazione principale è legittimata, a sua volta, a proporre l'impugnazione incidentale tardiva, ancorché questa sia diretta contro una parte diversa da quella che ha esperito il gravame principale, anche quella di inscindibilità per dipendenza di cause. Ipotesi questa che ricorre quando più cause distinte, riunite in un unico processo, o per la natura delle situazioni giuridiche controverse (dipendenza di ordine sostanziale) o per effetto delle domande rispettivamente proposte dalle parti (dipendenza di ordine formale), debbono restare unite anche in sede di gravame, in quanto la decisione dell'una si estende logicamente e necessariamente all'altra, costituendo il presupposto logico e giuridico imprescindibile, per il carattere di pregiudizialità che le questioni oggetto dell'una hanno rispetto alle questioni trattate nell'altra.

Orbene, non era contestabile che l'accertamento giudiziale chiesto, in ordine alla pretesa tributaria, nei confronti dell'amministrazione finanziaria, pregiudicasse la decisione che ne dipendeva riguardo alla declaratoria, domandata nei confronti della SIAE, in merito ai poteri di accertamento e di liquidazione dell'imposta ad essa affidati. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 febbraio 1975, n. 565 - Pres. La Porta - Est. Payardi - P. M. Secco (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Galleani) c. Soc.p.a. Alfa Farmaceutici (avv. Natoli).

Imposta di registro - Agevolazioni per la case di abitazione non di lusso - Decadenza - Imposta ordinaria - Interessi - Decorrenza.

(L. 2 luglio 1949, n. 408, artt. 14 e 20; l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 1; l. 28 marzo 1972, n. 147).

Nel caso di decadenza dai benefici fiscali previsti dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, gli interessi sulle imposte in misura ordinaria dovute dal contribuente ammesso ai benefici, decorrono dalla data di registrazione dell'atto inizialmente agevolato, o, se questa è anteriore, dal 16 marzo 1961, di entrata in vigore della legge n. 29 del 1961 (1).

(Omissis). — Con due motivi di ricorso unitariamente considerabili, l'Amministrazione delle Finanze dello Stato invoca violazione di legge affermando che, verificatasi la decadenza del beneficio fiscale, l'imposta è dovuta con i relativi interessi moratori a partire dal momento della registrazione dell'atto essendo la decadenza ricollegabile ad un comportamento del contribuente. Del resto, essa afferma, il contribuente, non avendo provveduto a costruire abitazioni entro il termine di legge, ragione appunto per la quale aveva in origine ottenuto i benefici fiscali nella registrazione dell'atto di acquisto del terreno edificabile, ha fatto per sua stessa opera non avverare la condizione cui il beneficio era legato. Il ricorso è fondato.

Oggetto della controversia è l'accertamento della esistenza o meno dell'obbligo di pagamento degli interessi moratori previsti dalle leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962 sulle somme liquidate a titolo di imposta complementare di registro e in accessori e con decorrenza dalla data

(1) Con la presente sentenza la Corte di Cassazione, dopo le precedenti diverse pronuncie 27 luglio 1972, n. 2570 (in questa *Rassegna* 1972, 1, 849) e 14 ottobre 1974, n. 2828 (*ivi*, 1974, 1, 1442) ha riesaminato l'importante problema relativo alla decorrenza degli interessi sulle imposte liquidate in misura ordinaria per decadenza dai benefici fiscali di cui alla l. 2 luglio 1949, n. 408 e, totalmente condividendo le argomentazioni svolte nell'interesse della Amministrazione finanziaria e su cui cfr. la nota di G. ANGELINI ROTA a commento della citata sentenza n. 2570 del 1972, ha affermato che detti interessi decorrono dalla data di registrazione dell'atto inizialmente agevolato e non dal momento successivo in cui si è verificata la decadenza dalla agevolazione.

della registrazione o, se questa anteriore, dal 16 marzo 1961, data di entrata in vigore della legge n. 29 del 1961, in dipendenza della sopravvenuta decadenza dai benefici tributari previsti dalla legge 2 luglio 1949, n. 408. Si tratta in altri termini di stabilire se il contribuente, una volta ottenuti i benefici fiscali di agevolazione alla costruzione di locali di abitazione, sotto il profilo della dichiarazione, inserita nell'atto di acquisto del terreno, di intendere di costruire case non di lusso entro il termine di legge, una volta non attuato il programma denunciato che gli ha fatto fruttare il beneficio fiscale, debba corrispondere insieme alla imposta ordinaria anche gli interessi dalla data della originaria registrazione alla data in cui si rende esigibile la differenza di imposta per la perdita dei benefici, interessi che, impregiudicata la questione giuridica, su un piano economico indubbiamente lo Stato verrebbe a perdere rispetto ad una ipotesi ordinaria.

Il Tribunale, accogliendo l'opposizione, ha risolto in senso negativo il quesito ed ha argomentato che la decadenza cui il contribuente è incorso per la avvenuta rivendita del terreno prima dell'esecuzione delle costruzioni in vista delle quali l'agevolazione fiscale era stata concessa, non integra un'ipotesi di ritardo nelle esazioni del tributo che fosse imputabile al contribuente a norma delle previsioni contenute nelle leggi su riferite. Anche la Corte si è posta in questa scia precisando che dalla detta constatazione non deriva il fondamento della pretesa tributaria azionata dalla amministrazione, perché si presuppone non soltanto la colpa del contribuente, bensì anche che detta colpa concreti una mancanza od insufficienza degli elementi occorrenti alla liquidazione, impeditive cioè della integrale liquidazione del tributo al momento del sorgere del rapporto tributario. Nella espressione della legge « mancanza od insufficienza degli elementi occorrenti alla liquidazione » può farsi rientrare la ipotesi di dichiarazione reticente od infedele, ma non la successiva determinazione del contribuente di non eseguire le costruzioni e di procedere alla rivendita del terreno.

Domina il problema in esame l'art. 3 della legge n. 29 del 1961 autenticamente interpretato dalla legge n. 147 del 1962, per il quale la regola è costituita dalla decorrenza degli interessi sulle somme dovute per tributi indiretti sugli affari di natura complementare dal giorno in cui, per essere sorto il rapporto tributario, era dovuto il tributo principale, sempreché la liquidazione non poté essere integralmente effettuata al momento della liquidazione della imposta principale per mancanza od insufficienza dei necessari elementi dipendente dal fatto imputabile al contribuente. Nella specie, non è controverso che il tributo complementare si è reso esigibile con la avvenuta rivendita del terreno senza una preventiva esecuzione delle costruzioni in vista delle quali i benefici

tributari erano stati accordati all'atto della registrazione del rogito notarile di acquisto del terreno.

Ritiene anzitutto, in via generale, la Corte Suprema che il principio enunciato nelle leggi speciali, corrispondendo ad un principio civilistico generale, debba essere interpretato con ragionevole estensione, e che in questo quadro vi si possa rintracciare il principio della imputabilità degli interessi con la decorrenza dall'atto originario ogni qualvolta la necessità di una integrazione della liquidazione sia conseguenza del generico comportamento responsabile del contribuente. Ciò del resto è confermato dall'art. 20 della legge n. 408 del 1949, il quale, al primo comma, esclude il verificarsi della decadenza dei benefici tributari solo nel caso di forza maggiore da comprovarsi dal contribuente, onde, in ogni altro caso, le due cause determinanti la decadenza vengono presuntivamente imputate allo stesso. Ma più specificamente può ricavarsi dalle varie ipotesi previste dalle due leggi del 1961 e del 1962 il principio secondo cui quando il differimento del pagamento dell'imposta è ricollegabile ad un comportamento del contribuente, gli interessi sono dovuti dal tempo della registrazione, mentre solo quando il differimento è ricollegabile ad un comportamento dell'ufficio gli interessi decorrono dalla richiesta dell'imposta.

Può ancora osservarsi che l'art. 1 della legge n. 29 del 1961 puntualizza che sulle somme « dovute » all'erario per tasse e imposte indirette sugli affari si applicano gli interessi moratori nella misura semestrale del 3% da computarsi per ogni semestre compiuto. Orbene, con riferimento alla questione in esame, non sembra possa negarsi che quando un atto invocante i benefici fiscali viene presentato alla registrazione esistano già imposte ordinarie « dovute » in relazione a quell'atto. Il riconoscimento del diritto ai benefici fiscali in base alla semplice allegazione affermativa del contribuente inserita nell'atto di acquisto, è condizionato alla effettiva realizzazione del proposito. Ma, verificandosi la decadenza dal beneficio per difetto del programma dovuto ad una diversità di propositi liberamente assunta dal contribuente, la esigibilità va rapportata al momento iniziale del ciclo, ossia alla registrazione.

Non si tratta di una sottoposizione a condizione sospensiva degli effetti del negozio con conseguente sospensione anche della tassazione, talché si avrebbe un rinvio del sorgere dell'obbligazione fiscale stessa. Si tratta di una condizione sospensiva della concessione dei benefici fiscali, talché, caduta la condizione, la situazione deve equitativamente riportarsi alla situazione originaria.

Basta del resto pensare alla iniquità della soluzione opposta.

Il beneficio del differimento del pagamento dell'imposta collegato con l'eventualità, nel caso verificatasi, di un mutamento del programma costruttivo, rimarrebbe diversamente, esaminata la situazione « a po-

steriori » assolutamente senza causa, e questa carenza di causa è indubbiamente dovuta al fatto del contribuente. In altri termini, lo Stato perderebbe gli interessi sull'imposta ordinaria, o meglio sulla differenza tra l'imposta liquidata all'origine tenuto conto dei benefici e l'imposta ordinaria, unicamente per una allegazione del contribuente (che tra l'altro vincola lo Stato alla concessione dei benefici *sub condicione*) e ad un suo più o meno capriccioso ma certamente arbitrario comportamento organizzativo nella destinazione dei suoi beni. Ne nascerebbe addirittura una disparità di trattamento tra il soggetto che non ha chiesto alcunché in tema di benefici fiscali e il soggetto che in identica situazione, avendo chiesto i benefici, decide di non valersene e pretende di protrarre unilateralmente nel tempo il pagamento di una imposta o di una parte di essa che il primo soggetto ha pagato subito.

Certamente i termini « colpa », « imputabilità », sono nel caso da adottarsi in termini puramente civilistici e di assunzione della responsabilità conseguente alle proprie scelte negoziali e gestorie.

Del resto, può conclusivamente e integrativamente ancora osservarsi che, nella pendenza della possibilità di adempiere all'obbligo di costruire, sussiste proprio la mancanza di un elemento occorrente alla liquidazione come previsto dalla legge n. 147 del 1962, e se, come è pacifico nella specie, tale mancanza è imputabile al contribuente, è certo che gli interessi sono dovuti con decorrenza dal momento della registrazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 febbraio 1975, n. 572 - Pres. Giannattasio - Est. Boselli - P. M. De Marco (diff.) - Covi (avv. Lorenzoni) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Arnone).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Competenza e giurisdizione - Decisione di commissione provinciale di valutazione - Impugnazione per incompetenza innanzi al Tribunale ex art. 29 terzo comma r.d. 7 agosto 1936 n. 1639 - Inammissibilità.

(R.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 29).

L'impugnazione ex art. 29, terzo comma, del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, della decisione della Commissione provinciale di valutazione è circoscritta alla mancanza o insufficienza di calcolo e al grave ed evidente errore di apprezzamento; non può di conseguenza essere dedotta in questa sede l'incompetenza della commissione di valutazione che abbia deciso una questione di diritto (né può tale incompetenza

essere rilevata di ufficio), essendo tale censura proponibile esclusivamente con il ricorso per Cassazione (1).

(*Omissis*). — Con i primi due motivi del ricorso — che per la loro connessione vanno trattati congiuntamente — Covi Luciana denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 7 ed 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (sulla protezione delle bellezze naturali), dell'art. 16 del r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 (che approva il relativo Regolamento), degli artt. 29 e 30 del d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 (convertito nella legge 7 giugno 1937, n. 1016, sulla riforma degli ordinamenti tributari) e dell'articolo 295 cod. proc. civ., e sostiene che, siccome l'assoggettamento di un bene a vincolo paesaggistico assume rilievo ai fini della sua valutazione (contrariamente a quanto ha ritenuto in argomento la Corte del merito) e siccome lo stabilire la misura della incidenza di un tale vincolo sulla concreta utilizzazione e destinazione del bene che ne è soggetto involge una questione di diritto, di tale questione avrebbe dovuto occuparsi la Sezione di diritto della Commissione provinciale delle imposte; quanto meno, la Sezione valutazioni avrebbe dovuto sospendere il giudizio di estimazione fino alla decisione definitiva della questione giuridica da parte della Sezione di diritto competente.

Eppertanto censura la impugnata sentenza della Corte d'Appello di Trento per non avere rilevato codesti vizi della decisione della Commissione provinciale.

Queste censure sono inammissibili.

Va opportunamente premesso che, sebbene la disposizione di legge (art. 29 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639) di cui si denuncia la violazione sia stata abrogata a decorrere dal 31 dicembre 1973 (art. 46 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, sulla revisione della disciplina del contenzioso tributario), la presente impugnazione (proposta con atto del 19 novembre 1971) riguarda una decisione pronunciata nel vigore della norma medesima (6 agosto 1971).

Orbene, era giurisprudenza costante di questo S.C., nel vigore del citato art. 29 che — come noto — aveva operato una ripartizione delle competenze fra le Commissioni cui erano devolute le controversie in materia di imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza, che la indagine diretta in particolare a stabilire la natura agricola o edifica-

(1) Dopo alcune esitazioni (5 febbraio 1971, n. 290 e 15 maggio 1971, n. 1409, in questa *Rassegna*, 1971, I, 436 e 909) la S.C. ha adottato la soluzione più corretta ora riconfermata in modo definitivo (20 luglio 1971, n. 2364, *ivi*, 1349; 28 maggio 1973, n. 1370, *ivi*, 1973, I, 933).

toria dei terreni compete, in primo grado, alla Commissione distrettuale delle imposte ed, in secondo grado, alla Commissione provinciale (Sezione valutazioni) qualora si fosse risolta in un accertamento di mero fatto, alla cognizione della Commissione provinciale (Sezione di diritto) ed, in secondo grado, alla cognizione della Commissione centrale, qualora avesse implicato la soluzione di questioni di diritto (interpretazione di norme legislative, regolamentari o negoziali che potessero incidere, con la imposizione di limitazioni, vincoli o servitù, sulla concreta utilizzazione del bene).

Ed è pure esatto (e conseguente, del resto, ad una tale ripartizione) che qualora — come nella specie — una questione di diritto si fosse posta come pregiudiziale rispetto ad una questione di valutazione, ciò produceva uno sdoppiamento della competenza fra le due menzionate Sezioni della Commissione provinciale; nel senso che il giudizio di estimazione, portato dinanzi alla Sezione valutazioni, doveva restare sospeso fino a tanto che la questione giuridica non fosse stata risolta in via definitiva dalla Sezione di diritto competente.

Senonché, quand'anche fosse esatto l'assunto della ricorrente — essersi cioè la Commissione provinciale delle imposte di Trento occupata di una questione (quella relativa appunto alla incidenza del vincolo paesaggistico sulla valutazione del terreno caduto in successione) che, per la sua asserita natura giuridica, spettava invece alla competenza della Sezione di diritto — non potrebbe elevarsi a vizio della pronuncia del giudice ordinario di secondo grado (pronuncia contro la quale si dirige l'odierno ricorso ordinario della Covi) il non avere rilevato l'anzidetto *error in procedendo* della Commissione provinciale.

Come altra volta questa stessa Suprema Corte ha avuto occasione di affermare, essendo la decisione della Commissione provinciale divenuta definitiva nell'ambito del processo tributario, l'errore in parola avrebbe dovuto essere dedotto con ricorso immediato a questa Suprema Corte, a sensi dell'art. 111 della Costituzione.

La Covi ha invece preferito adire il giudice ordinario di prima istanza a norma dell'art. 29, terzo comma, del citato decreto n. 1639 del 1936 che stabiliva un tipo tutto particolare di controllo da parte del giudice ordinario sulle decisioni delle Commissioni provinciali: controllo che, anche se considerato e trattato dalla legge e dalla giurisprudenza come un sindacato di legittimità, era tuttavia diretto ad accertare esclusivamente se le decisioni delle predette Commissioni fossero affette da grave ed evidente errore di apprezzamento o da mancanza od insufficienza di calcolo nella determinazione del valore (Cass., 28 maggio 1973, n. 1570).

Ciò premesso, e poiché il presente ricorso, in quanto investe — come detto — la pronuncia del giudice ordinario di secondo grado e non

la pronuncia della Commissione provinciale, non può convertirsi nel ricorso di legittimità di cui all'art. 111 della Costituzione, non è consentito in questa sede discutere se la Commissione provinciale di Trento abbia o meno proceduto al giudizio estimativo senza che fossero state, dall'organo competente, risolte le questioni giuridiche prospettate dalla contribuente. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 febbraio 1975, n. 622 - Pres. Maccarone - Est. Mazzacane - P. M. Cutrupia (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Saltini) c. Moreni.

Imposta di registro - Divisione - Maggiore assegnazione rispetto alla quota - Imposta di trasferimento - E dovuta - Presunzione di trasferimento gratuito tra parenti - Esclusione.

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 48; d.l. 8 marzo 1945, n. 90, art. 5; l. 15 febbraio 1949, n. 33 art. 10).

Nella divisione con assegnazione eccedente sulla quota di diritto (conguaglio) si verifica un trasferimento soggetto alla imposta proporzionale, ma su questo trasferimento, se intervenuto tra parenti entro il terzo grado, non opera la presunzione di liberalità dell'art. 5 del d.l. 8 marzo 1945, n. 90 (1).

(*Omissis*). — L'Amministrazione, con il primo motivo del ricorso, denuncia la violazione dell'art. 48, primo e quarto comma, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, dell'art. 5 del d.l. 8 marzo 1945, n. 90, dell'art. 10 della legge 15 febbraio 1949, n. 33, nonché omessa e contraddittoria la motivazione su un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360, n. 3 e 5, c.p.c. Sostiene:

La Corte del merito non ha considerato che, per l'art. 48 della legge di registro, le assegnazioni effettuate con le divisioni si conside-

(1) Questione nuova sulla cui soluzione sembrano necessarie delle precisazioni. Sembra contraddittorio affermare d'un canto che la presunzione di trasferimento gratuito è riferibile a tutte le trasmissioni di immobili e quindi anche alle divisioni con conguaglio che danno luogo ad un trasferimento, che tale è agli effetti sostanziali e non solo per finzione della norma tributaria, e dall'altro che il trasferimento operato con il conguaglio è privo di autonomia e rimane assorbito nella divisione; se così fosse non vi sarebbe ragione per distinguere l'imposta proporzionale sul conguaglio da quella graduale sulla divisione. È bensì vero che l'ultimo comma dell'art. 48 della legge di registro, introdotto con l'art. 10 della legge 15 febbraio 1949, n. 33, prevede un trattamento di favore per lo scioglimento di comunioni ereditarie di modesto valore fra parenti dell'autore della successione; questa

rano dichiarative solo nei limiti dei diritti che realmente spettano a ciascun dividente mentre sui conguagli è dovuta la tassa di trasferimento con l'ulteriore conseguenza della presunzione di liberalità (articolo 5, d.l.l. 8 marzo 1945, n. 90) se il negozio è stato stipulato fra parenti entro il terzo grado; tale conseguenza è resa più evidente dall'art. 10 della legge n. 33 del 1949 che pone precisi limiti al concetto di conguaglio divisionale, limiti superati nella specie.

Il motivo è infondato.

La tesi della Finanza poggia su di una interpretazione che, superando la lettera e la *ratio* delle disposizioni menzionate, allarga il campo della presunzione di cui all'art. 5 del d.l.l. n. 90/45 fino a comprendervi ogni negozio che importi, comunque, una trasmissione di immobili tra parenti e quindi anche la divisione con conguaglio la cui natura traslativa, anziché dichiarativa, è affermata dall'art. 48 della legge di registro. Invero l'art. 5, primo comma, del d.l.l. n. 90 del 1945 dispone: « Le trasmissioni di immobili a titolo oneroso tra parenti entro il terzo grado si presumono liberalità e come tali sono soggette alla imposta quando la provenienza del prezzo pagato non viene dimostrata in base a titoli aventi data certa ai sensi del codice civile, e sempre che l'imposta di trasferimento a titolo oneroso risulti inferiore a quella stabilita per i trasferimenti a titolo gratuito ».

A sua volta l'art. 48 della legge di registro prevede distintamente le ipotesi di divisioni senza o con conguaglio. Esso stabilisce che le assegnazioni che hanno luogo nella divisione dei beni fra comproprietari non sono considerate traslative della proprietà dei beni rispettivamente assegnati quando ciascun dividente riceve una quota corrispondente ai diritti che realmente gli spettano (primo comma) e sono

norma diretta a conservare la coesione dei piccoli patrimoni familiari prevale su quella dell'art. 5 del d.l. n. 90 del 1945. Ma al di fuori di questa limitatissima previsione non si vede perché non debba operare la presunzione di liberalità. L'ultimo comma dell'art. 48, favorisce comunioni familiari integrali e di piccola consistenza economica; esso è infatti applicabile soltanto alle comunioni che provengono dalla stessa eredità e delle quali siano partecipi esclusivamente ascendenti, discendenti, coniuge e fratelli dell'autore della successione, quando la quota di diritto accertata non superi il valore di quattro milioni; si è quindi fuori della previsione non solo nelle comunioni non ereditarie o che sono formate di più masse, ma anche quando i comproprietari pur parenti fra di loro non siano *tutti* in stretto legame di parentela con l'autore della successione e sempre quando vengono superati i modesti limiti di valore stabiliti. Si tratta quindi di limitazioni eccezionalmente ristrette che giustificano la deroga ai principi che presiedono al tributo di registro ma non consentono generalizzazioni.

Pertanto quando l'ultimo comma dell'art. 48 non sia direttamente applicabile, non si può escludere la presunzione di liberalità nella divisione con conguaglio.

assoggettate all'imposta graduale; che se, invece, vi è conguaglio, è dovuta l'imposta proporzionale di trasferimento su di esso (quarto comma). La norma dispone, infine, sempre quanto alle divisioni con conguaglio, con l'ultimo comma aggiunto dall'art. 10 della legge 15 febbraio 1949, n. 33, che « tuttavia qualora si tratti di divisione che abbia per oggetto beni provenienti da una stessa eredità ed abbia luogo tra ascendenti, in linea retta, coniuge, fratelli dell'autore della successione, è dovuta l'imposta proporzionale dell'uno per cento quando il conguaglio o maggiore assegno anche per mezzo di acollo di debito comune non sia superiore al quarto della quota di diritto e questa non oltrepassi il valore, accertato ai fini tributari, di lire quattro milioni ».

Fermando in primo luogo l'attenzione sul testo dell'art. 5, d.l.l. n. 90/45, occorre precisare che il riferimento al « prezzo pagato », indicativo del contratto di compravendita, può spiegarsi per il sospetto del legislatore rivolto, anzitutto, verso le vendite di immobili tra persone legate da stretti vincoli di parentela, le quali frequentemente mascherano atti di liberalità, ma che esso non può circoscrivere la presunzione, in cui quel sospetto si è tradotto, esclusivamente al contratto predetto, posto che è necessario aver riguardo agli atti che la norma prende in considerazione, e questi sono qualificati come « trasmissioni di immobili », in genere senza specifica limitazione.

Ciò precisato, occorre ora stabilire se anche le trasmissioni di immobili attuate per effetto di divisione dei beni comuni rientrano nella normativa dell'art. 5 citato.

Orbene va anzitutto rilevato, in contrasto con quanto si legge nella sentenza impugnata, che può però essere mantenuta ferma poiché, essendo il *decisum* conforme al diritto, è sufficiente correggerne la motivazione (art. 384, secondo comma, c.p.c.) nel senso appresso indicato — che l'art. 48, quarto comma, legge di registro, solo apparentemente contiene una « finzione » giuridica allorché qualifica traslative le assegnazioni di quote con conguaglio, in quanto il condividente che riceve una porzione di beni superiori a quella che gli sarebbe spettata e paga l'eccedenza, acquista, in effetti, quel supero, per cui il negozio, per tale parte, ha natura traslativa in quanto modifica il rapporto reale preesistente.

La esattezza di tale rilievo, peraltro, non è sufficiente a far rientrare questi particolari trasferimenti di beni (acquisto delle eccedenze con pagamento di conguaglio) nell'ambito della normativa dell'art. 5, d.l.l. n. 90/45. Infatti il trasferimento che si verifica nel negozio divisorio con conguaglio (o maggiori assegni) se concettualmente non differisce dal trapasso che si attua con altri atti giuridici non può tuttavia essere parificato a questi nemmeno ai fini fiscali, poiché esso costituisce una modalità esecutiva del negozio divisorio, nel quale rimane assorbito: lo scopo dei conguagli di evitare l'eccessivo frazionamento dei

beni comuni da dividere — permette di affermare che il trapasso immobiliare che occasionalmente si realizza in seno alla divisione non ha una sua autonoma funzione. Inoltre, come si è visto, il negozio divisorio è stato compiutamente regolato, quanto al trattamento fiscale, del citato art. 48 della legge di registro, per ogni suo aspetto. Ed è significativo che il legislatore aggiungendo, con l'art. 10 della legge 15 febbraio 1949, n. 33 — successiva al d.l.l. n. 90 del 45 — all'art. 48 R.L. l'ultimo comma surriportato, nulla ha innovato in materia. Anzi il menzionato art. 10 mentre prende in considerazione, ai fini della tassazione i conguagli e i maggiori assegni nelle divisioni ereditarie fra parenti prossimi, non solo non fa alcun cenno della presunzione di liberalità ma addirittura stabilisce un più mite trattamento fiscale per i condividenti legati da stretti vincoli di parentela. Da ciò è lecito trarre la conferma che il legislatore ha inteso lasciare fuori dell'ambito della presunzione di liberalità, di cui al preesistente art. 5, d.l.l. n. 90/45, le trasmissioni di immobili che si verificano in seno alle divisioni. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 febbraio 1975, n. 625 - Pres. Icardi - Est. Virgilio - P. M. Minetti (conf.) - Saporetto c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cascino).

Imposta di registro - Usufrutto - Consolidazione - Presupposti - Estinzione dell'usufrutto - Trasferimento della nuda proprietà all'usufruttuario - Sussiste la consolidazione.

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 20).

Poiché l'imposta sulla consolidazione è il residuo dell'imposta dovuta sul trasferimento della piena proprietà, già determinata al momento della costituzione dell'usufrutto e la cui esazione è rimasta sospesa fino alla ricomposizione del diritto di proprietà nella sua pienezza, essa è dovuta in ogni ipotesi di cessazione dell'usufrutto e quindi sia quando l'usufrutto torna al nudo proprietario sia quando la nuda proprietà torna all'usufruttuario (1).

(*Omissis*). — Con unico motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 20, 21 e 93 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e dell'art. 1 della tariffa all. A alla legge di registro, nonché degli articoli 832, 1014, 1350 del codice civile, in relazione all'art. 360

(1) Decisione da condividere pienamente; v. Cass., 7 luglio 1971, n. 2119, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1228. Negli stessi sensi è anche la sent. 18 dicembre 1974, n. 4350 di cui si omette la pubblicazione.

cod. proc. civ., e sostiene che l'art. 1 della citata legge di registro assoggetta al pagamento della tassa le trasmissioni della proprietà, dell'usufrutto, dell'uso o godimento di altro diritto reale, per cui — ove non esista trasmissione di un diritto — non sorge l'obbligo del pagamento della imposta di registro.

In particolare deduce che nella specie l'usufrutto non era stato mai alienato dal ricorrente, e rimase ininterrottamente nel suo patrimonio, e che per tale ragione non poteva applicarsi la tassa di consolidazione, mancando il presupposto dell'uscita del diritto di usufrutto dal patrimonio dell'usufruttuario, e del suo trasferimento al titolare della nuda proprietà.

La censura non è fondata.

Questa Corte Suprema ha avuto occasione di pronunciarsi sullo specifico problema sollevato dal ricorrente con la sentenza del 7 luglio 1971, n. 2119, con la quale è stato affermato il principio secondo cui in caso di riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà, la imposta di consolidazione è dovuta non soltanto nel caso in cui la riunione avviene nella persona del nudo proprietario, ma anche quando avviene nella persona dell'usufruttuario.

Se, invero, ai sensi dell'art. 20 della legge di registro il diritto ad esigere l'imposta di trasferimento sul valore della proprietà piena sorge nel momento in cui si trasferisce la nuda proprietà, e soltanto l'esazione di parte di essa è rimandata ad un momento successivo, e cioè a quello — più o meno vicino — in cui l'usufrutto si riunirà alla proprietà, ne consegue che l'imposta di consolidazione costituisce una parte, « il residuo », di quella dovuta per il trasferimento della proprietà piena, ed è quindi sussistente *ab origine*, anche se condizionata alla cessazione dell'usufrutto. Tale cessazione si verifica in tutti i casi in cui nella stessa persona si riuniscono nuda proprietà ed usufrutto; e ciò avviene sia quando l'usufrutto torna al nudo proprietario, sia quando la nuda proprietà torna all'usufruttuario.

Spiegò la Corte Suprema a sostegno dell'enunciato principio che anche nella suddetta seconda ipotesi (ritorno della nuda proprietà all'usufruttuario) il diritto parziario si estingue per confusione (art. 1014 c.c.) per cui l'usufruttuario non diventa titolare di due distinti diritti che tra loro si sommano, così formando la piena proprietà, giacché l'acquisto della proprietà da parte del titolare del diritto reale limitato determina l'estinzione di questo.

Spiegò ancora la Corte che deve considerarsi inesatta l'argomentazione secondo la quale il presupposto della imposizione fiscale sarebbe il *trasferimento* dell'usufrutto, onde essa avrebbe luogo quando l'usufrutto si trasferisce al nudo proprietario, mentre dovrebbe essere esclusa quando la nuda proprietà sia acquistata dall'usufruttuario.

Alla stregua delle riportate considerazioni, che rispondono alla lettera ed allo spirito degli articoli 20 e 21 della legge di registro, deve ritenersi infondata la tesi del ricorrente, che sostanzialmente ripropone la questione, già ritenuta inconsistente con la citata sentenza di questa Corte, della necessità del *trasferimento* dell'usufrutto, come presupposto per l'applicabilità dell'imposta di consolidazione.

Poiché non sono stati addotti argomenti idonei a contestare l'esattezza dei principi affermati con la sentenza sopra citata, ritiene il Collegio che non sussistono ragioni per discostarsi dal precedente orientamento giurisprudenziale.

Con la memoria depositata ai sensi dell'art. 378 c.p.c. il ricorrente ha invocato, in favore della sua tesi, la nuova legge di registro approvata con d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, richiamando particolarmente gli articoli 45 e 41; i quali dettano — rispettivamente — norme sul calcolo del valore della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione e sulla determinazione della base imponibile, tra l'altro, per i contratti a titolo oneroso traslativi o costitutivi di diritti reali.

Il richiamo alla predetta legge ed alle menzionate disposizioni particolari non possono valere a sorreggere la tesi del ricorrente.

Prescindendo dal rilievo che per l'art. 77 delle disposizioni finali e transitorie la nuova legge si applica agli atti formati dopo la sua entrata in vigore, va considerato che il diverso sistema adottato dalle citate norme per la determinazione del valore della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione, nonché per la determinazione della base imponibile, in ordine ai trasferimenti o costituzione di diritti reali, non possono offrire argomenti interpretativi per attribuire un diverso significato alle disposizioni degli articoli 20 e 21 della legge di registro del 1923, secondo i quali va decisa la fattispecie in esame. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 8 marzo 1975, n. 855, *Pres.* Danzi
Est. Bile - P. M. Pedace (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Corsini) c. Frassone.

Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Sospensione dell'esecuzione per il pagamento di imposta principale di registro - Difetto di giurisdizione.

(R.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 145; t.u. 14 aprile 1910, n. 639, art. 3, 5 e 31).

Il giudice ordinario è carente di giurisdizione in ordine alla domanda di sospensione del procedimento iniziato sulla base dell'ingiun-

giunzione fiscale emessa per il pagamento di imposta principale di registro (1).

(*Omissis*). — 1. - Il giudice ordinario è carente di giurisdizione in ordine alla domanda di sospensione del procedimento attivo iniziato sulla base dell'ingiunzione emessa dall'Amministrazione finanziaria, per il pagamento dell'imposta principale di registro.

Non è anzitutto rilevante, ai fini del regolamento della giurisdizione, il potere di sospensione attribuito all'autorità giudiziaria, adita in sede di opposizione all'ingiunzione, dall'art. 3, comma 2, del testo unico delle disposizioni sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con r.d. 14 aprile 1910, n. 639. Al riguardo è decisivo l'articolo 31 del medesimo testo unico, il quale dichiara applicabili al procedimento esecutivo per la riscossione delle « tasse sugli affari » soltanto gli articoli da 5 a 29, ed ha la cura di escludere dal rinvio la parte dell'art. 5 concernente il richiamo all'art. 3.

Deve quindi negarsi, senza possibilità di dubbi residui, che il potere di sospensione di cui ai citati art. 3 possa essere esercitato in materia di esecuzione per il pagamento di imposta di registro.

2. — Con più puntuale riferimento alla specie dispone l'art. 145, comma 3, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, il quale — premesso che il reclamo in via amministrativa contro l'ingiunzione emessa dall'Ufficio del registro « non dà diritto alla sospensione degli atti esecutivi » soggiunge che — parimenti l'atto di opposizione in via giudiziaria non sospende l'obbligo del pagamento », tranne il caso che esso sia rivolto (ma l'ipotesi è estranea alla presente controversia) contro una richiesta di tassa suppletiva o sopratassa.

Da questa norma traspare agevolmente la volontà della legge di escludere che l'esecuzione iniziata contro il debitore di imposta principale di registro possa essere in qualsiasi modo sospesa, per effetto dei reclami e delle opposizioni rispettivamente promossi dal contribuente in sede amministrativa o giurisdizionale; ed in particolare discende la

(1) Decisione di evidente esattezza che ha un precedente specifico in Cass. 7 maggio 1969, n. 1543 (in questa *Rassegna* 1969, I, 691). È opportuno precisare che il difetto di potestà del giudice ordinario di sospendere l'esecuzione vale per tutti i tributi; infatti la sospensione o si realizza automaticamente quando concorrono determinati presupposti (art. 145 legge di registro) o può essere pronunciata soltanto dall'Amministrazione (art. 208 e 209 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645); in nessun caso può essere disposta dal giudice, salvo il caso dell'opposizione di terzo che dà luogo ad una controversia non tributaria.

carezza, per il giudice ordinario, di ogni potere di sospensione dell'esecuzione.

La disposizione è stata ritenuta conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale, la quale (cfr. sentenza n. 36 del 1972) ne ha riconosciuto l'assoluta estraneità alla regola del « solve et repete » contenuta nell'art. 149 del medesimo decreto. Mentre invero quest'ultimo in funzione dell'interesse alla percezione dei tributi, si risolveva in un illegittimo impedimento alla proponibilità dell'azione giudiziaria non preceduta dal pagamento dell'imposta, e per questo motivo ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, l'art. 135, in applicazione del principio dell'esecutorietà degli atti amministrativi, si limita a disporre l'indipendenza del procedimento esecutivo fiscale dall'opposizione proposta dal contribuente dinanzi al giudice.

Conseguentemente la norma, sulla cui portata non ha per nulla inciso la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 149, si inquadra perfettamente nei canoni fondamentali che, nel vigente ordinamento, determinano i limiti del potere di provvedimento del giudice nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Nella ricostruzione della disciplina della materia, non si può invero prescindere dal rilievo — ripetutamente sottolineato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. da ult. sentenza n. 3428 del 1974) — secondo cui l'ingiunzione fiscale è un atto amministrativo, emanato nell'esercizio del potere di imposizione dello Stato.

E questo dato è sufficiente a giustificare la conclusione — cui le Sezioni unite sono già altra volta pervenute (cfr. sentenza n. 1543 del 1969) — della peculiarità dell'opposizione all'ingiunzione fiscale, che ha natura di controversia tributaria, rispetto all'opposizione all'esecuzione di diritto comune, e della conseguente impossibilità di ritenere — per il tramite di una non consentita assimilazione dei due tipi di procedimento — l'applicabilità anche al primo dell'art. 624 c.p.c., concernente il potere del giudice dell'esecuzione di sospendere, concorrendo gravi motivi, la procedura esecutiva.

5. — In conclusione, la tesi dell'Amministrazione finanziaria ricorrente si dimostra fondata, alla stregua tanto della regolamentazione dell'esecuzione per il pagamento dell'imposta di registro, di cui all'articolo 145 del decreto n. 3269 del 1923, quanto dei principi più generali cui è informata, nelle sue linee portanti, la disciplina dell'esecuzione fiscale.

E quindi, in adesione all'orientamento prima ricordato, che il Collegio ritiene di dover confermare, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito dall'Ing. Frassone a provvedere sulla domanda di sospensione dell'esecuzione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 marzo 1975, n. 1005 - Pres. Boccia - Est. Mazzacane - P. M. Gentile (conf.) - Comune di Milano (avv. Allorio) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Savarese).

Imposta di registro - Agevolazioni per l'urbanistica - Espropriazione o acquisto di fabbricati conformi al piano - Esclusione.

(L. 28 giugno 1943, n. 666, art. un.; l. 17 agosto 1943, n. 1150, art. 18).

L'agevolazione della legge 28 giugno 1943, n. 666, da porre in relazione con l'art. 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, può riguardare l'espropriazione o l'acquisto di aree inedificate o sulle quali esistono costruzioni provvisorie o da demolire perché in contrasto con le destinazioni urbanistiche, ma non il trasferimento di stabili costruzioni destinate a rimanere immutate o ad essere completate in quanto conformi alle indicazioni del piano regolatore (1).

(*Omissis*). — Il Comune ricorrente, con il primo complesso motivo, denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. unico della l. 28 giugno 1943, n. 666, in relazione all'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, degli artt. 4 e 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E. nonché dell'art. 8 r.d. 30 dicembre 1923, 3269. Sostiene: il decreto del Prefetto di Milano in data 22 novembre 1960 indicava, nella sua parte motiva, che l'esproprio *de quo* aveva « lo scopo di disporre l'ordinata attuazione del piano regolatore di Milano per la zona... ». L'Amministrazione Finanziaria ha rilevato, con l'accertamento ispettivo impugnato dinanzi alle Commissioni tributarie, che le convenzioni intercorse fra espropriante ed espropriato, e trasfuse nel decreto predetto, evidenziavano che l'esproprio non concerneva aree inedificate o con costruzioni da demolire, bensì aree con corpi di fabbrica da ultimare, ed ha escluso, per tale motivo, l'applicabilità dell'agevolazione prevista dall'articolo unico della l. n. 666/1943. In tal modo è stato violato il principio, desumibile dagli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, della insindacabilità dell'atto amministrativo emanato da un'organo della pubblica amministrazione, (nella specie: autorità amministrativa esproprian-

(1) Decisione esattissima da condividere pienamente. L'esecuzione del piano regolatore è cosa evidentemente diversa dall'acquisizione di un patrimonio che non ha una funzione strumentale rispetto alla ordinata attuazione di programmi urbanistici; ciò si rivela chiaramente dalla considerazione che la stessa agevolazione favorisce gli atti di trapasso a favore di enti e privati che eseguono il piano in luogo dei Comuni in base a convenzioni; si che sarebbe assurdo agevolare prima l'espropriazione e poi il trasferimento a privati di beni rispetto ai quali lo scopo dell'ordinata attuazione del piano è stato già raggiunto.

te) da parte di un diverso organo della stessa pubblica amministrazione nella specie: autorità amministrativa finanziaria. Non è quindi pertinente il richiamo, nella decisione impugnata, dell'art. 8 della legge di registro poiché, nel caso concreto, l'Amministrazione Finanziaria non ha interpretato la volontà dei contraenti, per determinare la intrinseca natura e gli effetti dell'atto concluso, ma ha esercitato un inammissibile sindacato su un atto autoritativo di altro organo della pubblica amministrazione.

Il ricorrente aggiunge che, in ogni caso, la *ratio* della l. n. 666/1943 consente di ritenere che anche l'espropriazione *de qua* rientra nel suo ambito di applicazione, essendo diretta allo scopo di attuare il p.r.g. del Comune di Milano.

Il motivo è infondato.

Nel decreto prefettizio del 25 novembre 1960 si dichiara che l'espropriazione, oggetto di esso, « ha lo scopo di disporre l'ordinata attuazione del piano regolatore di Milano per la zona suindicata »; e viene espressamente richiamato l'art. 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, che consente la espropriazione, per l'attuazione del piano regolatore generale comunale, di aree inedificate o di aree su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio, per le quali espropriazioni, poi, la legge 28 giugno 1943, n. 666 concede il beneficio della imposta fissa minima di registro e di trascrizione. Peraltro il decreto prefettizio predetto ha per oggetto non già aree inedificate o con costruzioni da demolire, bensì aree non costruzioni da portare a compimento a cura dell'espropriando.

È pertanto esatto il rilievo della decisione impugnata sulla sussistenza di un contrasto fra la parte motiva dell'atto amministrativo (in cui si dichiara di voler espropriare un'area per l'attuazione del piano regolatore del comune, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 1150 del 1942) ed il contenuto dell'atto medesimo, che ha consentito al Comune l'acquisto di stabili costruzioni (in parte in corso di ultimazione).

Ora, appunto da tale contrasto è sorto, per l'Amministrazione Finanziaria, in virtù dell'art. 8 della legge organica sulla imposta di registro, il potere di esaminare l'atto, ai fini fiscali, nella sua portata e nella effettività delle conseguenze giuridiche che esso è stato idoneo a determinare nei rapporti fra le parti, e di tassarlo secondo gli effetti che esso in concreto ha prodotto (trasferimento dal privato al Comune per esproprio di un'area con stabili costruzioni da ultimare), diversi da quelli indicati nella parte motiva (trasferimento dal privato al Comune per esproprio di aree inedificate o con immobili da demolire), e per i quali, soltanto, è concesso il beneficio fiscale invocato. E l'Amministrazione Finanziaria, negando il beneficio, non ha inteso sindacare se il provvedimento sia stato emanato nell'esercizio di un potere diverso da quello

attribuito alla P.A., nè ha inteso sindacare l'atto amministrativo di esproprio, ma, nell'ambito della sua sfera di competenza, ne ha valutato e determinato, ai fini della imposizione fiscale, il contenuto intrinseco, senza con ciò interferire sulla validità ed efficacia dell'atto medesimo: questo, infatti, ha conservato integri gli effetti suoi propri, costituiti dal trasferimento al Comune dell'area oggetto dell'esproprio, effetti autonomi ed insensibili alle vicende dell'imposizione fiscale.

Non è accettabile, poi la distinzione, sostenuta dal Comune ricorrente, fra atti di autonomia privata ed atti di imperio, per dedurne che ai secondi non sarebbe applicabile l'art. 8 della legge di registro, poichè essa non ha fondamento nella legge positiva che, ai fini che qui interessano, pone gli uni e gli altri sullo stesso piano (v. ad es. art. 62 legge di registro, artt. 1 e 120 Tariffa).

Infine, non è esatta l'ultima parte della censura secondo cui la Commissione Centrale avrebbe adottato una interpretazione restrittiva dell'art. unico della legge n. 666 del 1943. La norma agevolativa si applica, come si è già avuto occasione di porre in rilievo, agli atti di trapasso a favore dei Comuni per l'espropriazione o l'acquisto di immobili occorrenti per la esecuzione di piani regolatori generali e particolareggiati. È palese pertanto il collegamento con l'art. 18 della legge n. 1150/1942 la quale, come si è ricordato, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano regolatore, attribuisce ai Comuni la facoltà di espropriare (od anche di acquistare direttamente) solo aree inedificate od aree sulle quali insistono costruzioni in contrasto con la destinazione della zona. La *ratio* della norma è quella di far acquisire ai Comuni aree inedificate (siano esse già tali e siano da rendere tali mediante la demolizione di edifici in contrasto con il piano), non di consentire al Comune di acquisire, con le cennate agevolazioni, un patrimonio immobiliare anche se conforme al piano regolatore. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 marzo 1975 n. 1015 - Pres. Rossi - Est. Milano - P. M. Minetti (conf.) - Soc. Clivia (avv. Vitali) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Corsini).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Condono di cui al d.l. 5 novembre 1973 n. 560 convertito con la legge 19 dicembre 1973 n. 823 - Controversia sui soli interessi - Inapplicabilità.

(D. l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito con l. 19 dicembre 1973, n. 825, art. 6, 10).

Le norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (c.d. condono) di cui al d.l. 5 novembre 1973 n. 660 convertito con la legge 19 dicembre 1973 n. 823, che perseguono il duplice

scopo di eliminare le controversie pendenti e di realizzare con rapidità una entrata tributaria, presuppongono la pendenza di una controversia sull'applicazione del tributo (art. 6); conseguentemente le controversie aventi per oggetto esclusivamente gli interessi non sono toccate dalle norme del condono, in quanto l'esonero dal pagamento degli interessi si verifica soltanto quando essi afferiscono ad imposte dovute in applicazione delle norme sul condono (1).

(Omissis). — Va preliminarmente osservato che la Società ricorrente, premesso che l'Ufficio del registro ha ritenuto di non accogliere la tempestiva istanza di definizione della presente controversia ai sensi del d.l. 5 novembre 1973 n. 660, convertito nella legge 19 dicembre 1973 n. 825, sul rilievo che la controversia stessa riguarda, non già il tributo complementare, ma soltanto gli interessi moratori, ha chiesto, nella memoria, che questa Corte, accertata la sussistenza dei presupposti per la applicazione dell'invocato beneficio, dichiarò, ai sensi dell'art. 11 del citato decreto, cessata la materia del contendere ed estinto il giudizio. Nella stessa memoria la ricorrente ha sollevato, altresì, eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 6, 10 e 11 del decreto in questione nel caso in cui tali disposizioni venissero interpretate nel senso propugnato dall'Amministrazione finanziaria.

La richiesta non è meritevole di accoglimento, mentre manifestamente infondata è la questione di illegittimità costituzionale.

Non può, infatti, fondatamente porsi in dubbio che nella particolare disciplina dettata dal menzionato decreto n. 660 del 1973, per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria, non rientrino le controversie che riguardano, non l'applicazione del tributo, la natura o la configurazione di esso, ma solo aspetti collaterali derivanti dalla nascita del rapporto tributario, come avviene per le controversie che concernono gli interessi moratori previsti dalle note leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962.

Ciò emerge chiaramente dalla lettera stessa del provvedimento legislativo e, precisamente, quanto alla imposizione indiretta, dall'art. 6 del provvedimento stesso il cui primo comma subordina la possibilità di usufruire del condono alla circostanza di una controversia pendente

(1) Decisione esattissima e di grande interesse. Lo stesso principio dovrebbe ritenersi applicabile anche nel caso di controversia sull'imposta che non sia suscettibile di riduzione « in applicazione delle disposizioni » sul condono (come nel caso di controversie sulla applicazione della legge sull'imposta di successione); gli interessi non sono dovuti solo quando afferiscono ad una imposta che sia influenzata dalle norme sul condono, non quando l'imposta resti integra quando pure esista una controversia sulla sua debenza.

riguardante la « applicazione » del tributo, nonché dal quarto comma dell'art. 10, richiamato dalla stessa ricorrente a sostegno della propria contraria tesi, il quale esonera il contribuente dal pagamento degli interessi moratori solamente « per le imposte dovute in applicazione delle disposizioni del presente decreto ».

D'altra parte è sufficiente considerare la ratio delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame, la quale, come risulta dai lavori preparatori, appare ispirata alla duplice esigenza di eliminare, da un lato, le numerosissime controversie tributarie pendenti prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria e di realizzare, dall'altro, una, sia pure ridotta, entrata tributaria, acquisita con criteri di automaticità e rapidità, per trovare conferma dell'esattezza dell'enunciato principio. È facile, infatti, constatare che, ammettendo la possibilità che nel concetto di controversia tributaria pendente rientri, non soltanto l'ipotesi della lite concernente l'applicazione del tributo, ma anche la contestazione giudiziale relativa esclusivamente all'obbligo del pagamento degli interessi moratori, si realizzerebbe soltanto la prima delle suindicate finalità, ma non anche la seconda dal momento che nessun utile economico conseguirebbe l'Erario dalla eliminazione delle predette controversie.

Le controversie, quindi, riguardanti esclusivamente gli interessi non possono ritenersi comprese nel provvedimento di cui trattasi, dovendo il silenzio del legislatore in ordine ad esse essere interpretato come espressione di volontà negativa, e non essendo consentita l'interpretazione analogica per supplire ad eventuali omissioni in cui esso fosse incorso, trattandosi di materia disciplinata da norme eccezionali. Né potrebbe farsi ricorso alla interpretazione estensiva, pur consentita per le leggi eccezionali, sia perché l'estensione del condono alle predette controversie non sarebbe conforme alla *ratio legis*, sia perché il debito di interessi, pur avendo anch'esso carattere tributario, non può assimilarsi all'obbligazione tributaria principale, né può considerarsi come un ampliamento o un'estensione di questa, perché ne differisce nella sostanza e nelle condizioni (Cass., 5 gennaio 1972, n. 20 e 29 ottobre 1973, n. 2805).

Quanto, poi, alla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, va osservato che se è innegabile che il provvedimento legislativo in esame, col negare ai contribuenti che sollecitamente hanno pagato il tributo, controvertendo su aspetti accessori della tassazione, la possibilità di fruire del condono, viene a porre gli stessi in una situazione diversa rispetto a quelli che, al momento dell'entrata in vigore della legge, hanno omesso anche il pagamento dell'imposta, deve però riconoscersi che con ciò non si verifica una violazione del principio dell'eguaglianza nel senso ormai acquisito di corrispondenza tra disciplina normativa e situazioni di fatto identiche o similari, dal momento che la legge, escludendo il condono nel

primo caso ed ammettendolo nel secondo, ha regolato situazioni che, al momento della sua entrata in vigore, si presentavano obiettivamente diverse. Trattasi, d'altra parte, non di una disparità di diritto, ma di una disparità di mero fatto, inevitabile in tutti i provvedimenti del genere, che prescindono da ragioni di equità e di giustizia sostanziale, essendo dettati da situazioni di necessità emergente e di eccezionalità, le quali senz'altro legittimano il comportamento inteso a superarle (cfr. Corte Cost. 15 dicembre 1967 n. 148 e 14 maggio 1969 n. 45). — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 marzo 1975 n. 1102 - Pres. Rossi - Est. Granata - P. M. Gentile (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Salto) c. Comune di Bologna (avv. Ballerini e Stella Richter).

Imposta di registro - Agevolazioni per la Gestione INA-CASA - Anticipazioni al Comune per l'esecuzione di opere di urbanizzazione - Applicabilità - Limiti.

(L. 28 febbraio 1949, n. 43, art. 24; d.P. 28 giugno 1949, n. 340, art. 8 e 31; l. 26 novembre 1955, n. 1148, art. 7; d.P. 9 aprile 1956, n. 1265, art. 3, 8; l. 14 febbraio 1963, n. 60, art. 14, 29, 33; d.P. 11 ottobre 1963, n. 1471, art. 78, 79).

Mentre in base alle norme originarie (l. 28 febbraio 1949 n. 43, d.P. 22 giugno 1949 n. 340 e d.P. 4 luglio 1949 n. 436) la Gestione INA-CASA era preposta esclusivamente alla costruzione di case per lavoratori su aree già provviste dei normali servizi pubblici, nel successivo settennio (l. 26 novembre 1955 n. 1148, d.P. 9 aprile 1956 n. 1265) la medesima Gestione doveva anche preoccuparsi di inserire le case da costruire in complessi urbanistici attrezzati e curare o incentivare la realizzazione della urbanizzazione mancante o insufficiente; infine alla Gestione Case per lavoratori (l. 14 febbraio 1963 n. 60, d.P. 11 ottobre 1963 n. 1471) è stato affidato espressamente il compito di provvedere, anche direttamente ai servizi e alle attrezzature collettive e sociali. Conseguentemente il negozio con il quale la Gestione anticipa una somma al Comune per consentirgli di eseguire le necessarie opere di urbanizzazione, se esorbitante dai fini originariamente stabiliti, è ricompreso invece nei compiti istituzionali fissati a partire dal secondo settennio (1955) e come tale può fruire della agevolazione in via generale prevista per tutti gli atti e contratti necessari per l'attuazione dei piani (1).

(1) Non constano precedenti specifici.

(*Omissis*). — La questione, se la disposizione contenuta nella clausola n. 10 della convenzione 12 gennaio 1960 fra il Comune di Bologna e la Gestione Ina-Casa — concernente l'obbligazione della seconda di concedere un finanziamento fino a L. 1.300.000 al primo, da restituirsi in modo e tempi determinati, per l'esecuzione delle opere infrastrutturali che quest'ultimo, con altre clausole della stessa convenzione, si era obbligato di realizzare sulle aree libere comprese nei nuclei edilizi costruiti o programmati dalla Gestione e da questa cedutegli gratuitamente — fosse ammessa, oppur non a godere dei benefici tributari previsti dalle norme (legge 28 febbraio 1949 n. 43 e legge 26 novembre 1955 n. 1148 e relative disposizioni attuative e regolamentari) dettate in materia di « provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori », è stata risolta in senso affermativo dalla Corte di merito, la quale ha ritenuto soddisfatti, nella specie, i requisiti sia soggettivo che oggettivo della agevolazione. Il primo, sul rilievo che all'atto aveva partecipato la stessa Gestione, il secondo, considerando, da un lato, che la « necessità rispetto al compimento delle operazioni » previste dalla legge, da cui l'atto o contratto deve essere predicato per godere dell'agevolazione, sussisterebbe solo che esso, a prescindere da una vera e propria sua « indispensabilità », sia preordinato alla attuazione degli scopi normativamente perseguiti e non possa avere in concreto diversa destinazione, e osservando, dall'altro, che fra quelle « operazioni » rientrerebbe anche l'apprestamento dei servizi civili e sociali interessanti i complessi edilizi realizzati dalla Gestione.

Alla critica dell'intero *iter* argomentativo seguito dalla Corte di merito sono diretti i tre mezzi per cassazione — che, in ragione della sostanziale unità del discorso motivo richiesto dal loro esame, conviene affrontare congiuntamente — adottati dall'Amministrazione ricorrente, rispettivamente tesi a denunciare, i primi due, il difetto del presupposto oggettivo dell'agevolazione tributaria e il terzo, la mancanza di quello soggettivo.

In particolare, con il primo motivo, l'Amministrazione finanziaria denunciando, con riferimento all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c. violazione e falsa applicazione degli artt. 24 comma terzo legge 28 febbraio 1949 n. 43 e 7 comma secondo legge 26 novembre 1955 n. 1148 per difetto, appunto, del presupposto oggettivo dell'agevolazione e per violazione dei principi che regolano l'interpretazione delle norme tributarie di favore, nonché difetto di motivazione — sostiene, richiamandosi alla giurisprudenza di questa Corte Suprema, che per l'applicazione della norma agevolativa l'atto deve presentarsi come indispensabile rispetto al fine favorito dalla legge, nel senso che esso « sia univocamente ineliminabile per il raggiungimento del fine ». A tale modello legale rimarrebbe pertanto estranea la convenzione di finanziamento in oggetto diretta soltanto ad

indurre il Comune ad anticipare nel tempo l'apprestamento di quei servizi pubblici e sociali, utilizzabili dalle case in parte già costruite ed in parte da costruire dall'Ina-Casa, che, in adempimento dei propri fini istituzionali, il Comune stesso aveva comunque l'obbligo di approntare e la cui realizzazione sarebbe stato possibile incentivare anche con il ricorso ad altri mezzi, quali ad esempio pressioni di pubblici poteri, movimenti di opinione, campagne di stampa e simili.

Ad avviso della ricorrente, cioè, il « finanziamento al Comune di siffatte opere, operando come mera incentivazione al Comune stesso perché provvedesse subito ad opere *comunque di sua competenza ex r.d. 28 aprile 1938 n. 1165*, non rappresenterebbe che un *espediente funzionalmente empirico, sostituibile, eliminabile e, anzi, estraneo* al procedimento operativo essenziale descritto dalla legge n. 43 per il conseguimento dello scopo dell'incremento dell'occupazione operaia tramite la costruzione di case per i lavoratori ».

Né (prosegue l'Amministrazione ricorrente con il secondo motivo, in cui denuncia, con riferimento all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c. violazione e falsa applicazione dell'art. 24 comma terzo legge n. 43 del 1949 e dell'art. 7 comma secondo legge n. 1148 del 1955, per carenza, ancora, del presupposto oggettivo dell'agevolazione e per incompleta ed erronea individuazione della *ratio* delle due leggi, nonché difetto ed illogicità di motivazione) rientrerebbe nell'ambito del fine agevolato dalla legge il finanziamento delle opere di servizio civico e sociale di competenza del Comune. L'interesse pubblico perseguito dalle due leggi citate non è limitato alla sola costruzione di case per lavoratori, come erroneamente — si assume — avrebbe ritenuto la Corte di merito, ma comprende anche l'incremento della occupazione operaia attraverso, appunto, tale costruzione, concepita a propria volta quale strumento di creazione di nuovi posti di lavoro. Ora la attuazione delle opere infrastrutturali di urbanizzazione, quando anche potesse farsi rientrare nel concetto di « costruzione di case per lavoratori » certamente non realizzerebbe anche il fine dell'incremento dell'occupazione operaia, in quanto trattandosi di opere che il Comune comunque avrebbe dovuto realizzare perché attribuite alla sua competenza, il loro finanziamento, da parte della Gestione, avrebbe provocato non già un *aumento*, ma solo se mai una *anticipazione temporale* di occupazione operaia. Inoltre, dalle stesse norme integrative ed attuative ricordate in sentenza (d.P.R. 4 luglio 1949 n. 435, art. 31 e d.P.R. 9 aprile 1956 n. 1265, art. 8) risulterebbe che la Gestione avrebbe dovuto edificare su aree « già » dotate di infrastrutture, sicchè del tutto « inconcepibile » nella doverosa osservanza di tale precetto, sarebbe la necessità per la Gestione stessa di curare, comunque, la realizzazione delle opere stesse.

Ed allora — incalza l'Amministrazione finanziaria con il terzo motivo, in cui denuncia, con riferimento all'art. 360 n. 3 c.p.c. violazione e falsa applicazione degli stessi artt. 24 legge n. 43 del 1949 e 7 legge n. 1148 del 1955, per carenza, anche del presupposto soggettivo di applicabilità della norma agevolativa — se il finanziamento al Comune delle opere di servizio civico non è « operazione » affidata dalla legge alla Gestione Ina-Casa neppure sarebbe nella specie soddisfatto il requisito soggettivo, questo dovendosi ritenere realizzato non per il mero fatto che la Gestione partecipi all'atto, bensì soltanto quando tale partecipazione sia « qualificata dalla posizione sostanziale » assunta in concreto dalla Gestione, cioè in definitiva richiedendosi che « la attività negoziale della Gestione sia necessariamente compresa in una delle operazioni che la legge (le) commette ».

Il complesso delle censure così riassunte è infondato.

L'attività della Gestione Ina-Casa — prima della soppressione dell'ente disposta con la legge 14 febbraio 1963 n. 60, istitutiva della Gestione Case per lavoratori (Gescal) — era regolata da un complesso di norme, emanate in parte nel 1949 (legge 28 febbraio 1949 n. 43; d.P.R. 22 giugno 1949 n. 340; d.P.R. 4 luglio 1949 n. 436) ed in parte nel biennio 1955-1956 (legge 26 novembre 1955 n. 1148; d.P.R. 9 aprile 1956 n. 1265).

E poiché la convenzione, del cui trattamento tributario con particolare riferimento al patto di finanziamento si discute, è stata stipulata nel gennaio 1960, è alla stregua della disciplina risultante dalla combinazione di entrambi i momenti normativi ricordati che la relativa questione va risolta.

Una precisazione preliminare, peraltro, subito si impone, necessaria per rimuovere l'equivoco, che travaglia l'argomentazione della ricorrente, laddove sottolinea la duplicità del fine, dal legislatore perseguito con il proporsi, ad un tempo, l'incremento della occupazione operaia e la costruzione di case, per inferirne che, pur quando nel secondo scopo fosse da ricomprendersi anche la realizzazione delle infrastrutture urbanistiche, il primo sarebbe stato comunque destinato a rimanere, per definizione, frustrato ogniqualvolta la Gestione Ina-Casa avesse utilizzato la attività di soggetti terzi, che fossero, in tesi, già investiti di competenza istituzionale a curare le opere di urbanizzazione.

La tesi della ricorrente trova testuale smentita, nella legge, dove era previsto l'affidamento delle costruzioni delle case ad enti istituzionalmente a ciò deputati (Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, Istituti per le case popolari, cooperative edilizie; art. 11 citata legge n. 43 del 1949) né si escludevano altre forme di collaborazione con terzi nei casi di esecuzione delle opere a cura diretta dalla Gestione (per esclusione o non accettazione degli enti terzi incaricati:

art. 3, comma secondo, d.P.R. del 1949 n. 340 e art. 4, comma secondo, d.P.R. del 1956 n. 1265; ovvero in sostituzione degli enti stessi: art. 12, comma primo, d.P.R. del 1949 n. 340, art. 9, n. 4, d.P.R. del 1949 n. 436, art. 12, comma primo, d.P.R. del 1956 n. 1265, ovvero, infine, su indicazione del Comitato di attuazione: art. 2, n. 4, d.P.R. del 1949 n. 436).

Del resto, anche sotto il profilo logico, la circostanza che un determinato fine rientri fra i compiti istituzionali di un dato ente non importa, di per sé sola, la certezza della sua realizzazione ogniqualevolta l'ordinamento non appresti strumenti per porre rimedio alla eventuale inerzia dell'ente astrattamente investito della relativa sfera di competenza.

È d'altro canto, come emerge dalla stessa normativa in esame (art. 5 d.p.r. del 1949 n. 340; art. 1° comma secondo, n. 1 legge del 1955 n. 1148 art. 5, comma secondo d.p.r. del 1956 n. 1265), la nozione di « incremento » dell'occupazione operaia, cui essa ha riguardo, va enucleata non dal raffronto con dati teorici ed astratti, ma dalla comparazione con un termine di riferimento empirico e concreto, e cioè in relazione, non a quale sarebbe dovuta essere, ma a quale era, nel momento della predisposizione del programma di costruzioni, la occupazione operaia.

Sicché, in definitiva, l'affidamento ai Comuni del compito di provvedere a proprie spese alle più importanti opere di urbanizzazione, nelle zone prescelte dai soggetti deputati per la costruzione di case economiche e popolari, non escludeva — trattandosi di una posizione soggettiva che, pur se denominata « obbligo » nella legge (art. 44 t.u. sull'edilizia popolare approvato con r.d. 28 aprile 1938 n. 1165), tuttavia si risolve in una mera attribuzione di competenza, la cui attuazione pratica rimane affidata alle libere ed incoercibili scelte discrezionali dell'ente attribuitario — che ogni iniziativa idonea ad incentivare, anche in termini di mera anticipazione cronologica, la realizzazione in concreto di tali opere da parte delle amministrazioni comunali conducesse ad un « incremento » nel senso storicamente relativo precisato, della occupazione operaia che, altrimenti avrebbe potuto, in quel momento, non verificarsi.

Il problema di fondo resta pertanto quello di stabilire se anche l'apprestamento delle opere infrastrutturali rientrasse, o meno, fra le « operazioni » commesse alla Gestione Ina-Casa.

Conviene allora ricordare, per quanto qui interessa, che la legge n. 43 del 1949, « contenente provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori » nell'istituire (art. 1) il Comitato di attuazione di un piano per incrementare l'occupazione operaia mediante la costruzione di case per lavoratori, commettendogli il compito (art. 10) di predisporre « un piano tecnico-finanziario della durata di sette anni, da attuarsi per tutte le operazioni

previste per la costruzione ed assegnazione di alloggi per lavoratori », e nel costituire (art. 2) « per l'esecuzione delle opere previste dalla... legge... una gestione autonoma... denominata Gestione Ina-Casa » contemplava — tra l'altro — anche un particolare regime tributario. A norma infatti dell'art. 24 comma terzo, « tutti gli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni previste nella... legge » godevano di particolari agevolazioni fiscali. Con l'art. 28, veniva poi conferita al Governo delega ad emanare « le norme integrative e complementari necessarie per l'attuazione della... legge » (comma secondo) e si prevedeva pure l'emanazione di « norme regolamentari per l'applicazione della legge stessa » (comma primo). Puntualmente seguivano nello stesso anno 1949 il d.pr. n. 340 « contenente norme integrative e complementari per l'attuazione » della legge n. 43 ed il d.P.R. n. 436, approvante il « regolamento per l'esecuzione » della stessa legge, i cui rispettivi articoli 8 e 31 comma secondo distintamente statuivano, il primo, che « nella ripartizione delle costruzioni nelle singole località, compatibilmente con le disponibilità delle aree edificabili e con le esigenze della limitazione dei costi, si avrà cura di distribuire gli edifici nei vari quartieri o rioni » e, il secondo, che « le aree necessarie » e cioè in base al coordinamento con il precedente comma, le aree « occorrenti per la esecuzione dei programmi di costruzione nelle singole località », devono essere scelte fra quelle già ben provvedute dei normali servizi pubblici ». Alla scadenza del settennio sopravveniva la nuova legge n. 1148 del 1955, recante « proroga e ampliamento dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori », la quale, all'art. 7, comma secondo, anche in relazione al secondo piano settennale previsto dall'art. 1°, comma secondo, statuiva che « a decorrere dal 1° gennaio 1955, tutti gli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni inerenti all'attuazione dei piani suddetti continuano a godere » del trattamento privilegiato precedente. All'art. 10 era poi previsto che « con decreto del Presidente della Repubblica... si provvederà ad adeguare le norme di attuazione e quelle regolamentari per semplificarle in relazione alle esigenze funzionali della Gestione Ina-Casa, coordinandole con quelle previste dalla (nuova) legge ». Veniva così emanato il d.P.R. n. 1265 del 1956, recante « norme integrative e complementari per l'attuazione delle leggi 28 febbraio 1949 n. 43 e 26 novembre 1955 n. 1148 », il quale, nell'art. 3, comma secondo, regolava l'approvazione delle deliberazioni relative ai « complessi urbanistici » in attuazione del piano, e nell'art. 8, comma primo, stabiliva che « nella ripartizione delle costruzioni nelle singole località, compatibilmente con la disponibilità delle aree fabbricabili e con la esigenza del contenimento dei costi, si avrà cura di evitare il concentramento di alloggi in zone non sufficientemente dotate di servizi civici e sociali ed altresì di favo-

rire, per quanto possibile, l'inserimento delle costruzioni Ina-Casa, fra i normali nuclei urbani... ».

Alla luce della vicenda normativa così riassunta, la tesi dell'Amministrazione finanziaria — secondo la quale sarebbe stato fatto divieto alla Gestione Ina-Casa di costruire in aree già non attrezzate, donde la estraneità ai suoi fini istituzionali della attività volta alla realizzazione delle infrastrutture urbanistiche — si presenta non priva di attendibilità con riguardo alla disciplina originaria, dettata con i provvedimenti normativi del 1949. In effetti il riferimento testuale (art. 24, comma secondo, legge n. 43) alle operazioni « previste » nella legge, questa facendo letteralmente menzione solo della « costruzione di case », può condurre a ritenere circoscritti a questo solo tipo di attività i compiti della Gestione e, correlativamente, i benefici fiscali accordati per gli atti e contratti ad essi ordinati. E precisa conferma di tale lettera sembra potersi desumere dall'obbligo fatto alla Gestione di « distribuire gli edifici fra i vari quartieri e rioni » (art. 8, d.P.R. del 1949 n. 340, nel cui contesto la « compatibilità » con la disponibilità delle aree e con la limitazione dei costi parrebbe rilevare soltanto ai fini della « distribuzione » fra tali comprensori e non anche della utilizzazione di aree ad essi esterne), cioè in zone, come inequivocabilmente chiarito dalle norme regolamentari (art. 31, comma secondo, d.P.R. del 1949 n. 436) « già ben provviste dei normali servizi pubblici ».

A conclusione diversa deve invece sicuramente pervenirsi con riferimento alle innovazioni introdotte nel sistema con i provvedimenti del 1955 e del 1956.

Nella legge n. 1148 del 1955, la cui intitolazione fa menzione di un « ampliamento » delle previgenti disposizioni, le « operazioni », in vista delle quali il beneficio fiscale è previsto, divengono quelle « inerenti » (art. 7, comma terzo) all'attuazione dei piani di costruzione delle case, lasciandosi così spazio per la configurabilità di un nesso relazionale meno rigido, e quindi più generale e comprensivo, fra la « costruzione di case » e l'ambito delle « operazioni » a tal fine commesse alla Gestione; al tempo stesso, viene data delegata al Governo (art. 10) al fine di « semplificare » le norme di attuazione e regolamentari in vista delle « esigenze funzionali » della Gestione stessa. E nel quadro di queste direttive si inserisce la norma delegata, relativa alla determinazione del criterio di scelta delle aree (art. 8, comma primo, d.P.R. del 1956 n. 1265) alla cui stregua non è certamente più possibile configurare un divieto assoluto di edificazione in zone non ancora attrezzate per accogliere insediamenti urbani.

Peraltro, pur se degradata a mera linea di tendenza, la preferenza per aree già attrezzate, che la Gestione era tenuta programmaticamente ad osservare « compatibilmente con la disponibilità » del mercato, « con

la esigenza del contenimento dei costi » e « per quanto possibile », non rimane priva di significato sul piano ermeneutico, dovendo da essa l'interprete dedurre una non diminuta considerazione legislativa della esigenza che le « case » per i lavoratori fossero non meri ricoveri, ma abitazioni in senso proprio, inserite in un contesto ambientale consono alla condizione umana dei soggetti destinati ad occuparle; la considerazione, cioè, della necessità che si trattasse non di un insieme informe di abituri, in qualunque modo idonei ad offrire ricovero, ma di veri e propri « complessi urbanistici » (art. 3, comma secondo, d.P.R. del 1956 n. 1265) come tali dotati dei servizi civili e sociali essenziali.

Sicché, se da un lato, rimaneva affidata alla discrezionalità operativa dell'ente la scelta circa il tipo di aree — già urbanizzate o no — da edificare, dall'altro, la stessa possibilità che le costruzioni fossero realizzate in comprensori ancora privi di infrastrutture conduce a ritenere che in tal caso, l'ente fosse attributario anche del compito di curare o incentivare la realizzazione della urbanizzazione carente.

Ricondotto nell'ambito della « costruzione di case per lavoratori » l'apprestamento delle infrastrutture nelle aree prescelte per l'edificazione, quando le stesse ne fossero prive, deve anche ritenersi che per il conseguimento di quel particolare risultato l'ente potesse attivarsi secondo la stessa, varia gamma di moduli operativi espressamente previsti nella legge per la edificazione in senso stretto, e che pertanto la Gestione, come avrebbe potuto — mediante la forma dello « incarico » o « affidamento » (art. 11 legge n. 43 del 1949, artt. 3 e 7 d.P.R. del 1949 n. 340, art. 2 n. 2 d.P.R. del 1949 n. 436) ovvero direttamente (cfr. disposizioni più sopra citate) — curare a spese proprie le operazioni di urbanizzazione così era legittimata a finanziare soggetti terzi per l'esecuzione, a cura e spese dei medesimi, delle opere relative.

Con la conseguenza che, rispetto alla urbanizzazione delle aree edificande o edificate a cura della Gestione, proprio secondo lo schema concettuale corrispondente a quest'ultimo tipo di intervento, le operazioni di finanziamento si predicavano del requisito di « necessità », pure inteso nel senso di indispensabilità propugnato dalla ricorrente, preteso dalla norma concessiva del privilegio fiscale.

Le conclusioni qui raggiunte, del resto, trovano ulteriori argomenti di conferma, sotto il profilo storico, nel successivo svolgimento legislativo. Infatti, nella normazione relativa alla attività della Gestione case per lavoratori — istituita come si è già accennato, con legge n. 60 del 1963 soppressiva della Gestione Ina-Casa — oggetto dei programmi di costruzione divengono inequivocabilmente « alloggi inseriti in quartieri muniti dei requisiti necessari alla civile convivenza » (art. 14, comma primo, legge cit.). Corrispondentemente vengono assunti fra i compiti dell'ente non solo la « predisposizione dei progetti relativi ai servizi pub-

blici ed alle attrezzature » dei predetti quartieri « d'intesa con le Amministrazioni comunali interessate », ma anche « direttamente o attraverso le amministrazioni comunali... (la) esecuzione di essi » (art. 23, comma primo, lett. g, legge cit.). Nelle norme di attuazione, emanate con il d.P.R. 11 ottobre 1963 n. 1471 in forza della delega conferita al Governo (art. 41 legge cit.), sono qualificate « necessarie alle costruzioni previste dalla legge... (anche) tutte le superfici (occorrenti) alla realizzazione dei servizi pubblici e delle attrezzature collettive e sociali » (art. 78 d.P.R. cit.), stabilendosi inoltre puntualmente che l'ente può provvedere « se necessario, ad anticipazioni ai Comuni interessati per... (tra l'altro), la esecuzione delle attrezzature necessarie alle proprie costruzioni » (articolo 79 d.P.R. cit.). Sicché certamente anche a tali « anticipazioni » si applica il regime fiscale di favore stabilito per « gli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni inerenti all'attuazione dei piani di costruzione previsti dalla... legge » (art. 33 legge cit. la cui testuale corrispondenza alla formulazione dell'art. 7, comma secondo, della legge numero 1148 del 1955, più ampia, come già si è rilevato, di quella dell'art. 24 della legge n. 43 del 1949, merita pure di essere sottolineata). Né la utilizzazione della legislazione sulla Gestione case per lavoratori, al fine di trovare in questa la conclusione, e quindi la conferma, della evoluzione riscontrata nella disciplina relativa alla preesistente Gestione Ina-Casa, potrebbe essere fondatamente messa in dubbio, postulandosi una modificazione del momento finalistico della prima, in tesi limitato alla sola edificazione, rispetto a quello della seconda, comprendente anche l'incremento della occupazione operaia. Da un lato, invero, anche la nuova disciplina impone in realtà di tener conto, nella elaborazione dei programmi di fabbricazione, « degli indici di disoccupazione e di incremento delle forze di lavoro nei settori economici assoggettati a contribuzione » (art. 15, comma primo, legge n. 60 del 1963); dall'altro, e in ogni caso, si è già constatato come la contemporanea contemplazione del duplice scopo — edificazione ed incremento della occupazione — non sia di ostacolo, nei limiti già precisati e con riferimento alla disciplina positiva risultante dalla normazione del biennio 1955-1956 alla riconducibilità della urbanizzazione tra i compiti istituzionalmente attribuiti alla Gestione Ina-Casa, ed alla conseguente riconoscibilità, in principio, nelle operazioni di finanziamento ai Comuni per l'esecuzione delle opere relative, del predicato di « necessità » rispetto allo scopo agevolato, richiesto per la concessione del trattamento tributario di favore da quella normativa.

Alla stregua della quale, ciò che ancora occorre, affinché lo strumento negoziale concretamente adottato potesse giudicarsi conforme, sotto il profilo qui considerato, allo schema astratto in tesi riconducibile nella previsione legislativa, era che il regolamento di interessi di volta

in volta dettato ne escludesse una utilizzazione empirica difforme dal modello legale; occorreva, cioè, che esso fosse congegnato in modo tale da attribuire alla Gestione Ina-Casa il potere di impedire che le somme, messe a disposizione dei terzi per la realizzazione delle infrastrutture programmate, fossero da costoro in realtà impiegate per fini diversi.

Nella specie, peraltro, anche questo ultimo aspetto del requisito oggettivo dell'esenzione tributaria risulta soddisfatto, avendo il giudice di merito accertato che la inderogabilità della utilizzazione (del finanziamento) per lo scopo agevolato dalla legge era garantita mediante la clausola, con cui le parti avevano convenuto » che la somma finanziata venisse di volta in volta erogata dietro presentazione degli stati di avanzamento », cioè in proporzione dei lavori eseguiti.

Correttamente, pertanto, la sentenza impugnata ha ravvisato nella specie ricorrenti i presupposti sia soggettivo che oggettivo dell'agevolazione tributaria in discorso: il primo, perché trattasi di atto posto in essere dalla Gestione Ina-Casa per il conseguimento di un fine ad essa istituzionalmente attribuito dalla legislazione dell'epoca; il secondo, perché trattasi di atto « necessario » secondo lo schema tipico del modulo operativo legittimamente prescelto nel caso di specie dalla Gestione stessa e secondo le pattuizioni in concreto adottate — per il conseguimento di quel fine. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 marzo 1975 n. 1109 - Pres. La-porta - Est. Mazzacane - P. M. Secco (conf) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Salto) c. Rossi.

Imposta di successione - Deduzione di passività - Conto corrente bancario - Legge 24 dicembre 1969 n. 1038 - Rinuncia alla contestazione afferente alla documentazione - Concetto.

(L. 24 dicembre 1969, n. 1038, art. un.).

Poiché lo scopo della legge 24 dicembre 1969 n. 1038 è quello di eliminare le controversie sull'idoneità probatoria di un tipo di documentazione (conto corrente bancario), la norma del quarto comma, secondo la quale si intendono rinunciate le contestazioni afferenti alla documentazione, va intesa nel senso che non possono più formare materia del contendere le questioni che riguardano in astratto la idoneità del conto corrente come mezzo di prova, ma non anche quelle in concreto riflettenti la concludenza della prova offerta rispetto ai fatti allegati (1).

(1) Decisione ineccepibile. La legge non può evidentemente, in via generale ed astratta, risolvere una questione di valutazione specifica dei mezzi di prova. V. in senso conforme Cass. 21 febbraio 1974, n. 460, *Riv. leg. fisc.*, 1974, 1407.

(*Omissis*). — L'Amministrazione Finanziaria, con unico motivo, denuncia la violazione e falsa applicazione del comma quarto dell'art. unico della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, nonché insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza impugnata, in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 c.p.c. Sostiene: il quarto comma della legge citata va interpretato nel senso che la rinuncia alle contestazioni (sulla deducibilità di debiti nascenti da saldi passivi di conto correnti bancari), afferenti alla documentazione a suo tempo prodotta per le successioni per le quali sia stato già definito il debito di imposta, deve essere limitata a quelle in cui l'Ufficio abbia contestato l'idoneità, tipica o astratta, della documentazione a suo tempo prodotta dal contribuente e non può essere estesa alle controversie fondate sulla positiva difformità tra i fatti allegati dal contribuente e quelli risultanti dalla documentazione prodotta; la Corte del merito avrebbe, pertanto, dovuto scendere all'esame dei singoli motivi di contestazione.

Il motivo è fondato alla stregua delle considerazioni già svolte da questa Corte con la sentenza 21 febbraio 1974 n. 460, che devono essere qui ribadite, in assenza di argomentazioni in contrario.

L'equivoco in cui sono caduti i giudici di merito si sostanzia nella valutazione della portata della legge n. 1038 del 1969 e si spiega con la inesatta identificazione della sua *ratio*.

La legge in esame, come si evince anche dai lavori preparatori, ha inteso dirimere talune incertezze interpretative, non superate nella elaborazione giurisprudenziale, in ordine alla tipologia dei mezzi di prova validi ed efficaci in rapporto alle varie categorie di debiti al fine di pretenderne legittimamente la deduzione. E ciò appare evidente ove si consideri che, nel nostro sistema, il legislatore non avrebbe potuto risolvere legislativamente un problema di valutazione in concreto, e non in astratto, di mezzi di prova in rapporto ad una controversia giudiziaria o ad un tipo di controversie. La portata concreta della legge nel suo contenuto sta dunque nello avere esteso i tipi di mezzo di prova rendendo meno debole la posizione del contribuente, col ridurre il rigore di un sistema che, nell'intento di eliminare le frodi fiscali, finiva, almeno secondo la nuova valutazione del legislatore del 1969, per incidere iniquamente sugli eredi: ponendoli spesso nella pratica impossibilità di dedurre debiti reali del defunto e quindi nella situazione di dover corrispondere una parte ingiustificata di imposta di successione.

In questo quadro va interpretato il quarto comma della legge numero 1038/69 il quale dispone testualmente: « Relativamente alle successioni apertesì prima della entrata in vigore della presente legge e per le quali sia stato già definito il debito di imposta con la deduzione dall'asse ereditario dei debiti nascenti da saldi passivi di conti correnti bancari, ogni successiva contestazione afferente la documentazione a suo

tempo prodotta deve ritenersi rinunciata ad ogni effetto con conseguente annullamento delle relative iscrizioni a partitario e delle successive ingiunzioni fiscali opposte o non opposte dai contribuenti ».

Va premesso che con la espressione « successioni per le quali sia stato già definito il debito di imposta » la norma si riferisce alla liquidazione della imposta principale non già al definitivo esaurimento del rapporto tributario poiché essa, proprio in ordine a debito « definito », prospetta l'ipotesi di contestazione in corso e di ingiunzione soggetta ad opposizione. Ciò è stato riconosciuto dalla sentenza impugnata la quale, però, non ha esattamente delimitato l'ambito della sanatoria disposta: « ogni successiva contestazione afferente la documentazione a suo tempo prodotta deve intendersi rinunciata ad ogni effetto ». L'intento del legislatore — come risulta dalla *ratio* della intera legge, sopra posta in evidenza — è quello di eliminare le controversie concernenti la idoneità probatoria del *tipo* di documentazione necessaria per consentire la deduzione del debito da saldo passivo di conto corrente bancario, ma non le controversie riguardanti la concreta concludenza (ai fini della dimostrazione del debito) dei fatti attestati dai documenti prodotti. La pretesa della Finanza, cioè deve intendersi rinunciata quando sia fondata sul disconoscimento della idoneità tipica (o astratta) della documentazione offerta dal contribuente e già ritenuta sufficiente; non quando, invece, il pagamento del supplemento sia richiesto in considerazione della positiva difformità tra i fatti allegati dal contribuente ed i fatti obiettivamente risultanti dai documenti adottati a prova. In definitiva, il quarto comma della legge in esame — laddove dispone che ogni contestazione successiva alla ammissione della deduzione riconosciuta in sede di liquidazione della imposta principale deve ritenersi rinunciata quando sia « afferente la documentazione a suo tempo prodotta » — va interpretato nel senso che la contestazione deve aver riguardato la idoneità astratta dei mezzi di prova (ad esempio, l'assegno in originale e la copia autentica) e non la idoneità in concreto (ad esempio un determinato assegno pagato dalla banca anche con firma falsa). Pertanto la Corte del merito avrebbe dovuto, come era stato richiesto dalla Amministrazione, scendere all'esame dei singoli motivi di contestazione al fine di considerare se potesse trovare o meno applicazione, nel caso in esame, il quarto comma della legge n. 1038 del 1969. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE E APPALTI PUBBLICI (*)

CORTE DI CASSAZIONE, sez. I, 18 aprile 1975, n. 1464 - Pres. Maccarone - Est. Mirabelli - P. M. Martinelli (conf.) - Fallimento Milone (avv. Piaggio) c. E.U.R. (avv. Stato Del Greco).

Arbitrato - Sentenza arbitrale - Impugnazione - Ammissibilità - Limiti - Rilevabilità di ufficio.

(Cod. proc. civ., art. 829; ultimo comma; capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1895, art. 49, secondo comma).

Arbitrato - Procedimento - Mancata contestazione in ordine alla irrituale composizione del collegio arbitrale ed alla deducibilità di motivi di impugnazione esclusi dalla clausola compromissoria - Implicito accordo modificativo della clausola compromissoria - Esclusione.

(Cod. proc. civ., artt. 806, 809, secondo e terzo comma, e 829, ultimo comma; capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1895, artt. 43 e 49, secondo comma; capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 45 e 51, terzo comma).

Arbitrato - Irregolare nomina degli arbitri - Deducibilità in sede di impugnazione per nullità - Limiti.

(Cod. proc. civ., art. 829, primo comma, n. 2).

Poiché l'abilitazione del giudice a giudicare dall'impugnazione avverso un lodo arbitrale proviene dal medesimo patto contrattuale che ha compromesso in arbitri la controversia, la questione concernente l'interpretazione e l'applicazione della clausola compromissoria in relazione ai poteri conferiti al giudice dell'impugnazione attiene all'esistenza stessa del potere decisorio ed è dunque questione di ammissibilità dell'impugnazione, da esaminare di ufficio anche in difetto di deduzioni delle parti in causa (1).

(1) L'affermazione di principio, coerente con i criteri enunciati nelle sentenze richiamate nella motivazione, va nella sostanza condivisa. Sotto il profilo formale, peraltro, sembra doversi rilevare che la fonte dei limiti al potere decisorio del giudice dell'impugnazione va pur sempre rinvenuta non tanto nella volontà espressa dalle parti nella clausola compromissoria, quanto piuttosto nella disposizione di legge (art. 829, ultimo comma, cod. proc. civ.) che a tale volontà attribuisce rilevanza preclusiva.

(*) Le decisioni in materia di acque pubbliche son massimate ed annotate dall'avv. PAOLO VITTORIA.

Dalla mancanza di contestazioni sulla irregolare nomina degli arbitri e sull'ammissibilità di motivi di impugnazione esclusi dalla clausola compromissoria non può desumersi l'esistenza di un accordo modificativo della clausola compromissoria, richiedendosi per la modificazione di un patto contrattuale uno specifico ed inequivoco accordo tra le parti contraenti (2).

Ai sensi dell'art. 829, primo comma, n. 2, del codice di procedura civile l'impugnazione della sentenza arbitrale per irregolare nomina degli arbitri è ammessa soltanto se la nullità sia stata dedotta nel giudizio arbitrale (3).

(*Omissis*). — Con il primo motivo del ricorso il fallimento ricorrente denuncia violazione degli artt. 1362, 1365 e 1372 cod. civ. nonché dell'art. 829, ultimo comma, cod. proc. civ. e sostiene che la Corte di appello ha errato nel ritenere di potere esaminare di ufficio la questione dell'ammissibilità dei motivi di impugnazione deducendo errori di diritto della pronuncia arbitrale. Il fallimento ricorrente adduce, cioè, che, poiché le disposizioni del capitolato generale delle opere pubbliche del 1895 devono ritenersi inserite nel contratto, di cui è causa, non come norme regolamentari, ma come norme pattizie, solo le parti sono legittimate a far valere eccezioni fondate su tali disposizioni. Ad avviso del fallimento, quindi, non avendo la difesa dell'Ente pubblico convenuto eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione, al giudice non competeva il potere di affermare tale inammissibilità.

La censura deve ritenersi infondata.

(2) Nella specie (relativa a contratto di appalto nel quale era richiamato il capitolato generale di appalto approvato con d.m. 28 maggio 1895) la parte privata assumeva che dalla incontestata applicazione, nella nomina degli arbitri, delle norme del nuovo capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 e dalla mancanza di eccezioni sulla impugnabilità della sentenza arbitrale per inosservanza delle regole di diritto (esclusa dall'art. 49, secondo comma, del capitolato del 1895 ed ammessa invece dal vigente capitolato generale di appalto) costituivano elementi probatori sufficienti a far ravvisare la esistenza di una convenzionale deroga alle previsioni del capitolato richiamato nel contratto di appalto.

La questione in argomento discussa tra le parti, e la esatta affermazione di principio enunciata in proposito dalla Corte di cassazione assumono rilievo, s'intende, nel solo caso in cui alle norme del capitolato generale di appalto sia da riconoscere, come nella specie, efficacia contrattuale, dovendo l'ammissibilità stessa di una deroga convenzionale escludersi *a priori* quando le norme del capitolato generale di appalto abbiano invece valore normativo.

L'abilitazione del giudice a giudicare dell'impugnazione avverso un lodo arbitrale proviene dal medesimo patto contrattuale che ha compromesso in arbitri la controversia. Al di fuori del patto compromissorio, come gli arbitri difettano di potere decisorio, così ne difetta il giudice, investito dell'impugnazione.

La questione concernente l'interpretazione e l'applicazione della clausola compromissoria in relazione ai poteri deferiti al giudice dell'impugnazione attiene, cioè, all'esistenza stessa del potere decisorio del giudice dell'impugnazione ed è, dunque, questione di ammissibilità della domanda.

Si ha inammissibilità dell'impugnazione, infatti, non soltanto quando la pronuncia impugnata sia passata in giudicato o non sia suscettibile di gravame, ma anche quando l'impugnazione sia consentita soltanto per motivi specificamente predeterminati e siano dedotti motivi diversi da quelli previsti; tale è appunto il caso del lodo arbitrale che, per disposizione di legge o delle parti, sia dichiarato non impugnabile o sia pronunciato secondo equità (Cass., 25 ottobre 1973, n. 2739).

Anche a questa ipotesi deve essere applicato, quindi, il principio generale, costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, Cass., 21 gennaio 1971, n. 132; 7 agosto 1972, n. 2638) se-

Sulla natura del capitolato generale di appalto (normativa nei rapporti fra i privati e lo Stato e gli enti pubblici che siano tenuti per legge ad adottarlo, e contrattuale invece quando sia richiamato in convenzioni stipulate da altri enti pubblici), cfr., da ultimo, Cass., 7 marzo 1975, n. 839; 12 luglio 1974, n. 2028, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1025; sez. un., 5 novembre 1973, n. 2856; 12 ottobre 1973, n. 2571, in questa *Rassegna*, 1973, I, 1189, con nota di richiamo ai precedenti, cui *adde*: sulla natura di regolamento di organizzazione dei capitolati generali: Cass., 26 marzo 1975, n. 1148; 26 giugno 1973, n. 1853, e 7 settembre 1970, n. 1270 (relativa, quest'ultima, al capitolato generale di appalto del servizio di casermaggio dei Carabinieri approvato con d.m. 11 novembre 1956); per i contratti relativi ad opere finanziate (anche solo in parte) dalla Cassa per il Mezzogiorno o stipulati direttamente dalla Cassa: Cass., 6 aprile 1973, n. 958, e Cass., sez. un., 18 marzo 1970, n. 718, in questa *Rassegna*, 1970, I, 959; per le opere appaltate dall'INA-Casa: Cass., 29 ottobre 1973, n. 2808, (nel senso di escludere l'applicabilità del capitolato generale approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063); e per i contratti stipulati dagli Istituti autonomi per le case popolari: Cass., 26 marzo 1975, n. 1148 e 21 maggio 1975, n. 2006.

Sulla natura contrattuale invece, anche nei rapporti con le amministrazioni statali, dei capitolati speciali di appalto, cfr.: Cass., 12 luglio 1974, n. 2082, *loc. cit.*, ed *ivi* nota di richiamo ai precedenti.

(3) Il principio enunciato con la terza massima sembra *prima facie* ovvia espressione del criterio stabilito dall'art. 829, primo comma, n. 2,

condo cui la questione sull'ammissibilità, o meno, del mezzo di impugnazione, avendo carattere pregiudiziale ad ogni altra ed essendo attinente ad uno dei requisiti di efficacia dell'impugnazione, deve essere esaminata di ufficio, restando del tutto irrilevante che sia stata sollevata e discussa dalle parti in causa.

Con lo stesso motivo di ricorso il fallimento ricorrente si duole che la Corte di appello abbia ritenuto di potere affermare che non sussisteva prova di un successivo accordo fra le parti, nel senso di escludere l'impugnabilità del lodo, senza avere posto le parti in condizione di discutere la questione e di portare eventuali prove su tale punto.

Ma neppure tale doglianza è fondata.

Le circostanze che il ricorrente deduce di non essere stato in grado di provare consistono nel comportamento tenuto dalle parti nel corso del giudizio arbitrale. Il ricorrente sostiene, infatti, che il fatto che il collegio arbitrale sia stato nominato in applicazione delle disposizioni del nuovo capitolato generale, nel quale, come è noto, non è sancita l'impugnabilità del lodo, e che nessuna delle parti ha sollevato questione intorno alla proponibilità di questioni inerenti all'applicazione di norme di diritto, sia prova sufficiente della sussistenza di un accordo sopravvenuto, con cui sia stata posta in essere la deroga alle previsioni del precedente capitolato, cui il contratto faceva rinvio.

Dalla sentenza impugnata risulta, però, non soltanto che tali circostanze sono incontestate ma anche, e soprattutto, che la Corte di ap-

del codice di procedura civile, ma appare di discutibile validità per quanto concerne la impugnazione delle sentenze arbitrali rese in tema di appalti di opere pubbliche, potendo invero dubitarsi, quantomeno, che la preclusione in argomento, prevista dalla norma con esclusiva riferimento alle forme ed ai modi « prescritti nel capo primo e secondo di questo titolo », possa assumere rilevanza anche relativamente alle speciali prescrizioni, di autonoma rilevanza normativa, stabilite con l'art. 43 del capitolato generale di appalto del 1895 e con l'art. 45 del vigente capitolato di appalto: norme la cui violazione (rilevabile dagli stessi arbitri anche di ufficio) dovrebbe quindi ritenersi deducibile in sede di impugnazione anche quando non sia stata dedotta nel giudizio arbitrale, tanto più che l'art. 829, primo comma, n. 2, del codice di procedura civile, in quanto relativo, nella sostanza, ad una ipotesi di decadenza, non appare suscettibile di interpretazione analogica: ed utili elementi, quanto alla necessità di una interpretazione restrittiva della norma, sembrano potersi del resto desumere anche dalla sentenza 25 ottobre 1957, n. 4109, con la quale la Corte di cassazione ebbe occasione di affermare che l'illegale partecipazione al collegio arbitrale di un membro al quale il mandato non sia stato conferito nel compromesso deve ritenersi considerata al n. 4 e non al n. 2 dell'art. 829 del codice di procedura civile, e può quindi costituire valido motivo di impugnazione anche quando non sia stata dedotta nel giudizio arbitrale.

pello le ha prese specificamente in esame ed ha escluso che fossero adeguate perché potesse affermarsi l'esistenza di un accordo modificativo della clausola compromissoria.

Questo giudizio appare immune da vizi sia logici che giuridici, in quanto è principio generale che per la modificazione di un patto contrattuale si richiede uno specifico ed inequivoco accordo tra le parti e che tale non può essere ritenuto il comportamento che le stesse ed i loro difensori abbiano tenuto nel corso del procedimento in riferimento a situazioni meramente processuali, quali quelle dedotte dal ricorrente.

Sotto nessun aspetto, dunque, la censura può essere accolta ed il primo motivo del ricorso deve essere respinto.

Con il secondo motivo il fallimento ricorrente, denunciando deficienza e contraddittorietà della motivazione sulle conseguenze che avrebbero dovuto derivare dalla ragione accolta per dichiarare inammissibili i motivi di impugnazione per nullità fondati su errori di diritto, lamenta che la corte di appello, dopo avere implicitamente ammesso che le disposizioni del nuovo capitolato non erano applicabili alla situazione controversa, ha respinto, poi, la domanda tendente a far dichiarare nullo il lodo per l'irregolarità della nomina degli arbitri, i quali, come si è detto, risultavano nominati secondo le norme del nuovo capitolato generale, e non secondo quello del capitolato cui faceva rinvio il contratto.

Ma neppure questa censura ha fondamento.

Ogni questione attinente alla nomina degli arbitri rientra nell'ambito di applicazione del numero 2 del primo comma del citato art. 829 cod. proc. civ. in cui l'impugnazione del lodo per irregolarità della nomina degli arbitri è ammessa soltanto se la nullità sia stata dedotta nel giudizio arbitrale.

Di questa norma la sentenza impugnata ha fatto esatta applicazione e nessuna contraddittorietà può essere ravvisata tra la soluzione adottata in relazione a tale questione e la soluzione data alla questione cui si riferisce il motivo precedente.

In relazione ad entrambe le questioni, infatti, la Corte di appello ha attribuito al procedimento di nomina degli arbitri rilevanza meramente processuale e coerentemente, come ha negato che il comportamento tenuto dalle parti a tale riguardo potesse avere rilevanza sostanziale sull'attuazione della clausola compromissoria, così come ha affermato che quale vizio del procedimento potesse essere fatto valere solo entro l'ambito in cui la norma processuale lo consente.

Anche il secondo motivo deve essere respinto, e con esso l'intero ricorso. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 1 ottobre 1974, n. 16 - Pres. Giannattasio - Rel. Leone - Sandrini e Consorzio di bonifica del Rio « Pieve e Serae » (avv. Zilioli) c. Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Albisinni) e Comune di Manerba sul Garda (avv. Bonomi e Romanelli).

Acque pubbliche ed elettricità - Sorgenti - Sorgente che dà luogo a corso d'acqua pubblica - È pubblica.

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1).

Acque pubbliche ed elettricità - Elenchi delle acque pubbliche - Ricorso avverso l'iscrizione - Decadenza - Effetti.

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1).

Acque pubbliche ed elettricità - Emergenza della demanialità - Acquisto successivo della proprietà privata dell'acqua - Inammissibilità.

Acque pubbliche ed elettricità - Accertamento giudiziale della demanialità - Effetti - Decorrenza.

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Piccole derivazioni - Rinnovazione - Diritto soggettivo del concessionario - Esclusione.

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 28 e 30).

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Proroga « ex lege » - Effetti.

(L. 8 gennaio 1952, n. 42 e 2 febbraio 1968, n. 53).

Quando un corso d'acqua è alimentato da un'unica sorgente, l'iscrizione d'esso negli elenchi delle acque pubbliche esplica necessariamente i suoi effetti anche per la sorgente, di cui deve perciò ritenersi dichiarata la demanialità (1).

(1) L'iscrizione di un corso d'acqua negli elenchi di cui all'art. 1 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 comporta che debbano considerarsi iscritti tutti gli elementi che ne formano la consistenza, ancorchè non figurino con esplicita designazione nell'elenco (Trib. sup. acque, 18 febbraio 1957 n. 6, *Acque bonif. costr.*, 1957, 174 e *Foto it.*, 1958, I, 767; Cass., Sez. Un., 8 luglio 1958 n. 2464, *Acque bonif. costr.*, 1958, 368 e *Giur. it.*, 1959, I, 1, 433 con nota di Busca, *Effetti della iscrizione delle acque nell'elenco delle acque pubbliche*; Trib. sup. acque, 19 gennaio 1963 n. 1, *Foro amm.*, 1963, II, 497).

La iscrizione del corso d'acqua nell'elenco comporta perciò la dichiarazione di demanialità delle sorgenti che apportano notevole contributo al corso stesso e costituiscono con esso parte di un unico sistema idrografico (Trib. sup. acque, 18 febbraio 1957 n. 6) e necessariamente delle sorgenti che vi diano luogo.

Se la pubblicità di una sorgente che dà origine a un corso d'acqua pubblica è evidente, la pubblicità tuttavia deriva pur sempre dal fatto

Decorso il termine per ricorrere contro l'iscrizione di un'acqua negli elenchi delle acque pubbliche, la prova della natura privata dell'acqua incombe a chi affermi il proprio diritto su di essa ed in mancanza di questa, per effetto della iscrizione, l'acqua deve considerarsi demaniale (2).

L'acquisto del diritto di proprietà su un suolo non è idoneo ad attribuire al proprietario il diritto di utilizzare l'acqua che vi sgorga, se la sorgente da cui proviene già in precedenza apparteneva al demanio idrico (3).

L'accertamento giudiziale della demanialità d'un'acqua ha natura dichiarativa ed i suoi effetti risalgono al momento di rivelazione dell'attitudine dell'acqua a soddisfare usi di pubblico generale interesse (4).

La situazione giuridica soggettiva del concessionario che in vista della scadenza d'una concessione avente per oggetto una piccola derivazione presenti domanda di rinnovazione non ha consistenza di diritto

che rispetto a tale sorgente ricorrono i requisiti di cui all'art. 1, primo comma t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775; unico è cioè il criterio in base al quale si riconosce la pubblicità della sorgente *caput fluminis* e delle altre (ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1955, IV, 72; PERNIGOTTI, *Acque pubbliche, Encicl. del diritto*, Milano, 1958, I, 400 e 405; in giurisprudenza, cfr., Trib. sup. acque, 18 aprile 1968, n. 9, in questa *Rassegna*, 1968, I, 646 e *Giust. civ.*, 1968, I, 931).

È stata perciò considerata privata una sorgente che, pur facendo parte del bacino imbrifero di un corso d'acqua pubblico, non risultava collegata con altre acque dello stesso bacino e consentiva un consumo esaurentesi nell'ambito di un fondo privato (Trib. sup. acque, 21 novembre 1955 n. 27, *Acque bonif. costr.*, 1956, 165; analogamente, Trib. sup. acque, 27 maggio 1957 n. 16, *ivi*, 1957, 419 con osserv. di COLETTI), mentre è stata ritenuta non decisiva, per escludere la natura pubblica di una sorgente, la sua scarsa portata, una volta che essa presenti attitudine ad usi di pubblico generale interesse, sia isolatamente considerata (Trib. sup. acque, 11 maggio 1965 n. 10, *Cons. Stato*, 1965, II, 243; Trib. sup. acque, 18 maggio 1972 n. 20, *Cons. Stato*, 1972, II, 633), sia vista in relazione al sistema idrografico cui appartiene ed alla portata globale delle varie sorgenti in questo esistenti, ancorchè opportunamente raccolte e convogliate (sul punto, cfr., la giurisprudenza in tema di acque sotterranee, a partire da Cass., sez. un., 25 gennaio 1952 n. 217, *Acque bonif. costruz.*, 1952, I, 215 ed *ivi* le conclusioni del P. G. EULA, *Demanialità delle acque sotterranee*, sino a Cass., sez. un., 23 maggio 1971 n. 1534, *Giust. civ.*, 1971, I, 1384 e Trib. sup. acque, 18 gennaio 1973 n. 2, *Cons. Stato*, 1973, II, 74).

(2) L'art. 1, quarto comma, del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 dispone che « entro il termine perentorio di sei mesi dalla pubblicazione degli elenchi principali o suppletivi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, gli interessati possono ricorrere ai tribunali delle acque pubbliche avverso le iscrizioni dei corsi d'acqua negli elenchi stessi ».

Sulla legittimazione alla causa, cfr. Cass., sez. un., 31 ottobre 1955 n. 3571, *Acque bonif. costr.*, 1956, 40, che ha ritenuto legittimati a ricor-

soggettivo, perché la rinnovazione è un provvedimento discrezionale della p.a., che deve accertare che persistano i fini della derivazione e che non ostino alla rinnovazione superiori ragioni di pubblico interesse oltre a dover stabilire se e quali modificazioni apportare al disciplinare della concessione, in vista delle variate condizioni dei luoghi e dei corsi d'acqua (5).

Le leggi di proroga della durata delle utenze di acque pubbliche aventi per oggetto piccole derivazioni non escludono la possibilità per l'amministrazione di rifiutare la rinnovazione dell'utenza con conseguente esclusione dell'efficacia della proroga legale (6).

Con ricorso del maggio 1967 Francesco Sandrini ed il Consorzio di bonifica Rio Pieve Serae convenivano in giudizio dinanzi al Tribunale regionale delle acque pubbliche di Milano l'Amministrazione dei lavori pubblici ed il Comune di Manerba, ai quali dichiaravano che la concessione disposta in data 10 marzo 1965 dal Provveditorato delle opere pubbliche per la Lombardia al Comune di Manerba di derivare moduli 0,09 in media di acqua dalla sorgente Pieve per il rifornimento idrico del capoluogo era illegittima e lesiva del diritto di proprietà del San-

rere quanti si affermano titolari in ordine alle acque di un diritto di natura reale od obbligatoria suscettibile di rimanere pregiudicato dalla dichiarazione di demanialità conseguente alla iscrizione dell'acqua negli elenchi.

Sull'oggetto del giudizio ed i poteri del tribunale delle acque quale giudice ordinario specializzato, cfr., Trib. sup. acque, 18 gennaio 1973 n. 2, in questa *Rassegna*, 1973, I, 40, che ha affermato esser il giudizio limitato al controllo della corrispondenza al reale dei dati assunti a fondamento della valutazione e della esattezza dei criteri in base ai quali nel provvedimento è affermata la idoneità dell'acqua ad usi di pubblico generale interesse, senza che il giudice possa sostituire a quello dell'amministrazione un diverso apprezzamento (sul punto, in dottrina, SELVAGGI, *Rapporti fra amministrazione e giurisdizione nella dichiarazione di demanialità delle acque*, *Acque bonif. costruz.*, 1956, 584 e 590).

Il decorso del termine indicato nell'art. 1, quarto comma, del testo unico è stato considerato preclusivo della possibilità di far valere situazioni giuridiche soggettive presupponenti la natura privata anziché demaniale dell'acqua iscritta negli elenchi (Trib. sup. acque, 2 maggio 1960 n. 2, *Foro amm.*, 1963, II, 497; l'affermazione è ripetuta in Trib. sup. acque, 11 maggio 1965 n. 10, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1335 e *Foro amm.*, 1965, I, 1, 649. In dottrina, nello stesso senso, PERNIGOTTI, *Acque pubbliche*, cit., 412, il quale osserva, però, che in difetto di indicazioni chiare e non equivoche sull'acqua dichiarata pubblica e su ogni suo elemento accessorio, l'interessato potrà insorgere solo quando l'amministrazione disponga in concreto dell'acqua incidendo sulle situazioni giuridiche di cui il privato si afferma titolare). La sentenza in rassegna ha invece affermato che il mancato ricorso contro l'elenco non esclude la

drini, nel terreno del quale sgorgava la sorgente, e del diritto di derivazione concesso al Consorzio del Rio Pieve Serae, utente riconosciuto per antico uso, a scopo di irrigazione, delle acque del Rio Pieve Serae, alimentate dalla detta sorgente Pieve e dall'altra sorgente Serae.

I convenuti impugnavano la domanda, deducendo che il corso d'acqua risultava iscritto fin dal 1913 nell'elenco delle acque pubbliche della provincia di Brescia col nome Rio Pieve Serae, dichiarato pubblico in tutti il suo corso in ciascuno dei due rami in cui si divide: sicchè la domanda del Sandrini era improponibile per decadenza ed era comunque infondata, data la demanialità sia del corso d'acqua, sia delle due sorgenti: improponibile era anche la domanda del Consorzio, che non era titolare di un diritto alla concessione, scaduta del resto fin dal 1947, e che non aveva proposto impugnativa nella fase di ammissione ad istruttoria della domanda di concessione del Comune Manerba.

Nel corso del giudizio sopravveniva la legge 2 febbraio 1968 n. 453 che prorogava le concessioni di utenze di acque pubbliche, ma il Prov-

possibilità di provare che l'acqua sia di natura privata (nello stesso senso, in dottrina, BUSCA, *Le acque nella legislazione italiana*, *Acque bonif. costruz.*, 1956, 533 e 558-561).

Sempre in materia di elenchi delle acque pubbliche va segnalata la decisione del Trib. sup. acque, 7 febbraio 1972, n. 6 (in questa *Rassegna*, 1972, I, 526 con osserv. di ALBISINNI), che ha ritenuto inammissibile il ricorso proposto contro il decreto ministeriale ex art. 1, secondo comma, r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, che ordina la pubblicazione sulla G. U. degli schemi degli elenchi predisposti dall'ufficio del genio civile, e parimenti inammissibile, in pendenza del procedimento di formazione degli elenchi, l'accertamento negativo della demanialità delle acque (sul punto, cfr. PERNIGORRI, *Acque pubbliche*, cit., 142).

(3) Sul principio per cui lo stesso bene non può costituire oggetto di diversi regimi giuridici, uno demaniale e uno privatistico, sulla connessa giurisprudenza in tema di incidenza della dichiarazione di demanialità sui preesistenti diritti dei privati e sulla nullità degli atti interprivati aventi ad oggetto acque già dichiarate pubbliche, cfr. Cass., sez. un., 7 dicembre 1974, n. 4088, in questa *Rassegna*, 1975, I, 424, e la giurisprudenza ivi richiamata, cui adde, Cass., sez. un., 8 luglio 1958, n. 2464, *Acque bonif. costruz.*, 1958, 368 con nota di SELAGGI, *Conversione di contratti nulli in negozi soggetti ad autorizzazione amministrativa*.

(4) In termini, Trib. sup. acque, 11 maggio 1965, n. 10, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1335; trattasi di principio costantemente enunciato così riguardo all'accertamento giudiziale della demanialità che agli effetti della inserzione dell'acqua negli elenchi.

(5) Cfr. Trib. sup. acque, 27 maggio 1974, n. 8, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1924 e le pronunzie richiamate in tema di rinnovazione.

(6) In termini, Trib. sup. acque, 20 dicembre 1966, n. 43, *Rass. giur. Enel.*, 1967, 220; Trib. acque Palermo, 23 maggio 1957, *Giust. civ. Rep.*, 1958, *acque pubb. e priv.*, 153.

veditorato delle opere pubbliche per la Lombardia, con decreto 22 novembre 1968, dichiarava inefficace la proroga della concessione al Consorzio quanto alla misura di acqua concessa al Comune di Manerba.

Il Tribunale regionale, con sentenza 1° ottobre 1971, dichiarava che il Consorzio era privo di legittimazione attiva alla causa e che l'impugnativa proposta dal Sandrini contro il decreto di concessione 10 marzo 1965 era infondata: condannava gli attori al pagamento di metà delle spese del giudizio. — (*Omissis*).

La giurisdizione dei Tribunali Regionali delle acque pubbliche e quelle di merito in appello del Tribunale Superiore è stabilita a tutela dei diritti soggettivi e perciò può essere invocata solo dai titolari di diritti che siano lesi da atti o fatti dell'amministrazione o di terzi, che rientrino nelle categorie previste dagli artt. 140 e 141 del t.u. n. 1775 del 1933.

Ora, come ha rilevato il Tribunale, il dott. Sandrini non ha provato di essere proprietario dell'acqua della sorgente Pieve, che vuole a lui riconosciuta come oggetto di dominio privato. Egli sostiene che l'acqua scaturirebbe in un terreno che ha acquistato con atto registrato il 3 marzo 1952 a Salò: ma l'assunto è contestato dal Comune di Menarba secondo cui la sorgente affiora in terreno demaniale.

Quello che conta, però, è il fatto che alla data del 1952 la sorgente Pieve faceva già parte del demanio statale: nell'elenco delle acque pubbliche della provincia di Brescia del 1913 era iscritto il « Rio Pieve e Serse » in tutto il suo corso ed in ciascuno dei due rami in cui si divide, rami che prendono appunto origine uno dalla sorgente Pieve, l'altro dalla sorgente Fontana Serae (vedasi il ricorso introduttivo del giudizio). La demanialità di ciascuno dei due rami così dichiarata comporta naturalmente la demanialità delle due sorgenti, che rappresentano i rispettivi « capi dell'acqua pubblica ». Dire, come fa il Sandrini, che il corso d'acqua è cosa ben distinta dalla sorgente può avere senso quando il corso è alimentato da più sorgenti, tali che si pone il problema di stabilire quali e quante di esse siano realmente incidenti sulla portata del corso d'acqua, in considerazione della quale esso ha acquistato attitudine ad impiego di pubblico, generale interesse. Ma quando, come nella specie, unica è la sorgente del ramo di acqua pubblica, la demanialità della sorgente è contenuta nella dichiarazione di demanialità del ramo d'acqua che da essa prende vita.

In relazione all'iscrizione del Rio Pieve Serae nell'elenco delle acque pubbliche è stata posta la questione della reclamabilità, da parte del Sandrini, avverso tale iscrizione. Il Tribunale regionale ha affermato che il diritto di impugnativa s'è prescritto col decorso del termine di cui all'art. 2946 c.c. Sandrini si duole di tale pronunzia, osservando

che le controparti non avevano proposto la relativa eccezione, avendo dedotto la decadenza dell'impugnativa, non la prescrizione del diritto. E la censura è fondata, perché, data la diversità ontologica dell'istituto della decadenza rispetto a quello della prescrizione, non può dirsi corretto il ragionamento del primo giudice allorché ha sostenuto che l'eccezione di decadenza dall'azione doveva ritenersi comprensiva anche dell'eccezione di prescrizione.

Ma sta di fatto che neppure in questa sede, in cui pure è presente l'Amministrazione legittimata passivamente, il Sandrini è in grado di provare che l'acqua della sorgente Pieve è di natura privata e non pubblica e che essa è di sua proprietà in virtù di titolo legittimo: di conseguenza l'efficacia dichiarativa della demanialità dell'acqua da attribuire alla iscrizione di essa nell'elenco delle acque pubbliche permane e resta confermata dall'infondatezza dell'impugnativa del Sandrini.

Del resto, a prescindere dalla detta iscrizione, è sufficiente rilevare, come ha fatto il Tribunale regionale, che l'acqua della sorgente Pieve fin dal 1936 è stata utilizzata per l'irrigazione di un comprensorio di terreni di estensione e con colture tali da rendere utile la costituzione di un consorzio per il più razionale impiego dell'acqua e da giustificare la concessione di utenza dell'acqua al consorzio; e che successivamente la sorgente è stata impiegata per provvedere di acqua potabile la popolazione di Manerba: elementi di fatto, questi, univoci nella qualificazione dell'acqua della sorgente come adatta all'impiego per usi di pubblico, generale interesse.

Consegue da quanto ora detto che, anche se la natura demaniale dell'acqua non fosse stata accertata con l'iscrizione nell'elenco, la sorgente Pieve deve essere sempre ritenuta capo di acqua pubblica, con effetto dalla rivelata sua attitudine ad usi di pubblico, generale interesse, attitudine dimostrata di fatto quanto meno dal 1936.

Consegue ulteriormente che il Sandrini, nel 1950 allorché acquistò il terreno in cui, a suo dire, sgorga la sorgente, non ha potuto acquistare la proprietà della sorgente medesima, già da tempo passata a far parte del demanio statale.

Sandrini tenta di capovolgere la questione quando sostiene che nella fattispecie il Tribunale regionale, dichiarando esso con la sentenza la demanialità della sorgente, avrebbe dovuto dichiarare illegittimo il decreto di concessione della medesima acqua, emesso il 10 marzo 1965 a favore del Comune di Manerba, prima della dichiarazione di demanialità.

A parte la considerazione che l'accertamento giudiziale della demanialità dell'acqua ha anch'essa natura dichiarativa di una qualità propria del corso d'acqua e retroagisce al momento di rivelazione di detta qualità, deve osservarsi che in questa sede di giurisdizione su diritti

soggettivi la eventuale asserita illegittimità, per qualsiasi causa (Sandrini si ferma a lungo anche sul vizio di incompetenza relativa), del decreto di concessione di utenza a favore del comune di Manerba non può venire in considerazione autonoma, bensì quale regione di disapplicazione del provvedimento illegittimo per la tutela di un diritto soggettivo con esso lesa; si ritorna così all'esigenza che sia previamente accertata l'esistenza del diritto soggettivo dell'attore, esistenza che il Sandrini non può provare.

L'appello del Sandrini è pertanto infondato.

Quanto alla domanda del Consorzio, che pretende legittimarsi attivamente alla causa per la sua qualità di (ex) concessionario, è sufficiente rilevare, come ha fatto il Tribunale regionale, che nei confronti dell'Amministrazione concedente esso non ha un diritto soggettivo alla rinnovazione della concessione.

Il Consorzio si trova nella situazione di un ex concessionario che con domanda tardiva ha chiesto, in sanatoria, la rinnovazione di una utenza scaduta. Ma, a norma dell'art. 30, che richiama l'art. 28, del t.u. n. 1775 del 1933, la rinnovazione della concessione è un provvedimento discrezionale della p.a., che deve accertare che persistono i fini della derivazione e che non ostano superiori ragioni di pubblico interesse e deve stabilire altresì se e quali modificazioni sia necessario apportare al disciplinare della concessione, in vista delle variate condizioni dei luoghi e del corso d'acqua. L'esigenza di tali valutazioni discrezionali della p.a. non consente di considerare diritto soggettivo perfetto la situazione giuridica del concessionario, che in vista della scadenza dell'utenza presenta domanda di rinnovazione (Trib. sup. 25 giugno 1964, n. 21); ancor meno consistente deve ritenersi la situazione del concessionario che abbia fatto scadere la concessione senza chiederne la rinnovazione e che questa abbia poi chiesto in via di sanatoria. Nei casi suindicati all'utente compete solo la tutela dell'interesse legittimo a che la p.a. compia tali valutazioni con rispetto delle norme e dei criteri giuridici e tecnici e di buona amministrazione che le regolano ed emetta il conseguente provvedimento formale: tutela demandata al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche in sede di giurisdizione amministrativa.

La cennata situazione giuridica del Consorzio non è mutata per il sopraggiungere nel corso del giudizio di primo grado della legge di nuova proroga delle utenze (legge 2 febbraio 1968, n. 53), dato che la p.a. nell'esercizio del potere, anch'esso con aspetti di discrezionalità puramente amministrativa, attribuite dalla stessa legge, ha dichiarato inefficace la proroga per la parte concernente il modulo d'acqua concesso al Comune di Manerba, con provvedimento della cui legittimità, contestata dal Consorzio, questo Tribunale Superiore non può conoscere nell'esercizio della giurisdizione di merito. — (*Omissis*).

TRIBUNALE DI NAPOLI, Sez. I, 6 giugno 1974 - Pres. Capozzi - Est. Scotti - Comune di Ischia (avv. Riccio) c. Ministero della marina mercantile (avv. Stato Alabiso).

Competenza e giurisdizione - Demanio marittimo - Accertamento di diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Giurisdizione ordinaria.

Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Diritti esclusivi di pesca - Riconoscimento - Necessità - Mancanza - Estinzione.

(L. 24 marzo 1921, n. 312, art. 16; r.d.l. 21 ottobre 1923, n. 2726, art. 1; r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, art. 23).

Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Mare territoriale - Utilizzazione - Identità di disciplina.

(Cod. nav., artt. 36 ss., 51 e 1162; d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, reg. esecuz. cod. nav. (navigaz. marittima), artt. 5, 24, 25, 25, 36, 40, 51 e 52; l. 21 luglio 1967, n. 613).

Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Incompatibilità col regime del demanio - Persistenza dei diritti - Esclusione - Rescritti aragonesi - Prevalenza sulla disciplina del demanio - Esclusione - Abrogazione - Sussiste.

(Rescritti 10 luglio 1458 di Ferdinando d'Aragona, 15 agosto 1501 di Federico d'Aragona, 4 giugno 1507 di Ferdinando il Cattolico e 5 giugno 1533 di Carlo V; cod. civ., artt. 822 e 824; cod. nav., artt. 28 e 1329).

Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Proprietà privata - Acquisto per usucapione o immemorabile - Esclusione - Tolleranza e riconoscimenti - Inefficacia - Sclassificazione - Necessità.

(Cod. civ., artt. 822 e 823; cod. nav., art. 35).

Demanio e patrimonio - Demanio marittimo - Diritti dei comuni ischitani sui lidi dell'Isola - Diritto d'uso perpetuo, gratuito e cedibile - Configurabilità - Esclusione.

(Cod. nav., artt. 39, 42, 46 e 47; d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, reg. esec. cod. nav. (navig. marittima), artt. 16 e 30).

Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario conoscere di una azione di accertamento di diritti di proprietà o d'uso perpetuo su beni che in ragione della loro natura apparterrebbero al demanio dello Stato, delle questioni relative alla legittimità di atti amministrativi incidenti su tali diritti e della inerente responsabilità per danni dello Stato, se le domande si fondano sulla esistenza di atti aventi forza di legge speciale che avrebbero attribuito a terzi la titolarità di tali diritti escludendo in ordine ad essi ogni potere dell'amministrazione dello Stato (1).

(1-6) Con la sentenza che si annota è stata conclusa una lunga controversia che trova le sue radici storiche in antichissimi provvedimenti, per

I diritti esclusivi di pesca nelle acque del demanio pubblico marittimo e nel mare territoriale, di cui non sia stato chiesto il riconoscimento entro il 31 dicembre 1921, sono estinti (2).

Il mare territoriale è soggetto alla stessa disciplina che regola l'uso del demanio marittimo (3).

Il diritto di proprietà sui lidi marittimi dell'Isola d'Ischia, attribuito ai comuni ischitani dai cc.dd. rescritti aragonesi, è rimasto estinto per effetto dell'assoggettamento di ogni bene al regime del demanio marittimo, rispetto al quale gli antichi rescritti, che avrebbero comunque subito l'effetto abrogante dell'art. 1329 cod. nav., non possono esser considerati come una lex specialis derogante (4).

Rispetto ai beni del demanio marittimo né il mancato esercizio della demanialità ab immemorabili né la tolleranza e neppure i riconoscimenti dell'amministrazione statale possono valere a far acquistare ai terzi diritti di proprietà per effetto di usucapione, giacché l'appartenenza ai privati è esclusa fino a che la corrispondenza fisica del bene alla categoria, che costituisce il presupposto della demanialità, non venga meno ed il bene non sia dichiarato non più utilizzabile per i pubblici usi del mare nei modi previsti dal codice della navigazione (5).

Non sussiste in favore dei comuni ischitani e sui lidi marittimi dell'Isola un diritto di uso, godimento ed utilizzazione avente i caratteri della perpetuità, gratuità e cedibilità di esercizio (6).

i quali erano intervenute una transazione e alcune sentenze sfavorevoli alla tesi erariale.

1. - Per antichi privilegi di Ferdinando d'Aragona del 15 agosto 1501, del Gran Capitano Ferrante Consalvo del 1503, di Ferdinando il Cattolico del 4 giugno 1567, di Carlo V del 28 febbraio 1533 i Comuni dell'Isola d'Ischia in compenso del servizio notturno contro le invasioni barbaresche e di altre opere prestate ottennero la concessione di tutte le marine e lidi marittimali, peschiere, mare promontori e tutti i mari circa la città ed isola per mezzo miglio in mare con facoltà che di detto mare, marine, lidi, peschiere e promontori ne potessero disporre e fare come cosa propria con l'obbligo ai pescatori di portare la terza parte del pesce a vendere nell'isola. Quanto erano prodighi quei Principi stranieri e lontani nel rinunciare a diritti inerenti ad una sovranità conquistata più con le insidie che con le armi! Basta l'accollo d'una difesa contro eventuali invasioni, alla quale sarebbero essi stati tenuti nello interesse comune del paese, per cedere ad altri ciò che apparteneva essenzialmente allo Stato! Codesto traffico della pubblica autorità ci ricorda la descrizione che del governo dei Vicerè spagnuoli ci hanno lasciati il Galante e il Santamaria! (Vedi il frammento del Galante riferito nel Discorso storico che precede il Commento del Miraglia alle Leggi Civili del 1819 — nonché l'opuscolo di N. Santamaria: *La Società Napoletana sotto il Governo spagnuolo*).

1. - Ecco perché, appena si ebbero queste infelici provincie napoletane dei Principi residenti in mezzo a loro, e questi le dotarono di un esercito

(*Omissis*). — 1. - Il comune ischitano chiede un accertamento dichiarativo circa la titolarità di diritti derivanti da atti aventi forza di legge speciale, cioè diritti di proprietà su determinati beni o, in subordine, di uso perpetuo e irrevocabile; esperisce inoltre un'azione risarcitoria per i danni subiti dalla relativa violazione. La controversia appartiene, quindi, alla giurisdizione del tribunale ordinario perché verte su un diritto *ex lege* che nessun provvedimento amministrativo — secondo la tesi del comune — può ridurre alla figura minore dell'interesse legittimo per la particolare tutela ad esso offerta da leggi speciali limitative del potere in materia dell'amministrazione dello Stato; così come appartengono alla giurisdizione del tribunale ordinario le ulteriori questioni della legittimità di atti amministrativi, incidenti sull'esistenza o sulla consistenza di situazioni soggettive perfette, e della responsabilità per danni. Perciò cade l'eccezione pregiudiziale formulata dall'Avvocatura nella comparsa di risposta e genericamente richiamata nelle conclusioni.

2. - La tesi principale sostenuta dal Comune si fonda sui « rescritti » di Ferdinando d'Aragone (10 luglio 1458), di Federico d'Aragona (15 agosto 1501), di Ferdinando il Cattolico (4 giugno 1507) e di Carlo V (5 giugno 1533), che attribuirono ai comuni dell'isola d'Ischia la proprietà delle coste (compresi i promontori), delle spiagge, degli arenili e della limitrofa fascia di mare con i diritti esclusivi di pesca. Tali

e di una flotta bastevoli a respingere qualsiasi invasione, lo Stato si affrettò a riprendere l'esercizio dei suoi diritti sul mare e sulle spiagge dell'Isola d'Ischia mercè l'intervento e l'azione della Procura Fiscale. Si rivolsero i Comuni dell'Isola nel 1750 alla Camera della Sommaria perché fossero stati loro riconosciuti gli antichi privilegi, ma di fronte alla resistenza della Procura Fiscale si rassegnarono a pagare ducati 4000 per transazione limitata a garantire loro soltanto uno stabilimento di pesca.

È vero che nell'atto di transazione seguito nel 1751 si legge, come per dichiarazione dell'*actuarius* nell'interesse dei Comuni che « si intenda in via della presente transazione estinta ogni ragione e pretesione del R. Fisco intorno al libero uso del mare concesso a detta Città ed Isola, sicché resti nella sua fermezza e vigore la Real concessione »; ma non è men vero che il Procuratore Fiscale ebbe ad aggiungere per conto suo al margine. « *Respectu tinnariae tantum* ». È anche esatto che nella clausola seconda ritornano i Comuni ad esporre i proprii privilegi e parlano della libertà che avranno di trasportare la tonnaia dove meglio loro piaccia; ma non è a disconoscere l'importanza della condizione appostavi in margine dal procuratore Fiscale « *Pro una tinnaria tantum, et dummodo locus forsan in posterum eligendus non praejudicet alteri tinnariae quae reperitur ad praesens sita in dicta insula* ». Si noti come codesta dichiarazione restrittiva sia coordinata alla precedente, e chiaro si ritrarrà il concetto del R. Fisco di considerare come inesistenti gli antichi privilegi. E si aggiunga che, mentre nella clausola terza i Comuni dichiarano per conto loro di ritenere come

rescritti avrebbero natura di atti legislativi, precisamente di leggi speciali, la cui permanente efficacia derogherebbe al regime attuale dei beni pubblici. Occorre precisare, quanto ai diritti esclusivi di pesca, che la legislazione italiana ha subordinato la sopravvivenza di tali diritti nascenti da antichi privilegi ad un formale riconoscimento da parte dell'autorità amministrativa, sotto determinate condizioni ed entro un certo termine che, più volte prorogato, è definitivamente scaduto il 31 dicembre 1921 (legge 24 marzo 1921, n. 312). I comuni ischitani non hanno provveduto a tale adempimento e perciò il diritto è venuto meno, come la stessa difesa dell'attore riconosce.

Quanto al diritto sulla limitrofa fascia di mare (per mezzo miglio, afferma il Comune istante, ma dalle non sempre chiare espressioni dei rescritti si ricava la maggiore ampiezza di due miglia), non ha pratica rilevanza, ai fini che qui interessano, prendere posizioni nella disputa se il mare territoriale rientri nel demanio marittimo o sia piuttosto *res communis omnium*: poiché è necessaria una concessione (o, secondo i casi, un'autorizzazione) amministrativa per l'occupazione, l'uso e lo sfruttamento di zone del mare territoriale nonché per l'estrazione di materiale dal fondo, la ricerca di idrocarburi e in genere lo sfruttamento di altre risorse naturali in queste zone (art. 36 e segg., 51 e 1162 cod. nav.; artt. 5, 24, 25, 36, 40, 51 e 52 reg. nav. maritt.; legge 21 luglio 1967, n. 613), rimanendo libero soltanto l'uso comune, il discorso sui privilegi aragonesi si pone negli stessi termini tanto per i beni legislativa-

transatta e definitivamente composta qualsiasi divergenza fra essi ed il Fisco, il procuratore Fiscale dichiara al margine « *quoad deducta tantum* ». Ma, quello che è assai più degno di nota, si è che codeste condizioni apposte dal Procuratore Fiscale furono sancite dal Re ed accettate dagli stessi rappresentanti dei Comuni, i quali consentirono altresì che avessero fatto parte integrante dello strumento stipulato.

3. - Se non che, i Comuni dimentichi di tutto ciò, continuarono ad esercitare di fatto quei privilegi sino a dare in enfiteusi a privati delle zone di spiaggia! Fu per protestare contro codesta alienazione per parte dei Comuni che il Demanio nel 1838 istituì apposito giudizio contro il Comune di Lacco Ameno concedente e i privati concessionari. È vero che rinunziò poi a codesta istanza, ma la causa ed i limiti della rinunzia risultano da una sentenza del 14 luglio 1841 del Tribunale civile di Napoli, che gioca qui riferire integralmente.

« Considerando come la domanda della R. Cassa del Demanio Pubblico per la *reintegra* di tutti i lidi, fabbriche e terre adiacenti dell'Isola d'Ischia trova l'ostacolo dei privilegi e concessioni Sovrane antichissime, specialmente quella dello Imperatore Carlo V colla data di Bologna 26 febbraio 1533 confermativa di quella antecedente di Federico d'Aragona e dell'altra di Ferrante Consalvo Vice Re per Filippo II del 1503. Se di queste concessioni ricusa o menoma l'efficacia la R. Cassa attrice, la quale ha espressamente rinunziata alla proposta azione: *laonde cessa mercè tale rinunzia*

mente definiti « demaniali » quanto per la fascia compresa nel mare territoriale che, in materia di utilizzazione, è sottoposto alla medesima disciplina.

3. - La tesi del Comune non è fondata per vari motivi.

a) In primo luogo, riconoscere ai comuni d'Ischia la proprietà dei suddetti beni contrasta con il regime generale della demanialità sotto il duplice profilo della qualificazione pubblica di quei beni e della necessaria appartenenza allo Stato. Infatti il lido del mare, la spiaggia (che può ritenersi comprensiva degli arenili ove servano ai pubblici usi del mare), i porti, le rade fanno parte del demanio marittimo secondo l'art. 822 cod. civ. e secondo l'art. 28 cod. nav.; in ordine al secondo profilo, l'art. 822 precisa che lidi, spiaggia, porti e rade appartengono necessariamente allo Stato costituendone il cosiddetto demanio necessario, e la relazione ministeriale al codice (n. 393) spiega: « dei beni enumerati nel primo comma dell'art. 822 è esclusa l'appartenenza a soggetti diversi dallo Stato ». Una ben nota teorica, nel comprendere tali beni nel concetto di « demanio naturale », riferisce la demanialità alla esistenza stessa di quei beni, nel senso che lido, spiaggia, porti e rade non possono che essere demaniali e non possono che appartenere allo Stato; quindi se alcuno di detti beni fosse stato in proprietà di altri, il

qualunque necessità di indagine o bisogno di esame. Non così per le due torri e terreni adiacenti nel Comune di Lacco, per le quali l'attrice insiste a domandare al Tribunale provvedimenti di giustizia intorno alla chiesta *reintegrazione*. Pur tuttavolta, oltre che sembra evidente che anche alle suddette torri e terreni adiacenti applicabile sia il favore ed il beneficio delle sovraesposte concessioni sovrane, manca la dimostrazione di essere quelle torrette una proprietà demaniale, stante l'opposta presunzione legale di appartenersi le medesime ai proprietari dei fondi in mezzo ai quali furono costruite.

« Considerando come la rinuncia alla lite pare che possa assai giustamente equipararsi alla offerta reale, imperocché se per la estinzione della obbligazione non vale la offerta reale, quando non sia pura e non veggasi legalmente fatta, così per esimersi dalle conseguenze di un promosso giudizio la rinuncia non vale, quando non sia scevra di condizioni riservative o ristrettive e quando non porti espressa protesta di soddisfazione delle spese già fatte. Se ciò non fosse, verrebbe la conseguenza che sarebbe facile ad ognuno lo andare intorbidando la pace degli onesti cittadini onde trarli a forzate transazioni ed ove poi trovasse resistenza basterebbe una rinuncia fatta pria della decisione a sottrarre gli attori alle conseguenze della giudiziaria soccumbenza. E nella specie, ove non era della diligenza e della buona fortuna del difensore dei convenuti, il quale ricercò e ritrovò negli archivi del Regno la concessione del 1535, quale sarebbe stata la sorte de' poveri convenuti? »

« Vene può prevedersi la rovina dippiù che trenta famiglie cagionata da un giudizio troppo inconsultamente promosso. Ma poiché piacque alla

diritto di proprietà sarebbe automaticamente cessato senza che i precedenti titolari potessero pretendere alcunché (per la giurisprudenza, Trib. sup. acque, 14 ottobre 1965, n. 22, in *Rass. Avv. Stato* 1966, I, 948; Cass., sez. un., 2 maggio 1962, n. 849; Cass., 28 ottobre 1959, numero 3163; Cass., 7 agosto 1950, n. 2413).

b) La tesi sostenuta dal comune ischitano è anche per altro verso in contrasto con la sistematica della demanialità perché, attesa l'ampiezza dei poteri che costituirebbero il contenuto del preteso diritto (persino quello di concedere l'uso a terzi verso corrispettivo), essa comporta la configurazione di un demanio comunale certamente di ampiezza maggiore di quella che l'art. 824 cod. civ. consenta, e senza alcuna corrispondenza con le funzioni istituzionali tipiche dell'ente-comune.

c) Per superare gli ostacoli la difesa dell'istante si richiama alla distinzione fra demanialità politica (limitata alla tutela della sicurezza dello Stato e alla disciplina di polizia) e demanialità utile, ed afferma che il riconoscimento ad un soggetto diverso dallo Stato del demanio utile (uso, godimento, ecc., ossia esercizio di quelle stesse facoltà attribuite dai rescritti aragonesi) consentirebbe di salvaguardare allo Stato una titolarità demaniale, e perciò non contrasterebbe con il regime del codice civile e del codice della navigazione.

La dicotomia, ripresa dalla vecchia dottrina francese e dalla trattatistica italiana formatasi in quell'alveo verso la metà dell' '800, non

Cassa attrice di abbracciare tutte le ventidue cause di *reintegra* in una sola, e poiché per due di esse insiste che il Tribunale dia le sue provvidenze, egli è evidente che la rinuncia essere non puote operativa di legale effetto; epperò giustamente fu riacquisita dai convenuti, oltreché non vedendosi aggiunta alla rinuncia la protesta del pagamento delle spese non può tenersene conto veruno.

« Considerando come le spese del giudizio sono la giusta conseguenza della soccumbenza della lite, specialmente quando una rinuncia non accettata precede la sentenza del magistrato.

« Per tali motivi il Tribunale, definitivamente pronunciando, udite le parti ed il P. Ministero nelle sue uniformi orali conclusioni, rigetta la domanda della R. Cassa di Ammortizzazione e Demanio Pubblico e dichiara come non avvenuta la rinuncia della R. Cassa che condanna alle spese del giudizio ».

4. - Con atto del 19 luglio 1886 il Capitano del Porto di Napoli, nella sua rappresentanza e nello esercizio della giurisdizione dello Stato sul mare territoriale, sul lido e sulle spiagge, concedeva al Barone Pietro Attanasio Bideri l'uso del seno di mare detto S. Montano e del lido che circonda i Comuni di Lacco Ameno, e Forio d'Ischia per una causa di pubblica utilità, qual si è quella di favorire la piscicoltura e l'ostricoltura.

La concessione fu stipulata per 99 anni pel corrispettivo del pagamento di annue lire 150 per il primo decennio, annue lire 500 per il terzo decennio, ed annue lire 600 pel tempo ulteriore; ma col patto esplicito che sarebbe

tiene conto del concetto di « proprietà demaniale » elaborato dalla dottrina successiva sulla base della evoluzione non soltanto scientifica ma soprattutto normativa della demanialità. Ebbene, a parte la considerazione che la demanialità politica verrebbe inutilmente a identificarsi con la sovranità mentre il rapporto demaniale è necessariamente qualcosa di diverso, c'è da dire che la duplice posizione di potestà politica e di potere di utilizzazione rispetto al bene comporterebbe pur sempre una duplice titolarità, di contenuto diverso ma autonoma ciascuna nell'esercizio di quel contenuto. Tutto ciò non trova alcun addentellato nel diritto positivo, che viceversa offre un valido supporto alla concezione onnicomprensiva della proprietà demaniale: se soltanto lo Stato può disciplinare l'uso comune, ed eventualmente sospenderlo o limitarlo, se soltanto lo Stato (sui beni del suo demanio necessario) può consentire l'uso speciale attraverso il meccanismo della concessione, se soltanto lo Stato può far propri quei frutti civili che sono i canoni imposti al concessionario, è evidente che lo Stato è titolare così dei poteri di disciplina amministrativa e di polizia come dei poteri di uso e di godimento.

d) Inoltre il valore essenziale della demanialità è nella utilizzazione dei beni per una determinata funzione pubblica propria dell'ente cui il bene appartiene, e non v'è dubbio che i beni del demanio marittimo sono uno strumento indispensabile non solo per l'esercizio della navigazione ma anche per la prestazione di quei servizi pubblici indefettibili alla navigazione i quali rientrano nei compiti propri dello Stato.

stata risolta anche prima della scadenza, ed in qualunque tempo, qualora fosse richiesto da interessi marittimi o da altra ragione di pubblico servizio, e ciò a giudizio dell'Amministrazione marittima, senza che per effetto di tale risoluzione il concessionario abbia diritto a indennità e compensi di sorta.

6. - Appena pervenutane la notizia nei Comuni di Forio d'Ischia, Lacco Ameno e Casamicciola, i rispettivi Sindaci reclamarono contro la legittimità di essa, invocando gli antichi privilegi nella loro originaria integrità.

Essendo stato respinto il reclamo amministrativo per l'inefficacia dei pretesi privilegi di fronte all'attuale Diritto Pubblico del Regno, i detti Sindaci convennero innanzi al Tribunale civile di Napoli il concessionario Bideri e l'Intendente di Finanza, per sentir dichiarare che per effetto di quegli antichi privilegi i tre Comuni abbiano titolo per esercitare sul mare, sul lido e sulle spiagge circostanti l'Isola *gli stessi diritti riconosciuti oggi al Demanio dello Stato pel vigente Diritto pubblico del Regno*, i quali si debbono intendere irrevocabilmente e perpetuamente *trasferiti in essi Comuni*, e di conseguenza sentir dichiarare nulla la concessione ottenuta dal Bideri, con la condanna dell'uno e dell'altro *a rilasciare libero agli attori il detto seno di mare con le relative spiagge e il lido, oltre ai danni interessi ed alle spese.*

Avverso codesta domanda resistè il Demanio, ma il Tribunale di Napoli con sentenza del 30 aprile 1888 dichiarò efficaci e non ancora revocate

e) Tuttavia, constatata l'incompatibilità tra i cosiddetti privilegi aragonesi e il regime della demanialità, resta pur sempre da stabilire se essi possono configurarsi come eccezione, così da costituire una *lex specialis* che sopravviva alla disciplina generale. In proposito la difesa del Comune ha tentato di qualificare i rescritti aragonesi avvalendosi di categorie moderne che, tuttavia, per la storicità propria delle formule giuridiche ma ancor più delle strutture istituzionali condizionanti le formule stesse, non consentono qualificazioni idonee a collegare ai rescritti la medesima portata di un moderno provvedimento legislativo tanto da poter porre anche in rapporto ad essi un problema di successione di leggi dell'epoca. In altri termini, quegli atti (certamente idonei per il regime del tempo ad attribuire la proprietà) si collocano in un contesto politico istituzionale in cui non si distingueva tra proprietà personale del sovrano e patrimonio dello Stato, e in cui persino il concetto di potestà sovrana era completamente diverso. Ciò rende impossibile riportare i rescritti aragonesi nella categoria moderna della norma giuridica, anche se di natura speciale. Basta dire che nel diritto moderno la legge speciale ha pur sempre il carattere dell'astrattezza e della generalità benché nell'ambito di una determinata specie di fatti, o meglio di un settore particolare della tipologia dei fatti disciplinandi;

le antiche concessioni fatte ai Comuni dell'Isola d'Ischia solo per quanto riguardano il diritto esclusivo di pesca nel mare territoriale fino a mezzo miglio di distanza dalla costa, ed il diritto di occupazione e godimento dei tratti di lido e di spiagge; e salva sempre la qualità di beni di Demanio pubblico nel mare, nei lidi, e nelle spiagge anzidette, ed il libero esercizio dei diritti competenti allo Stato su quei beni per ragioni di sicurezza e di difesa.

Dichiarò per conseguenza nulla la concessione del seno di S. Montano o Monte Vico fatta dal Demanio a Pietro Bideri il 15 luglio 1886 e condannò l'uno e l'altro a rilasciare ai Comuni dell'Isola il seno anzidetto nello stato in cui era prima della concessione.

La sentenza viene confermata dalla Corte di Napoli.

7. - L'Amministrazione convenuta aveva richiamato l'attenzione del Tribunale sulla natura giuridica dei cennati rescritti aragonesi.

La natura legislativa era stata esclusa sulla base della stessa verifica storica della loro intenzione.

Cioè il fatto stesso che i reggitori della cosa pubblica napoletana avevano sentito la necessità di emanare, ciascuno nel proprio ambito storico, i provvedimenti che si erano succeduti dimostravano la natura amministrativa e non legislativa dei rescritti invocati dall'attore.

Il Tribunale ha ritenuto di superare l'argomento, richiamandosi alla innovazione legislativa, con la quale è travolto anche il giudicato formatosi nel secolo scorso tra Stato e Comune.

ALDO ALABISO

invece quei rescritti ponevano veri e propri « privilegi », nel duplice significato del « beneficio singolare » e della « individuazione soggettiva del beneficiario », mentre il privilegio è un fenomeno giuridico di regola incompatibile con la normazione dello Stato moderno.

Ma anche se si ritiene che i privilegi aragonesi rappresentavano pur sempre un atto di normazione e che ogni atto di normazione, quale ne sia il contenuto e quale il contesto istituzionale in cui venne espresso, sopravvive finché un successivo atto di normazione non l'abroga, allora basta richiamarsi all'art. 1329 cod. nav. che, sotto la rubrica « Abrogazione delle norme contrarie e incompatibili » dice: « sono abrogate (...) le altre disposizioni concernenti le materie disciplinate dal codice della navigazione, contrarie o incompatibili con il codice stesso »; aggiunge la relazione ministeriale (n. 869) in modo ancora più esplicito: « si è provveduto a stabilire l'abrogazione di ogni altra disposizione relativa a questa materia ». Si tratta di un'abrogazione esplicita, così non sorge neppure il dubbio di una sopravvivenza della *lex specialis* anteriore alla legge generale successiva perché la volontà del legislatore è univocamente nel senso di eliminare ogni altra norma contraria e incompatibile.

f) La difesa del Comune ischitano prospetta ancora la questione della irretroattività della legge, affermando che il regime della demanialità non può toccare i diritti quesiti. Ma il regime della demanialità è costituito da norme di diritto pubblico le quali operano su situazioni ancora in corso; per meglio dire, esse agiscono attraverso una qualificazione giuridica riferita a beni rientranti in una certa categoria: se tali norme sono specificamente dirette ad attribuire allo Stato determinati beni in quanto rientranti nella categoria, esse non possono non toccare gli eventuali altri diritti di proprietà ormai incompatibili con la demanialità necessaria, ma senza che si incida sul periodo anteriore (per l'applicazione della nuova legge a fatti, *status*, situazioni preesistenti, quando, ai fini della nuova disciplina, debbono essere presi in considerazione in se stessi, cfr. Cass., 22 luglio 1971, n. 2433, Cass., 8 ottobre 1970, n. 1885, Cass., Sez. Un., 12 dicembre 1967, n. 2926).

Pertanto sulla tesi principale si può concludere in questi termini: i comuni ischitani, già proprietari dei beni in questione, hanno perduto la proprietà allorché quei beni sono stati assoggettati al regime della demanialità, regime nei cui confronti gli antichi rescritti non costituiscono *lex specialis* derogante, e comunque, anche se lo fossero, avrebbero pur sempre subito l'effetto abrogante dell'art. 1329 cod. nav.

4. - Quanto esposto evidenzia l'infondatezza dell'altro profilo in cui si prospetta un titolo di proprietà sui beni, cioè l'acquisto per usucapione o per immemorabile.

L'assunto non può essere riferito all'epoca di vigenza della demanialità (vigenza che è precedente all'attuale codice civile), essendo i beni del demanio inusucapibili e insuscettibili di acquisto per immemorabile. D'altronde il mancato esercizio della demanialità, perfino se *ab immemorabili*, non può incidere sulla destinazione ostandovi i principi di necessità e di esclusività; inoltre, tra le caratteristiche del demanio cosiddetto naturale (qual è considerato il demanio marittimo) c'è quella della destinazione ad una funzione pubblica, attuale o potenziale che sia ma indefettibile sino a quando i beni conservino la loro attitudine fisica a soddisfarla, e ciò toglie valore persino al mancato esercizio per lungo tempo dei poteri inerenti alla demanialità.

Ma neppure se riferito ad epoca anteriore, l'assunto può essere condiviso: la qualificazione giuridica impressa dalla legge ai beni di una certa categoria esclude comunque le proprietà concorrenti, e si tratta di esclusione automatica per il fatto stesso che la cosa rientri in quella categoria.

Nessuna rilevanza possono avere gli atti amministrativi con cui in passato (e per alcuni semmai in coerenza con una differente normativa) l'autorità marittima riconobbe l'altrui titolarità; d'altronde neppure in passato il riconoscimento della proprietà da parte dell'amministrazione statale fu sempre pacifico, se è vero — come è vero — che i comuni dell'isola dovettero sostenere diverse vertenze giudiziarie con le amministrazioni centrali. Del pari nessun rilievo ha la tolleranza manifestata in epoca recente, e nell'attuale regime, dall'autorità preposta alla tutela del demanio marittimo di fronte all'uso speciale o eccezionale da parte di terzi su concessione dei Comuni di Ischia. In un regime di demanialità statale necessaria siffatte tolleranze, persino i riconoscimenti (che peraltro non ci sono stati perché negli atti più recenti l'amministrazione statale ha evitato di formulare riconoscimenti della titolarità in favore dei comuni) non bastano per realizzare modifiche o eccezioni: derivando la demanialità dal fatto che la cosa rientra in una certa categoria, è chiaro che, fin quando permane la corrispondenza fisica alla categoria, il bene non può perdere la qualificazione giuridica. L'unico atto amministrativo con rilevanza agli eventuali fini dell'usucapione è quello tipico previsto dall'art. 35 cod. nav.: il decreto di sdemanializzazione emesso dal ministro della marina mercantile di concerto con quello delle finanze sul presupposto che il bene non sia ritenuto utilizzabile per i pubblici usi del mare.

5. - La difesa del Comune prospetta, in subordine, la tesi della concessione; afferma cioè che, se la proprietà è venuta meno perché incompatibile con il regime del demanio, si deve quanto meno riconoscere in forza degli antichi rescritti una concessione sui beni avente i

caratteri della perpetuità, della gratuità e della cedibilità a terzi; aggiunge che tale concessione, nata da atti aventi forza di legge, non può che essere revocata da altra legge.

Neppure questa tesi può essere accolta.

a) In primo luogo non si comprende per quale meccanismo giuridico, di cui ci sia traccia nel diritto vigente, un titolo di proprietà si trasforma in un titolo di godimento allorché sia mutato il diritto che quel titolo consentiva. Come si è detto prima, gli artt. 822 cod. civ. e 28 cod. nav. stabiliscono che certi beni, individuati per categorie, appartengono allo Stato e soggiacciono ad una determinata disciplina; l'appartenenza non è puramente nominale, bensì funzionalizzata a scopi propri del soggetto cui si collega. Per effetto di ciò i precedenti titoli sono venuti meno in quanto incompatibili (o per abrogazione esplicita, se costituiti da atti aventi forza di legge). C'è dunque, nella tesi del Comune, un errore metodologico, perché qui non si discute della sopravvivenza efficace di preesistenti titoli riconducibili ad altri omologhi o analoghi nella tipologia del regime attuale; si tratta piuttosto (o meglio, si tratterebbe) di sancire la trasformazione qualitativa di un titolo anteriore, una specie di conversione non prevista da alcuna legge, addirittura al di fuori del sistema. L'alternativa è viceversa molto semplice: o il titolo originario, così com'è, sopravvive al nuovo regime (e abbiamo visto che ciò non è possibile), o viene spazzato via senza residui, e per ottenere l'esercizio di alcune delle facoltà che esso consentiva bisogna far ricorso al titolo idoneo per il nuovo regime, con le modalità e sotto le condizioni del nuovo regime.

b) In secondo luogo, come chiarisce quel parere 28 ottobre 1970 del Consiglio di Stato cui la difesa dell'istante si richiama (e come già affermò la sentenza 30 aprile - 2 maggio 1888 del tribunale di Napoli), sarebbe necessaria una puntuale compatibilità tra gli effetti giuridici che si vogliono conservare e la disciplina prevista (per figure analoghe od omologhe) dal regime vigente. Ma questa compatibilità non esiste; infatti, a parte l'esigenza di un atto tipico e formale emesso sul previo accertamento dell'interesse pubblico in rapporto all'uso speciale (v., al riguardo, Cons. St., 9 maggio 1970, n. 204), le concessioni su beni del demanio marittimo sono temporanee, onerose, di esercizio personale, sempre revocabili.

L'art. 24 del progetto ministeriale del codice della navigazione prevedeva le concessioni perpetue di parti di spiaggia in favore di enti pubblici, riproducendo così il principio sancito dal primo comma dell'art. 158 cod. marina mercant. e dall'art. 11 del progetto 1931 (non definitivo); ma le perplessità sollevate da più parti (cfr. « Osservazioni e proposte », 1940, Vol. I, e « Atti della Sottocommissione delle Assemblee legislative sul progetto di codice della navigazione », 1940, vol. I)

furono tali che l'art. 24 fu soppresso, affermandosi così in quello che sarebbe stato l'art. 36 del codice il principio della temporaneità.

L'art. 39 cod. nav. stabilisce l'onerosità delle concessioni, una caratteristica indefettibile come spiega il n. 42 della relazione ministeriale, ribadita nell'art. 16 regol. navig. maritt. che pone l'obbligo della corresponsione anticipata del canone. I canoni puramente nominali previsti dal capoverso dell'art. 39 non sono, peraltro, automatici allorché concessionario sia un ente pubblico o quando l'atto sia a fini di pubblica utilità, ma costituiscono pur sempre il risultato di un apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione.

L'art. 46 fissa il principio della personalità dell'esercizio (principio meglio specificato dall'art. 30 regolamento: « Il concessionario deve esercitare direttamente la concessione »), per cui la subconcessione, totale o parziale, non è possibile senza l'autorizzazione dell'autorità concedente, pena la decadenza (art. 47 cod. nav., 1° co. lett. e).

L'art. 42 stabilisce la revocabilità di tutte le concessioni (i primi due commi della norma graduano la revocabilità secondo la durata e il tipo di concessione). In proposito è da sottolineare come sia impossibile richiamarsi alla forza normativa dei rescritti aragonesi per dedurre la revocabilità del diritto di godimento se non a mezzo di una legge: se i privilegi aragonesi costituissero atto di normazione assimilabile ad una *lex specialis* e se questa *lex specialis* fosse ancora operante, non ci sarebbe motivo di discutere la tesi subordinata.

c) Né ci si può richiamare, infine, ai giudicati 30 aprile - 2 maggio 1888 del tribunale di Napoli e 13 febbraio 1889 della corte di appello di Napoli, i quali riconobbero un diritto di occupazione e di godimento dei tratti di lido e di spiaggia, con le caratteristiche invocate dai comuni ischitani. L'immodificabilità del giudicato non impedisce che la situazione, da essa accertata in un determinato contesto normativo (certamente simile a quello vigente oggi, ma niente affatto identico sia nei principi generali della demanialità sia nelle caratteristiche e modalità dell'uso speciale), possa, svolgendosi nel tempo, subire l'incidenza di una successiva normazione; il giudicato rimane intangibile in rapporto agli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda, e, in questo senso, la sua intangibilità è assoluta. Ma quando la disciplina muta e l'effettualità giuridica della situazione oggetto del giudicato emesso sulla base di altra disciplina viene in contrasto con l'effettualità ipotizzata dalla nuova, è chiaro che prevale quest'ultima; ed è altrettanto chiaro che non è il giudicato ad essere travolto ma è la situazione protrattasi nel tempo a subire una diversa normativa. D'altronde, l'elaborazione giurisprudenziale del cosiddetto giudicato implicito esclude, com'è noto, la formazione della *res judicata* per quelle questioni che non potevano porsi sulla base della legge dell'epoca e che invece possono porsi in base ad

una legge successiva. Nel caso di specie i giudicati cui si richiama la difesa del Comune istante si formarono quando l'uso speciale aveva una regolamentazione parzialmente diversa.

Si può dunque concludere in questi termini sulla tesi subordinata: non esiste in favore dei Comuni dell'isola d'Ischia e su beni costituenti il demanio marittimo un diritto di uso, di godimento e di utilizzazione avente i caratteri della perpetuità, della gratuità, della cedibilità di esercizio.

6. - Il rigetto dell'azione di accertamento proposta dal Comune ischitano comporta il rigetto della domanda di risarcimento e di ogni altra accessoria. Restano anche assorbite le domande riconvenzionali proposte dall'Amministrazione della marina mercantile, salvo quella di risarcimento del danno. In ordine a quest'ultima, a parte l'atteggiamento tollerante serbato a lungo dall'Amministrazione laddove gli organi competenti disponevano e dispongono a tutela dei beni demaniali di strumenti giuridici caratterizzati dalla esecutorietà e dalla coattività secondo i principi dell'autotutela, non è possibile configurare una rivalsa di quanto non percepito per l'uso concesso a terzi dai Comuni ischitani; infatti, essendo le concessioni provvedimenti discrezionali, è impossibile ipotizzare se, e per quali canoni, l'Amministrazione avrebbe dato concessioni, cioè non è possibile ricostruire un mancato guadagno. Né risulta che i beni demaniali abbiano subito danni diretti per l'occupazione e l'utilizzazione da parte dei Comuni ischitani.

La difficoltà delle questioni trattate, la reciproca soccombenza per domande principali e riconvenzionali, l'atteggiamento permissivo serbato soprattutto in passato dall'Amministrazione della marina mercantile inducono il tribunale a dichiarare compensate le spese del giudizio. — (*Omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI, 18 ottobre 1974 n. 1607 - Pres. Leone - Rel. Fornare - Bamgartner (diff) ric. De Domenico e Ballista.

Reato - Peculato per distorsione - Destinazione di somme ad altre esigenze pubbliche della stessa amministrazione - Sussistenza.

(C.p. art. 314).

Sussiste il reato di peculato per distrazione quando, anziché del c.d. storno di somme da un capitolo di bilancio ad un altro dello stesso ente pubblico, si tratti di impiego di somme separatamente stanziato per esigenze di diversa natura che avrebbero dovuto avere una specifica destinazione in relazione alla causa giustificativa dello stanziamento (1).

(Omissis). — A seguito di ispezione presso il Comando provinciale dei vigili del fuoco di Mantova veniva accertato, in relazione al controllo della contabilità dei fondi a disposizione di detto Comando per gli esercizi 1962, 1963, 1964 e 1965, un deficit di cassa di lire 11 milioni circa e veniva accertata altresì la mancanza di ogni documentazione a giustificazione della spesa sia della somma di lire 351.572, riguardanti i contributi concessi dal Ministero dell'Interno per l'attività sportiva degli appartenenti al Corpo, sia della somma di lire 919.829 che si riferiva alla gestione-stralcio del fondo già appartenente al 48° Corpo dei vigili del fuoco della provincia di Mantova.

L'Ispettore ne riferiva alla locale Procura della Repubblica, precisando che le irregolarità erano state rilevate solo quando, dopo varie

(1) In tema di peculato per distrazione questa sentenza si adegua al più rigoroso indirizzo giurisprudenziale ed alla tesi sostenuta dall'Avvocatura e — del resto conforme alla natura del reato ed al bene protetto che come è noto non è il patrimonio della P.A., ma la correttezza della azione amministrativa — che ravvisa peculato per distrazione quando al denaro venga data destinazione diversa da quella prestabilita, anche se nell'ambito dello stesso ente pubblico e per uno scopo di pubblico interesse. V. nello stesso senso, Cass. 14 giugno 1969 n. 1019 in questa *Rassegna*, 1969, I, p. 602 con nota di richiami. Altre decisioni, richiamando

solecitazioni, Ballista Angelo, responsabile del servizio amministrativo-contabile presso il Comando, aveva prelevato, da un armadio di un ufficio diverso dal suo, i vari rendiconti a lui restituiti dagli organi di controllo, ma non più rispediti con le dovute pezze giustificative e con la corretta impostazione delle somme ad ogni proprio capitolo di spesa, e spiegando che il ritiro delle somme accreditate dal Ministero dell'Interno per i servizi d'istituto veniva nominalmente effettuato dal comandante De Domenico Gaetano, il quale si limitava a firmare la quietanza presso la Tesoreria Provinciale e a consegnare, dietro ricevuta scritta, il danaro al Ballista, che il Ballista era tenuto quindi ad eseguire i dovuti pagamenti ai fornitori, registrandone gli importi sul giornale-mastro e dandone atto, con i documenti giustificativi, nei rendiconti trimestrali da inviare all'ufficio di riscontro di Venezia, che in diversi rendiconti, restituiti perché irregolari, figurava l'avvenuto saldo di fatture per forniture che non erano state invece mai pagate, e che il Ballista, il cui tenore di vita appariva sproporzionato al suo reddito, aveva finito con l'ammettere la propria responsabilità in merito all'asserito, ma non eseguito, pagamento di forniture per l'importo di circa 4 milioni di lire.

Il Ballista, tratto in arresto per il reato di peculato continuato, ammetteva la propria responsabilità, ma limitatamente ad un ammanco di lire 1.500.000, e si giustificava quindi asserendo che, in base alle direttive del comandante De Domenico, aveva provveduto al pagamento di somme per le più disparate esigenze di caserma e del personale senza mai ottenere al riguardo alcuna ricevuta, che, a seguito delle richieste del De Domenico, aveva, in più riprese, consegnato a quest'ultimo, senza ricevuta, la complessiva somma di lire 4.500.000 con cui si sarebbe dovuto provvedere al saldo di varie fatture che erano rimaste invece insolute e che erano state allegate ai rendiconti trimestrali compilati con la collaborazione dello stesso De Domenico.

Il De Domenico, inteso sui fatti, contestava radicalmente l'accusa del Ballista, negando di aver ricevuto somme da quest'ultimo, tantomeno per il pagamento dei crediti dei fornitori, di aver atteso alla compila-

impropriamente il concetto di profitto ed identificandolo con i beni oggetto del peculato, affermano invece che la distrazione, per essere un fatto penalmente rilevante, deve avvenire a profitto proprio od altrui, negando quindi che il reato ricorra ogni qualvolta al danno della pubblica amministrazione faccia riscontro un vantaggio per la stessa: nell'affermazione è evidente l'errore consistente nell'aver collegato il profitto (che può essere anche morale e quindi svincolato del bene oggetto della distrazione) non direttamente al bene e nell'aver ritenuto il peculato un reato contro il patrimonio (v. Cass. 14 febbraio 1970 n. 1064 in *Cass. Pen. Mass. Annotato* 1971, p. 773, n. 1064).

zione dei rendiconti e di aver apposto il proprio visto di liquidazione sulle fatture allegate ai rendiconti.

Il De Domenico negava altresì di essersi appropriato delle somme riguardanti i contributi ministeriali per l'attività sportiva dei dipendenti e la gestione-stralcio del fondo dell'ex 48° Corpo dei vigili di Mantova.

Posti successivamente a confronto il De Domenico e il Ballista, mentre il primo non escludeva di avere qualche volta ricevuto somme dal Ballista per provvedere al pagamento delle prestazioni eseguite dai fornitori, precisando però di aver sempre ottenuto e consegnato le relative fatture debitamente quietanzate, il secondo riconosceva dapprima di aver lavorato un pò di fantasia nell'indicare l'ammontare delle somme fiduciarmente consegnate al De Domenico, finendo poi con lo scagionare quest'ultimo da ogni addebito.

Disposta perizia contabile e sentiti vari testi, dalle cui deposizioni risultava che i vari rendiconti trimestrali, restituiti dagli organi di controllo, erano stati prelevati dal Ballista da un armadio sito nell'archivio del Comando dove prestava servizio il vigile Scardovelli, che il Ballista aveva accentrato nelle sue mani le funzioni di ragioniere-contabile e di economo del Comando provinciale, che le fatture non venivano protocollate, che i rendiconti e le altre pratiche protocollate in partenza e consegnate al Ballista per la firma del comandante non venivano restituite e che pervenivano al Comando molte lamentele dei creditori per il pagamento delle eseguite forniture, veniva contestato al De Domenico e al Ballista il concorso nel reato continuato di peculato per aver fatto propria e comunque distralto la somma di lire 10.979.000 pari all'ammanco di cassa per gli esercizi 1962, 1963, 1964 e 1965, e al De Domenico veniva contestato altresì analogo reato relativamente alla somma di lire 919.829, che costituiva il fondo dell'ex 48° Corpo dei vigili, e alla somma di lire 351.572, riferentesi ai contributi per le attività sportive dei vigili.

Il Ballista tornava allora sulla primitiva dichiarazione di accusa nei confronti del De Domenico, mentre quest'ultimo continuava a protestarsi innocente, pur ammettendo di essere stato a conoscenza delle irregolarità formali del Ballista nella compilazione dei rendiconti e delle lamentele dei fornitori, ma precisando di avere più volte diffidato il Ballista ad apportare le dovute variazioni contabili ed a sistemare i documenti delle spese con le regolari quietanze dei creditori.

Citati a giudizio per rispondere dei reati contestati, il Ballista reiterava la sua accusa nei confronti del De Domenico, il quale insisteva però nella protesta della propria innocenza, spiegando, a proposito delle somme relative alla gestione-stralcio del fondo dell'ex 48° Corpo ed ai contributi sportivi, che le somme stesse, a parte i sensibili tagli che il

Ministero aveva inteso apportare ai rendiconti delle partecipazioni ad attività sportive, erano state interamente spese per altre esigenze d'istituto del Comando Provinciale dei vigili del fuoco al quale egli era preposto.

All'esito del dibattimento, il Tribunale dichiarava la responsabilità degli imputati per i reati contestati, unificando sotto il vincolo della continuazione tutti gli addebiti di peculato ascritti al De Domenico e concedendo al Ballista le attenuanti generiche.

Tale sentenza veniva impugnata da entrambi gli imputati, ma la Corte d'Appello di Brescia confermava la pronuncia di condanna dei primi giudici.

Avverso la decisione di appello proponevano ricorso per cassazione tutte e due gli imputati.

Questa Suprema Corte, con sentenza 23 ottobre 1972, mentre rigettava il ricorso del Ballista accoglieva quello del De Domenico in ordine al secondo e terzo motivo, che riguardavano rispettivamente la nullità della denunciata pronuncia per vizi di motivazione (lacunoso esame dei fatti e travisamento dei fatti stessi — non esatta argomentazione circa la fonte di accusa e l'assunto difensivo) in rapporto al peculato delle somme di maggiore importo (lire 10.979.000), e per difetto di motivazione (omesso in esame dei documenti prodotti all'udienza di primo grado ed erronea valutazione delle decurtazioni apportate dal Ministero dell'Interno ai preventivi di spesa per le attività sportive dei vigili del fuoco) con riferimento agli altri due peculati di somme minori (lire 919.829 e 351.572), nonché in ordine al quinto motivo, ma limitatamente al punto dell'erronea e difettosa motivazione in merito all'applicabilità dell'invocata attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità.

Nei limiti posti dalla pronuncia della Corte di Cassazione, altra Sezione della Corte d'Appello di Brescia, giudicando in sede di rinvio, previa citazione del coimputato Ballista per l'effetto estensivo derivante dall'accoglimento del motivo circa l'applicazione nella specie dell'attenuante del danno patrimoniale specialmente lieve, così decideva con sentenza del 31 gennaio 1974:

assolvera De Domenico Giacomo dal reato di peculato continuato della somma di lire 10.979.000 per insufficienza di prove e dichiarava non doversi procedere nei confronti dello stesso De Domenico per l'altro reato di peculato continuato delle somme di lire 919.829 e 351.572, modificando l'imputazione in quella di distrazione del danaro per finalità non estranee a quelle della pubblica Amministrazione, per essere il diverso reato, così ritenuto, estinto per amnistia in applicazione dell'art. 5 decreto presidenziale 22 maggio 1970, n. 283, mentre confermava nel resto la pronuncia del Tribunale.

Rilevava la Corte di rinvio, riguardo all'imputazione di peculato per appropriazione della somma di lire 10.979.000, che la responsabilità del De Domenico era stata nei precedenti gradi del giudizio di merito ancorata alla chiamata di correo del Ballista; senonché tale chiamata di correo era stata erroneamente qualificata come spontanea, immediata e categorica perché il Ballista l'aveva per la prima volta manifestata dopo l'arresto, l'aveva quindi ritratta per poi ripeterla nell'ulteriore corso del procedimento.

Peraltro, in considerazione degli elementi emersi a favore dell'imputato (consegna materiale delle somme accreditate presso la Tesoreria provinciale nelle mani del Ballista, che, per le sue funzioni, aveva il compito di provvedere al pagamento dei debiti per i servizi d'istituto del Comando provinciale e che non era stato in grado di indicare neppure un nominativo dei numerosi fornitori che sarebbero stati falsamente soddisfatti dal comandante con le somme consegnategli senza ricevuta) e di altri elementi che erano invece contrari ad una sicura estraneità ai fatti dell'imputato stesso (conoscenza delle sollecitazioni di pagamento dei vari creditori e dei rilievi degli organi di controllo circa l'irregolarità dei rendiconti trimestrali — disposizioni di accentramento nella persona del Ballista di ogni potere inerente alle funzioni di ragioneria e di economato ed inspiegabile comportamento tenuto di fronte alle molteplici e dirette sollecitazioni di pagamento, da parte della direzione dell'ENEL, per la fornitura dell'energia elettrica), riteneva la Corte di rinvio di emettere pronuncia di assoluzione con formula dubitativa.

Riguardo, poi, alle somme che si riferivano alla gestione-stralcio del fondo 48° Corpo dei vigili del fuoco di Mantova e ai contributi per la attività sportiva dei dipendenti del Comando provinciale, la Corte di rinvio procedeva ad una diversa qualificazione del fatto perché, in base alle giustificazioni di spesa prodotte dall'imputato nella fase dibattimentale del giudizio di primo grado ed in base a quanto era dato desumere dalle indagini esperite dall'Ispettore ministeriale, erasi trattato in entrambi i casi di distrazione delle somme per sopperire ad esigenze di altra e diversa natura del Comando provinciale; dimodoché, in applicazione dell'art. 5 decreto presidenziale 22 maggio 1970, n. 283, il reato così diversamente qualificato veniva dichiarato estinto per amnistia.

Ed infine, quanto all'attenuante di cui all'art. 62 n. 4 cod. pen., riteneva la Corte di rinvio di negarne l'applicazione nel caso in esame perché i singoli episodi di prelevamento di somme, in relazione al totale ammanco di lire 10.979.000, erano stati, in qualche caso, non certamente di tenue entità, essendosi trattato di somme aggirantesi sulle trecentoquattrocentomila lire, ed una volta persino di lire 744.523 per il parziale pagamento di un credito della SIP.

Avverso questa sentenza hanno proposto ricorso per cassazione il Procuratore Generale di Brescia ed entrambi gli imputati.

Il Procuratore Generale ha dedotto il vizio logico di motivazione per avere la Corte di rinvio opposto ai vari elementi, sicuri e precisi, di responsabilità a carico dell'imputato De Domenico per il reato di peculato continuato della somma di lire 10.979.000, due sole circostanze equivoche e comunque tali da non potersene dedurre un giudizio di perplessità.

Nell'interesse dell'imputato De Domenico sono stati dedotti due mezzi di annullamento.

Con il primo mezzo è stato denunciato il vizio di carenza e contraddittorietà di motivazione per avere la Corte di rinvio, di fronte a sicure prove dell'assoluta innocenza dell'imputato De Domenico, preso in considerazione e valutato, in relazione al peculato della somma di lire 10.979.000, circostanze di mero sospetto, che, pur denunciando una negligente condotta amministrativa, non potevano tuttavia assurgere a motivi di dubbio circa la partecipazione dell'imputato stesso alle malefatte del Ballista, del cui operato esso De Domenico si era sempre ciecamente fidato.

Con il secondo mezzo è stata denunciata la falsa applicazione dell'art. 314, sia pure secondo la diversa ipotesi, in relazione alla gestione contabile del fondo di lire 919.829 e del contributo sportivo di lire 351.572, del peculato per distrazione di danaro commessa per finalità non estranee a quelle della pubblica Amministrazione, dovendosi ritenere che, allorquando si abbia, come nella specie, un passaggio di fondi da una destinazione ad un'altra, ma sempre nell'ambito delle finalità istituzionali e nel quadro delle spese correnti relative ad obblighi di uno stesso ente pubblico, il fatto sia ascrivibile a mera irregolarità amministrativa.

Nell'interesse dell'imputato Ballista si è insistito nell'applicazione dell'attenuante del danno di speciale tenuità, mancando la prova, indipendentemente dalla confessione resa dal Ballista, che i singoli episodi di prelevamento di denaro dalla cassa del Comando provinciale siano stati superiori ad un massimo di lire 15.000.

Tutti i ricorsi proposti avverso la sentenza pronunciata dalla Corte d'Appello di Brescia in sede di rinvio sono, ad avviso di questo Collegio, destituiti di fondamento.

Ed invero, per quanto in primo luogo attiene alle censure in ordine alla pronuncia di assoluzione dell'imputato De Domenico per insufficienza di prove dal reato di peculato continuato della somma di lire 10.979.000, corrispondente al complessivo deficit di cassa per gli esercizi finanziari 1962, 1963, 1964 e 1965 del Comando provinciale dei vigili del fuoco di Mantova, — censure che sono state dedotte dal Procuratore Generale e

dall'imputato con argomentazioni del tutto diversa fra loro, l'una per denunciare il vizio logico di motivazione per cui la decisione avrebbe dovuto essere di condanna e l'altra per sostenere la mancanza e contraddittorietà di motivazione in quanto le circostanze indicate dalla Corte di rinvio avrebbero dovuto condurre ad una pronuncia di assoluzione con formula ampiamente liberatoria — si osserva che dette censure non toccano in modo alcuno la base logico-giuridica della sentenza impugnata, essendo rivolte, da un lato, a porre maggiormente in evidenza gli elementi di reità dell'imputato e, dall'altro lato, ad attribuire assoluta e incontrastata rilevanza agli elementi di innocenza dell'imputato stesso, ma senza riuscire ad indicare con coerenza le ragioni di una soluzione che doveva essere diversa da quella che ha indotto la Corte d'Appello a dubitare della colpevolezza del giudicabile.

Difatti, è contrario a logica sostenere che la mancata indicazione, da parte del coimputato Ballista, di un solo nominativo di quei fornitori che, secondo la chiamata di correo, sarebbero stati falsamente soddisfatti dal De Domenico con il danaro pubblico a lui consegnato, costituisca una circostanza equivoca e tale da non poter indurre ad un giudizio di perplessità, come non risponde, peraltro, a ragionamento condotto con rigore che la conoscenza, da parte del De Domenico, delle molteplici sollecitazioni di pagamento dei creditori e delle irregolarità contabili protrattesi per diversi anni rappresenti una circostanza di mero sospetto e non già un elemento che abbia potuto far dubitare della partecipazione, sia pure indiretta, di esso De Domenico all'appropriazione del pubblico danaro posseduto dal Ballista per le sue funzioni di contabile.

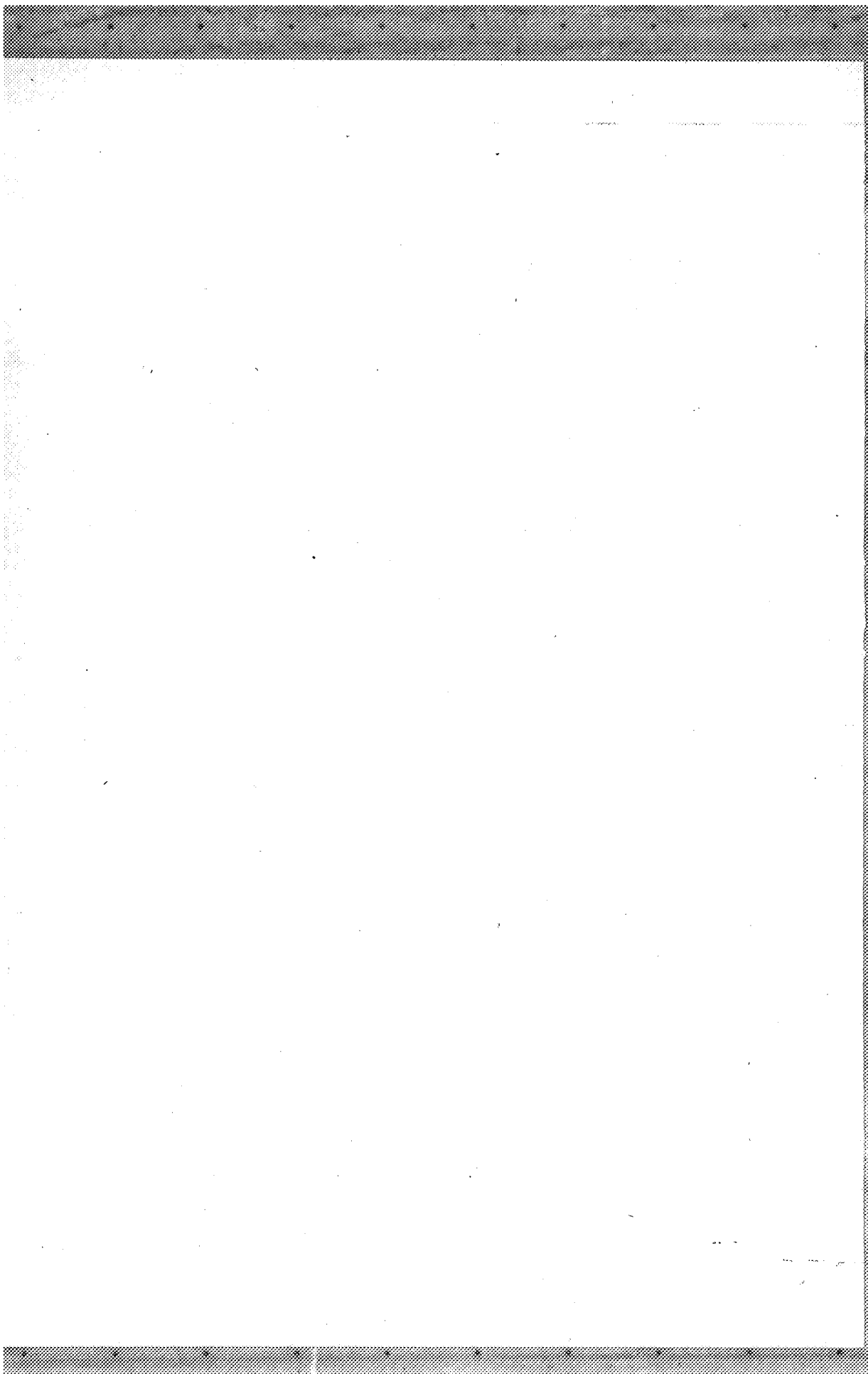
D'altra parte, il sindacato della Corte di Cassazione sulla sentenza di assoluzione per insufficienza di prove non può essere estesa all'esame della fondatezza del dubbio perché ciò implicherebbe una valutazione critica delle prove raccolte, cioè una valutazione di fatto esclusa in sede di giudizio di legittimità, e deve quindi limitarsi a controllare le motivazioni circa le ragioni del dubbio manifestato dal giudice di merito, esaminando se tale motivazione sia adeguata e immune da vizi logico-giuridici.

E che la Corte di rinvio abbia espresso il proprio convincimento con ragioni adeguate, logiche e giuridicamente corrette si è avuto modo di rilevare col ricordare l'equivalenza della prova di reità con quella di innocenza, donde è derivata la insuperabile perplessità in cui è venuta a trovarsi la stessa Corte di rinvio nell'orientarsi fra le opposte tesi di accusa e di difesa.

Riguardo, poi, all'altra censura dell'imputato De Domenico circa la insussistenza del reato di peculato per distrazione delle somme inerenti al fondo dell'ex 48° Corpo dei vigili del fuoco di Mantova ai contributi

ministeriali per le attività sportive dei dipendenti del Comando provinciale, si osserva che la configurabilità del reato è stata correttamente ritenuta dalla Corte d'Appello, sia pure in rapporto all'utilizzazione del denaro distratto per finalità non estranee a quello della pubblica Amministrazione, in quanto nel caso in esame non si è semplicemente trattato del c.d. storno di somme da un capitolo di bilancio all'altro dello stesso ente pubblico, ma dell'impiego di somme separatamente stanziato per esigenze di diversa natura che avrebbero dovuto avere una specifica destinazione in relazione alla causa giustificativa dello stanziamento. — (*Omissis*).

PARTE SECONDA



LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

Codice civile, art. 1916, secondo comma, nella parte in cui non annovera, tra le persone nei confronti delle quali non è ammessa surrogazione, il coniuge dell'assicurato.

Sentenza 21 maggio 1975, n. 117, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

codice di procedura civile, art. 248.

Sentenza 11 giugno 1975, n. 139, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice penale, art. 148, nella parte in cui prevede che il giudice, nel disporre il ricovero in manicomio giudiziario del condannato caduto in stato d'infermità psichica durante l'esecuzione di pena restrittiva della libertà personale, ordini che la pena medesima sia sospesa e nella parte in cui prevede che il giudice ordini la sospensione della pena anche nel caso in cui il condannato sia ricoverato in una casa di cura e di custodia o in un manicomio comune (ospedale psichiatrico).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 146, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice penale, art. 156, nella parte in cui non attribuisce l'esercizio del diritto di remissione della querela agli eredi della persona offesa dal reato, allorché tutti vi consentono.

Sentenza 19 giugno 1975, n. 151, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 225, nella parte in cui attribuisce a qualsiasi contribuente, anziché a qualsiasi cittadino, l'esercizio dell'azione popolare ivi disciplinata.

Sentenza 7 maggio 1975, n. 103, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

r.d. 6 febbraio 1942, n. 50, art. 8, nella parte in cui limita alle pensioni di guerra l'onere del procuratore generale di fare domanda di fissazione d'udienza per i ricorsi di residenti all'estero.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 131, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 22, nella parte in cui nega al fallito la legittimazione a proporre reclamo contro la pronuncia del tribunale che ha respinto l'istanza per la dichiarazione di fallimento di socio illimitatamente responsabile.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 127, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 147, secondo comma, nella parte in cui nega al fallito la legittimazione a chiedere la dichiarazione di fallimento dei soci illimitatamente responsabili.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 127, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 20 marzo 1954, n. 72, art. 4, secondo comma, nella parte in cui non estende, anche agli effetti della liquidazione dell'indennità *una tantum*, l'aumento di cinque anni di servizio utile (in aggiunta ai servizi effettivamente prestati) per coloro che non raggiungano il periodo minimo necessario per acquistare il diritto a pensione.

Sentenza 21 maggio 1975, n. 121, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. Trentino-Alto Adige 1° giugno 1954, n. 11, artt. 6 e 7.

Sentenza 21 maggio 1975, n. 114, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

d.lg. reg. siciliana 26 ottobre 1955, n. 6, art. 255.

Sentenza 7 maggio 1975, n. 103, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 11, secondo comma, nella parte in cui non prevede che, ai fini della reiterazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nell'ipotesi in cui nel corso del termine stabilito per la sua durata il sorvegliato commetta un reato per il quale riporti successivamente condanna, il giudice debba previamente accertare che la commissione di tale reato sia di per sé indice della persistente pericolosità dell'agente.

Sentenza 21 maggio 1975, n. 113, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 15, n. 3, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune, che siano cessati dalla carica o si siano dimessi prima della convalida dell'elezione.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 129, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 21, terzo comma, nella parte in cui, per l'ipotesi di redditi del coniuge a carico non derivanti esclusivamente da pensione, stabilisce un limite ostativo all'aumento delle pensioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale diverso da quello previsto per i redditi derivanti da pensione.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 128, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 36, secondo comma, nella parte in cui, per l'ipotesi di redditi del coniuge a carico non derivanti esclusivamente da pensione, stabilisce un limite ostativo all'aumento delle pensioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale diverso da quello previsto per i redditi derivanti da pensione.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 128, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 43, secondo comma, nella parte in cui, per l'ipotesi di redditi del coniuge a carico non derivanti esclusivamente da pensione, stabilisce un limite ostativo all'aumento delle pensioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale diverso da quello previsto per i redditi derivanti da pensione.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 128, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 28 luglio 1971, n. 585, art. 20, nella parte in cui limita ai ricorsi in materia di pensioni di guerra l'onere del procuratore generale di chiedere la fissazione dell'udienza.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 131, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

d.l. 30 giugno 1972, art. 6, primo comma, nella parte in cui, per l'ipotesi di redditi del coniuge a carico non derivanti esclusivamente da pensione, stabilisce un limite ostativo all'aumento delle pensioni dell'Istituto nazionale di previdenza sociale diverso da quello previsto per i redditi derivanti da pensione.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 128, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 30 novembre 1973, n. 766, art. 1, nella parte in cui introduce il terzo comma dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580.

Sentenza 7 maggio 1975, n. 110, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge reg. campana appr. 5 giugno 1974 e riappr. 12 novembre 1974.

Sentenza 7 maggio 1975, n. 108, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge reg. toscana riappr. 17 giugno 1974.

Sentenza 28 maggio 1975, n. 123, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice di procedura civile, art. 163-bis (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1975, n. 138, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura civile, art. 319, primo comma (artt. 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, e 33, quinto comma, della Costituzione).

Sentenza 21 maggio 1975, n. 118, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

codice di procedura civile, art. 637, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1975, n. 137, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice penale, art. 148 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).
Sentenza 19 giugno 1975, n. 146, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice penale, art. 334 (artt. 3, 24 e 27 della Costituzione).
Sentenza 21 maggio 1975, n. 119, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140).

codice penale art. 509 (art. 3 della Costituzione).
Sentenza 11 giugno 1975, n. 136, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice penale, art. 670 (artt. 2, 3, primo e secondo comma, e 4, secondo comma, della Costituzione).
Sentenza 7 maggio 1975, n. 102, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

codice di procedura penale, artt. 226, ultimo comma, 339 (testo antecedente alla legge n. 98 del 1974) **e 304-quater** (artt. 3, 15 e 24 della Costituzione).

Sentenza 21 maggio 1975, n. 120, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

codice di procedura penale, art. 304-quater (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 150, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

r.d. 30 settembre 1920, n. 1538, artt. 15 e 16 (artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 maggio 1975, n. 124, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, art. 1, secondo comma (art. 36 della Costituzione).

Sentenza 7 maggio 1975, n. 101, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, regolamento all. A, artt. 1, cpv., 26, quinto, sesto e settimo comma, e 27 (artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 maggio 1975, n. 124, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, regolamento all. A, art. 26, quinto comma (artt. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 maggio 1975, n. 124, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 16 (artt. 2, 14, 17 e 21 della Costituzione).

Sentenza 7 maggio 1975, n. 106, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge 3 dicembre 1931, n. 1580, art. 1 (artt. 3, 23, 32 e 38 della Costituzione).

Sentenza 21 maggio 1975, n. 112, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 1, n. 4.

Sentenza 7 maggio 1975, n. 101, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 3, primo comma, e 65 (artt. 3 e 108 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1975, n. 135, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, art. 5, primo e secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 7 maggio 1975, n. 107, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge 25 settembre 1940, n. 1424, art. 120, secondo comma (art. 27, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 7 maggio 1975, n. 105, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 18, terzo comma (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 maggio 1975, n. 126, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d.l. 4 maggio 1942, n. 434 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 147, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

d.l.igt. 8 marzo 1945, n. 90, art. 6 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 147, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 21 (art. 24 della Costituzione).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 153, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 12 maggio 1949, n. 206, art. 8 (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Sentenza 19 giugno 1975, n. 147, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 13 giugno 1952, n. 690, art. 18 (artt. 3, 24, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1975, n. 140, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 26 ottobre 1952, n. 1463, art. 1 (artt. 3 e 34, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 maggio 1975, n. 125, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

- d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, art. 389** (artt. 76 e 77 della Costituzione).
Sentenza 21 maggio 1975, n. 116, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.
- d.P.R. 25 ottobre 1955, n. 932, art. 4, secondo comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).
Sentenza 19 giugno 1975, n. 149, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.
- legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 1, 3 e 9** (artt. 13 e 14 della Costituzione).
Sentenza 21 maggio 1975, n. 113, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.
- legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 11, secondo comma** (artt. 3, 13 e 24 della Costituzione).
Sentenza 21 maggio 1975, n. 113, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.
- d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 15, nn. 3 e 7** (artt. 3 e 51 della Costituzione).
Sentenza 28 maggio 1975, n. 129, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.
- legge 28 luglio 1961, n. 831, art. 8, ultimo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).
Sentenza 7 maggio 1975, n. 104, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.
- legge 17 febbraio 1968, n. 108, art. 5, quinto comma, lettera b** (artt. 3 e 51 della Costituzione).
Sentenza 11 giugno 1975, n. 134, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.
- legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 35, primo e secondo comma** (artt. 3, 4 e 35, primo comma, della Costituzione).
Sentenza 19 giugno 1975, n. 152, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.
- regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971, art. 18** (artt. 3 e 68 della Costituzione).
Sentenza 19 giugno 1975, n. 148, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.
- legge 8 aprile 1974, n. 98, art. 8** (artt. 112 e 3 della Costituzione).
Sentenza 21 maggio 1975, n. 120, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.
- legge reg. Abruzzo riappr. 24 aprile 1974.**
Sentenza 28 maggio 1975, n. 133, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.
- d.l. 6 luglio 1974, n. 251, art. 6** (artt. 8, 47 e 54 dello statuto speciale per la Sardegna).
Sentenza 28 maggio 1975, n. 130, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

III - QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 252, terzo comma (artt. 2, 3, primo comma, 24, primo comma, 29, primo comma, e 30, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Sondrio, ordinanza 12 febbraio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice civile, art. 842, primo comma (artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Civitanova Marche, ordinanza 25 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice civile, art. 1901 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cremona, ordinanza 2 ottobre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

codice civile, art. 2946 (art. 36 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 31 luglio 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice di procedura civile, art. 140 (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 30 novembre 1974, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura civile, art. 416, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sora, ordinanza 26 novembre 1974, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura civile, artt. 416, ultimo comma, 420, 421, 424 e 431 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Chiavari, ordinanza 18 dicembre 1974, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice di procedura civile, art. 429, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Orbetello, ordinanza 16 dicembre 1974, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice di procedura civile, art. 429, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Giudice del lavoro del tribunale di Modica, ordinanza 29 novembre 1974, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

codice penale, art. 81, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Vittorio Veneto, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice penale, art. 169, quarto comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Ancona, ordinanza 6 settembre 1974, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice penale, art. 307, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cagliari, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice penale, art. 341 (art. 3, primo comma della Costituzione).

Pretore di Prato, ordinanza 15 gennaio 1975, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

codice penale, art. 573 (art. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 dicembre 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice penale, art. 684 (art. 3 e 21 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Milano, ordinanza 8 febbraio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice di procedura penale, art. 74, ultima parte (artt. 25, primo comma e 102, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Campobasso, ordinanza 29 gennaio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice di procedura penale, art. 164, n. 3 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Milano, ordinanza 8 febbraio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice di procedura penale, art. 169, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Terracina, ordinanze 12 febbraio 1975, (tre), *G. U.* 14 maggio 1975 n. 126.

codice di procedura penale, artt. 226-bis e ter (artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 102, primo comma, e 112 della Costituzione).

Pretore di Galatina, ordinanza 20 gennaio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

codice di procedura penale, art. 226-ter (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Lonigo, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura penale, art. 226-ter (artt. 25, primo comma e 101, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura penale, art. 275 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 3 febbraio 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice di procedura penale, art. 350 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cagliari, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

codice di procedura penale, art. 427, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Alessandria, ordinanza 31 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice di procedura penale, art. 500 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 24 gennaio 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

codice penale militare di pace, art. 37, primo comma (art. 103, terzo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 26 febbraio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

codice penale militare di pace, art. 260 cpv. (artt. 2, 3, 28 e 52, terzo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 18 febbraio 1975, n. 166.

r.d. 16 luglio 1905, n. 646, artt. 40, 41, primo e terzo comma, art. 42, primo e secondo comma, 45, 49, secondo comma, 51, primo comma, 55, primo e secondo comma; 60, primo e terzo comma (artt. 3, primo comma, 24, primo comma, della Costituzione).

Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Genova, ordinanza 10 gennaio 1975, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 16 luglio 1905, n. 646, artt. 38, primo comma; 41, secondo comma; 49, primo comma; 52, primo comma; 53, 54 e 60, secondo comma (artt. 111, secondo comma, e 24, primo comma, della Costituzione).

Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Genova, ordinanza 10 gennaio 1975, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, artt. 1, primo e terzo comma (art. 36, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanze 8 maggio 1974, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

legge 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 8 e 20 (art. 3 della Costituzione).

Corte di appello di Milano, ordinanze 17 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20 (art. 3 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanze 3 ottobre 1974, (*G. U.* 7 maggio 1975, n. 120), 7 ottobre 1974, (*G. U.* 16 maggio 1975, n. 126), e 22 novembre 1974 (*G. U.* 18 giugno 1975, n. 159).

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 220 (art. 13 della Costituzione).

Pretore di Civitavecchia, ordinanza 4 gennaio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 123, (art. 3 e 33 della Costituzione).

Pretore di Mondovì, ordinanza 4 marzo 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 16 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Milano, ordinanza 8 febbraio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 30 (artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Civitanova Marche, ordinanza 25 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 97 e 105 (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 3 aprile 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 7 ottobre 1974 (*G. U.* 14 maggio 1975, n. 126) e 22 novembre 1974 (*G. U.* 25 giugno 1975, n. 166).

Corte di appello di Venezia, ordinanze 31 ottobre, 3 e 19 novembre, 2, 5, 16 e 19 dicembre 1974, e 16 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

Corte di appello di Firenze, ordinanze 18 novembre 1974 e 27 gennaio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

Tribunale di Montepulciano, ordinanze 27 novembre 1974, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

Tribunale di Firenze, ordinanza 10 dicembre 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

Tribunale di Sondrio, ordinanza 28 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

Tribunale di Bologna ordinanza 10 febbraio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 23 marzo 1956, n. 167, art. 8 (art. 103, terzo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 26 febbraio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 79, ottavo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cervignano del Friuli, ordinanza 28 novembre 1974, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 15, n. 6 (art. 51 della Costituzione).

Tribunale di Belluno, ordinanza 4 febbraio 1975, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

d.P. reg. siciliana 20 agosto 1960, n. 3, art. 5, n. 3 (art. 51 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanze 21 ottobre 1974, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

r.d. 16 marzo 1962, n. 262, artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Sondrio, ordinanza 7 marzo 1975, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 74 e 136 (artt. 3, secondo comma, 35, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 11 marzo 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 2 agosto 1967, n. 799, art. 9 (art. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Civitanova Marche, ordinanza 25 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 20 lett. c (art. 3 della Costituzione).

Giudice del lavoro del Tribunale di Genova, ordinanza 29 ottobre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 25, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 21 gennaio 1975; *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge 24 dicembre 1969, n. 900, artt. 32, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cremona, ordinanza 2 ottobre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 24 maggio 1970, n. 336, art. 4 (artt. 3, 97 e 53 della Costituzione).

Giudice del lavoro del Tribunale di Torino, ordinanza 13 febbraio 1975, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 56, primo comma (art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 12 dicembre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 3, primo e secondo comma (artt. 3, 41, 42, 43 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Modena, ordinanza 20 novembre 1974, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge reg. sic., 23 marzo 1971, n. 7, artt. 56, 75 e 90 (art. 14, lettera Q, dello statuto per la regione siciliana).

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ordinanza 14 novembre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6 (art. 52 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 3 febbraio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 2 (artt. 3, 29, 31, 53, 4, 35 della Costituzione).

Pretore di Voghera, ordinanza 2 aprile 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16 (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanze 6 dicembre 1974, (due), *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639, artt. 1, 28, primo, secondo e quarto comma, e art. 51 (artt. 21 e 53, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 16 dicembre 1974, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6 (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Tortona, ordinanza 18 febbraio 1975, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, art. 17 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Castelnuovo Garfagnana, ordinanza 15 marzo 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 11, secondo comma (art. 21, secondo, terzo, quarto e sesto comma della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 6 novembre 1974, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 680, art. 1 (artt. 76 e 77 e artt. 3, 29, 31, 53, 4 e 35 della Costituzione).

Pretore di Voghera, ordinanza 2 aprile 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 4 (artt. 76 e 77 e artt. 3, 29, 31, 53, 4 e 35 Costituzione).

Pretore di Voghera, ordinanza 2 aprile 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. sic. 7 dicembre 1973, n. 45, art. 1 (art. 14, lettera Q, dello statuto per la regione siciliana).

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ordinanza 14 novembre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge 10 dicembre 1973, n. 814, artt. 3, secondo e sesto comma, e 4, secondo e terzo comma (artt. 3, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Modena, ordinanza 20 novembre 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 14 febbraio 1974, n. 62, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cervignano del Friuli, ordinanza 28 novembre 1974, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

legge 8 aprile 1974, n. 98, art. 5 (artt. 25 e 112 della Costituzione).

Pretore di Trento, ordinanza 29 gennaio 1975, *G. U.* 7 maggio 1975, n. 120.

d.l. 20 aprile 1974, n. 104 (artt. 111, secondo comma, 102, primo comma e 24, secondo comma della Costituzione).

Corte di Cassazione, seconda sezione penale, ordinanza 22 maggio 1974, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

d.l. 19 giugno 1974, n. 236, art. 1, secondo comma (art. 24, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 20 gennaio 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge reg. toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 55 (artt. 117, 118 e 70 della Costituzione).

Pretore di Castelfiorentino, ordinanza 27 novembre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 55 (artt. 117 e 3 della Costituzione).

Pretore di Pontedera, ordinanza 5 febbraio 1975, *G. U.* 25 giugno 1975, n. 166.

legge 12 agosto 1974, n. 351, art. unico (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 9 gennaio 1975, *G. U.* 14 maggio 1975, n. 126.

legge 12 agosto 1974, n. 351 (art. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Riva del Garda, ordinanza 24 marzo 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge 14 agosto 1974, n. 394, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cervignano del Friuli, ordinanza 28 novembre 1974, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

legge 14 ottobre 1974, n. 497, art. 1 (art. 25, primo comma, della Costituzione).

Corte d'assise di Venezia, ordinanze 20 novembre 1974, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

Tribunale di Sondrio, ordinanza 7 marzo 1975, *G. U.* 11 giugno 1975, n. 152.

legge reg. Molise, appr. 5 marzo 1975 e riappr. 23 aprile 1975.

Presidente del consiglio dei Ministri, ricorso depositato 17 maggio 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. Puglia riapprov. 23 aprile 1975.

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato 15 maggio 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. Calabria, riappr. 29 aprile 1975.

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato 26 maggio 1975, n. 13, *G. U.* 4 giugno 1975, n. 145.

legge reg. sic., appr. 30 aprile 1975.

Commissario dello Stato, per la regione siciliana, ricorso depositato 17 maggio 1975, *G. U.* 28 maggio 1975, n. 140.

legge reg. sic. appr. 21 maggio 1975.

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 7 giugno 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

legge reg. sic. appr. 27 maggio 1975.

Commissario dello Stato per la Regione siciliana, ricorso depositato il 7 giugno 1975, *G. U.* 18 giugno 1975, n. 159.

CONSULTAZIONI

PRESCRIZIONE

Responsabilità civile - Azione di risarcimento danni da illecito - Sentenza di condanna - Actio iudicati - Condebitori solidali - Prescrizione - (Cod. civ., artt. 2953 e 1310).

Se, per effetto della sentenza di condanna, la prescrizione breve della azione di risarcimento danni da atto illecito si converta in prescrizione ordinaria decennale anche nei confronti del condebitore solidale rimasto estraneo al giudizio (n. 88).

REGIONI

Agricoltura - Funzioni amministrative in materia di miglioramenti fondiari - Affitto di fondi rustici - Competenza dello Stato o delle Regioni. (l. 11 febbraio 1971 n. 11, art. 11; d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, art. 1 lett. l).

Agricoltura - Funzioni amministrative - In materia di miglioramenti fondiari - Affitto di fondi rustici - Ricorsi gerarchici avverso provvedimento degli Ispettorati provinciali - Decisione - Competenza - (l. 11 febbraio 1971 n. 11 art. 11, d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, art. 1 lett. l).

Se le funzioni amministrative in materia di miglioramenti fondiari trasferite dallo Stato alla Regione a statuto ordinario comprendano anche l'attività amministrativa di accertamento della validità tecnica dei miglioramenti dei fondi rustici condotti in affitto, prevista dall'art. 11 legge 11 febbraio 1971 n. 11 (n. 216).

Se sia competente lo Stato ovvero la Regione a decidere un ricorso gerarchico avverso un provvedimento adottato in materia di accertamento della validità tecnica dei miglioramenti dei fondi rustici condotti in affitto (n. 216).

REGIONI

Strade - Costruzioni - Distanze - (art. 19 legge 6 agosto 1967 n. 765).

Se i vincoli imposti dall'art. 19 legge 6 agosto 1967 n. 765 per le distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade abbiano il carattere di disciplina urbanistica (n. 218).

Strade - Costruzioni - Distanze - Regione a Statuto Speciale - Competenza - (art. 19 legge 6 agosto 1967 n. 765).

Se sussista una potestà legislativa ed una corrispondente potestà amministrativa delle Regioni a statuto speciale in ordine alla determinazione delle distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade (218).

Strade regionali - Costruzioni - Distanze - (art. 19 l. 6 agosto 1967 n. 765).

Se siano applicabili alle strade regionali le disposizioni del d.m. 1 aprile 1968 emesso ai sensi dell'art. 19 l. 6 agosto 1967 n. 765, in materia di distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade stesse (n. 218).

RESPONSABILITÀ CIVILE*Responsabilità civile - Azione di risarcimento danni da illecito - Sentenza di condanna - Actio iudicati - Condebitori solidali - Prescrizione - (Cod. civ. artt. 2953 e 1310).*

Se, per effetto della sentenza di condanna, la prescrizione breve della azione di risarcimento danni da atto illecito si converta in prescrizione ordinaria decennale anche nei confronti del condebitore solidale rimasto estraneo al giudizio (n. 274).

STRADE*Strade - Costruzioni - Distanze - (art. 19 l. 6 agosto 1967 n. 765).*

Se i vincoli imposti dall'art. 19 legge 6 agosto 1967 n. 765 per le distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade abbiano il carattere di disciplina urbanistica (n. 103).

Strade - Costruzioni - Distanze - Regione a Statuto Speciale - Competenza - (art. 19 l. 6 agosto 1967 n. 765).

Se sussista una potestà legislativa ed una corrispondente potestà amministrativa delle Regioni a statuto speciale in ordine alla determinazione delle distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade (n. 103).

Strade regionali - Costruzioni - Distanze - (art. 19 l. 6 agosto 1967 n. 765).

Se siano applicabili alle strade regionali le disposizioni del d.m. 1 aprile 1968 emesso ai sensi dell'art. 19 legge 6 agosto 1967 n. 765, in materia di distanze da rispettare per le costruzioni lungo le strade stesse (n. 103).

TURISMO E SPORTS*Imposta di registro - Campi ed impianti sportivi - Area per la costruzione - Donazione al Comune - Esenzione - (l. 21 giugno 1928 n. 1580, art. 2; r.d. 2 febbraio 1939 n. 302, art. 3).*

Se l'atto di donazione ai Comuni delle aree occorrenti per la costruzione di campi od altri impianti sportivi sia o meno esente dall'imposta di registro (n. 25).

