

ANNO XXVIII - N. 3

MAGGIO-GIUGNO 1976

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ROMA  
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO  
1976

## 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 1966

(6219051) Roma, 1976 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Giuseppe Angelini-Rota) . . . . .	pag. 309
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Arturo Marzano) »	349
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura dell'avv. Benedetto Baccari e dell'avv. Carlo Carbone) . . . . .	» 384
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura dell'avvocato Adriano Rossi) . . . . .	» 398
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Ugo Gargiulo) . . . . .	» 408
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 415
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura dell'avv. Arturo Marzano, per gli appalti e dell'avv. Paolo Vittoria, per le acque pubbliche) . . . . .	» 426
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia di Belmonte) . . . . .	» 444

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

QUESTIONI . . . . .	pag. 53
CONSULTAZIONI . . . . .	» 71
NOTIZIARIO . . . . .	» 78
INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . .	» 104

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA  
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE

Avvocati

Glauco NORI, *Ancona*; Francesco COCCO, *Bari*; Michele DIPACE, *Bologna*; Giovanni CONTU, *Cagliari*; Americo RALLO, *Caltanissetta*; Filippo CAPECE MINUTOLO DEL SASSO, *Catanzaro*; Raffaele TAMIOZZO, *Firenze*; Francesco GUICCIARDI, *Genova*; Adriano ROSSI, *L'Aquila*; Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce*; Giuseppe MINNITI, *Messina*; Marcello DELLA VALLE, *Milano*; Aldo ALABISO, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Pier Giorgio LIGNANI, *Perugia*; Rocco BERARDI, *Potenza*; Umberto GIARDINI, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI, *Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

LA REDAZIONE, <i>Congresso giuridico internazionale in occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato</i> . . . . .	I,	444
LAMBERTI C., <i>Cenni sull'applicabilità della proroga delle locazioni agli immobili urbani di cui sia conduttrice la Pubblica Amministrazione</i> . . . . .	II,	77
MARZANO A., <i>Politica commerciale e competenze della CEE</i> . . . . .	I,	401
PAJNO A., <i>Ancora in tema di giurisdizione</i> . . . . .	I,	349
TAMIOZZO R., <i>Elaborazione giurisprudenziale del Consiglio di Stato in tema di competenza e giurisdizione dei Tribunali Amministrativi Regionali</i> . . . . .	pag.	390
TAMIOZZO R., <i>Il sistema sanzionatorio nella tutela dei beni culturali e ambientali</i> . . . . .	I,	408

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITA

- Acque sotterranee - Contrasto dell'art. 1 t.u. 11 dicembre 1933, numero 1775 con gli artt. 41, 42 e 43 Cost. - Questione di costituzionalità manifestamente infondata, 437.
- Acque sotterranee - Idoneità ed usi di pubblico generale interesse - Effetto dell'opera dell'uomo - Preclusione della pubblicità - Non sussiste, 437.
- Elenchi delle acque pubbliche - Natura ed effetti, 437.
- Elenchi delle acque pubbliche - Ricorso avverso l'iscrizione - Oggetto del giudizio - Accertamento della demanialità - Vincolo delle ragioni dell'iscrizione - Non sussiste, 437.
- Natura pubblica dell'acqua - Accertamento giudiziale - Giudizio di fatto, 437.
- Natura pubblica dell'acqua - Accertamento giudiziale - Motivazione - Congruità - Fattispecie, 437.

#### ANTICHITA E BELLE ARTI

- Tutela del patrimonio archeologico - Danni - Costituzione di parte civile del Ministero per i beni culturali e ambientali - Ammissibilità - Tutela amministrativa, con nota di R. TAMIOZZO, 444.

#### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Risoluzione del rapporto per frode dell'appaltatore - Indipendenza dall'accertamento penale della colpevolezza dell'appaltatore - Contrasto con

l'art. 27 della Costituzione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza, 426.

- Appalto di opere pubbliche - Risoluzione di ufficio - Contestazioni dell'appaltatore - Giurisdizione del giudice ordinario, 426.
- Appalto di opere pubbliche - Risoluzione di ufficio per frode dell'appaltatore - Riferimento della frode alla persona dell'appaltatore e non alle vicende del contratto - Effetti - Rilevanza della frode nei rapporti di appalto diversi da quello cui la frode si riferisce - Preventivo accertamento penale della colpevolezza dell'appaltatore - Necessità - Esclusione, 426.
- Appalto di opere pubbliche - Risoluzione per frode dell'appaltatore - Preventiva contestazione - Necessità - Esclusione, 426.
- Appalto di opere pubbliche - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Controversie - Giurisdizione del giudice ordinario, 426.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Competenza territoriale dei T.A.R. - Impiego pubblico - Criteri di individuazione della competenza - Sede centrale dell'Ente - Rilevanza, con nota di R. TAMIOZZO, 413.
- Competenza territoriale dei T.A.R. in tema di atti plurimi - Annullamento di provvedimenti di collocamento a riposo di dipendenti I.N. P.S. ex combattenti - Competenza territoriale del T.A.R. della circoscrizione in cui rientra la sede dell'Ente nella quale il dipendente prestava e presterà servizio dopo il richiamo - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 412.

- Fallimento - Foro fallimentare - *Vis attractiva* - Ambito di operatività - Limiti - Fattispecie, 426.
  - Ferrovie in concessione: gestione governativa - Instaurazione di rapporti di pubblico impiego fra il personale ed il Ministero dei Trasporti - Domanda per la cessazione della condotta antisindacale - Improprietà assoluta, 388.
  - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Atti di attribuzione da parte della P.A. dei diritti patrimoniali del dipendente - Mancata esecuzione - Giurisdizione del giudice amministrativo, con nota di A. PARNÒ, 390.
  - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Cancelliere: diritto alle percentuali sui proventi costituiti dai crediti recuperati all'erario - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, 384.
  - Impiego pubblico - Controversie per licenziamenti individuali - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 312.
  - Impiego pubblico - Esodo volontario dei dirigenti dello Stato - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 408.
  - Limiti della competenza territoriale del T.A.R. - Efficacia diretta e indiretta dell'atto - Criteri di individuazione, con nota di R. TAMIOZZO, 410.
  - Provvedimento di espropriazione - Criterio di individuazione del T.A.R. competente - Circoscrizione in cui si trova il bene - Competenza - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 410.
  - T.A.R. per la Regione Siciliana - Sfera di competenza in relazione alla dec. n. 61/1975 della Corte Costituzionale, con nota di R. TAMIOZZO, 410.
  - Tribunali amministrativi regionali - Competenza territoriale e competenza funzionale - Applicabilità - Effetti e limiti, con nota di R. TAMIOZZO, 408.
  - Tribunali amministrativi regionali - Ricorsi in materia di giurisdizione esclusiva proposti prima del decorso del termine di tre mesi di cui all'art. 38 l. n. 1034/1971 - Inammissibilità del ricorso - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 408.
- COMUNITA EUROPEE
- Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Cereali - Regime delle cauzioni all'importazione - Perdita della cauzione - Criterio di determinazione della somma da incamerare, 378.
  - Norme comunitarie - Interpretazione - Obbligo del giudice nazionale di ultima istanza - Portata e limiti, 378.
  - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Deroghe al divieto di restrizioni quantitative - Ammissibilità, con nota di A. MARZANO, 349.
  - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Deroghe al divieto di restrizioni quantitative - Interpretazione ed applicazione restrittiva, con nota di A. MARZANO, 349.
  - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Obblighi della Commissione CEE, con nota di A. MARZANO, 349.
  - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Diretta applicabilità - Decorrenza, 356.
  - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Diretta applicabilità - Decorrenza - Diversi termini previsti in direttiva del Consiglio - Irrilevanza, 356.
  - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Efficacia diretta - Deducibilità - Limiti, 356.

- Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Attuazione - Competenza esclusiva del legislatore nazionale - Esclusione, 356.
- Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Diretta applicabilità dell'art. 119 del trattato CEE, 356.

#### CONCESSIONI

- Concessioni - Contratto - Negozio bilaterale - Funzione - Disciplina privatistica - Inapplicabilità - Diritto di prelazione - Ex articolo 2, legge n. 13 del 1963 - Inammissibilità, 328.

#### CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto di attribuzioni - Interesse a ricorrere - Requisito dell'attualità, 329.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Dipendenti da enti pubblici non economici - Licenziamenti individuali - Applicabilità dell'art. 1 legge numero 604 del 1966, 312.
- Impignorabilità ed incedibilità della retribuzione - Legittimità costituzionale, 318.

#### IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Villa con costruzioni separate di carattere accessorio - Unico complesso - Determinazione del rapporto di superficie in relazione a singole costruzioni - Esclusione, 419.

#### IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Successione per rappresentazione dei figli legittimi dell'adottato - Applicabilità delle aliquote previste per gli estranei - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 344.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Imposte indirette - Condoni di cui al d.l. 5 novembre 1973, n. 660 - Rigetto della domanda in sede amministrativa - Decisione da parte del giudice adito della legittimità del provvedimento di rigetto - Ricorso del contribuente alla Commissione - Irrilevanza, 415.
- Imposte indirette - Condoni di cui al d.l. 5 novembre 1973, n. 660 - Sospensione del giudizio a seguito di presentazione dell'istanza - Rigetto della istanza di sospensione - Pronuncia da parte del giudice innanzi al quale pende il giudizio, 415.

#### LAVORO

- Agenti e rappresentanti di commercio - Requisito della iscrizione in ruolo - E costituzionalmente legittimo, 335.

#### LOCAZIONE DI IMMOBILI URBANI

- Proroga - Applicabilità della P.A. - Ammissibilità, con nota di C. LAMBERTI, 401.

#### ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

- Ufficio del pubblico ministero e componenti di detto ufficio - Rapporti interni e garanzia costituzionale, 322.

#### PROCEDIMENTO PENALE

- Impugnazioni - Restituzione in termini - Non anche per la presentazione dei motivi - Legittimità costituzionale, 317.
- Posizione del pubblico ministero - Raffronto alla posizione delle parti, 321.
- Variazioni della competenza penale - Applicabilità ai processi pendenti - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 345.



## PROPRIETA

- Esercizio della caccia e ripresa di fotografie di animali - Possibilità di ingresso nei fondi altrui - Solo per l'esercizio della caccia, 327.

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Ricorso principale - Errore scusabile - Mancanza di obiettiva dubbio - Applicabilità dell'istituto della rimessione in termini - Non sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 408.

## REATO

- Falsità in atti - Falsità ideologica in atti pubblici - Bolletta doganale - Natura di atto pubblico - Obbligo del privato di attestare fatti veri, 460.
- Reati commessi e giudicati all'estero - Rinnovo del giudizio - Deroga al divieto del *ne bis in idem* - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 338.
- Sanità pubblica - In genere - Provvedimenti urgenti del medico provinciale - Inosservanza - Violazione dell'art. 650 cod. pen. - Configurabilità, 461.

## REATI FINANZIARI

- Militari della Guardia di finanza - Collusione con estranei per frodare la finanza - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 342.

## REATI MILITARI

- Processo penale militare - Sospensione feriale - Inapplicabilità, 321.

## REGIONI

- Tranvie e autolinee di interesse regionale - Distinzione di tale materia da quella dei trasporti ferroviari, 329.
- Tranvie e autolinee di interesse regionale - Navigazione e Regioni - Porti lacuali - Distinzione di tali materie dalla materia della sicurezza pubblica, 329.

## SICUREZZA PUBBLICA

- Insegnamento dello sci - Regolamento per l'esecuzione del t.u. delle leggi di P.S. - Insindacabilità ad opera della Corte Costituzionale, 326.

## STAMPA

- Diffusione del pensiero - Diritto di autore - Inibitoria e sequestro a protezione di detto diritto - Legittimità costituzionale, 336.

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- Coordinamento tra finanza statale e finanza locale - Cessazione della materia del contendere, 311.
- Provvedimenti contingibili ed urgenti - Presidente della Giunta provinciale e Sindaco - Sono ufficiali di Governo, 309.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

16 marzo 1976, n. 45 . . . . .	<i>pag.</i> 309
16 marzo 1976, n. 46 . . . . .	» 311
16 marzo 1976, n. 47 . . . . .	» 312
16 marzo 1976, n. 48 . . . . .	» 317
16 marzo 1976, n. 49 . . . . .	» 318
16 marzo 1976, n. 50 . . . . .	» 321
16 marzo 1976, n. 51 . . . . .	» 326
16 marzo 1976, n. 52 . . . . .	» 322
25 marzo 1976, n. 57 . . . . .	» 327
25 marzo 1976, n. 58 . . . . .	» 329
25 marzo 1976, n. 59 . . . . .	» 335
25 marzo 1976, n. 60 . . . . .	» 336
8 aprile 1976, n. 69 . . . . .	» 338
8 aprile 1976, n. 70 . . . . .	» 342
8 aprile 1976, n. 71 . . . . .	» 344
8 aprile 1976, n. 72 . . . . .	» 345

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

8 aprile 1976, nella causa 29/75 . . . . .	<i>pag.</i> 349
8 aprile 1976, nella causa 43/75 . . . . .	» 356

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 18 dicembre 1975, n. 4162 . . . . .	<i>pag.</i> 384
Sez. Un., 18 dicembre 1975, n. 4163 . . . . .	» 388
Sez. I, 10 marzo 1976, n. 824 . . . . .	» 415
Sez. I, 13 marzo 1976, n. 909 . . . . .	» 419
Sez. Un., 8 aprile 1976, n. 1224 . . . . .	» 426
Sez. I, 12 aprile 1976, n. 1271 . . . . .	» 415
Sez. Un., 22 aprile 1976, n. 1445 . . . . .	» 378
Sez. Un., 28 aprile 1976, n. 1507 . . . . .	» 437
Sez. I, 14 maggio 1976, n. 1702 . . . . .	» 398

### PRETURA

PALERMO, 16 maggio 1974 . . . . .	<i>pag.</i> 390
BARI, 30 aprile 1976 . . . . .	» 401

*GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE*

## CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1203 . . . . .	<i>pag.</i>	408
Sez. VI, 2 dicembre 1975, n. 657 . . . . .	»	410
Sez. VI, 5 dicembre 1975, n. 674 . . . . .	»	412
Sez. VI, 19 dicembre 1975, n. 707 . . . . .	»	413

*GIURISDIZIONI PENALI*

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 20 dicembre 1974, n. 9733 . . . . .	<i>pag.</i>	444
Sez. III, 24 gennaio 1975, n. 176 . . . . .	»	460
Sez. VI, 30 settembre 1975, n. 1586 . . . . .	»	461

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

**ACQUE PUBBLICHE**

- Nuova concessione di derivazione - Compenso a carico del nuovo utente - Determinazione - Posizione del precedente concessionario - Natura, 71.

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

- Società - Partecipazione statale - Liquidazione - Poteri del Ministro del Tesoro - Liquidatore, 71.

**APPALTO**

- Riserve - Determinazioni dell'Amministrazione - Dichiarazione adesiva dell'appaltatore - Transazione - Configurabilità, 71.

**ASSICURAZIONE**

- Imposta di pubblicità - Targhe assicurazione incendi - Mancata denuncia - Esonero dal tributo, 71.

**ATTI AMMINISTRATIVI**

- Ente pubblico soggetto a controllo - Provvedimento - Ricorso giurisdizionale - Amministrazione vigilante - Posizione di controinteressato - Esclusione, 72.

**CONCESSIONI AMMINISTRATIVE**

- Concessione di autoservizi di linea - Contributi - Criteri di liquidazione - Diversità di linee con unica concessione - Costi di esercizio diversi - Determinazione, 72.

**CONSIGLIO DI STATO**

- Ente pubblico soggetto a controllo - Provvedimento - Ricorso giurisdizionale - Amministrazione vigilante - Posizione di controinteressato - Esclusione, 72.

**CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO**

- Contabilità Generale dello Stato: Contratti della P.A. - Licitazione privata: invito alla gara: modalità, 72.
- Locazioni di complessi elettronici - Possibilità per l'Amministrazione conduttrice di corrispondere in via anticipata quota parte dei canoni annuali: esclusione, 72.

**DANNI DI GUERRA**

- Danni di guerra; indennizzo, aziende comunali, 73.
- Indennizzo, Comuni beni delle aziende municipalizzate, 73.

**DAZI DOGANALI**

- Spedizioniere doganale - Solidarietà tributaria - Debitore principale - Preventiva escussione - Obbligo, 73.

**DEMANIO**

- Chiesa di proprietà dello Stato - Uso pubblico a fini di culto - Ente ecclesiastico titolare - Concessione - Possibilità limiti, 73.
- Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità, 73.

- Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità, 73.
- Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità, 73.
- Strade statali - Tratti compresi nei centri abitati minori - Autotutela amministrativa - Riduzione in pristino - Competenza, 74.

## DIFESA DELLO STATO

- Camere di commercio - Avvocatura dello Stato - Patrocinio, 74.
- Enti diversi dallo Stato - Opera Nazionale di Assistenza per il Personale dei Servizi Antincendi e della Protezione Civile - Patrocinio erariale - Spettanza - Limiti, 74.
- Istituti professionali di Stato - Patrocinio dell'Avvocatura - Esclusione, 74.

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

- Alloggi F.S. - Cessione in proprietà - Danneggiamento o distruzione ripristino - Mutuo agevolato - Accensione di ipoteca, 74.

## ELETTRICITÀ ED ELETTRODOTTI

- Elettrodotto a servizio di ferrovia - Concessione d'uso della linea elettrica - Prescrizione estintiva - Decorrenza, 75.

## ENTI E BENI ECCLESIASTICI

- Chiesa di proprietà dello Stato - Uso pubblico a fini di culto - Ente ecclesiastico titolare - Concessione - Possibilità limiti, 75.

## ESECUZIONE FORZATA

- Esecuzione forzata - Pignoramento - Beni successivamente dichiarati impignorabili - *Ius superveniens*, 75.

## ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Espropriazione parziale - Immobile aziendale - Determinazione dell'indennità - Deprezzamento valore commerciale - Computo, 75.
- Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione parziale - Indennità aggiuntiva per coltivatore diretto e fittavolo, 75.

## FERROVIE

- Alloggi F.S. - Cessione in proprietà - Danneggiamento o distruzione ripristino - Mutuo agevolato - Accensione di ipoteca, 76.
- Autostrade - Distanze per l'edificazione - Costruzione di linee ferroviarie, 76.
- Elettrodotto a servizio di ferrovia - Cessazione d'uso della linea elettrica - Prescrizione estintiva - Decorrenza, 76.
- Ferrovie - Condizioni per l'immatricolazione e la circolazione dei carri privati F.S. - Accordo internazionale U.I.C. (Unione Internazionale delle Ferrovie) UIAP (Unione internazionale associazione proprietà carri privati) - Sviamento carro privato - Rimessa in efficienza - Oneri, 76.
- Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto - Azienda Autonoma F.S. - Vendita a terzi di beni mobili e immobili, 76.
- Responsabilità civile - Obbligo dell'ente proprietario di approntare difese per una protezione laterale delle strade - Limiti, 76.

## LEGISLAZIONE

## QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

I) <i>Norme dichiarate incostituzionali</i> . . . . .	pag. 53
II) <i>Questioni dichiarate non fondate</i> . . . . .	» 54
III) <i>Questioni proposte</i> . . . . .	» 58
INDICE BIBLIOGRAFICO . . . . .	pag. 104
NOTIZIARIO . . . . .	pag. 77

PARTE PRIMA

attribuita al Presidente della giunta provinciale sarebbe esclusiva e, quindi, non consentirebbe il potere di sostituzione del Commissario del Governo nel caso di inadempienza del Presidente della Provincia.

Alle Province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo lo Statuto della Regione (art. 3, terzo comma, t.u. Statuto 31 agosto 1972, n. 670 cit.) e l'art. 87 dello stesso t.u. stabilisce, nel n. 1, che al Commissario del Governo spetta di coordinare, in conformità alle direttive del Governo, lo svolgimento delle attribuzioni dello Stato e, nel n. 3, di compiere atti già demandati al Prefetto in quanto non siano stati affidati dallo statuto o da altre leggi ad organi della Regione e delle Province o ad altri organi dello Stato.

Non è giustificato il riferimento, nel ricorso, all'art. 46, secondo comma, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (testo originario dello Statuto) — che attribuisce al Presidente della giunta provinciale il potere di adottare i provvedimenti contingibili e urgenti — e all'art. 6, nn. 1 e 10, legge costituzionale n. 1 del 1971, che conferisce alle Province il potere di emanare norme legislative in materia di polizia locale e di igiene e sanità.

Invero i provvedimenti contingibili ed urgenti sono disciplinati dall'art. 55 r.d. 3 marzo 1934, n. 383, testo unico della legge comunale e provinciale, richiamato in vigore dall'art. 25 legge 9 giugno 1947, n. 530, per quanto concerne le attribuzioni dei Consigli e delle giunte comunali. Il citato art. 55 attribuisce al sindaco il potere di emanarli nelle materie di sicurezza pubblica e di igiene, come è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, in considerazione della esigenza dell'urgenza. Deve ritenersi — nel caso che la situazione di pericolo riguardi due comuni della stessa provincia — giustificata, nell'interesse preminente dello Stato, l'attribuzione della competenza al Presidente della giunta provinciale, quale ufficiale del Governo, senza escludere quella del sindaco in caso di situazione di pericolo per un solo comune. E come il sindaco, in tale qualità, non può essere considerato in senso tecnico-giuridico funzionario del comune, come è pure pacifico in dottrina e in giurisprudenza, così nemmeno può essere considerato tale il Presidente della giunta provinciale quando adotta i provvedimenti contingibili e urgenti a termine dell'art. 46, secondo comma, dello Statuto del 1948 e del secondo comma dell'art. 52 t.u. citato del 1972. E, poiché i provvedimenti del sindaco non hanno carattere definitivo, in considerazione dei loro stessi presupposti, non lo hanno nemmeno i provvedimenti del Presidente della giunta provinciale.

Ciò posto, l'urgenza e la temporaneità connesse alla situazione di pericolo escludono che possa essere vulnerata la postà legislativa di cui trattasi (art. 8 e 9 t.u. citato del 1972).

Consegue che l'art. 12 impugnato ha, conformemente alla sua funzione di norma di attuazione, integrato la norma del secondo comma dell'art. 46 e del secondo comma dell'art. 52 citati, nei limiti consentiti dal loro contenuto. — (*Omissis*).



CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 46 - Pres. Oggioni - Rel. Rosano - Provincia di Bolzano (Avv. Coronas) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Zagari).

**Trentino-Alto Adige - Coordinamento tra finanza statale e finanza locale - Cessazione della materia del contendere.**

(l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, art. 68 *ter*; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 651).

*Il sopravvenire del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, contenente norme di attuazione dello Statuto locale, ha fatto venir meno l'interesse a ricorrere avverso il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 651, istitutivo di un fondo speciale per il risanamento dei bilanci dei comuni e delle province.*

(*Omissis*). — Il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 651, impugnato, ha istituito un fondo speciale — da impiegare per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province che non sono in pareggio economico — fondo amministrato da un comitato, che ha sede presso il Ministero delle finanze, Direzione generale per la finanza locale (art. 1); è presieduto dal Ministro per le finanze o dal Sottosegretario di Stato da lui delegato ed è composto: da funzionari dei Ministeri delle finanze, dell'interno, del tesoro, del bilancio; da quattro amministratori provinciali e otto amministratori comunali (art. 8).

Lo stesso decreto prescrive, negli artt. 4, 5, 6 e 7, che i comuni e le province predispongono un piano di risanamento e, con istanza motivata, lo sottopongono all'esame del comitato; e che l'integrazione del bilancio dei comuni e delle province, deliberata dal comitato, è disposta con decreto del Ministro per le finanze.

Secondo la Provincia di Bolzano, ricorrente, le disposizioni del decreto impugnato violerebbero le norme richiamate nel ricorso ed i principi della autonomia costituzionale della stessa Provincia e non rispetterebbero l'obbligo di adeguare i metodi della legislazione nazionale alle esigenze della autonomia perché: *a)* non riservano, in base a parametri oggettivi, una quota del fondo nazionale ai comuni delle Regioni a statuto speciale; *b)* non affidano la distribuzione di tale quota alle autorità regionali e provinciali competenti; *c)* non prevedono il conferimento dei mezzi necessari alle Province autonome attraverso l'accordo tra Governo e province per la determinazione annua della quota variabile dei tributi, ai sensi dell'art. 68 *ter* legge costituzionale n. 1 del 1971.

La Corte osserva che nel corso del presente giudizio è sopravvenuto il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, contenente norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale. Questo decreto prescrive, nell'art. 1, che « le attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in ordine alle autorizzazioni in materia di finanza locale e alle integrazioni, anche ai fini del risanamento, dei bilanci dei comuni, esercitate

sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sopraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e di Bolzano, con l'osservanza delle norme del presente decreto ».

Lo stesso decreto, poi, prescrive, nell'art. 2 che « nella vigilanza e tutela di cui all'art. 54, n. 5, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) si intendono compresi tutti i provvedimenti di controllo in materia di finanza locale »; e, nell'art. 6, che « al fine del coordinamento, le province di Trento e di Bolzano comunicano annualmente i propri programmi, nei settori della finanza locale, dei lavori pubblici e dell'edilizia comunque sovvenzionata, al Ministro per il tesoro che, sentiti i competenti organi della Cassa depositi e prestiti, indica il limite dei mezzi che la Cassa sarà presumibilmente in grado di destinare nelle rispettive province in base ai criteri generali stabiliti per i propri interventi ».

Per effetto della emanazione del d.P.R. n. 473 del 1975 — che risponde positivamente alle esigenze fatte valere dalla Provincia di Bolzano con il ricorso in epigrafe, come ha espressamente dichiarato il difensore della stessa Provincia all'udienza del 26 novembre 1975 — è venuto meno l'interesse a ricorrere e deve, quindi, procedersi alla conseguente declaratoria. (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 47 - Pres. Oggioni - Rel. De Stefano Agostini ed altri (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Angelini Rota).

**Impiego pubblico - Dipendenti da enti pubblici non economici - Licenziamenti individuali - Applicabilità dell'art. 1 legge n. 604 del 1966.**

(cost., artt. 3, 4, 35; l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 1).

**Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Controversie per licenziamenti individuali - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(cost., artt. 3, 4, 24 e 35; l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, ultimo comma).

*L'art. 1 della l. 15 luglio 1966, n. 604 sui licenziamenti individuali usa l'espressione "enti pubblici" nel significato più ampio, e generalizza il principio del licenziamento causale estendendolo anche a quei dipendenti da enti pubblici non economici ai quali non fossero in precedenza state riconosciute garanzie di stabilità o semi-stabilità del rapporto di lavoro.*

*Disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro e riparto tra le giurisdizioni ordinaria e amministrativa operano su piani distinti. La applicabi-*

lità a pubblici dipendenti (da enti pubblici non economici) della disciplina sostanziale dei licenziamenti individuali dettata dall'art. 1 della legge n. 604 del 1966 non porta necessariamente con sé l'applicabilità per le relative controversie dell'art. 6, ultimo comma, della stessa legge, ove è attribuita al pretore una competenza per materia; al contrario, dette controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi (1).

La giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi in materia di pubblico impiego garantisce una tutela giurisdizionale non meno appagante e penetrante della tutela giurisdizionale offerta in materia di impiego privato, dai giudici ordinari; e l'istituto della sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato è rimedio di efficacia sostanzialmente pari alle possibilità di intervento cautelare di urgenza riconosciute ai giudici ordinari (2).

(Omissis). — 3. — Innanzi tutto, in ordine logico, la Corte prende in esame l'art. 1 della legge n. 604 del 1966, che traccia l'ambito di operatività del divieto di licenziamento *ad nutum* del prestatore di lavoro, disponendo che nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato, intercedente con datori di lavoro privati o con enti pubblici, ove la stabilità non sia assicurata da norme di legge, di regolamento e di contratto collettivo o individuale, il licenziamento del prestatore di lavoro non può avvenire che per giusta causa ai sensi dell'art. 2119 del codice civile o per giustificato motivo.

La questione proposta dal pretore di Cagliari non è fondata. Essa pone a sua base una interpretazione che non può essere condivisa: e cioè l'assunto che con la espressione « enti pubblici » non siasi inteso comprendere tutti gli enti pubblici, ma soltanto gli « enti pubblici economici ». In aggiunta al profilo letterale (che pur merita la dovuta attenzione, se è vero che il lessico legislativo ben riconosce ed applica la ormai consueta dicotomia, sì che resterebbe inspiegabile il ricorso in questa occasione all'uso del *genus* in luogo di una delle due *species*), la *mens legis*, a sostegno del più ampio significato, può desumersi dal concorso di altri elementi. Dai lavori parlamentari, dove fu esplicitamente emendato l'originario testo (che prescriveva la giustificazione del licenziamento solo rispetto al contratto di lavoro « inerente all'esercizio dell'impresa ») e fu poi respinta la proposta del ritorno alla primitiva dizione. Nella quale erano già per

---

(1-3) Le ordinanze di rimessione dei pretori di Tagliacozzo, di Cagliari e di Asti sono pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*, rispettivamente del 29 agosto 1973, n. 223 del 10 ottobre 1973, n. 263 e del 3 gennaio 1975, n. 3.

Nel senso che la competenza attribuita dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966 non può esorbitare dai limiti della giurisdizione ordinaria, per cui tale competenza sussiste solo per le controversie per le quali sia parte un datore di lavoro privato o un ente pubblico economico, e non anche un ente pubblico non eco-

implicito compresi gli enti pubblici economici, di tal che superflua sarebbe stata la introdotta modifica, se solo a questo fine preordinata. Ma soprattutto può desumersi dalla linea evolutiva della vigente normativa posta a tutela del rapporto di lavoro.

Giova in proposito ricordare che la Corte aveva già avuto occasione di rilevare (sentenza n. 7 del 1958 e n. 45 del 1965) come il potere illimitato del datore di lavoro di recedere dal rapporto a tempo indeterminato non costituisce più un principio generale del nostro ordinamento; e di affermare che l'indirizzo politico di progressiva garanzia del diritto al lavoro, dettato dall'art. 4 Cost. nell'interesse di tutti i cittadini, esige che il legislatore adeguasse la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, circondando di doverose garanzie e di opportuni temperamenti i casi in cui si rendesse necessario far luogo a licenziamenti. Ora, nel settore dell'impiego pubblico, la garanzia della stabilità o semi-stabilità del rapporto, pur essendone un aspetto caratterizzante, non trovava, anteriormente alla legge n. 604 del 1966, onnicomprensiva applicazione. Elemento un tempo differenziatore tra il personale « di ruolo », che ne godeva, e quello « avventizio », che ne era privo, si era poi propagato a quest'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, mediante la trasformazione del licenziamento *ad nutum* in licenziamento causale, sancita dal r.d.l. 4 febbraio 1937, n. 100 (convertito nella legge 7 giugno 1937, n. 1108) e ribadita dal d.lgt.c.p.s. 4 aprile 1947, n. 207. Era stato poi esteso al personale non di ruolo degli enti pubblici locali (comuni, province, consorzi, istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, nonché istituti ed aziende in gestione diretta da essi dipendenti), per effetto del d.lg.vo 5 febbraio 1948, n. 61, che faceva loro obbligo di introdurre nei regolamenti organici norme conformi a quelle disciplinatrici dello *status* del personale non di ruolo statale. Rimanevano, peraltro, ancora licenziabili *ad nutum*, non soltanto i dipendenti dagli enti pub-

---

nomico, era già in precedenza la giurisprudenza della Corte di Cassazione (S.U., 23 maggio 1969, n. 1811, in *Cons. St.*, 1970, II, 243; S.U., 22 agosto 1972, n. 2702, *ivi*, 1972, II, 1295; e S.U. 21 agosto 1973, n. 2373).

La sentenza in esame si rivela invece « interpretativa di rigetto » per quanto attiene all'enunciazione di cui alla prima massima.

In senso contrario, infatti, in precedenza la giurisprudenza del Consiglio di Stato (VI, 14 novembre 1969, n. 714), in *Cons. St.*, 1969, I, 2303; V, 9 febbraio 1971, n. 48, *ivi*, 1971, I, 237; IV, 4 luglio 1972, n. 438, *ivi*, 1972, I, 1442; C. si., 14 novembre 1974 n. 440, *ivi*, 1974, I, 1573; V, 12 ottobre 1973, n. 679, in *Foro it.*, 1974, III, 74; ed altre).

In dottrina cfr. CANFORA, *Pubblico impiego, legge 15 luglio 1966, n. 604 e Statuto dei lavoratori*, in *Dir. lav.*, 1970, I, 297, e PIRANI, *Rapporto di pubblico impiego e limiti di applicabilità della legge 15 luglio 1966, n. 604*, in *Riv. giur. lav.*, 1969, I, 353.

blici economici, per i quali non si fosse provveduto in sede di contrattazione collettiva, ma anche i dipendenti da enti pubblici non territoriali, a cui non fossero state estese, con decreto presidenziale, le norme del citato decreto n. 207 del 1947, e che continuavano, quindi, ad essere regolati dalle norme sull'impiego privato.

Una volta che il principio del licenziamento causale — mutuato dal rapporto d'impiego e di lavoro pubblico ed esteso al rapporto d'impiego e di lavoro privato, per effetto della osmosi in corso tra le due discipline — è assurto, con la legge n. 604 del 1966, a principio di carattere generale, il riferimento agli « enti pubblici » contenuto nell'art. 1 di detta legge non può non essere inteso nel senso che gli è proprio, immune, cioè, dall'asserita restrizione, che lascerebbe ingiustificatamente scoperta l'area innanzi indicata dei dipendenti dagli enti pubblici non territoriali.

Né a ciò ostano conclamate imperfezioni tecnico-giuridiche della legge in questione, della quale alcune disposizioni — per effetto del laborioso iter parlamentare — non appaiono in armonia con le modifiche apportate al testo originario dell'art. 1, facendo esclusivo riferimento al rapporto di lavoro inerente all'esercizio di una impresa, essendo compito dell'interprete (ove la normativa non sia opportunamente coordinata dal legislatore) valutare secondo la definitiva *mens legis* se la loro applicazione resti in tal senso circoscritta o debbasi intendere estesa al più ampio ambito tracciato dall'art. 1.

4. — La sfera di operatività del principio sancito dall'art. 1 della legge n. 604 del 1966, non comporta, dunque, necessariamente che eguale dimensione debba riconoscersi a tutte le altre norme della stessa legge, ed in particolare — per ciò che interessa i presenti giudizi — all'art. 6, ultimo comma, che dichiara competente il pretore a conoscere delle controversie derivanti dalla sua applicazione. Esatta appare la interpretazione che ne ha fornito la Corte di cassazione, affermando che la competenza attribuita al pretore dalla norma in esame non esorbita dai limiti della giurisdizione ordinaria, di cui il pretore stesso fa parte, e non deroga alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia del pubblico impiego. Da ciò hanno preso le mosse i pretori di Tagliacozzo e di Asti per inferire il dubbio di costituzionalità innanzi puntualizzato.

Il dubbio non ha però ragion d'essere.

Va preliminarmente precisato che tra gli argomenti addotti a sostegno dell'asserita violazione del principio di eguaglianza, alcuni (maggiore onerosità del ricorso al Consiglio di Stato, perdita di un grado di giurisdizione) appaiono superati per effetto della istituzione e del concreto funzionamento dei tribunali amministrativi regionali, previsti dal secondo comma dell'articolo 125 della Costituzione.

Si assume, nondimeno, che la norma *de qua*, e correlativamente (per i soli dipendenti degli enti locali) l'art. 2, primo comma, lettera a) della

legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sulla istituzione dei detti tribunali, violerebbero un complesso di principi, desumibili dagli artt. 3, 4, 24 e 35 della Costituzione. Sarebbe soprattutto leso il principio di « effettività », cui devono essere informati le azioni ed i poteri giudiziari riconosciuti al lavoratore licenziato, e risulterebbe non soddisfatta la esigenza di « specialità » delle azioni e degli interventi d'urgenza predisposti a tutela della conservazione del posto di lavoro. In altri termini, mentre ai lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici il procedimento innanzi al pretore offrirebbe strumenti processuali contrassegnati da una particolare speditezza, tempestività ed efficacia, di analoghi strumenti non potrebbe giovare il lavoratore dipendente da ente pubblico non economico, costretto ad adire il giudice amministrativo.

Trattasi di argomentazioni che non trovano conferma nel vigente ordinamento, nel quale, per effetto del rinvio operato dal secondo comma dell'art. 7 della citata legge n. 1034 del 1971, all'art. 29 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, ed all'art. 4 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1058, e successive modificazioni, i tribunali amministrativi regionali esercitano giurisdizione esclusiva, tra l'altro, nei casi di ricorsi relativi al rapporto di impiego, prodotti dagli impiegati dello Stato, degli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dell'amministrazione centrale dello Stato, e dagli impiegati dipendenti dai comuni, dalle provincie, dalle istituzioni pubbliche di beneficenza o da qualsiasi altro ente o istituto pubblico sottoposto a tutela o anche a sola vigilanza dell'amministrazione pubblica locale. Tale giurisdizione esclusiva, mediante il sindacato esercitabile sotto il profilo non solo della incompetenza e della violazione di legge, ma altresì dell'eccesso di potere, ed in virtù del potere di annullamento dell'atto impugnato, garantisce ai dipendenti dagli enti pubblici non economici, avverso l'illegittimo licenziamento, appagante e penetrante tutela. In proposito va ricordato che può ascriversi a suo merito proprio l'aver percorso ed orientato la legislazione volta a garantire agli avventizi dipendenti dello Stato e dagli enti pubblici locali un rapporto di lavoro meno precario.

Né è esatto manchi la possibilità di far luogo ad interventi di urgenza, onde soddisfare la giusta esigenza di consentire al lavoratore l'attesa del risultato dell'azione da lui esperita per la reintegrazione nel rapporto di lavoro, senza incorrere nella necessità di fatto di trovare altra occupazione per ricavare il suo sostentamento; l'istituto della sospensione della esecuzione dell'atto impugnato, mediante ordinanza emessa in camera di consiglio, previsto dall'art. 21, ultimo comma, della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, consente, infatti, di porre sollecito rimedio alla svantaggiosa posizione del ricorrente sino alla definitiva pronuncia.

In conclusione, la esclusione dall'ambito della giurisdizione ordinaria (e in seno a questa dalla competenza del pretore) delle controversie inerenti alla validità dei licenziamenti dei dipendenti degli enti pubblici non economici, la cui cognizione resta affidata al giudice amministrativo, per

effetto degli artt. 2, primo comma, lett. a, 3, primo comma, e 7, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971, e dell'art. 6, ultimo comma, della legge n. 604 del 1966, interpretato nei sensi dianzi esposti, non contrasta con i principi desumibili dai citati articoli della Costituzione; sì che non fondate sono le proposte questioni. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 48 - Pres. Oggioni - Rel. Ros-si - Commatteo (n. c.).

**Procedimento penale - Impugnazioni - Restituzione in termini - Non anche per la presentazione dei motivi - Legittimità costituzionale.**

(cost. art. 3 e 24; c.p.p., art. 183 *bis*).

*La limitazione della restituzione in termini solo alla presentazione della dichiarazione di impugnazione e non anche alla presentazione dei motivi non contrasta con gli artt. 3 e 24 della Costituzione (1).*

(*Omissis*). — La Corte costituzionale deve decidere se l'art. 183 *bis*, terzo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui ammette la restituzione in termini per proporre il gravame, e non anche per presentare i motivi, contrasti o meno con gli artt. 24, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione.

Non sussiste anzitutto la denunciata violazione del diritto di difesa. Il legislatore del 1955, nel reintrodurre un istituto eccezionale, come è quello della restituzione nei termini prescritti a pena di decadenza, pur ampliando la tutela sostanziale del diritto di difesa rispetto alla disciplina del codice di procedura del 1913, ha tenuto conto di altri interessi, parimenti rilevanti, i quali esigono che i processi siano portati a compimento entro congrui tempi perché la giurisdizione penale assolva alla sua fondamentale funzione.

La limitazione della restituzione in termini all'impugnativa va considerata in riferimento alla circostanza che i motivi, quando non siano enunciati nello stesso atto di impugnazione, possono venir presentati dal difensore nominato, dal difensore del dibattimento di primo grado, ed infine trasmessi, anche dallo stesso interessato, a mezzo di raccomandata postale (art. 201 c.p.p. ed art. 151 del testo vigente a seguito della sentenza n. 96 del 1971).

La pluralità degli strumenti esistenti a tutela della parte che abbia proposto gravame dimostra che non v'è lesione del diritto di difesa e giustifica pienamente la norma impugnata. — (*Omissis*).

---

(1) L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Campobasso è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 17 luglio 1974, n. 187.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 49 - Pres. Oggioni - Rel. Reale - Bigi ed altri (n. c.).

**Impiego pubblico - Impignorabilità ed incedibilità della retribuzione - Legittimità costituzionale.**

(cost., artt. 3, 24 e 28; c.p.c., art. 545; d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, art. 1).

*Non sono fondate, con riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 28 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto e ultimo comma c.p.c. e dell'art. 1 d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, sulla impignorabilità delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, dato che, nonostante il processo di osmosi tra disciplina del rapporto di pubblico impiego e disciplina del rapporto di lavoro privato, permangono fra di esse sensibili divergenze e dato che detta impignorabilità (come la limitata cedibilità) è posta a garanzia del buon andamento degli uffici e della continuità dei servizi pubblici (1).*

(Omissis). — 4. — I giudici *a quibus*, pur dando atto che le suddette questioni sono state già dichiarate da questa Corte non fondate con la sentenza n. 88 del 1963 e manifestamente infondate con le ordinanze n. 131 del 1967, 37 del 1970 e 189 del 1973, le ritengono tuttavia meritevoli di un nuovo esame in quanto sussisterebbero elementi di valutazione tali da renderle, oltre che pregiudizialmente rilevanti, non manifestamente infondate.

Con speciale riferimento all'art. 3 Cost., si assume che le differenze tra i due tipi di rapporto di lavoro, di diritto pubblico e di diritto privato, sono attualmente molto attenuate rispetto alla situazione cui hanno avuto riguardo le precedenti pronunzie di questa Corte sopra richiamate, in quanto gli aspetti vantaggiosi per i lavoratori così del rapporto di pubblico impiego (stabilità, trattamento pensionistico, garanzie cosiddette « giustiziali ») come di lavoro privato (indennità di liquidazione, tutela sindacale, diritto di sciopero etc.) sono andate progressivamente trasfondendosi dall'uno all'altro tipo di rapporto. Questa evoluzione sarebbe particolarmente evidente nella determinazione della retribuzione, sia per l'ormai incontrovertibile applicabilità, anche ai pubblici dipendenti, dei principi enunciati nell'art. 36 Cost., sia e soprattutto, per l'estensione, al pubblico impiego, del sistema, caratteristico del rapporto di lavoro privato, di trarre il contenuto delle disposizioni sul trattamento economico dagli accordi collettivi (articolo 24 legge 28 ottobre 1970, n. 775, ora sostituito dall'art. 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

---

(1) Le ordinanze di rimessione sono pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* 6 novembre 1974, n. 289 e 9 luglio 1975, n. 181. Le sentenze n. 88 del 1963 e n. 209 del 1975 richiamate in motivazione sono pubblicate in *Foro it.*, 1963, 1, 1093 e 1975, 1, 1573.



Di qui l'irragionevolezza delle disparità di trattamento che, in ordine alla pignorabilità delle retribuzioni, le norme impugnate creano, da un lato, tra pubblici e privati dipendenti e, dall'altro, tra i titolari di diritti di credito (diversi da quelli, sopra ricordati, per i quali è ammessa dall'art. 2 d.P.R. citato una limitata pignorabilità) nei confronti di pubblici dipendenti e i titolari di analoghi diritti di credito verso privati dipendenti. Secondo il tribunale di Vicenza, poi, come si è già accennato, dette norme sarebbero da ritenersi in contrasto anche con l'art. 24, primo comma, Cost. (avuto riguardo alle difficoltà che il creditore di soggetto cui è concesso opporre l'impignorabilità della retribuzione, potrebbe incontrare nella realizzazione dei propri diritti) e con l'art. 28 Cost., poiché esse consentirebbero restrizioni, in ordine alla responsabilità dei pubblici dipendenti, tali da eludere concretamente la responsabilità medesima.

5. — La parziale novità delle argomentazioni e gli innegabili mutamenti, nel frattempo intervenuti circa la disciplina dei rapporti di lavoro, inducono la Corte a riprendere in esame le questioni.

Esse, peraltro, risultano tuttora infondate.

È certo esatto che le differenze tra il rapporto di pubblico impiego e quello di lavoro privato sono oggi molto ridotte rispetto al passato.

Basti pensare alla stabilità nel posto di lavoro che in conseguenza delle leggi 15 luglio 1966, n. 604, e 20 maggio 1970, n. 300, è venuta a informare — sia pure entro certi limiti — anche il rapporto di lavoro privato o, per converso, al riconoscimento della possibilità di un'attività sindacale in seno alla amministrazione statale (artt. 45 e segg. legge 18 marzo 1968, n. 249) e all'applicazione a dipendenti civili dello Stato o di aziende autonome statali del sistema di far precedere qualsiasi regolamentazione sul loro trattamento economico da accordi tra pubblica Amministrazione e organizzazioni sindacali (art. 9, legge 22 luglio 1975, n. 382, che ha sostituito l'art. 24, legge 28 ottobre 1970, n. 775).

Ma da ciò sarebbe arbitrario dedurre che le norme impugnate difettino di ragionevolezza e siano conseguentemente lesive del principio di uguaglianza.

Non solo perché, nonostante il processo di osmosi cui si è precedentemente accennato, permangono ancor oggi sensibili divergenze tra la disciplina del rapporto di impiego pubblico e quello di diritto privato (vedi anche la sentenza n. 209-75) ma soprattutto perché, come è fatto palese dalla evoluzione storica della normativa concernente l'impignorabilità delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e dalla stessa formulazione dell'art. 1 del d.P.R. n. 180 del 1950, la *ratio* di quest'ultima disposizione, più che nelle differenze di disciplina dei due rapporti, va individuata nell'esigenza di garantire il buon andamento degli uffici e la continuità dei servizi della pubblica Amministrazione. In effetti, l'impignorabilità non è che l'aspetto particolare di una normativa volta ad assicurare, nell'interesse precipuo

della p.a., l'indisponibilità giuridica — sia pure non assoluta — delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e di coloro che comunque sono addetti a taluni pubblici servizi, il cui regolare funzionamento è stato ritenuto di primaria importanza. La legge, infatti, non si limita a sancire l'impignorabilità degli stipendi ma ne vieta, altresì, come si è ricordato, oltre che il sequestro, la cessione, salvo che agli istituti indicati nell'art. 15 del d.P.R. citato, e con i limiti e le modalità in esso d.P.R. specificati. In passato, anzi, il divieto di cessione fu assoluto e solo in un secondo momento, per venire incontro alle esigenze dei dipendenti, i quali altrimenti sarebbero venuti a trovarsi nell'impossibilità di contrarre mutui per far fronte a gravi esigenze anche di carattere familiare, fu introdotta la possibilità di una limitata cessione, dando vita a provvidenze che nel tempo hanno poi assunto i caratteri di una vera e propria assistenza creditizia nei confronti dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni.

Il che conferma che il legislatore, più che alla natura del rapporto, ha avuto riguardo al carattere pubblico (o, comunque, di interesse generale) della funzione o del servizio espliciti attraverso il medesimo, preoccupandosi di escludere, salvo talune eccezioni tassativamente previste, la possibilità di sottrazione o di distrazione, anche legittima, della retribuzione dovuta ai dipendenti, nell'intento che ciò valga ad assicurare il regolare svolgimento della loro attività nell'espletamento dell'ufficio o del servizio cui sono preposti.

Premessi questi rilievi, appare evidente che la progressiva convergenza della disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e privato non vale ad inficiare di irragionevolezza la denunciata disparità di trattamento tra i dipendenti privati ed i dipendenti degli enti e delle imprese elencate nell'art. 1 del d.P.R. n. 180 del 1950.

Le due situazioni non sono infatti identiche poiché, come si è già osservato, nel secondo caso ricorre — a differenza che nel primo — un interesse pubblico a garantire il buon andamento di taluni uffici o servizi. E tanto basta ad escludere, secondo i principi costantemente enunciati da questa Corte, che le norme impugnate concretino una violazione del principio di uguaglianza, in sé considerato e nella specificazione che di esso è fatta nell'art. 24, comma primo, della Costituzione.

6. — Ad escludere l'esistenza di ogni contrasto con l'art. 28 della Costituzione è poi sufficiente osservare che detta norma se, da un lato, enuncia il principio della responsabilità personale dei dipendenti pubblici verso i danneggiati, dall'altro non esclude la possibilità che per quella dei medesimi vengano introdotte regole particolari e diverse rispetto ai principi comuni in materia (sentenze n. 123 del 1972 e n. 2 del 1968), sempre che la disciplina adottata non sia tale da comportare un'esclusione più o meno manifesta di ogni responsabilità (sentenza n. 4 del 1965). Il che non può dirsi delle disposizioni impugnate, le quali non toccano né esplicita-

mente né implicitamente il principio della diretta responsabilità del pubblico dipendente verso i danneggiati per gli atti compiuti in violazione dei diritti, limitandosi a sottrarre all'azione esecutiva dei creditori, e per validi motivi, la retribuzione ed ogni altra indennità da essi percepita per effetto ed in conseguenza dell'opera prestata. Del resto, come questa Corte ha già posto in rilievo nella già ricordata sentenza n. 88 del 1963, la responsabilità patrimoniale del pubblico dipendente ben può trovare attuazione rispetto ad altri beni e crediti esistenti nel patrimonio del debitore. — (*Omissis*).

### I.

**CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 50 - Pres. e Rel. Oggioni - Bertin (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Gozzi).**

**Procedimento penale - Posizione del pubblico ministero - Raffronto alla posizione delle parti.**

(cost., artt. 3 e 24; c.p.p., artt. 76 e 423 e segg.).

**Reati militari - Processo penale militare - Sospensione feriale - Inapplicabilità.**

(cost., artt. 3 e 24; l. 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1).

*La garanzia costituzionale del diritto di difesa opera anche a favore del pubblico ministero, la cui posizione nel processo deve essere considerata pari a quella delle altre parti (1).*

*La speciale composizione dei tribunali militari, la sollecitudine delle relative procedure, e le altre peculiari connotazioni del processo penale militare, quali la esclusione della possibilità di costituzione di parte civile e la mancanza del giudizio di appello, sono giustificate dalla esigenza di garantire l'osservanza dell'ordine giuridico militare. Dal pari è giustificata la non applicabilità, al processo penale militare, della sospensione dei termini durante le ferie (2).*

---

(1-3) Le ordinanze di rimessione del Tribunale supremo militare e del Tribunale di Milano sono pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*, 30 aprile 1975, n. 114 e 14 novembre 1973, n. 294.

Le sentenze in rassegna (e soprattutto la n. 52) risultano significative, per la problematica sulla collocazione costituzionale e sull'organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero. Con la sentenza 9 aprile 1963, n. 40 (in *Foro It.*, 1963, I, 1043), la Corte ha negato al P.M. la facoltà di promuovere il processo di legittimità costituzionale. E con la sentenza 27 novembre 1963, n. 148 (*ivi*, 2265) ha precisato che nella nozione di giudice naturale di cui all'art. 25 Cost. non deve ritenersi compreso il Procuratore della Repubblica, e che l'art. 108 Cost. «ha separato la figura del P.M. da quella degli altri magistrati»; nello stesso

## II.

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1957, n. 52 - Pres. Rossi - Rel. Capalozza - Balugani ed altro (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Carafa).

**Ordinamento giudiziario - Ufficio del pubblico ministero e componenti di detto ufficio - Rapporti interni e garanzia costituzionale.**

(cost., artt. 101, 107 e 108; r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 70).

*Le garanzie a tutela del pubblico ministero si riferiscono all'Ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso; la determinazione del contenuto di tali garanzie è rimessa al legislatore ordinario. Deve distinguersi tra fasi istruttoria e predibattimentale e fase dibattimentale: in quelle prime fasi vi sono, tra il titolare dell'Ufficio e i dipendenti magistrati, rapporti di carattere amministrativo e non giurisdizionale. Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70 dell'ordinamento giudiziario (3).*

## I.

(*Omissis*) — 1. - Con la suindicata ordinanza di rimessione a questa Corte, il tribunale supremo militare ha sollevato, di ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale.

L'ordinanza premette che, in relazione a sentenza assolutoria emessa, nel luglio 1974, dal tribunale militare territoriale di Padova nei confronti del brigadiere di p.s. Bertin Egidio, il Procuratore militare aveva proposto tempestivo ricorso, notificato tuttavia fuori termine. Ciò posto, il tribunale supremo ha osservato che la inapplicabilità, al caso, del computo

---

senso anche la sentenza 2 aprile 1964 n. 32 (*ivi*, 1964, I, 689) in tema di avocazione da parte del Procuratore Generale.

Nella sentenza 16 dicembre 1970, n. 190 (*ivi*, 1971, I, 8) la Corte ha definito la posizione del P.M. come quella di un magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, e che « non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale dell'osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia ». Nella stessa sentenza è stato peraltro confermato per il P.M. il ruolo di « parte » nel processo penale; è però stato affermato che « la peculiare posizione istituzionale e la funzione assegnata al primo (al P.M.) ovvero esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia e di rilievo costituzionale possono giustificare una disparità » tra parte privata e P.M., purché giustificata e ragionevole.

Sono seguite le sentenze 17 novembre 1971, n. 177 (*ivi*, 1971, I, 2918), sulla illegittimità costituzionale dell'appello incidentale del P.M., e 17 febbraio 1972,

della sospensione di diritto dei termini processuali, riservato soltanto alle giurisdizioni ordinarie e amministrative dalla citata legge del 1969 e non alla giurisdizione militare, che ha carattere speciale, condurrebbe al riconoscimento che il predetto sistema normativo sarebbe viziato da illegittimità, sia in relazione all'art. 3 Cost. (non razionale diversità di trattamento) sia in relazione all'art. 24 Cost. (difficoltà di esercizio del diritto di difesa dell'imputato durante il decorso del periodo feriale).

2. - L'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente la inammissibilità della questione perché irrilevante, in quanto nel processo *a quo* sarebbe oggetto di esame soltanto la tempestività del ricorso del pubblico ministero, mentre « le norme costituzionali in discussione riguarderebbero soltanto le posizioni dei cittadini e non degli organi giurisdizionali ».

L'eccezione non è fondata.

Basti ricordare che questa Corte ha più volte avuto occasione di confrontare la posizione giuridica del pubblico ministero e quella delle parti, ai fini del controllo sulla tutela del principio di eguaglianza, considerando parimenti l'uno e le altre, nella dialettica del processo, come parti (sentenza n. 190 del 1970, n. 177 del 1971, n. 27 del 1972).

Pertanto, sono da escludere l'asserita dualità di posizioni e la conseguenza che se ne vorrebbe trarre, ai fini della rilevanza.

3. - Nel merito, la questione non è fondata.

La dedotta differenziazione di disciplina non comporta violazione del principio di uguaglianza.

Questa Corte ha costantemente affermato che, in tanto può ritenersi sussistente tale violazione, in quanto si tratti di giudicare di regolamentazioni diverse di situazioni obiettivamente omogenee, e in quanto non possa rilevarsi una razionale giustificazione per la detta differenziazione. Il limite alla discrezionalità del legislatore è, quindi, segnato esclusiva-

n. 27 (in questa *Rassegna*, 1972, I, 29), sulla illegittimità costituzionale della presenza del P.M. alle deliberazioni del Consiglio nazionale forense in sede disciplinare, sentenze entrambe basate sul ruolo di « parte » dell'ufficio del P.M.

Particolarmente importante la sentenza 29 aprile 1975, n. 96 (in questa *Rassegna*, 1975, I, 299), ove è stato enunciato che *nell'attività giurisdizionale « deve intendersi compresa non solo l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l'attività di esercizio dell'azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica »*.

La sentenza n. 52, che qui si commenta, afferma che le garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 Cost. « si riferiscono all'Ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso », e nel pervenire a tale affermazione trae argomento *a contrario* dall'art. 1, n. 61, della legge 3 aprile 1974, n. 108, ove si detta al legislatore delegato il principio della « eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione di accusa nella fase dibattimentale ».

Sulle garanzie riconosciute ai magistrati del P.M., cfr. anche SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Riv. It. dir. proc. pen.* 1963, pp. 407-408; DE MATTIA, *Ipotesi di lavoro per la riforma del pubblico ministero*,

mente dalla ragionevolezza della differenziazione, limite che, nella specie, è certamente salvo in vista delle peculiari caratteristiche del processo penale militare nel quale si inserisce la figura di quel pubblico ministero, ripetedone ovviamente la peculiarità.

La legge processuale penale militare, invero, tende a garantire l'osservanza dell'ordine giuridico militare, cioè di uno dei dati salienti della funzionalità delle Forze armate, strumento di attuazione del principio proclamato con forza tutta particolare dell'art. 52 Cost., secondo cui « La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino ». E la portata di tale principio non si limita alla conservazione dell'organismo militare come tale, bensì si estende alla garanzia dell'intera comunità statale dalle offese che, comunque, possano esserle arrecate. Risponde, fra l'altro, all'importanza tutta particolare della funzione così garantita, la speciale composizione dei tribunali militari, in relazione alla quale è sancita l'investitura di ufficiali ordinari come giudici, nonché la sollecitudine delle relative procedure, la cui peculiarità è, d'altra parte, caratterizzata da alcune fondamentali connotazioni, quali la esclusione della possibilità di costituzione di parte civile e la mancanza del giudizio di appello.

Le descritte caratteristiche, unitamente al fatto che le norme penali militari sono contenute in un codice diverso dal codice penale comune e sono intese a disciplinare la condotta di persone che rivestono la particolare qualità di militari, sono sufficienti per ritenere la specialità del diritto penale militare, ed escludono, quindi, l'applicabilità al processo penale militare della sospensione dei termini durante il periodo feriale.

D'altra parte, il legislatore stesso, pur seguendo lo scopo di tutelare il riposo feriale, ciò intese fare « non in modo totalitario ed incondizionato ma tenendo anche conto dell'esigenza di non sacrificare a tali fini anche situazioni che più gravemente avrebbero inciso sui diritti delle parti » (sent. n. 130 del 1974), ed all'uopo ha sancito una serie di eccezioni alla

---

e CARABBA F., *Il pubblico ministero nell'ordine costituzionale*, negli *Atti* del citato convegno.

Non affrontato è stato il problema della compatibilità con la Costituzione dell'art. 39 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, ove è disposto che « il pubblico ministero esercita, sotto la vigilanza del Ministro per la grazia e la giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce ». Connesso a tale problema è il tema delle attribuzioni degli uffici del P.M. nel processo civile, attribuzioni che non sono previste da disposizioni costituzionali. In proposito, cfr. VIGORITI, *Il P.M. nel processo civile italiano*, in *Riv. dir. proc.* 1974, I, 296, ove tra l'altro si osserva che « il semplice fatto della proposizione della domanda al giudice fa acquistare al p.m. la qualifica di parte, qualifica che la dottrina ha cercato di precisare ulteriormente facendola seguire da espressioni come « sui generis », « meramente formale », « artificiale », « imparziale », ecc. Resta comunque che, proponendo la domanda, il p.m. si pone in una relazione dialettica e antagonista con i titolari (o almeno con alcuni di essi) del rapporto sostanziale dedotto in giudizio; diventa contraddittore delle parti private; al pari di questo ricorre a tutti i mezzi previsti dalla legge per fare valere l'interesse che egli deve tutelare ».

sospensione (artt. 2 e 3 legge 7 ottobre 1969, n. 742). E', quindi, del pari, ed anzi a maggior ragione, giustificabile l'esclusione della sospensione per i processi penali militari, la cui peculiarità è, appunto, segnata da riflessi su interessi di ordine generale, di quella penetrante portata ed incisività sopra indicate. — (*Omissis*).

## II.

(*Omissis*). — 2. - La questione, ritualmente proposta, è, tuttavia, infondata.

E' da premettere che la Costituzione, nell'art. 108, secondo comma, ha distinto gli organi del pubblico ministero da quelli della giurisdizione e, nell'art. 112, ha attribuito al pubblico ministero la titolarità dell'azione penale, che è ben diversa dalla potestà di giudicare (vedansi le sentenze nn. 40 e 148 del 1963), pur coordinandosi con l'attività decisoria « in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia » (vedasi la motivazione della sentenza n. 96 del 1975).

Orbene, se è pur vero che questa Corte, con sentenza n. 190 del 1970, ha definito la posizione del pubblico ministero come quella di un magistrato appartenente all'ordine giudiziario, che, fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, « non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia »; è altrettanto vero che le garanzie di indipendenza del pubblico ministero sancite, a livello costituzionale, dall'art. 107, vengono rimesse, per la determinazione del loro contenuto, alla legge ordinaria sull'ordinamento giudiziario. Le cui disposizioni non possono essere ritenute illegittime se per alcuni momenti processuali, in cui è più pronunciato il carattere impersonale della funzione, atteggiano a criteri gerarchici l'attività dell'organo.

Infatti, a differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'articolo 101 Cost. a presidio del singolo giudice, quelle che riguardano il pubblico ministero si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso.

Del resto, nella fase istruttoria e predibattimentale, vi sono rapporti, tra il titolare dell'ufficio e i « dipendenti magistrati », di carattere amministrativo e non giurisdizionale ben diversi da quelli che coinvolgono la sfera di competenza del giudice (vedansi le sentenze n. 110 del 1963 e n. 32 del 1964, che hanno dichiarato illegittimi, in riferimento all'art. 25 Cost., rispettivamente agli artt. 234, secondo comma, e 392, terzo comma, ultima parte, del codice di procedura penale).

Mette conto far presente che la legge delega per la riforma del codice di procedura penale, col sancire l'autonomia gerarchica e la insostituibilità del pubblico ministero d'udienza, implicitamente questa e quella esclude nelle altre fasi: legge 3 aprile 1974, n. 108, art. 1, n. 61. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 16 marzo 1976, n. 51 - Pres. Rossi - Rel. Oggioni - Rulfi ed altri (avv. Comba) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzariti).

**Sicurezza pubblica - Insegnamento dello sci - Regolamento per l'esecuzione del t.u. delle leggi di p.s. - Insindacabilità ad opera della Corte Costituzionale.**

(cost., art. 33; l. 1° dicembre 1971, n. 1051).

*L'applicazione che di una disposizione legislativa è data ad opera di un regolamento di esecuzione non ha rilevanza ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (1).*

(*Omissis*) — Con la suindicata ordinanza di rimessione, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 123 del testo unico n. 773 del 1931 della legge p.s., nonché dell'articolo unico della legge n. 1051 del 1971, modificativo e integrativo del precedente art. 123, dai quali risulta che, per l'abilitazione all'insegnamento dello sci, è necessario ottenere la licenza del Questore.

Si assume in ordinanza che, poiché trattasi di licenza subordinata all'accertamento della capacità tecnica del richiedente (citato art. 123, terzo comma) e poiché tale accertamento è, a sua volta, subordinato al rilascio di un certificato di idoneità da rilasciarsi dalla Federazione italiana sport invernali (F.I.S.I.) come previsto dall'art. 238 del Regolamento n. 635 del 1940 per l'esecuzione delle leggi di p.s., ne conseguirebbe l'illegittimità della normativa in quanto condizionata all'intervento di detta Federazione, organo non dotato dei necessari crismi di ufficialità e imparzialità, che, per l'abilitazione ad un esercizio professionale, potrebbero essere garantiti soltanto da un esame di Stato. — (*Omissis*).

L'ordinanza, nel porre la questione di legittimità dell'articolo, in sé considerato, non solleva dubbi circa la sua legittimità, sia per quanto riguarda l'esigenza del rilascio di licenza da parte del Questore, sia per quanto riguarda l'esigenza di un previo accertamento di capacità tecnica del richiedente: ossia (ed esattamente), non disconosce la legittimità del contenuto normativo, quale posto in questione.

Tuttavia, l'ordinanza, al di là dei limiti di questa normativa, aggiunge rilievi critici sul punto riguardante le modalità regolamentari di accertamento delle dette capacità tecniche, sotto il profilo di una loro non rispondenza ai richiamati principi fondamentali di raffronto, ciò come assunto

---

(1) L'ordinanza di rimessione è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 25 giugno 1975, n. 166. Può risultare interessante rilevare che, mentre è rilevante l'interpretazione giurisprudenziale delle norme primarie, non ha rilevanza l'applicazione e l'interpretazione delle norme stesse ad opera di disposizioni regolamentari.



che valga, di riflesso, a coonestare la sollevata questione di legittimità. Ma questa prospettazione, a parte che, secondo giurisprudenza (sentenze nn. 38 del 1961; 49 del 1962; 121 del 1963; 66 del 1966; 102 del 1972), disposizioni regolamentari, anche integrative ed esecutive, di una disposizione di legge, non possono attrarre nell'ambito della competenza di questa Corte atti che, per loro natura, sono sottratti al controllo di costituzionalità, non vale a modificare i termini della sollevata questione. La modificazione aggiuntiva è tanto più evidente, laddove, col dispositivo della ordinanza, si precisa di voler sollevare la questione di legittimità dell'articolo di legge « nella parte in cui si subordina la licenza al rilascio del certificato della Federazione » mentre questa « parte » nell'articolo non si rinviene, se non come palese forzatura del testo. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1976, n. 57 - Pres. Rossi - Rel. Oggioni - Caruso ed altri (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Zagari).

**Proprietà - Esercizio della caccia e ripresa di fotografie di animali - Possibilità di ingresso nei fondi altrui - Solo per l'esercizio della caccia.**  
(cost., artt. 3, 33 e 42; cod. civ., art. 842).

*Per l'esercizio della caccia, la quale è attività sportiva non priva di positivo rilievo, è essenziale la possibilità di ingresso nei fondi altrui; tale possibilità non è invece essenziale per la ripresa di fotografie di animali vaganti. Pertanto, costituzionalmente legittimo è l'art. 842 cod. civ., che consente e delimita la facoltà di accesso nei fondi altrui (1).*

(*Omissis*) — Seguendo quest'ordine di esame, si rileva che il giudice *a quo*, dopo aver negato il valore sociale della caccia, afferma che l'imposizione, al proprietario di fondi, dell'obbligo sancito dall'art. 842 cod. civ. di consentire l'ingresso a terzi a scopo venatorio, costituirebbe violazione dell'art. 42 Cost. perché si risolverebbe in una limitazione della proprietà privata, imposta in difetto dei fini, previsti, invece, al riguardo, dalla norma costituzionale predetta.

Deve osservarsi che il fenomeno della caccia, pur se indubbiamente presenta oggi caratteri socialmente diversi da quelli originari, non per questo può essere considerato privo di positivo rilievo sì da essere ritenuto non idoneo a giustificare eventuali limitazioni della proprietà che il legislatore

---

(1) Le due ordinanze di rimessione, entrambe del Pretore di Civitanova Marche, sono pubblicate su *Gazzetta Ufficiale* del 12 febbraio 1975, n. 41 e del 18 giugno 1975, n. 159. La sentenza 27 giugno 1973, n. 93, menzionata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1973, I, 1048, con nota di richiami.

ritenga di imporre per renderne possibile l'esercizio, a norma dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione.

Se può ammettersi, invero, che non sono più attuali le finalità e gli scopi primordiali di ordine essenzialmente economico e di difesa che caratterizzarono l'attività venatoria nelle sue origini, come esercizio di un diritto naturale, deve altresì darsi atto che, successivamente, ne è stata sempre riconosciuta la rilevanza sociale, pur se progressivamente restringendone e condizionandone l'ambito in vista della necessaria coordinazione con altre esigenze ed altri diritti. Si è così giunti alla precisazione della sua natura di diritto di libertà individuale, opportunamente disciplinato, come è reso palese dall'analitica regolamentazione posta in essere a cominciare dalla legge 24 giugno 1923 n. 1420 fino al testo unico n. 1016 del 1939, modificato dalla legge n. 799 del 1967, con cui si è progressivamente pubblicizzato il settore, inserendo definitivamente la caccia fra le libere manifestazioni sportivo-agonistiche ad interesse nazionale (sentenze nn. 69 del 1962, 59 del 1965, 93 del 1973) salvi il rispetto dell'incolumità delle persone, la doverosa protezione della fauna e dell'ambiente nonché la tutela dei prodotti e delle coltivazioni agricole. E mentre è noto che lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato, deve ricordarsi che l'ingresso nei fondi altrui regolato dall'art. 842 cod. civ. è elemento essenziale per l'esercizio del diritto di caccia, costituendone un necessario presupposto, giacché è evidente che non sarebbe possibile cacciare senza la facoltà di spostarsi alla ricerca della selvaggina. Trattasi, d'altra parte, di una facoltà limitata ai fondi non recintati, esercitabile cioè solo nei confronti di quei proprietari i quali non abbiano ritenuto di avvalersi dello *jus prohibendi*, connaturale al diritto di proprietà, e manifestato, qualora si tratti di terreni « in actualità di coltivazione », mediante l'apposizione di particolari tabelle di divieto (art. 30 r.d. n. 1016 del 1939 modificato dall'art. 9 legge n. 799 del 1967); il che costituisce espressione di un ragionevole temperamento fra la tutela del diritto dominicale di cui viene lasciata la piena disponibilità al titolare, a condizione che manifesti la sua volontà in un determinato modo, e la garanzia del diritto di libertà di cacciare.

Tutto ciò premesso, è lecito ravvisare la presenza di giustificati motivi di ordine sociale alla limitazione a carico del proprietario prevista dall'art. 842 cod. civ., il che esclude il lamentato contrasto con l'art. 42 Cost. sotto il profilo delineato nell'ordinanza di rinvio del 25 gennaio 1975.

3. - Vanno ora esaminate le censure sollevate dal giudice *a quo* nell'ordinanza del 6 novembre 1974 con riferimento agli artt. 2, 3, 9, 33 e 42 Cost., nel presupposto che la implicita esclusione della facoltà di introdursi nei fondi altrui da parte di chi intenda svolgervi attività artistico-culturali (fotografie di animali vaganti) costituisca violazione dei diritti dell'uomo, della parità di trattamento, del promovimento della ricerca scientifica, della

libertà dell'arte e della scienza, nonché del contenuto del diritto di proprietà.

Sotto tali profili, deve anzitutto osservarsi che le libertà invocate, come tutti i diritti di libertà, nascono limitate, essendo il concetto di limite insito nel concetto di diritto, come questa Corte ha affermato fin dalla sent. n. 1 del 1956. Il che, appunto, sta a significare la possibilità della determinazione della sfera di azione dei vari soggetti entro condizioni tali che ne risultino garantiti i diritti altrui egualmente meritevoli di protezione costituzionale.

Richiamando a questo punto la già illustrata essenzialità della facoltà di spostamento ai fini dell'esercizio effettivo del diritto di caccia e la riconosciuta utilità sociale che all'esercizio stesso è connaturata, è evidente che, mentre la facoltà suddetta si palesa razionalmente insopprimibile, l'eventuale facoltà di ingresso in un fondo altrui per esercitarvi, invece, le attività artistico-culturali in esame, non investe un parallelo carattere di essenzialità, restando pur sempre le libertà invocate suscettibili di attuazione con diverse modalità, data la loro complessa e multiforme sostanza di ricerca ed elaborazione scientifica, mista all'esercizio di attività tendenti al raggiungimento di fini di carattere prevalentemente estetico. L'esclusione lamentata trova indubbio fondamento nel rispetto del diritto di proprietà, quale costituzionalmente garantito. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1976, n. 58 - Pres. Rossi - Rel. Astuti**  
- Regione Calabria (avv. Sorrentino) c. Ministero dei Trasporti (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzaritti).

**Regioni - Tranvie e autolinee di interesse regionale - Navigazione e Regioni - Porti lacuali - Distinzione di tali materie dalla materia della sicurezza pubblica.**

(cost., artt. 117 e 118; d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, artt. 3 e 9; d.P.R. 18 ottobre 1957, n. 1367, art. 33).

**Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzioni - Interesse a ricorrere - Requisito dell'attualità.**

(cost., art. 134).

**Regioni - Tranvie e autolinee di interesse regionale - Distinzione di tale materia da quella dei trasporti ferroviari.**

(cost., artt. 117 e 118; d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771, art. 46; d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, artt. 1, 2 e 9; l. 23 dicembre 1963, n. 1855, art. 3, e l. 18 marzo 1968, n. 368).

*In materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale nonché di navigazione e porti lacuali, spettano allo Stato attribuzioni in tema di « sicurezza » degli impianti dei veicoli e dei natanti e di accertamento dell'idoneità tecnica del personale addetto, attribuzioni che vanno ri-*

condotte alla materia della « pubblica sicurezza », concernente l'interesse generale alla incolumità dei cittadini; parimenti spettano allo Stato le attribuzioni di vigilanza sulla sicurezza dei trasporti, e in particolare i poteri di accertamento delle contravvenzioni previste dalle leggi relative ai diversi mezzi di trasporto (1).

L'interesse a ricorrere per conflitto di attribuzione deve presentare il requisito della attualità. Non è attuale l'interesse a ricorrere avverso una circolare amministrativa, per la parte di essa che non incide sull'attività amministrativa (2).

Spettano allo Stato le attribuzioni amministrative per il coordinamento tra strada e rotaia, in quanto funzionalmente collegate alla materia delle linee ferroviarie, e per la gestione dei servizi automobilistici integrativi delle ferrovie calabro-lucane, per avere il legislatore ordinario assoggettato tali servizi al regime giuridico delle linee ferroviarie e comunque per il loro carattere interregionale (3).

(Omissis). — 4. - L'art. 2 del d.P.R. n. 5 del 1972 dichiara che le linee ferroviarie in concessione, o in gestione commissariale governativa, nonché le ferrovie secondarie gestite dall'azienda autonoma FF.SS., che a giudizio del Governo della Repubblica non siano più utili alla integrazione della rete primaria nazionale « possono essere trasferite, con legge dello Stato, alla Regione nel cui territorio si svolgono ». La Regione ricorrente lamenta che la circolare ministeriale abbia affermato, in conformità al parere espresso dal Consiglio di Stato, che la norma dell'art. 2, non rientrando le ferrovie tra le materie elencate nell'art. 117 della Costituzione, « deve essere intesa come diretta ad indicare al legislatore un orientamento di preferenza per l'ulteriore delega alle Regioni (anziché per il trasferimento) di funzioni statali in materia di ferrovie in concessione e in gestione governativa ». E poi-

(1-3) La distinzione tra « interessi regionalmente localizzati » e « interessi unitari ... non suscettibili di frazionamento territoriale » (Corte Cost., 24 luglio 1972, n. 138, in questa *Rassegna*, 1972, I, 955) e il principio, più volte affermato, secondo cui « una volta individuato con criteri obiettivi il contenuto delle singole materie assegnate alle Regioni, la connessione teleologica con la cura degli interessi pubblicistici ad esse inerenti non giustifica un ampliamento della competenza fino a comprendervi materie o settori obiettivamente diversi » (così, ad esempio, Corte Cost., 27 luglio 1972, n. 154, *ivi*, 1041) sono i criteri di fondo cui si è ispirata la sentenza in rassegna.

In motivazione, a « materie » attribuite alle Regioni vengono dialetticamente contrapposte « materie » rimaste attribuite allo Stato (la « materia » della sicurezza pubblica e quella dei trasporti ferroviari). E' questo un modo di argomentare dei cui limiti è bene avere consapevolezza, posto che, com'è ovvio, di « materie » obiettivamente individuate e delimitate può parlarsi solo con riguardo alle attribuzioni regionali.

Significativo è peraltro il riconoscimento al legislatore ordinario statale del potere di determinare quali autolinee siano di interesse regionale e quali invece

ché l'art. 2 parla di trasferimento e non di delega, si assume che la circolare ministeriale « si risolve in una inammissibile critica al decreto delegato », con violazione dell'art. 117 della Costituzione.

La difesa dello Stato ha posto in dubbio l'interesse della Regione a sollevare la questione in ordine a tale interpretazione dell'art. 2, contenuta in una circolare, e quindi priva di qualsiasi efficacia vincolante, anche come mero orientamento, nei confronti del legislatore, unico destinatario della norma. Deve riconoscersi che questo punto della circolare non presenta materia attuale di conflitto, non avendo nessuna incidenza sulla attribuzione delle funzioni amministrative prevista dal d.P.R. n. 5 del 1972, oggetto del ricorso, e non può conseguentemente dar luogo, allo stato, ad alcuna pronuncia di questa Corte.

5. - La Regione ricorrente contesta l'applicabilità nei suoi confronti della disposizione dell'art. 46, ultimo comma, del d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771, per cui la concessione di linee automobilistiche il cui percorso interferisca comunque con servizi pubblici di trasporto ad impianti fissi gestiti o concessi dallo Stato è subordinata al preventivo assenso del Ministero dei trasporti. Questa disposizione, tuttora vigente per le autolinee di concessione comunale, non potrebbe più applicarsi nei confronti delle Regioni per effetto dell'avvenuto trasferimento delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di linee automobilistiche di interesse regionale, a norma dell'art. 1 del d.P.R. n. 5 del 1972. L'assenso ministeriale dovrebbe ritenersi incompatibile con la autonomia amministrativa delle Regioni in tema di concessione delle linee automobilistiche di loro competenza, e le esigenze di coordinamento delle attività amministrative regionali con quello dello Stato, o di altre Regioni, dovrebbero comunque attuarsi, ai sensi dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970,

---

si integrino con il sistema ferroviario; il che altro non è se non una conferma del riconoscimento al legislatore ordinario statale del potere di distinguere interessi regionalmente localizzati da interessi nazionali unitari.

Un altro profilo della sentenza sembra opportuno evidenziare: impugnata dalla Regione con ricorso per conflitto di attribuzioni una circolare statale interpretativa di atti di legislazione primaria (il decreto del Presidente della Repubblica n. 5 del 1972, l'art. 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771) non impugnati dalla Regione stessa, la Corte ha finito per sottoporre al proprio giudizio, congiuntamente e indistintamente, sia la circolare che i provvedimenti legislativi da essa interpretati. Il che può, sotto certi aspetti, essere considerato un superamento dell'orientamento in forza del quale la Corte può — alla stregua di giudice *a quo* — introdurre davanti a se stessa questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. In sostanza, per tale via si può pervenire a riconoscere uno speciale trattamento alle disposizioni legislative incidenti sulle attribuzioni regionali e statali, disposizioni queste sindacabili in ogni tempo nell'ambito dei giudizi sui conflitti di attribuzione.

n. 281 (ora dell'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382), solo mediante direttive di carattere generale, e non con provvedimenti di assenso caso per caso, lesivi della competenza delle Regioni. La circolare ministeriale, in cui si afferma l'ulteriore vigenza del disposto dell'art. 46 anche nei confronti delle Regioni, confliggebbe con l'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 3 e 9 del d.P.R. n. 5 del 1972.

Anche questa censura non appare fondata, perché, come ha osservato la difesa dello Stato, il decreto delegato di trasferimento nulla ha innovato rispetto ai poteri propri dello Stato, e per esso del Ministero dei trasporti, in materia di coordinamento tra strada e rotaia. Benché detto decreto non contenga un'espressa riserva allo Stato dell'attribuzione relativa al rilascio dell'assenso previsto dall'art. 46 del d.P.R. n. 771 del 1955, il Consiglio di Stato ha giustamente rilevato che essa è « funzionalmente ricollegata alla materia delle linee ferroviarie, che non rientra tra quelle demandate alla potestà legislativa ed amministrativa regionale ». Occorre d'altra parte ricordare che l'art. 9, primo comma, del d.P.R. n. 5 ha mantenuto ferme, in linea generale, tutte le attribuzioni degli organi statali « che, pur essendo esercitate in relazione alle attività di cui al presente decreto, riguardano materie non comprese nell'art. 117 della Costituzione ».

Non sussiste nemmeno la denunciata violazione del bisogno dell'art. 3 del decreto delegato, col quale sono state trasferite alle Regioni le funzioni riguardanti la concessione all'impianto ed esercizio delle linee automobilistiche, già attribuite ad organi statali: altro è la concessione, ed altro il controllo della compatibilità di una nuova linea automobilistica il cui percorso interferisca con servizi ferroviari di competenza dello Stato. E si può infine osservare che nell'ipotesi in cui il Ministro dei trasporti rifiutasse senza giusti motivi l'assenso alla istituzione di una linea automobilistica di interesse regionale, la Regione avrebbe ogni possibilità di tutela nella competente sede giurisdizionale amministrativa.

6. - La Regione denuncia la lesione della propria competenza amministrativa anche per quanto concerne la riserva agli organi statali dell'accertamento delle contravvenzioni previste dalle leggi speciali relative ai vari modi di trasporto. L'accertamento di dette contravvenzioni non rientrerebbe nelle funzioni di polizia giudiziaria in senso proprio, né avrebbe ad oggetto reati, trattandosi più semplicemente di attività di polizia amministrativa, « funzionalmente connessa con il rapporto di concessione, onde si reprimono per tale via le infrazioni alle regole circa la sicurezza e la regolarità dei trasporti ». La competenza ad accertare infrazioni di carattere penale non potrebbe essere attribuita ad organi amministrativi né regionali né statali, come invece dispongono le leggi speciali in questione, ad esempio l'art. 36, terzo comma, della legge 28 settembre 1939, n. 1822, per cui « l'accertamento delle contravvenzioni spetta esclusivamente ai funzionari dell'Ispettorato generale MCTC », i quali, se fossero agenti di polizia giudi-

ziaria dovrebbero essere a disposizione dell'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 109 della Costituzione, « il che non è ».

Anche questa censura è priva di fondamento: come ha esattamente dichiarato il Consiglio di Stato, « l'accertamento delle contravvenzioni alle leggi speciali riguardanti i servizi di trasporto e l'iniziativa dei relativi procedimenti penali costituiscono tipiche funzioni di polizia giudiziaria », e come tali sono espressamente riservate agli organi dello Stato dal primo comma dell'art. 9 del d.P.R. n. 5 del 1972.

Inesattamente la difesa della Regione fa richiamo all'articolo 36, terzo comma, della legge n. 1822 del 1939 sulla disciplina degli autoservizi di linea (ora abrogato e sostituito dall'art. 1, terzo comma, della legge 29 ottobre 1949, n. 826), per sostenere che tutte le contravvenzioni, il cui accertamento è ivi attribuito alla competenza esclusiva dei funzionari dell'ispettorato MCTC, hanno natura di mera polizia amministrativa. L'art. 36, come risulta anche dagli artt. 20 e seguenti della stessa legge, ha ad oggetto le infrazioni alle disposizioni dirette a garantire « la regolarità e la sicurezza dell'esercizio dei servizi pubblici automobilistici », e pertanto, mentre deve riconoscersi che la vigilanza sulla regolarità dell'esercizio è stata trasferita alle Regioni a norma dell'art. 3, lett. c, del decreto delegato n. 5, si deve invece ritenere che la vigilanza sulla sicurezza spetta alla competenza degli organi statali, i quali, nell'esercizio di detta funzione, svolgono attività di polizia giudiziaria, ed assumono la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 221, ultimo comma, del codice di procedura penale, in posizione di dipendenza funzionale rispetto all'autorità giudiziaria.

Nei limiti sopra indicati, — e la circolare ministeriale fa espresso riferimento proprio e soltanto « all'accertamento dei reati previsti nelle leggi speciali relative ai vari modi di trasporto » —, deve escludersi che sussista alcuna lesione della competenza attribuita alle Regioni dal ricordato art. 3, lett. c, del decreto n. 5 del 1972. Occorre del resto aggiungere che la riserva di competenza degli organi statali quanto alle funzioni di polizia giudiziaria non esclude né impedisce che l'accertamento delle contravvenzioni possa avvenire anche su rapporto degli organi regionali così come di altri organi di polizia statale, spettando peraltro all'autorità giudiziaria di richiedere agli ispettorati MCTC i necessari e dovuti accertamenti a premessa del promovimento dell'azione penale, così come questa Corte ha avuto occasione di precisare con sentenza n. 218 del 1975.

7. - La Regione denuncia infine la violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 5 del 1972, in quanto la circolare ministeriale esclude dal trasferimento le autolinee integrative delle ferrovie calabro-lucane. Poiché l'art. 1, lett. b, del decreto delegato ha disposto il trasferimento alle Regioni di tutte le linee automobilistiche di servizio pubblico, « anche se sostitutive di linee tranviarie e ferroviarie in concessione e di linee delle ferrovie dello Stato definitivamente soppresse », e

ciò sebbene le autolinee sostitutive siano assoggettate in via di principio alla disciplina propria dei servizi ferroviari, la Regione osserva che non vi sarebbe motivo di imporre un diverso trattamento per le cosiddette autolinee integrative di servizi ferroviari, le quali non esistono come categoria a sé stante, ma sono ordinari servizi automobilistici, disciplinati dalla legge generale sulle autolinee del 28 settembre 1939, n. 1822; e appunto per questo il decreto di trasferimento non ne avrebbe fatto espressa menzione, comprendendole nella categoria generale delle « linee automobilistiche di servizio pubblico ».

Nella specie, si tratterebbe di una vasta rete di linee automobilistiche d'interesse esclusivamente regionale, di sviluppo incomparabilmente superiore a quello delle ferrovie calabro-lucane, la cui assunzione da parte dello Stato avrebbe avuto origini del tutto contingenti, per essere state rilevate in base a titolo diverso dal riscatto delle anzidette ferrovie, e con carattere provvisorio. Non vi sarebbe quindi plausibile ragione per sottrarre alla competenza regionale tanta parte dei servizi automobilistici locali, conservando una gestione governativa in aperto contrasto con il disposto dell'art. 1 del decreto di trasferimento.

Occorre precisare al riguardo che le ferrovie calabro-lucane furono oggetto di riscatto e gestione commissariale a norma della legge 23 dicembre 1963, n. 1855, la quale prevedeva all'art. 3 il contemporaneo rilievo, dalla stessa data del 1° gennaio 1964, degli autoservizi di linea integrativi di dette ferrovie; e che con successiva legge 18 marzo 1968, n. 368, il Ministero dei trasporti è stato autorizzato a procedere al rinnovamento, ammodernamento e potenziamento di tutti i « servizi di trasporto esercitati per mezzo della gestione governativa delle ferrovie calabro-lucane ed autoservizi integrativi », al fine di porli in grado di soddisfare nella maniera più razionale e conveniente, secondo un piano quadriennale e per l'importo di sedici miliardi di lire « le esigenze del traffico nel quadro dello sviluppo economico e sociale delle Regioni interessate ». L'art. 6 di questa legge ha inoltre autorizzato il Ministero dei trasporti ad esercitare per mezzo della stessa gestione governativa anche altri autoservizi integrativi della rete ferroviaria o servizi di trasporto filoviario, « al fine di realizzare il coordinamento della rete delle ferrovie calabro-lucane con altri servizi di trasporto, eliminando situazioni concorrenziali e servizi superflui ».

Con riferimento a questa speciale situazione, il Consiglio di Stato nel già ricordato parere ha osservato che se in via generale le cosiddette autolinee integrative dei servizi ferroviari sono soggette alla medesima disciplina giuridica delle autolinee ordinarie, « tale regola non può essere, peraltro, considerata valida per le autolinee integrative delle ferrovie calabro-lucane », in quanto, come risulta chiaramente dalla lettera e dalla *ratio* delle citate leggi del 1963 e del 1968, esse sono state assunte direttamente dallo Stato a mezzo della gestione governativa « alla pari delle linee ferroviarie; sono state, cioè, inserite in un contesto unitario, soggetto al diverso



regime giuridico delle linee ferroviarie in gestione commissariale, e che, comunque, per il suo carattere interregionale, trascende gli interessi di una singola Regione ».

Queste argomentazioni appaiono ineccepibili, specie in considerazione del fatto che la legge n. 368 del 1968 ha disposto l'attuazione di un piano organico di rinnovamento, ammodernamento e potenziamento dell'intero complesso di servizi affidato alla gestione governativa, talché lo scorporo delle linee automobilistiche aventi carattere integrativo della rete ferroviaria in questione potrebbe compromettere il conseguimento delle finalità di interesse pubblico, statale e regionale, anzi interregionale, volute dal legislatore. Non sussiste dunque la prospettata violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del decreto delegato n. 5, così come non è violato il disposto dell'art. 2 del decreto stesso, dato che spetta proprio al legislatore, e ad esso soltanto, di provvedere, se e quando lo ritenesse opportuno, all'eventuale trasferimento alle Regioni Calabria e Lucania dell'intera rete ferroviaria e autotranviaria in discorso, secondo quanto è stato suggerito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al n. 4, lett. *b*, del suo già ricordato parere.

Devesi infine osservare che qualora sussistessero in Calabria singole linee automobilistiche d'interesse regionale, in gestione governativa ma non aventi carattere integrativo rispetto alla rete delle ferrovie calabro-lucane, di fronte ad eventuali situazioni anomale e prive di giustificazione la Regione potrebbe sempre rivendicare il proprio titolo ad ottenere il trasferimento a' sensi dell'art. 1, lett. *b*, del d.P.R. n. 5 del 1972 nella competente sede giurisdizionale. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1976, n. 59 - Pres. Rossi - Rel. Gionfrida - Soc. Ass. Sutoria (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Angelini Rota).

**Lavoro - Agenti e rappresentanti di commercio - Requisito della iscrizione in ruolo - E costituzionalmente legittimo.**

(cost., artt. 4, 35 e 41; l. 12 marzo 1968, n. 316 artt. 1 e 9).

*L'iscrizione, in un « ruolo » aperto, degli agenti e rappresentanti di commercio non contrasta con il diritto al lavoro e con la libertà di iniziativa economica (1).*

(1) L'ordinanza di rimessione 4 luglio 1973 del Tribunale di Milano è pubblicata, in *Gazzetta Ufficiale*, 6 marzo 1974, n. 62. La sentenza 21 maggio 1970, n. 82, richiamata in motivazione è pubblicata in questa *Rassegna*, 1970, I, 523. Cfr. anche le sentenze 26 gennaio 1957, n. 3, per i dottori commercialisti, 16 giugno 1968, n. 102 e 29 aprile 1971, n. 89, per i consulenti del lavoro, 15 marzo 1972, n. 43, per i geometri e i ragionieri, 23 marzo 1968, n. 11 e 10 luglio 1968, n. 98 per i giornalisti, e 10 luglio 1973, n. 120, per i tecnici di radiologia medica.

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

La normativa denunciata non ostacola, invero, né comprime in modo alcuno la libera esplicazione dell'attività di agente o rappresentante di commercio, bensì si limita a disciplinarne l'esercizio: prescrivendo (al duplice fine di dare pubblica notizia dei soggetti che svolgono la detta attività e di accertare i requisiti di idoneità morale e tecnica degli stessi) l'« iscrizione » in un apposito ruolo aperto a tutti coloro che « siano cittadini italiani, di uno Stato membro della CEE o stranieri residenti, abbiano il godimento dei diritti civili, non siano interdetti, inabilitati, falliti o incorsi in condanne per determinati reati e siano in possesso del titolo di scuola secondaria di primo grado ».

La rispondenza di tale disciplina ad esigenze di tutela (nell'un tempo) degli interessi professionali degli stessi agenti e rappresentanti e degli interessi, altresì, di quanti, in genere, partecipano ai settori della produzione e dello scambio, è evidente; ed è stata, comunque, già ritenuta, da questa Corte, anche « in considerazione sia del carattere fiduciario dell'attività (dagli agenti e rappresentanti) svolta nell'interesse degli imprenditori e della pubblica fede, sia delle esigenze del mercato internazionale, in particolar modo di quello della Comunità economica europea, nei cui confronti vigono per lo Stato italiano speciali impegni ». (Cfr. la sentenza della Corte costituzionale 21 maggio 1970 n. 82). — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1976, n. 60 - Pres. Rossi - Rel. Volterra - Soc. Newton Compton, editori ed altri (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzariti).

**Stampa - Diffusione del pensiero - Diritto d'autore - Inibitoria e sequestro a protezione di detto diritto - Legittimità costituzionale.**

(cost., art. 21; l. 22 aprile 1941, n. 633, artt. 156 e 161).

*Con la dizione « legge sulla stampa » (art. 21, comma terzo Cost.) il legislatore costituzionale ha indicato il complesso delle norme primarie riguardanti la materia della stampa e, in genere, della diffusione del pensiero; pertanto, non v'è alcuna esclusione costituzionale per l'applicabilità delle misure di interdizione e di sequestro previste negli artt. 156 e 161 della legge sul diritto d'autore (1).*

(1) Le ordinanze di rimessione sono pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* dell'8 maggio 1974, n. 119 e del 9 aprile 1975, n. 95.

La sentenza 9 luglio 1970, n. 122, della Corte è pubblicata in *Foro it.*, 1970, I, 2294; in essa è stato affermato che « la norma contenuta nel 3° comma dell'art. 21 Cost. copre l'intera area del sequestro, qualunque sia il contrapposto interesse col quale la stampa entra in collisione ».

Le sentenze 19 gennaio 1972, n. 4 e 12 aprile 1973, n. 38 sono pubblicate in questa *Rassegna*, rispettivamente 1972, I, 4 e 1973, I, 655, con note di richiami.

(*Omissis*) — Fondamento dell'una e dell'altra questione è l'interpretazione restrittiva che il giudice *a quo* dà al comma terzo dell'art. 21 della Costituzione e più precisamente all'espressione « legge sulla stampa », ritenendo che costituisca fonte abilitante ad autorizzare il provvedimento previsto nel comma citato non un qualunque atto legislativo, ma soltanto una legge disciplinante espressamente questa materia, la quale sotto quella speciale intitolazione raccolga ogni disposizione regolativa attinente alla stampa. Tale, secondo il medesimo giudice, non sarebbe la legge 22 aprile 1941, n. 633, intitolata « protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio », alla quale appartengono gli articoli denunciati.

3. - L'esposta interpretazione dell'art. 21, comma terzo, si appalesa errata.

Essa condurrebbe infatti implicitamente e conseguentemente a ritenere che la legge indicata nel detto articolo dovesse essere regolatrice esclusiva della stampa nel senso di non ammettere che altri atti legislativi possano introdurre modifiche o disposizioni diverse rispetto alla medesima materia.

Il significato e la portata dell'art. 21, comma terzo, della Costituzione sono stati chiaramente indicati da questa Corte nella sentenza n. 4 del 1972, escludendosi che con la dizione « legge sulla stampa » il legislatore costituzionale abbia voluto dar vita ad un tipo speciale di riserva di legge, risultando anzi agli stessi lavori preparatori la piena equivalenza fra la dizione « legge » e quella di « legge sulla stampa ».

« Ed invero », ha aggiunto la Corte, « obiettivamente considerata, la formula dell'art. 21 non è così univoca da potersene argomentare la volontà di introdurre una riserva qualificata di legge, potendo invece venire interpretata come indicativa del complesso delle norme riguardanti la materia, anche all'infuori della loro riunione formale in unica sede ».

Non sussiste pertanto nessuna esclusione costituzionale per l'applicabilità delle misure di interdizione e di sequestro previste negli artt. 156 e 161 della legge n. 633 del 1941, ove ricorrano entrambi i presupposti costituzionali previsti per il sequestro di stampati o per altre misure cautelari analoghe e cioè l'espressa previsione di legge e la qualificazione dell'ipotesi come delittuosa.

4. - E' superfluo per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo* indagare se l'art. 21 che tutela la libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero, sia anche rivolto a tutelare la manifestazione del pensiero altrui sotto il profilo dell'informazione la quale abbia luogo senza o contro la volontà dell'autore. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 8 aprile 1976, n. 69 - Pres. Rossi - Rel. Astuti - Zennaro (n. c.).

**Reato - Reati commessi e giudicati all'estero - Rinnovo del giudizio - Deroga al divieto del « ne bis in idem » - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(cost., artt. 10 e 24; c.p., art. 11, secondo comma).

*Non è fondata, con riferimento all'art. 10, primo comma, e all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, secondo comma, del codice penale, in base al quale, nei casi di reati commessi all'estero indicati negli articoli 7, 8, 9 e 10 dello stesso codice, il cittadino o lo straniero, che sia stato giudicato all'estero, è giudicato nuovamente nello Stato, qualora il Ministro della giustizia ne faccia richiesta (1).*

(Omissis) 1. - Con l'ordinanza di remissione viene sollevata, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, secondo comma, del codice penale. Questa disposizione, per cui nei casi di reati commessi all'estero indicati negli artt. 7, 8, 9 e 10 dello stesso codice, « il cittadino o lo straniero, che sia stato giudicato all'estero, è giudicato nuovamente nello Stato, qualora il Ministro della giustizia ne faccia richiesta », violerebbe — secondo il giudice *a quo* — sia il principio del *ne bis in idem*, facente parte delle norme internazionali generalmente riconosciute la cui osservanza è imposta dall'art. 10, primo comma, della Costituzione, sia anche i principi del « processo giusto », da considerarsi tra i diritti inviolabili dell'uomo ai sensi degli artt. 2 e 24, secondo comma, della Costituzione.

L'ordinanza osserva al riguardo che « da una parte il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, all'art. 14/7, prevede il divieto del *bis in idem* come norma di carattere internazionale e pone detto divieto tra le garanzie fondamentali dell'uomo quale requisito del « processo giusto », dall'altra parte la Convenzione europea sul valore internazionale delle sentenze penali, all'art. 53, prevede espressamente la stessa garanzia, come è noto più pregnante quando la previa sentenza irrevocabile sia — come nel caso in esame — di assoluzione »; ed aggiunge che non dovrebbe attribuirsi rilievo alla circostanza che dette convenzioni non sono ancora operanti per non essere stati perfezionati i relativi strumenti di ratifica, dal momento che i principi del « processo giusto » sono stati recepiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

(1) La sentenza 18 aprile 1967, n. 48, richiamata in motivazione è pubblicata in questa *Rassegna* 1967, 1, 344 con nota.

2. - La questione non è fondata. Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla questione di legittimità del primo comma dell'art. 11 del codice penale, per cui nel caso di reati commessi nel territorio dello Stato « il cittadino o lo straniero è giudicato nello Stato, anche se sia stato giudicato all'estero ». Anche per tale analoga ipotesi di rinnovamento del giudizio in Italia, era stata proposta la questione di costituzionalità in riferimento all'art. 10 della Costituzione; questione di cui fu ritenuta la non fondatezza con sentenza n. 48 del 1967, sulla base di motivi interamente validi ed applicabili anche in relazione al disposto del secondo comma dell'art. 11, che la Corte giudica meritevoli di piena conferma.

Fu osservato nella ricordata sentenza che il divieto del *bis in idem* con riferimento alle sentenze pronunciate all'estero non ha il valore di principio comune alla generalità degli ordinamenti statuali moderni, e non può pertanto considerarsi come una delle « norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », a cui l'ordinamento italiano si conforma giusta il disposto dell'art. 10 della Costituzione. Per vero, la adozione del *ne bis in idem* come principio regolatore delle relazioni tra due giudizi di organi giurisdizionali appartenenti al medesimo ordinamento statale, e il riconoscimento della sua validità anche nell'ordinamento internazionale per le sentenze dei tribunali internazionali (« come è richiesto, per i rapporti giuridici internazionali, dalle medesime esigenze che sono a fondamento del principio nei rapporti interni »), non comporta affatto quale logica conseguenza l'applicabilità del medesimo principio come norma generale regolatrice delle relazioni tra le competenze giurisdizionali e le decisioni in materia penale di organi giudiziari appartenenti ad ordinamenti diversi.

Al contrario, l'ordinamento italiano, come quelli della maggior parte degli Stati moderni, si ispira ai principi della territorialità ed obbligatorietà generale della legge penale, secondo i criteri stabiliti dagli artt. 6 e seguenti del codice penale; e in particolare prevede la punibilità anche dei delitti comuni commessi all'estero, sia da cittadini sia da stranieri, quando il reo sia presente nel territorio italiano, nei casi e alle condizioni indicate negli artt. 9 e 10, con la possibilità di rinnovamento del giudizio, indipendentemente dall'esito del processo già svoltosi all'estero, la cui sentenza, anche di proscioglimento, non ha efficacia preclusiva all'applicazione della legge penale italiana.

Questi principi, a cui si informano entrambe le disposizioni del primo e del secondo comma dell'art. 11, hanno una obbiettiva giustificazione nella difforme realtà della disciplina penale e processuale penale nei diversi ordinamenti giuridici positivi, nei quali « la valutazione sociale e politica dei fatti umani, in specie nel campo penale, si manifesta con variazioni molteplici e spesso profonde da Stato a Stato », con la conseguente tendenza a mantenere come regola, nell'autonomia dei singoli ordinamenti, il principio della territorialità. « Una efficacia preclusiva della sentenza penale in campo internazionale presupporrebbe d'altronde, oltre la già rilevata identità

di riflessi sociali e politici, anche una assai larga uniformità di previsione delle varie fattispecie penali, e una pressoché identica valutazione, nella coscienza dei popoli, delle varie forme delittuose e della entità e pericolosità della delinquenza in ciascuno Stato: condizioni che non sussistono o non sussistono in misura adeguata. Il che spiega e dà fondamento attuale al permanere del principio della territorialità nelle varie legislazioni » (sentenza n. 48 del 1967).

3. - Il principio *ne bis in idem* non può dunque considerarsi, rispetto alle sentenze straniere, come principio generale di diritto riconducibile alla categoria delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto, oggetto di recezione automatica ai sensi dell'art. 10 della Costituzione. Ciò è confermato dal fatto che solo ai nostri giorni questo principio è divenuto oggetto di accordi internazionali, e che la sua affermazione anche in via convenzionale ha finora incontrato difficoltà molteplici, pur nell'applicazione circoscritta alle sentenze in materia penale.

L'ordinanza di remissione ricorda l'art. 14/7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici di New York del 1966: ma il richiamo non è pertinente perché l'enunciativa di principio ivi contenuta concerne il divieto del *bis in idem* con riferimento ai rapporti tra le decisioni giudiziarie di un medesimo Stato, e non fra quelle di Stati diversi. Il principio non si rinviene né nella Convenzione di Roma per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, né nel Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, stipulato a Parigi nel 1952, e nemmeno nella Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo nel 1959.

Solo la Convenzione europea sul valore internazionale delle sentenze penali, firmata all'Aja nel 1970, regola nelle due sezioni del tit. III l'applicazione del principio *ne bis in idem* (artt. 53-55), e la presa in considerazione delle sentenze penali straniere (artt. 56-57), riconoscendo all'art. 53, sotto precise condizioni e riserve, l'efficacia preclusiva del giudizio svoltosi in altro degli Stati contraenti.

Ma, a parte la circostanza che quest'ultima Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, e che l'Annesso I/f prevede la facoltà dei singoli Stati di accettare l'applicazione del tit. III solo per una delle due sezioni, occorre qui ricordare che queste convenzioni sono fonte di obblighi e responsabilità internazionali per gli Stati contraenti, ma non possono acquistare efficacia nell'ordinamento interno senza le necessarie norme di adattamento, la cui mancanza non comporta violazione né dell'art. 10, né di altri precetti costituzionali.

Questa Corte, nella ricordata sentenza n. 48 del 1967, ebbe già a dichiarare che « ponendosi in una prospettiva ideale, che già trova fervide iniziative e convinti sostenitori, si può auspicare per il futuro l'avvento di una

forma talmente progredita di società di Stati da rendere possibile, almeno per i fondamentali rapporti della vita, una certa unità di disciplina giuridica e con essa una unità, e una comune efficacia, di decisioni giudiziarie ». Ed è certo degna del migliore apprezzamento la sempre più chiara e sicura tendenza verso queste mete ideali di armonizzazione degli ordinamenti della giustizia penale, sostanziale e processuale, di cui offrono testimonianza le convenzioni internazionali dianzi ricordate, ed in particolare l'ultima dell'Aja del 1970. Si deve peraltro rilevare che alle enunciative di principio sull'efficacia delle sentenze penali straniere dovrebbero accompagnarsi, nell'assoluta mancanza di principi generali di diritto consuetudinario comunemente riconosciuti ed accettati, precise norme convenzionali regolatrici della competenza giurisdizionale dei diversi Stati in materia di repressione penale. In difetto di tali norme, e di criteri uniformi nella legislazione dei singoli Stati, appare evidente che non potrebbe ritenersi appagante, né sufficiente, il mero criterio temporale della prevenzione, collegata al fatto casuale che l'imputato si trovi in uno Stato o in un altro.

4. - A giudizio di questa Corte, non appare nemmeno giustificata l'affermazione dell'ordinanza di remissione che la inosservanza del principio *ne bis in idem*, garanzia di processo giusto, lederebbe in ogni caso i diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuti dall'art. 2 della Costituzione, e il diritto di difesa, sancito dall'art. 24. Le considerazioni già svolte consentono di escludere che quel principio, con riferimento all'efficacia delle sentenze penali straniere, debba essere riconosciuto come inerente ai diritti inviolabili della persona umana in base alla Convenzione europea del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Non sembra nemmeno possibile considerare detto principio quale espressione di una insopprimibile esigenza di giustizia, in senso assoluto, sì da ravvisare nella sua inapplicabilità in determinate situazioni una violazione della garanzia costituzionale del diritto di difesa. E' infatti necessario tener presente, di là dal fondamento sostanziale del principio, per cui non è giusto che uno stesso fatto possa essere punito due volte, il suo valore processuale, in funzione di esigenze non solo di giustizia ma anche di certezza giuridica: il *ne bis in idem* si ricollega infatti essenzialmente all'efficacia preclusiva del giudicato in senso formale o processuale. Le disposizioni dell'articolo 11, primo e secondo comma, del codice penale contengono solo una circoscritta deroga al principio processuale nei riguardi delle sentenze straniere concernenti determinate ipotesi di reati più rilevanti e, per i reati commessi all'estero, con l'ulteriore garanzia della richiesta di procedimento da parte del Ministro per la giustizia; mentre l'art. 138 dello stesso codice limita opportunamente gli effetti sostanziali di tale deroga, prescrivendo il computo della eventuale carcerazione preventiva o della pena già scontata all'estero.

Non sussiste comunque la pretesa violazione del diritto di difesa. Al proposito, non sarà superfluo ricordare come analogamente, nel nostro ordinamento, la preclusione sancita dall'art. 90 del codice di procedura penale non trovi applicazione, secondo l'interpretazione comunemente accolta, nell'ipotesi di concorso formale di reati, e come anche in tale ipotesi la reiterazione del processo in ordine ad uno stesso episodio, ma con riguardo ai diversi « fatti » in cui esso possa scindersi, non confligga con il diritto di difesa dell'imputato, « perché, nel caso, la tutela che a quel diritto è riservata, non viene limitata o esclusa in alcun modo », come questa Corte ha dichiarato con la sentenza n. 6 di quest'anno 1976. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 8 aprile 1976, n. 70 - *Pres. Rossi - Rel. Reale - Ciaramitaro, Busiello, Di Gaspero (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzariti)*.

**Reati finanziari - Militari della Guardia di finanza - Collusione con estranei per frodare la finanza - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**  
(cost., art. 3; l. 9 dicembre 1941, n. 1383, art. 3).

*Non è fondata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 legge 9 dicembre 1941 n. 1383 il quale punisce con particolare rigore il reato di collusione con estranei per frodare la finanza commesso dagli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza. Costoro, difatti, in considerazione della caratterizzazione militare del Corpo cui appartengono e dei compiti specifici di polizia tributaria ad essi affidati, hanno una posizione diversa da quella del dipendente civile dell'Amministrazione finanziaria e da quella del pubblico ufficiale appartenente ad altri corpi di pubblica sicurezza.*

(*Omissis*). — 3. - La questione non è fondata.

E' certo esatto che la violazione delle leggi finanziarie compiuta dagli appartenenti al Corpo della guardia di finanza è punita con particolare rigore. Questi militari per il solo fatto di essersi accordati con estranei per frodare la finanza rispondono, come si è rilevato, del delitto di collusione, previsto dalla norma impugnata, oltre che del reato finanziario eventualmente commesso. Se poi a tal fine ricevono o concordano un compenso incorrono, altresì, nel reato di corruzione (art. 319 cod. pen.). Invece i dipendenti civili dell'Amministrazione finanziaria o altri militari (quali gli appartenenti all'Arma dei carabinieri o al Corpo delle guardie di P.S.) che concorrano con un estraneo nella violazione di una legge finanziaria non sono soggetti alle gravi sanzioni comminate per il delitto di collusione ma, tutt'al più, solo all'aumento di pena (nel massimo 1/3), stabilito per la circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 9, cod. pen. e applicabile per i diversi reati di cui essi siano dichiarati responsabili.



La maggior gravità della normativa concernente gli appartenenti al Corpo della guardia di finanza è indubbia e tale è rimasta anche dopo la recente riforma della disciplina del concorso formale dei reati, attuata con il decreto legge 11 aprile 1974, n. 99 (convertito nella legge 7 giugno 1974, n. 220).

4. - Ciò non basta tuttavia a far ritenere la norma impugnata inficiata d'irragionevolezza e quindi lesiva del principio di uguaglianza, il quale non esclude che il legislatore possa dettare norme diverse per regolare situazioni che egli ritenga diverse, entro un margine di discrezionalità che giustifichi razionalmente il criterio adottato.

Orbene, il Corpo della guardia di finanza, pur essendo funzionalmente inquadrato nell'Amministrazione finanziaria (il Comandante del Corpo dipende dal Ministro delle finanze) presenta una spiccata caratterizzazione militare di vero e proprio corpo armato, che di per sé già può giustificare l'applicazione di una disciplina più rigorosa di quella riservata ai funzionari civili dello Stato.

A ciò si aggiunga che compito specifico, anche se non esclusivo, degli appartenenti al Corpo della guardia di finanza è proprio quello di prevenire, ricercare e denunciare le violazioni delle leggi finanziarie (art. 1 legge 23 aprile 1959, n. 189). I suddetti militari, inoltre, accentrando nella loro azione le facoltà della polizia tributaria e della polizia giudiziaria dispongono di un complesso di poteri che non ha riscontro negli altri Corpi di polizia, come quello di accedere negli esercizi pubblici ed in ogni locale adibito ad un'azienda commerciale o industriale, al fine di eseguire verificazioni e ricerche (art. 35, legge 7 gennaio 1929, n. 4, e — in riferimento alle recenti innovazioni in materia tributaria — gli artt. 33, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e 63, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).

5. - La posizione del componente il Corpo della guardia di finanza è pertanto diversa da quella del pubblico ufficiale appartenente agli altri Corpi di pubblica sicurezza e del dipendente civile dell'Amministrazione finanziaria.

Ciò spiega perché la violazione delle leggi finanziarie compiuta dagli appartenenti alla guardia di finanza sia valutata con maggiore severità. In tal caso, infatti, si viene meno non soltanto al vincolo di fedeltà che incombe su tutti coloro che esercitano pubbliche funzioni (v. art. 54, comma secondo, Cost.) ma anche a quei particolari doveri inerenti alla tutela degli interessi finanziari dello Stato, la cui cura, come si è visto, è istituzionalmente affidata al Corpo della guardia di finanza. D'altra parte, nel diritto penale non mancano casi nei quali colui che viola i doveri inerenti alla funzione a lui specificamente affidata in relazione all'ufficio o al servizio cui è preposto, è assoggettato a sanzioni penali speciali e più gravi, come ad esempio nell'ipotesi prevista dall'art. 619 del codice penale.

E' perciò da escludere che la norma impugnata contrasti con il principio di uguaglianza garantito dall'art. 3 della Costituzione.

6. - Come si è già accennato, la violazione dell'art. 3 è prospettata dal giudice istruttore presso il tribunale di Tolmezzo, anche sotto il profilo che la norma impugnata non prevede un trattamento di minore rigore nel caso di collusione effettuata non per fine di lucro personale ma per consentire al Corpo della guardia di finanza un risparmio di spesa ovvero per conferire ad esso un particolare lustro.

Tale censura, però, oltre a non avere precisa relazione con i fatti commessi dagli imputati, involge, come esattamente è rilevato dall'Avvocatura, profili generali di politica criminale riguardanti l'opportunità di attribuire per un singolo reato speciale rilievo ai motivi a delinquere o quella di evitare la previsione di un minimo di pena molto elevato. Ma è ovvio che la scelta fatta dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità non risulta sindacabile sotto il profilo del principio di uguaglianza rettamente inteso. E tanto basta per ritenere la infondatezza della questione sotto quest'ultimo aspetto. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 8 aprile 1976, n. 71 - Pres. Rossi - Rel. Gionfrida - Amministrazione delle finanze c. Bongiorno (n.c.).

**Imposta di successione - Successione per rappresentazione dei figli legittimi dell'adottato - Applicabilità delle aliquote previste per gli estranei - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(cost., art. 3; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 10; d.l.l. 8 marzo 1945, n. 90, art. 1, ultimo comma; l. 20 novembre 1955, n. 1123, articolo unico).

*Non è fondata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, d.l.l. 8 marzo 1945, n. 90 in base al quale, nel caso in cui all'adottante succedano per rappresentazione i figli legittimi dell'adottato, le aliquote da applicare per la liquidazione dell'imposta di successione sono quelle previste per gli estranei. Ciò in quanto fra l'adottante e la famiglia dell'adottato non esiste alcun rapporto civile, onde la posizione dei discendenti del figlio adottivo nei confronti dell'adottante non è omogenea rispetto alla situazione che intercorre fra genitore e discendenti del proprio figlio, la quale si incentra su di un vero e proprio rapporto di parentela in linea retta (1).*

(1) Nel senso che il favore della legge tributaria per le successioni fra adottante e figlio adottivo non possa estendersi alle successioni fra adottante e discendenti del figlio adottivo cfr. SERRANO: *Le imposte sulle successioni*, Torino, 1968, pag. 292.

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

A norma dell'art. 300 cpv. del codice civile — la legittimità del quale non è posta in discussione — deve, infatti, escludersi che sussista (al di fuori delle eccezioni di cui agli artt. 87, lett. a, 468 del codice civile, che, però, non riguardano la fattispecie disciplinata dalla normativa impugnata) « alcun rapporto civile tra l'adottante e la famiglia dell'adottato ».

La posizione, in particolare, dei discendenti dell'adottivo nei confronti dell'adottante risulta quindi — proprio per l'inesistenza tra tali soggetti di un qualsiasi vincolo familiare — evidentemente non omogenea rispetto alla situazione che intercorre tra genitore e discendenti del proprio figlio, la quale, invece, si incentra su un vero e proprio rapporto di parentela in linea retta (ex art. 74 cod. civ.).

Epperò deve conseguentemente allora ritenersi che non irrazionalmente — sul presupposto di tale rilevata diversità di situazione — ha operato il legislatore tributario, stabilendo, ai fini del pagamento della imposta successoria, aliquote differenziate per i discendenti, rispettivamente, dei figli legittimi e degli adottivi, che succedano al *de cuius* per rappresentazione.

Né tale disciplina viene, d'altra parte, in contraddizione con la assimilazione (disposta dalla sopravvenuta legge n. 1123 del 1955) del trattamento fiscale degli adottivi a quello dei figli legittimi, nel caso di successione diretta; giacché l'unificazione delle aliquote si giustifica, in tale ultimo caso, in considerazione proprio dell'esistenza, tra adottante ed adottato, di una relazione — equivalente a quella di parentela (che intercorre tra genitore e figlio) — dipendente dal vincolo appunto (di natura civile) della adozione: vincolo che, come già detto, non si estende, però, ai discendenti (ed alla famiglia in genere) dell'adottato. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 8 aprile 1976, n. 72 - Pres. Rossi - Rel. Amadei - Marotta ed altri (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Giorgio Azzariti).

**Procedimento penale - Variazioni della competenza penale - Applicabilità ai processi pendenti - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(cost., art. 25, primo comma, e 24, secondo comma; l. 14 ottobre 1974, n. 497, art. 1; r.d. 15 marzo 1942, n. 262, artt. 10 e 11; d.l. 10 gennaio 1975, n. 2, artt. 1, 2 e 3).

*Non sono fondate, con riferimento agli articoli 25, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. 14 ottobre 1974 n. 497 il quale, abrogando il primo capoverso dell'art. 29 del codice di procedura penale, ha sottratto alla competenza della Corte di assise la cognizione dei delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione. Tale variazione di competenza, benché applicabile anche ai processi*

*in corso alla data di entrata in vigore della relativa legge, non viola il principio del giudice naturale perché la designazione a posteriori del giudice non è operata in relazione ad una determinata controversia, ma in via generale e per effetto di un nuovo ordinamento che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente. La stessa variazione non viola il diritto di difesa perché questo non muta da giudice a giudice e da tipo a tipo di procedimento (1).*

(Omissis). — 3. - In ordine alla violazione del principio sancito nell'art. 25, primo comma, della Costituzione, tutte le ordinanze assumono come presupposto che la norma costituzionale non consentirebbe una mutazione *a posteriori* della competenza per materia e funzionale in quanto questa, una volta radicata nei confronti di un soggetto che ha commesso un reato, non sarebbe più suscettibile di modifica avendo già acquisito l'imputato il diritto ad essere giudicato dal giudice che l'ordinamento giuridico prestabiliva al momento in cui è stata violata la norma penale. Ciò rientrerebbe nel quadro di quelle garanzie poste dalla Costituzione a tutela del cittadino e che troverebbe il suo fondamento nella acquisizione da parte dello stesso della certezza *a priori* del giudice che dovrà giudicarlo.

4. - La tesi secondo la quale la mutazione della competenza con norma generale, senza che il legislatore tenga conto della posizione processuale acquisita da chi abbia commesso il fatto reato anteriormente all'entrata in vigore della legge di modifica, sarebbe in contraddizione con il principio costituzionale che vieta di distrarre dal giudice naturale prestabilito per legge, non può essere accolta.

Moltissime le decisioni della Corte in tema di garanzia di precostituzione del giudice. Già con la sentenza n. 29 del 1958 sono stati fissati i limiti e la portata della locuzione « giudice naturale » ritenuta corrispondente a quella di « giudice precostituito per legge », e riferibile al giudice istituito in anticipo in base a criteri generali e non in vista di determinate controversie, e ciò al fine di dare al cittadino la certezza circa il giudice che lo deve giudicare.

Detti limiti sono stati ribaditi, applicabili e sviluppati dalla Corte in ulteriori decisioni in relazione a fattispecie diverse. Particolare rilevanza assume, nei casi sottoposti all'attuale giudizio, la sentenza n. 56 del 1967. Secondo l'ordinanza del pretore di Salerno, che aveva posto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.P.R. 31 dicembre 1963, n. 2105 — Modificazioni delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari —, in riferimento proprio all'art. 25, primo comma, della Costituzione, qualsiasi innovazione in tema di competenza avrebbe dovuto lasciare ferma

---

(1) Le sentenze 5 maggio 1967, n. 56 e 3 dicembre 1969, n. 146 richiamate in motivazione sono pubblicate in questa *Rassegna* 1967, 1, 357 e 1969, 1, 1006.

la disciplina in vigore sia per i procedimenti pendenti, sia per quelli che potessero sorgere in futuro per fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

La Corte, nel ritenere non fondata la questione, ha stabilito che « l'articolo 25 della Costituzione, implica la necessità che la competenza giudiziaria, individuabile in base a criteri generali direttamente posti dalla legge, non venga derogata da atti insindacabili dei pubblici poteri e vuole che la stessa legge debba uniformarsi, nel regolare la materia, ad una esigenza fondamentalmente unitaria, quella, cioè che la competenza degli organi giudiziari venga sottratta, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, ad ogni possibilità di arbitrio ». Ha, altresì, precisato che illegittima sottrazione della regiudicanda al giudice naturale precostituito per legge si verifica « tutte le volte in cui il giudice venga designato *a posteriori* in relazione ad una determinata controversia o dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali, ovvero attraverso atti di altri soggetti ai quali la legge attribuisce tali poteri al di là dei limiti che la riserva impone ».

Sulla base dei principi di carattere generale sopra enunciati, la Corte, con la ricordata sentenza, ha ritenuto che tale diritto viene rispettato quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri diretti ad individuare il giudice competente, poiché in tali casi lo spostamento della competenza non avviene « in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente ».

Con la legge 14 ottobre 1974, n. 497, il legislatore ha operato una riforma dell'art. 29, secondo comma, del codice penale, trasferendo la competenza per determinati reati da un giudice ad un altro giudice, ossia dalla Corte di assiste al tribunale, e ciò per una esigenza intimamente legata alla necessità di una più sollecita definizione giudiziaria dei procedimenti relativi a fenomeni delinquenziali particolarmente gravi e con preoccupante ricorrenza. E' in questa prospettiva che deve essere esaminato il problema sul quale la Corte è chiamata a decidere in quanto la *ratio legis* colora di ragionevolezza l'intervento del legislatore e il buon uso da esso fatto di quel potere di discrezionalità politica che gli è proprio. La legge che modifica la competenza oltre ad operare in termini generali e per interessi generali e ad avere per oggetto fatti penali di una notevole rilevanza sociale, si collega, anche, ad una insopprimibile esigenza di giustizia, che l'attuale ordinamento giuridico stenta a soddisfare, quella, cioè, della rapidità di giudizio, che oltre a salvaguardare la società dagli aspetti più gravi della criminalità, concorre inoltre a tutelare anche l'imputato incolpevole, per cui il suo operare retroattivamente non lede nella sostanza quelle garanzie che

stanno alla base dell'art. 25, primo comma, della Costituzione. Non ha d'altra parte rilevanza che la legge 1974 non si dia carico di enunciare norme transitorie in ordine ai procedimenti in corso alla sua entrata in vigore, in quanto in tal caso subentrano i principi generali enunciati dagli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, dei quali le norme di attuazione di singole leggi non costituiscono che un aspetto particolare di logica e armonica applicazione.

5. - Quanto sopra è pienamente riferibile anche alla questione di legittimità costituzionale delle disposizioni transitorie (d.l. 10 gennaio 1975, n. 2) alla legge n. 497 del 1974, prospettata in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Tale decreto legge costituisce, nella sostanza, una deroga agli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale limitando l'estensione delle nuove norme sulla competenza ai casi in cui la regiudicanda si trovi, all'entrata in vigore della legge, in una predeterminata fase processuale.

In ordine alla asserita violazione del diritto di difesa (articolo 24, secondo comma, Cost.), alla quale le ordinanze precisate nella premessa fanno generico riferimento, è da rilevare che esso non muta — e, d'altra parte, non può mutare — da giudice a giudice, da tipo a tipo di procedimento.

Non si può sostenere che, in linea di principio, il procedimento davanti alla Corte di assise, per la diversa composizione del giudice, assicuri una maggiore e incisiva garanzia di quella che possa offrire il giudizio davanti al tribunale.

La difesa si svolge e sviluppa in un complesso di presenze attive ed efficaci delle parti e, in particolare, per quanto attiene al processo penale, dell'imputato che lo accompagnano in ogni stato o fase del procedimento, qualunque sia il giudice chiamato a decidere secondo la ripartizione della competenza nei suoi vari aspetti. Se, poi, norme specifiche proprie di questa o quella fase, di questo o di quel grado, di questo o di quel tipo di procedimento si presentino come suscettibili di violazione del diritto, saranno le singole norme a dover essere impugnate e non già la composizione del giudice, come tale, che a quelle norme sia eventualmente soggetto.

Per quanto riguarda l'aspetto della questione che investe il procedimento direttissimo la Corte non ha che da riportarsi alla decisione di cui alla sentenza n. 146 del 1969 che tale giudizio ha ritenuto compatibile tanto con l'art. 25, comma primo, quanto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione.

Infine, quanto detto in ordine alla caratterizzazione del giudice naturale quale giudice precostituito, si estende a quell'aspetto della ordinanza n. 113 del 1974, emessa dalla Corte di assise di Venezia, diretta ad allargare la questione di legittimità costituzionale, sotto il profilo della distrazione dal « giudice naturale », anche ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge modificatrice della competenza funzionale. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 8 aprile 1976, nella causa 29/75 - Pres. Lecourt - Avv. gen. Warner - Kaufhof AG (avv. Ehle, Feldmann e Wiedmann) c. Commissione delle Comunità europee (ag. Albrecht).

**Comunità europee - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Deroghe al divieto di restrizioni quantitative - Ammissibilità.**

(Trattato CEE, artt. 9, 30 e 115, primo comma).

**Comunità europee - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Deroghe al divieto di restrizioni quantitative - Interpretazione ed applicazione restrittiva.**

(Trattato CEE, artt. 9, 30 e 115, primo comma).

**Comunità europee - Politica commerciale - Autorizzazione della Commissione CEE ad adottare misure di protezione - Obblighi della Commissione CEE.**

(Trattato CEE, art. 115, primo comma; decisioni della Commissione CEE 12 maggio 1971, n. 202, 9 marzo 1973, n. 55, e 20 gennaio 1975, n. 71).

*L'autorizzazione di cui all'art. 115, primo comma, ultima parte, del trattato CEE può, in ispecie, derogare al combinato disposto degli articoli 9 e 30 del Trattato, dai quali si desume che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di qualsiasi provvedimento di effetto equivalente vale, non solo per i prodotti originari degli Stati membri, ma anche per quelli provenienti da Paesi terzi che si trovino in libera pratica negli Stati membri (1).*

---

**(1-3) Politica commerciale e competenze della CEE.**

1. — Le prime due massime confermano principi già enunciati, e negli stessi termini, nella sentenza 23 novembre 1971, resa nella causa 62/70, BOCK (Racc., 897) e relativa a controversia del tutto analoga a quella decisa con la sentenza in rassegna; e proprio con riferimento a tale precedente sentenza (con la quale era stato espressamente affermato che il singolo che abbia già presentato domanda di importazione è legittimato ad impugnare la decisione con la quale lo Stato membro sia autorizzato a rifiutare anche le importazioni chieste prima dell'istanza di autorizzazione) la Commissione CEE ha ritenuto di non contestare la ricevibilità del ricorso.

Al principio di cui alla terza massima, desunto dall'ultima parte della motivazione, e che avrebbe dovuto comportare, nella specie, l'annullamento

*Le deroghe al combinato disposto degli artt. 9 e 30 del trattato CEE ammesse dall'art. 115, dato che costituiscono non solo un'eccezione a detti articoli, i quali sono d'importanza fondamentale per il mercato comune, ma anche un ostacolo per l'instaurazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113 del Trattato, vanno interpretate ed applicate in modo restrittivo (2).*

*Ai fini dell'autorizzazione prevista dall'art. 115, primo comma, seconda parte, del trattato CEE la Commissione delle Comunità europee ha l'obbligo di sindacare le ragioni adottate dallo Stato membro per giustificare i provvedimenti di politica commerciale che esso desidera adottare, e non può estendere l'autorizzazione alle domande già presentate, senza tener conto della rilevanza o irrilevanza delle partite oggetto delle domande (3).*

(Omissis). — *In diritto.* - Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 marzo 1975 (il procedimento è stato temporaneamente

---

dell'intera decisione impugnata (come del resto chiesto dalla società ricorrente nelle sue conclusioni), non sembra del tutto conseguenziale il dispositivo della sentenza, con il quale la decisione è stata annullata « nella parte relativa alle merci per le quali, al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione, le domande di licenza erano pendenti dinanzi all'amministrazione tedesca »: limitazione essa stessa, del resto, priva di conseguenze pratiche, considerato che la decisione impugnata (conforme alle precedenti del 14 gennaio 1974, n. 54, e del 7 agosto 1974 n. 427, e, tranne che nel preambolo, alla successiva del 17 aprile 1975) aveva già esaurito i suoi effetti, che la ricorrente era stata *medio tempore* autorizzata ad importare le merci di cui si discuteva, e che alla definizione giudiziale della controversia si è in effetti pervenuti, come risulta dalle conclusioni dell'avv. gen. Warner, per non aver le parti in causa raggiunto un accordo sulle spese del procedimento.

2. — La sentenza in rassegna va segnalata, peraltro, per quanto se ne desume in ordine all'applicabilità dell'art. 115, primo comma, seconda parte, del trattato CEE anche dopo la scadenza del periodo transitorio ed anche relativamente ai prodotti agricoli per i quali non risulta sviluppata una politica agricola comune: applicabilità che deve invero ritenersi affermata quantomeno per implicito, dovendosi escludere che la Corte di giustizia abbia potuto considerare i riscontrati vizi della decisione di rilevanza assorbente anche rispetto alla stessa eventuale carenza di potere della Commissione, e dovendosi escludere, di conseguenza, che la ritenuta superfluità di « esaminare i restanti mezzi dedotti » possa assumersi riferita alla stessa contestata applicabilità dell'art. 115, primo comma, del Trattato.

Tra le parti in causa, invero, si era discusso soprattutto della efficacia dell'art. 115 del Trattato dopo la scadenza del periodo transitorio.

La società ricorrente aveva sostenuto, infatti, che la scadenza del termine stabilito nel Trattato per l'attuazione di una politica agricola comune avrebbe privato la Commissione CEE dei poteri ad essa attribuiti dall'art. 115 del Trattato, fosse stata o no tale politica comune in concreto attuata: impostazione fondata, evidentemente, sul criterio in base al quale la Corte di giustizia ha com'è noto più volte affermato che la scadenza dei termini stabiliti nel Trattato per il conseguimento di determinate finalità rende le disposizioni riferite a tali



sospeso ad istanza delle parti) la ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione 20 gennaio 1975 (75/71/CEE) con cui la Commissione ha autorizzato la Repubblica Federale di Germania ad escludere dal trattamento comunitario le preparazioni e conserve di fagiolini (voce 20.02 ex G della tariffa doganale comune) originari della Repubblica Popolare di Cina e messe in libera pratica negli altri Stati membri, per le quali le licenze d'importazione erano state chieste dopo il 1° gennaio 1975.

Il 2 gennaio 1975, la ricorrente presentava al Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio Federale per l'Alimentazione e la Silvicultura) una domanda di licenza d'importazione per 5.000 cartoni di dette conserve, che erano state messe in libera pratica nei Paesi Bassi. Il Governo della Repubblica Federale di Germania, avendo ricevuto due altre domande di licenza — l'una del 2 gennaio 1975 e relativa a 39.803 DM

---

termini direttamente operanti allorquando, alla scadenza del termine, l'obbligo imposto agli Stati membri o alle Istituzioni comunitarie non sia stato adempiuto (cfr., per tutte, sent. 21 giugno 1974, nella causa 2/74, *Racc.*, 631, e in questa *Rassegna*, 1974, I, 881, con nota di commento e richiamo ai precedenti a pag. 886).

Come risulta ricordato nella parte espositiva della sentenza in rassegna, la Commissione CEE aveva peraltro rilevato che «alcuni provvedimenti nazionali possono richiedere l'applicazione dell'art. 115, primo comma, anche dopo il termine del periodo di transizione, finché cioè i "principi uniformi" di cui all'art. 113 non hanno avuto pratica realizzazione, in quanto la Comunità non ha ancora esercitato la propria competenza in tutti i settori».

Dopo aver rilevato che «nel settore non esiste ancora una politica commerciale comune» e che la complessità della materia aveva impedito di rispettare il termine al riguardo stabilito all'art. 7 del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 («quindi restano in vigore le disposizioni nazionali»), la Commissione CEE aveva in definitiva sostenuto che «la competenza della Comunità non è di per sé sufficiente, perché si giunga ad un regime comune in materia di politica commerciale, ma per di più dovrebbe venir esercitata. L'automatismo è impossibile. Il contenuto di detto regime deve anzitutto venir determinato dalle istituzioni comunitarie e finché non saranno stati adottati provvedimenti comunitari, gli Stati membri devono aver facoltà di mantenere in vigore i provvedimenti nazionali. Questo è pure l'orientamento della sentenza 13 dicembre 1973 (*Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders c. Indiamex e de Belder*, 37 e 38/73, *Racc.* 1973, pag. 1609) che verte sulle tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali. Finché — senza contravvenire al Trattato — sono applicabili nei confronti dei Paesi terzi provvedimenti nazionali di politica commerciale, resta applicabile l'art. 115».

3. — A tale impostazione di principio risultano ispirate anche le conclusioni dell'avv. gen. Warner, nelle quali viene escluso sia che l'art. 115, primo comma, del trattato CEE abbia esaurito i suoi effetti con la fine del periodo transitorio, sia che a tale conclusione debba pervenirsi relativamente ai prodotti agricoli.

«Certamente — aveva infatti osservato l'avv. gen. Warner, quanto alla questione di fondo, e dopo aver sottolineato il letterale argomento desumibile dal secondo comma della disposizione (espressamente riferito al periodo transitorio) — il Trattato prescrive agli Stati membri di realizzare, entro la fine del periodo

di conserve che si trovavano in libera pratica nei Paesi Bassi, e l'altra del 7 gennaio 1975 e relativa a 36.349 DM di conserve che si trovavano in libera pratica nel Belgio — si valeva dell'art. 115 del Trattato per chiedere alla convenuta, con telex 14 gennaio 1975, di essere autorizzata « ad escludere dal trattamento comunitario le preparazioni e conserve di fagiolini di cui alla voce 20.02 ex G ii della tariffa doganale comune, n. 2002-65 della nomenclatura delle merci delle statistiche del commercio estero, Nimexe n. 2002-95, originarie della Repubblica Popolare di Cina e messe in libera pratica negli altri Stati membri, nel caso in cui le domande siano posteriori al 1° gennaio 1974 (sic) ».

La Repubblica Federale di Germania motivava la richiesta col fatto che dette tre domande erano già state presentate al detto Ufficio e che ci si doveva aspettare che ne venissero presentate delle altre.

transitorio, una situazione in cui fosse possibile adottare una politica commerciale comune, ma gli autori del Trattato erano uomini pratici e, secondo me, sarebbe assurdo ritenere che essi si aspettassero che, alla fine di tale periodo, tutti gli Stati membri avrebbero trattato nello stesso preciso modo le importazioni di qualsiasi merce da qualsiasi paese terzo. Dopo tutto, la realizzazione di una siffatta situazione implicava, se non altro, la modifica di molti accordi commerciali ed intese con numerosi paesi terzi, nessuno dei quali era vincolato dal termine contenuto nel Trattato. In realtà va osservato che l'art. 111, n. 5, del Trattato prescrive soltanto che gli Stati membri "si prefiggono come obiettivo di uniformare tra loro i propri elenchi di liberazione nei confronti di paesi terzi o di gruppi di paesi terzi al livello più elevato possibile". Né, a mio avviso, va sottovalutata la questione sollevata dalla Commissione, secondo cui il risultato inevitabile, in pratica, dell'impegnativa scomparsa dei poteri conferiti dall'art. 115 sarebbe l'allineamento dell'intera Comunità, in ciascun caso, sulla politica dello Stato membro più liberale con conseguente indebolimento della posizione della Comunità nei negoziati con i paesi terzi ».

Quanto al secondo aspetto della questione, l'avv. gen. Warner, contestando la rilevanza degli argomenti prospettati dalla società ricorrenti con riferimento all'art. 40, n. 1, del trattato CEE ed ai principi enunciati dalla Corte di giustizia nella sentenza 10 dicembre 1974, resa nella causa 48/74, CHARMASSON (*Racc.*, 1383), aveva rilevato che « una volta ammesso che l'art. 111 del Trattato, stanti i suoi termini e la realtà degli scambi internazionali, non può venir interpretato nel senso che, dalla fine del periodo transitorio, tutti gli Stati membri avrebbero applicato esattamente il medesimo trattamento alle importazioni di tutti i prodotti da tutti i paesi terzi, e che l'art. 115, n. 1, deve quindi rimanerne ulteriormente in vigore nei settori in cui non sia stata ancora raggiunta la perfetta uniformità, non vi è motivo, a mio avviso, di fare una distinzione tra prodotti agricoli ed altri prodotti ».

4. — Certamente, la tesi sostenuta dalla Commissione CEE e dall'avv. gen. Warner, aderente alla « realtà degli scambi commerciali », ed implicitamente avallata dalla stessa Corte di giustizia, non può non essere condivisa; e ciò nonostante i contrari argomenti desumibili dall'art. 40, n. 1, del trattato CEE (che impone agli Stati membri di instaurare la politica agricola comune « al più tardi alla fine » del periodo transitorio), dal regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 e dalle decisioni del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 455 e 2 dicembre 1974, n. 652 (che secondo l'avv. gen. Warner, invece, « mostrano che il

In esito a detta richiesta, con decisione 20 gennaio 1975 la convenuta autorizzava la Repubblica Federale di Germania ad escludere dal trattamento comunitario le merci di cui trattasi. Basandosi su tale autorizzazione, il giorno stesso l'Ufficio respingeva la domanda di licenza presentata dalla ricorrente.

Questa si duole che la convenuta abbia esorbitato dai poteri attribuiti dall'art. 115 del Trattato CEE ed abbia quindi violato il principio della proporzionalità degli atti amministrativi. Data l'irrilevanza delle partite di fagiolini che la ricorrente aveva chiesto d'importare, non sarebbe stato necessario estendere l'autorizzazione alle domande di licenza pendenti nel momento in cui ci si era rivolti alla Commissione.

Dal 1° luglio 1968, data di entrata in vigore del regolamento del Consiglio 865/68 CEE (G.U. n. L 153/68, pag. 8), per quanto riguarda le merci di cui trattasi sono vietate nel commercio interno della Comunità le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente. A norma

---

Consiglio si sforzava di raggiungere l'uniformità tra gli Stati membri, senza tuttavia pervenirvi», dalla sentenza resa nella causa 48/74, CHARMASSON (secondo cui una organizzazione nazionale di mercato nel settore agricolo non può essere conservata oltre la fine del periodo transitorio), e dallo stesso art. 111 del trattato CEE (la cui applicabilità risulta espressamente limitata al periodo transitorio).

La immediata operatività, alla scadenza dei termini entro i quali le Istituzioni comunitarie o gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere, dei principi stabiliti dal trattato CEE, e quindi l'applicazione del criterio giurisprudenziale sopra ricordato potranno essere ammesse, infatti, relativamente a norme suscettibili di esplicare concreti effetti indipendentemente dalle iniziative adottate (o non adottate) dalle Istituzioni comunitarie o dagli Stati membri per la loro attuazione; e ciò può invero essere riconosciuto per gli artt. 9, 13, n. 2, 16, 37, n. 1, 52, 53, 59, e 95, n. 1, del trattato CEE, ai quali è appunto riferibile il principio secondo cui le disposizioni che contemplano un obbligo che gli Stati membri o le Istituzioni comunitarie devono adempiere entro un prestabilito termine divengono direttamente efficaci allorquando, alla scadenza del termine, l'obbligo non sia stato adempiuto.

Quando però il conseguimento di un determinato fine costituisca il *presupposto* di applicabilità di una norma (o come nella specie per il venir meno della sua efficacia) è evidente che la sola scadenza del termine preventivato per la realizzazione del fine non può assumersi sufficiente, se tale fine non sia stato in concreto conseguito; ed è evidente, perciò, che le norme volte ad operare in difetto di una politica commerciale comune vanno riconosciute rilevanti ed applicabili fin quando tale politica commerciale comune non risulti *di fatto* instaurata, e non certo nei soli limiti temporali entro i quali si sarebbe l'indicato obiettivo dovuto conseguire.

5. — Se deve riconoscersi che la Commissione CEE può tuttora esercitare, in difetto di una politica commerciale comune, ed anche in tema di prodotti agricoli, i poteri ad essa conferiti dall'art. 115, primo comma, del Trattato (ed è la stessa Commissione CEE ad ammettere che «quindi restano in vigore le disposizioni nazionali»), lo stesso criterio logico che tale conclusione impone dovrebbe assumere rilievo, peraltro, anche relativamente alle norme che *presup-*

dell'art. 115, primo comma, del Trattato, « per assicurare che l'esecuzione delle misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri... non sia impedita da deviazioni di traffico, ovvero qualora delle disparità nelle misure stesse provochino difficoltà economiche in uno o più Stati », la Commissione può, fra l'altro, autorizzare « gli Stati membri ad adottare le misure di protezione necessarie definendone le condizioni e le modalità », restando tuttavia inteso che — come dice il terzo comma dello stesso articolo — « in ordine di priorità, devono essere scelte le misure capaci di provocare il minore turbamento possibile nel funzionamento del mercato comune ».

Detta autorizzazione può, in specie, derogare al combinato disposto degli artt. 9 e 30 del Trattato, dai quali si desume che il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e di qualsiasi provvedimento di effetto equivalente vale, non solo per i prodotti originari degli Stati membri, ma anche per quelli provenienti da Paesi terzi che si trovino in libera pratica negli Stati membri. Le deroghe ammesse dall'art. 115, dato che

---

*pongono* la (tempestiva) realizzazione delle condizioni necessarie all'attuazione di una politica commerciale comune, dovendosi anche in tal caso ritenere che la sola scadenza dei termini al riguardo stabiliti dal Trattato è irrilevante se le condizioni necessarie per tale politica commerciale comune non risultino ancora in concreto sussistenti.

Con l'impostazione di principio sopra commentata, e condivisa, appare quindi incompatibile, in effetti, la tesi con la quale la Commissione CEE rivendica, sulla base della lettera dell'art. 113 del Trattato, e cioè a decorrere dalla scadenza del periodo transitorio, la *esclusiva* competenza a negoziare accordi con i Paesi terzi: esclusiva competenza che è stata peraltro già riconosciuta, in sede consultiva, dalla Corte di giustizia.

La Commissione CEE invero, con riferimento ad una convenzione internazionale da stipulare in seno all'O.C.S.E. in tema di crediti all'esportazione, e poiché taluni Stati membri avevano affermato la propria esclusiva competenza al riguardo (ed uno escludeva anche la stessa partecipazione della Comunità CEE), ha ritenuto di investire della questione la Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 228, secondo comma, del Trattato.

In effetti, la richiesta di parere, in quanto volta a conoscere non se l'accordo in discussione fosse compatibile con le disposizioni del Trattato, quanto piuttosto se i singoli Stati membri o la Comunità fossero competenti a stipularlo, è stato fondato non sull'art. 228, secondo comma, del Trattato, ma sull'art. 106, § 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia (secondo cui « il parere può riguardare tanto la compatibilità con le disposizioni del Trattato CEE di un accordo progettato, quanto la competenza della Comunità o delle sue Istituzioni a concludere tale accordo »), e quindi su norma della cui stessa legittimità sembra potersi quantomeno discutere, considerato che a suo mezzo sono state ampliate, in contrasto con il criterio stabilito dall'art. 4, secondo comma, del Trattato (e secondo *ratio* e finalità diverse da quelle considerate dall'art. 228, secondo comma, del Trattato), le attribuzioni conferite alla Corte di giustizia con l'art. 228, secondo comma, del Trattato); e già in via di principio, del resto, sembrerebbe doversi escludere *a priori*, ed in base agli stessi caratteri essenziali della funzione giurisdizionale, che la Corte di giustizia

costituiscono non solo un'eccezione a detti articoli — i quali sono d'importanza fondamentale per il mercato comune — ma anche un ostacolo per l'instaurazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113, vanno interpretate ed applicate in modo restrittivo.

Dalle dichiarazioni fatte dall'agente della convenuta nel corso della discussione orale si desume ch'essa ritiene di dover concedere l'autorizzazione richiestale se il provvedimento di politica commerciale adottato dallo Stato membro è compatibile col Trattato, senza dover tener conto delle ragioni che giustificano detto provvedimento e, quando si tratta di un divieto assoluto d'importare, senza dover tener conto della quantità, rilevante o trascurabile, delle domande già presentate.

Omettendo di sindacare le ragioni addotte dallo Stato membro per giustificare i provvedimenti di politica commerciale che esso desidera

---

possa essere investita, in sede consultiva, di questione in merito alla quale potrebbe essere chiamata poi a pronunciarsi in sede contenziosa.

La Corte di giustizia comunque, nonostante le contrarie argomentazioni prospettate, anche relativamente all'ammissibilità stessa della richiesta di parere, dai vari Stati membri interessati, ha ritenuto di affermare, nella materia, la esclusiva competenza della Comunità economica europea, con il parere 1/75 dell'11 novembre 1975 (*Racc.*, 1355).

Certamente, il parere espresso in argomento dalla Corte di giustizia (per la prima volta interessata in sede consultiva) risulterà determinante al fine di accelerare il processo di instaurazione di una politica commerciale comune, in ritardo rispetto ai termini preventivati nel Trattato.

Anche a prescindere dal fatto che una convenzione internazionale stipulata dalla Comunità in tema di politica commerciale potrebbe assumersi vincolante per tutti gli Stati membri nei confronti dei Paesi terzi contraenti, ma non nei reciproci rapporti (ipotesi teoricamente possibile, proprio per la mancata realizzazione di una effettiva politica commerciale comune, e proprio in quanto i singoli Stati membri potrebbero considerarsi parti contraenti nei confronti dei Paesi terzi, ma non nei rapporti reciproci), non può non essere considerato, tuttavia, che l'impostazione di principio sopra commentata, ed argomentazioni del tutto analoghe a quelle con le quali è stata sostenuta l'attuale applicabilità dell'art. 115, primo comma, del Trattato potrebbero indurre invece a ritenere che la reale sussistenza delle condizioni necessarie all'attuazione di una politica commerciale comune, e non la sola scadenza del termine al riguardo preventivato, costituisca condizione necessaria per ammettere la esclusiva competenza della Comunità a negoziare e stipulare accordi con i Paesi terzi in tema di politica commerciale: criterio la cui validità appare implicitamente confermata, del resto, dalla prassi in argomento formatasi (sia pur per una mancata precisa definizione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale), ed in particolare dal fatto che le convenzioni internazionali sono state di norma stipulate dalla Comunità, anche dopo la fine del periodo transitorio, con la partecipazione dei singoli Stati membri, e con entrata in vigore condizionata alla ratifica, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti costituzionali, da parte di ciascuno degli Stati membri.

adottare, la Commissione ha violato l'obbligo, impostole dall'art. 115, di controllare se si tratti di provvedimenti « adottati conformemente al Trattato » e se i provvedimenti protettivi richiesti siano necessari ai sensi dello stesso articolo. Estendendo l'autorizzazione alle domande già presentate, senza tener conto della rilevanza o irrilevanza delle partite oggetto delle domande, la Commissione è del pari uscita dai limiti del suo potere discrezionale. La decisione impugnata va pertanto annullata, senza che sia necessario esaminare i restanti mezzi dedotti. — (*Omissis*).

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE**, 8 aprile 1976, nella causa 43/75 - *Pres.* Leocurt - *Avv. gen.* Trabucchi - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte del lavoro di Bruxelles nella causa Defrenne (avv. Cuvellez) c. soc. SABENA (avv. de Keyser) - *Interv.:* Commissione delle Comunità europee (ag. Jonczy), Governo inglese (avv. Scott), e Governo irlandese (ag. Lysaght).

**Comunità europee - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Diretta applicabilità dell'art. 119 del trattato CEE.**

(Trattato CEE, art. 119).

**Comunità europee - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Diretta applicabilità - Decorrenza.**

(Trattato CEE, art. 119).

**Comunità europee - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Diretta applicabilità - Decorrenza - Diversi termini previsti in direttiva del Consiglio - Irrilevanza.**

(Trattato CEE, art. 119; direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975, n. 117).

**Comunità europee - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Attuazione - Competenza esclusiva del legislatore nazionale - Esclusione.**

(Trattato CEE, art. 119).

**Comunità europee - Politica sociale - Principio della parità di retribuzione - Art. 119 del trattato CEE - Efficacia diretta - Deducibilità - Limiti.**

(Trattato CEE, art. 119).

*Il principio della parità di retribuzione, di cui all'art. 119 del trattato CEE, può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali e questi devono garantire la tutela dei diritti che detta disposizione attribuisce ai singoli, in particolare nel caso di discriminazioni che traggano direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro,*

come pure nel caso di retribuzione diversa di lavoratori di sesso femminile e di lavoratori di sesso maschile per lo stesso lavoro, qualora questo venga svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico (1).

L'applicazione dell'art. 119 del trattato CEE doveva essere pienamente garantita dai vecchi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1962, inizio della seconda tappa del periodo transitorio, e dai nuovi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore del Trattato d'adesione. Il primo di questi termini non è stato modificato dalla risoluzione degli Stati membri in data 30 dicembre 1961 (2).

(1-5) Non occorre certo sottolineare l'importanza della decisione in rassegna, già da taluni definita « rivoluzionaria » (Comunità Europee, maggio 1976, pag. 19).

Anche rispetto all'affermata diretta efficacia dell'art. 119 del trattato CEE (sulla quale, del resto, non sembra che la formula stessa della norma consentisse dubbi) assume peraltro particolare rilevanza l'affermazione di principio contenuta nell'ultima parte del dispositivo, riprodotta nella quinta massima, quella, cioè, con la quale la Corte di giustizia ha ritenuto di escludere, nonostante la portata necessariamente dichiarativa della sua pronuncia, la possibilità di far valere la diretta efficacia dell'art. 119 del trattato CEE « a sostegno di rivendicazioni relative a periodi di retribuzione anteriori alla data della presente sentenza ».

Certamente, non può negarsi la rilevanza di fatto delle considerazioni che hanno indotto la Corte di giustizia a limitare la possibilità di invocare la diretta efficacia dell'art. 119 del trattato CEE.

Piuttosto che in base a tali considerazioni (la cui rilevanza è in diritto quantomeno discutibile) l'adottata soluzione sembra peraltro potersi fondare sul particolare contenuto che l'« inadempimento » assume nell'ambito dell'ordinamento comunitario e sulla assorbente preminenza della necessità di garantire l'equilibrio dei rapporti ed il concreto conseguimento delle finalità istituzionali, che può risultare invero compromesso da una retroattiva eliminazione di effetti dannosi, proprio per il contrasto in cui tale soluzione risulterebbe con i fini da conseguire.

Anche se risulta adottata « in via eccezionale », quindi, la soluzione di cui all'ultima parte della sentenza in rassegna sembra rispondere ad esigenze di pubblico interesse che dovrebbero farla riconoscere rilevante anche relativamente ad altre situazioni, ed in particolare in quella concernente l'obbligo degli Stati membri di restituire o di recuperare somme riscosse o corrisposte in violazione alla normativa comunitaria.

Con riserva di riprendere quanto prima in esame la questione, si ritiene opportuno pubblicare qui di seguito, per il rilevante interesse delle questioni discusse, anche la prima parte della decisione, relativa alle osservazioni presentate dalle parti interessate.

#### *Omissis. — II. Osservazioni scritte presentate alla Corte*

##### *A. Sulla prima questione*

La *Defrenne*, appellante nella causa principale, ritiene che le spetti un diritto soggettivo a percepire pari stipendio in forza dell'efficacia immediata dell'art. 119 del Trattato, indipendentemente dall'art. 14 del D.R. n. 40 del 24

*La direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975, n. 117, non osta all'efficacia diretta dell'art. 119 del trattato CEE e il termine stabilito da detta direttiva non influisce affatto sui termini fissati dall'art. 119 del trattato CEE e, rispettivamente, dal trattato d'adesione (3).*

*Nemmeno nei campi in cui l'art. 119 del trattato CEE non ha efficacia diretta, detta disposizione può essere interpretata nel senso che essa riservi al legislatore nazionale la competenza esclusiva per l'attuazione del principio della parità di retribuzione, dato che tale attuazione può risultare, in quanto occorra, dalla concomitanza di norme comunitarie e nazionali (4).*

ottobre 1967, sul lavoro del personale femminile, a norma del quale « ogni lavoratrice può adire il giudice competente per far rispettare il principio della parità retributiva tra i lavoratori dei due sessi ».

a) L'art. 119 impone indistintamente a tutti gli Stati membri di osservare, nel campo retributivo, il principio di non discriminazione tra i sessi. Gli Stati dovevano adeguare a tale principio i loro ordinamenti fin dalla prima tappa del periodo transitorio, adottando una disciplina che doveva venire in seguito mantenuta in vigore.

L'articolo non implica, ma nemmeno esclude, l'intervento delle autorità comunitarie o di quelle nazionali per la messa in atto del principio della parità di remunerazione per lo stesso lavoro.

b) L'art. 119 è redatto in modo chiaro e semplice: esso impone un obbligo di fare, di senso non equivoco.

c) Gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio della parità di retribuzione; il fatto che essi possano adottare le disposizioni d'indole giuridica, economica o amministrativa atte ad adempiere il loro obbligo non implica affatto che i singoli, ed in particolare le lavoratrici, debbano attendere l'adozione di provvedimenti nazionali per poter fruire di quanto loro spetta in forza dell'art. 119. Secondo i criteri elaborati dalla Corte di Giustizia, l'art. 119 esplica infatti un'afficacia diretta nei rapporti tra lo Stato e le lavoratrici.

d) Quanto al tenore letterale dell'art. 119, è opportuno ricordare che la Corte di Giustizia ha ritenuto che la designazione degli Stati membri a destinatari della norma non esclude che i singoli non ne possano trarre vantaggio.

L'obbligo è inequivoco: il principio della parità di retribuzione è chiaro e non lascia adito a dubbi; gli Stati membri non dispongono a questo proposito di alcun potere discrezionale. Esso corrisponde d'altronde all'applicazione di un principio generale di eguaglianza che rientra nel comune patrimonio ideologico degli Stati membri.

Quanto all'efficacia concreta dell'art. 119, si deve ritenere che esso è efficace solo se i cittadini degli Stati membri possono fruire della parità di retribuzione. E' evidente l'interesse delle lavoratrici ad invocare tale articolo, che rappresenta una delle applicazioni del principio della parità di trattamento su cui si fonda il Trattato CEE.

L'art. 119 ha inevitabilmente efficacia diretta; il giudice nazionale deve applicarlo nell'amministrare la giustizia e gli organi esecutivi devono rispettarlo, specie nell'attività amministrativa diretta.

Tenuto conto dei principi posti dalla Corte di Giustizia, l'art. 119 deve dunque avere efficacia diretta; di conseguenza, il giudice nazionale deve garantirne il rispetto nell'ambito delle cause di cui deve conoscere ed i singoli ne traggono dei diritti soggettivi che possono far valere dinanzi ai giudici competenti.



*Eccezion fatta per i lavoratori che abbiano già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente, l'efficacia diretta dell'art. 119 del trattato CEE non può essere fatta valere a sostegno di rivendicazioni relative a periodi di retribuzione anteriori alla data della presente sentenza (5).*

(*Omissis*). — *In diritto.* - Con sentenza 23 aprile 1975, pervenuta in cancelleria il 2 maggio seguente, la Cour du Travail di Bruxelles ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni relative all'efficacia ed all'attuazione dell'art. 119 del Trattato, riguardante il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di

e) Fin dall'inizio della prima tappa, gli Stati membri sono tenuti ad applicare il principio della parità di retribuzione. Si tratta di un obbligo inerente al risultato: il tenore dell'art. 119 è troppo chiaro per poterlo interpretare in senso diverso. L'obbligo è quindi entrato a far parte del diritto belga dal momento in cui il Parlamento ha ratificato il Trattato e da questo momento il giudice nazionale è tenuto a garantirne il rispetto.

Nemmeno la risoluzione della conferenza degli Stati membri, in data 30 dicembre 1961, con cui sono state stabilite varie scadenze per la parificazione degli stipendi al personale dei due sessi, con termine ultimo al 31 dicembre 1964, può scalfire tale conclusione: una decisione politica o diplomatica, adottata di comune accordo tra gli Stati, ma non contemplata dal Trattato non può modificare le disposizioni del Trattato stesso.

Il *Governo britannico* ritiene che il problema vada risolto informandosi ai criteri elaborati dalla Corte di Giustizia per stabilire se una disposizione del Trattato abbia efficacia diretta o meno, cioè se conferisca ai singoli diritti soggettivi che il giudice nazionale deve tutelare.

a) L'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 119 non possiede i requisiti di chiarezza e precisione richiesti dalla Corte.

Esso non definisce in modo complessivo il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro. Il fatto stesso che venga definito « principio » indica che esso si riferisce ad una nozione molto ampia; per questo motivo l'art. 1 della direttiva del Consiglio 75/117 del 10 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (*G.U.* n. L 45, pag. 19), contiene una definizione del principio, che illustra e precisa alquanto il testo dello stesso articolo, ritenuto inadeguato.

La nozione di remunerazione e più particolarmente quella di « vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo » richiede un'interpretazione sotto vari aspetti.

Il terzo comma dell'art. 119 contempla « la parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso », espressione che non compare nel primo comma, in cui si enuncia il principio generale, e si riferisce soltanto alla remunerazione corrisposta per lo stesso lavoro retribuito a cottimo o a tempo; sono quindi necessarie le precisazioni fornite all'art. 1 della direttiva 75/117.

Tale direttiva ha lasciato liberi gli Stati di determinare, mediante norme di diritto nazionale, le modalità per la messa in atto del principio. Comun-

sesso maschile e lavoratori di sesso femminile per lo stesso lavoro. Le questioni sono state sollevate in una causa tra una hostess aeronautica e il suo datore di lavoro, la S.A. SABENA, causa vertente sull'indennità pretesa dall'attrice nella causa principale per il fatto di aver assertivamente subito, dal 15 febbraio 1963 al 1° febbraio 1966 e in quanto lavoratrice di sesso femminile, una discriminazione in fatto di retribuzione rispetto a dei colleghi di sesso maschile che svolgevano lo stesso lavoro in qualità di « commessi di bordo ». Secondo la sentenza di rinvio, le parti concordano sul fatto che il lavoro dell'hostess aeronautica è identico a quello del commesso di bordo ed è pure pacifico che, durante il periodo di cui trattasi, vi è stata una discriminazione in fatto di retribuzione a danno della hostess.

*Sulla prima questione (efficacia diretta dell'art. 119).*

Con la prima questione si chiede se l'art. 119 del Trattato « introduca di per sé direttamente, nell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro..., il principio della parità di retribuzione fra i due sessi per

---

que, sotto questo aspetto è ipotizzabile solo un determinato tipo di legislazione, ma non una soluzione giurisdizionale.

D'altro canto, l'art. 119 non precisa se il raffronto tra la remunerazione ai lavoratori e quella alle lavoratrici debba farsi nell'ambito di un impiego determinato o per il complesso di una determinata attività; analogamente esso non risolve il problema del se le prestazioni speciali che il personale femminile può ottenere dal datore di lavoro a motivo del rapporto di impiego, come nel caso di gravidanza, debbano escludersi dall'applicazione del principio della parità di retribuzione, o se, in determinate circostanze, tali prestazioni rientrino nella nozione di « altri vantaggi ».

b) E' pacifico che l'art. 119 è una disposizione incondizionata, senza alcuna riserva, ai sensi del secondo criterio sancito dalla Corte.

c) La necessità di un intervento statale sul piano legislativo è rivelata dalla formula con cui viene imposto l'obbligo agli Stati membri: l'art. 119 li vincola con una dichiarazione di carattere generale. La direttiva 75/117 ha riconosciuto tale necessità: l'art. 8 impone agli Stati l'obbligo di elaborare i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva stessa nel termine di un anno a decorrere dalla sua notifica, e di garantire così che il principio generale sancito dall'art. 119 avrà applicazione pratica. Senza provvedimenti interni di esecuzione un obbligo come quello enunciato dall'art. 119 è incompleto e a poco servirebbero sentenze interpretative.

d) La soluzione della prima questione deve dunque essere negativa.

e) E' opportuno, nell'ambito della presente controversia, tener conto del fatto che l'ammissione dell'efficacia diretta dell'art. 119 può aver conseguenze nocive per il diritto in generale, giacché può ingenerare incertezze o confusioni negli ordinamenti nazionali e creare conflitti tra gli ordinamenti giuridici interni e quello comunitario. Nonostante il miglior impegno di uno Stato a mettere in pratica un principio così generale come quello di cui all'art. 119, è sempre possibile reperire imperfezioni nell'ambito della sua legislazione. Inoltre, le incertezze giuridiche possono venir dissipate solo tramite sentenze della

lo stesso lavoro» e se «attribuisca quindi ai lavoratori — a prescindere da qualsiasi normativa nazionale — il diritto di agire legalmente dinanzi ai giudici nazionali per ottenere che tale principio sia osservato». Per il caso affermativo, si chiede inoltre a partire da quale data esso abbia tale efficacia. Quest'ultima parte della prima questione verrà risolta unitamente alla seconda questione.

La questione dell'efficacia diretta dell'art. 119 va esaminata alla luce della natura del principio della parità di retribuzione, dello scopo perseguito da detta disposizione e della sua collocazione nel sistema del Trattato. L'art. 119 si propone un duplice scopo. In primo luogo, tenuto conto del diverso grado di sviluppo della legislazione sociale nei vari Stati membri, esso serve ad evitare che, nella competizione intracomu-

---

Corte di Giustizia e — nel frattempo — il comportamento dei singoli si è ispirato a norme di diritto interno. D'altro canto, una disposizione del Trattato, dopo la dichiarazione della sua efficacia diretta, espleta tale efficacia in tutti gli Stati membri e dal momento della sua entrata in vigore. La retroattività di tale efficacia potrebbe avere ripercussioni sul diritto interno. La modifica della legge con effetto retroattivo è però contraria a certi principi generali fatti propri dall'ordinamento giuridico comunitario.

f) Il riconoscimento dell'efficacia diretta dell'art. 119, con effetto retroattivo, può avere, nella situazione dei datori di lavoro, ripercussioni tali da pregiudicare l'economia degli Stati membri. Alcuni accordi che risalgono al 1° gennaio 1973 e, per i primi sei Stati membri, al 1° gennaio 1962, potrebbero venir rimessi in forse, alcuni rapporti a lungo termine dovrebbero venir riveduti. L'«Equal Pay Act 1970» prevede che nel Regno Unito la parità dei salari venga realizzata entro il 1975: una decisione circa l'efficacia diretta dell'art. 119 potrebbe sconvolgere la situazione sociale ed economica di quel paese.

g) In ogni caso, i diritti conferiti dall'art. 119 possono essere fatti valere solo nei rapporti tra singoli e Stati membri e non nei rapporti tra singoli. Se essi fossero azionabili nei rapporti tra singoli, ne potrebbero scaturire obbligazioni incombenti ai singoli per effetto dell'inadempienza di uno Stato membro. Questa situazione sarebbe non solo in contrasto con il tipo di obbligo imposto dal Trattato, che si rivolge agli Stati membri, ma anche incompatibile con i principi di equità.

Il *Governo irlandese* osserva che l'art. 119 non instaura direttamente negli ordinamenti interni il principio secondo cui maschi e femmine devono essere retribuiti nello stesso modo a parità di lavoro, cosicché i dipendenti, prescindendo da ogni tipo di disciplina nazionale, sarebbero legittimati a convenire in giudizio i datori di lavoro dinanzi ai giudici nazionali per far loro rispettare tale principio.

a) Lo stesso tenore dell'art. 119 non consente di interpretarlo nel senso che esso eserciti un effetto diretto nell'ordinamento interno, dal quale scaturiscono obblighi e doveri reciproci tra dipendenti e datori di lavoro. Se il legislatore avesse voluto disporre altrimenti, non avrebbe scelto gli Stati come destinatari dell'art. 119; sarebbe stato sufficiente stabilire che, dalla prima tappa, vi era l'obbligo di parità di remunerazione tra i sessi per lavoro uguale e, se mai fossero stati imposti obblighi agli Stati membri per effetto di questo articolo, quest'obbligo si sarebbe limitato all'obbligo implicito di adottare i necessari provvedimenti di attuazione.

nitaria, le aziende degli Stati che hanno dato pratica attuazione al principio della parità di retribuzione siano svantaggiate, dal punto di vista della concorrenza, rispetto alle aziende degli Stati che non hanno ancora eliminato la discriminazione retributiva a danno della mano d'opera femminile. In secondo luogo, detta disposizione rientra negli scopi sociali della Comunità, dato che questa non si limita all'unione economica, ma deve garantire al tempo stesso, mediante un'azione comune, il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel preambolo del Trattato. Questo scopo è posto in evidenza dal fatto che l'art. 119 si trova nel capo dedicato alla politica sociale, il cui primo articolo (117) rileva la « necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, che consenta la loro parificazione nel progresso ».

b) Dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, si rileva che la Corte in sostanza ha ritenuto direttamente efficaci le disposizioni del Trattato che hanno lo scopo di garantire, mediante la soppressione delle restrizioni o il divieto di nuove restrizioni, la realizzazione delle « libertà fondamentali » contemplate dal Trattato, specie la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi. Loro scopo è quello di arrecare beneficio alla Comunità come complesso, piuttosto che ad una speciale categoria di persone; la loro messa in atto è strettamente connessa con il compito e con le attività fondamentali della Comunità stabilite dagli artt. 2 e 3 e ampliate dall'art. 7 del Trattato. Esse non implicano, comunque, mai un intervento diretto nei rapporti contrattuali tra singoli.

Se al contrario fosse dichiarata l'efficacia diretta dell'art. 119 nei rapporti tra i singoli, ciò avrebbe ripercussioni nel diritto privato, specie per quel che riguarda gli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, piuttosto che nella sfera del diritto pubblico. Vi è dunque una differenza fondamentale tra l'art. 119 e le altre disposizioni che la Corte ha dichiarato direttamente applicabili.

Contrariamente a queste ultime, l'art. 119 ha un obiettivo sociale limitato ad una classe di persone ben determinata, cioè le lavoratrici. Questo obiettivo, pur se di tutto riguardo, va considerato alla luce e nella prospettiva dei compiti e dell'attività fondamentale della Comunità elencati negli artt. 2 e 3 del Trattato.

Poiché quindi l'art. 119 si differenzia completamente dagli articoli che la giurisprudenza ha dichiarato direttamente applicabili, la giurisprudenza della Corte non offre alcun aiuto nella soluzione della prima questione.

c) La direttiva del Consiglio n. 75/117, specie gli artt. 6 e 8, confermano che l'art. 119 richiede, per la sua attuazione, provvedimenti speciali e diversi nei vari Stati membri, nonché un periodo di adeguamento, specie per i nuovi Stati membri. La possibilità di applicare direttamente l'art. 119 ai rapporti tra dipendenti e datori di lavoro è stata respinta dagli autori del Trattato CEE e del Trattato di adesione; l'art. 119 è stato redatto scegliendo a ragion veduta una formula che non gli conferisce efficacia diretta.

d) L'opinione è corroborata dalle conseguenze che scaturirebbero da una diversa interpretazione. Se dal 1° gennaio 1973, data di adesione dell'Irlanda alla Comunità, in quel paese si dovesse ammettere l'efficacia diretta dell'art. 119, l'onere finanziario conseguente per alcuni datori di lavoro sarebbe insostenibile.

Da questo duplice scopo, economico e sociale, deriva che il principio della parità di retribuzione è uno dei principi fondamentali della Comunità. Questa considerazione spiega del resto perché il Trattato abbia voluto che questo principio fosse interamente applicato sin dalla prima tappa del periodo transitorio. Nell'interpretare detta disposizione non si può quindi trarre argomento dagli indugi e dalle resistenze che hanno ritardato, in determinati Stati membri, l'applicazione effettiva di detto principio essenziale. Più particolarmente, il fatto che l'art. 119 si trovi in un contesto in cui si parla nella parificazione delle condizioni di lavoro nel senso del progresso toglie ogni valore all'obiezione secondo la quale detto articolo potrebbe essere osservato anche qualora non venissero aumentate le retribuzioni più modeste.

A norma dell'art. 110, primo comma, gli Stati membri devono garantire e tener ferma «l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile

---

La parità di retribuzione nel settore del pubblico impiego in Irlanda, dal 1° gennaio 1973, implicherebbe per lo Stato un onere superiore al totale delle sovvenzioni concesse all'Irlanda dal Fondo regionale comunitario per gli anni 1975/1977.

e) È opportuno ricordare che l'«anti-discrimination (pay) Act 1974» che instaura nell'ordinamento irlandese il principio della parità di stipendio a parità di lavoro, entrava in vigore il 31 dicembre 1975.

La *Commissione delle Comunità Europee* ritiene si debba distinguere tra l'efficacia immediata dell'art. 119 e la sua applicazione diretta.

a) Prescindendo da ogni apprezzamento sull'applicazione diretta dell'art. 119, non è possibile attribuirgli efficacia immediata dal momento della ratifica del Trattato CEE da parte degli Stati membri: lo stesso articolo stabiliva un termine entro il quale gli Stati dovevano mantenere l'impegno così assunto, vale a dire la prima tappa del periodo transitorio; gli Stati membri avrebbero quindi avuto tempo fino al 1° gennaio 1962 per provvedere ad istituire la parità delle retribuzioni. La risoluzione della conferenza degli Stati membri del 30 dicembre 1961, sull'allineamento delle retribuzioni a lavoratori e lavoratrici ha prorogato al 31 dicembre 1964 il termine per l'equiparazione assoluta delle retribuzioni maschili e femminili.

b) Il Trattato CEE contiene due categorie di norme; la prima attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare, la seconda impone soltanto degli obblighi agli Stati membri. Le disposizioni del primo tipo devono essere di per sé complete, senza riserve e non equivoche: ogni complemento di legislazione nazionale d'attuazione dev'essere superfluo. Visto alla luce di tali criteri, l'art. 119 rientra nella seconda categoria e quindi non è una norma direttamente applicabile. Il tenore della norma lascia intendere che si prevede un'iniziativa degli Stati membri per mettere in atto il principio della parità di retribuzione. Sia la raccomandazione della Commissione del 20 luglio 1960 che la risoluzione della Conferenza degli Stati membri del 30 dicembre 1961 si basano su questa interpretazione.

L'art. 119 ha imposto agli Stati membri un duplice obbligo: il primo — da assolversi entro la scadenza della prima tappa del periodo transitorio, scadenza poi prorogata, con la risoluzione del 30 dicembre 1961, al 31 dicembre 1964 — era quello di realizzare la parità salariale; il secondo — che insorge al mo-

per uno stesso lavoro ». Il secondo e il terzo comma dello stesso articolo aggiungono un certo numero di precisazioni relative alle nozioni di retribuzione e di lavoro, di cui al primo comma. Ai fini dell'applicazione di queste disposizioni, si deve fare una distinzione, nell'ambito dell'applicazione complessiva dell'art. 119, fra le discriminazioni dirette e palesi, che si possono accertare con l'ausilio dei soli criteri di identità del lavoro e parità di retribuzione indicati da detto articolo, da un lato, e, d'altro lato, le discriminazioni indirette e dissimulate, che possono essere messe in luce solo valendosi di disposizioni d'attuazione più precise, di carattere comunitario o nazionale.

Non si può infatti negare che la realizzazione integrale dello scopo perseguito dall'art. 119, mediante l'eliminazione di qualsiasi discrimina-

---

mento dell'assolvimento del primo — è quello di conservare detta parità salariale, cioè di impedire ogni regresso verso la differenziazione.

Tuttavia l'impossibilità di applicare direttamente la norma riguarda solo i rapporti tra singoli; si può ritenere che, dopo la scadenza del termine concesso agli Stati per adeguarsi alle disposizioni dell'art. 119, questo è direttamente applicabile nei rapporti tra Stati e singoli.

Nella causa principale si tratta di un rapporto tra singoli, quindi è possibile attenersi alla dottrina tradizionale. I criteri generali sanciti dalla Corte di Giustizia nella sua più recente giurisprudenza in materia di applicabilità diretta non modificano affatto tale rilievo e non consentono di attribuire all'art. 119 un'efficacia diretta nei rapporti tra singoli.

D'altro canto, l'art. 119 presenta una differenza fondamentale rispetto agli artt. 48 e 52, che la Corte ha dichiarato direttamente applicabili: in materia di libera circolazione o di diritto di stabilimento entra in gioco la responsabilità diretta dello Stato, che deve riservare lo stesso trattamento ai propri cittadini e a quelli degli altri Stati membri; nel campo della parità salariale tra i due sessi, invece, nei rapporti tra singoli non entra in gioco la responsabilità diretta dello Stato, giacché non sussiste un analogo richiamo a disposizioni legislative effettivamente applicate al personale maschile. L'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 119 non si concreta in un divieto chiaro e incondizionato di fare qualcosa, ma nell'obbligo di garantire l'applicazione di un principio; in altri termini, non si tratta di sopprimere una disposizione, ma di istituirne una. Nei rapporti tra singoli, l'art. 119 non va quindi considerato come una disposizione direttamente applicabile nell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro che possa attribuire ai singoli dei diritti tutelabili da parte della magistratura nazionale. Per contro, detto articolo è direttamente applicabile nelle relazioni tra Stati membri e singoli, dopo la scadenza del termine concesso agli Stati per garantirne l'applicazione.

#### B. Sulla seconda questione.

La *Defrenne* deduce che la seconda questione manca di chiarezza.

a) Se essa è stata posta solo in subordine rispetto alla prima, si deve quanto meno dubitare della sua ricevibilità: essa infatti non solleva una vera questione d'interpretazione.

b) Se invece essa è stata sollevata in considerazione della direttiva 75/117, si deve rilevare che quest'ultima rappresenta essenzialmente un monito velato

zione fra lavoratori di sesso femminile e lavoratori di sesso maschile, tanto diretta quanto indiretta, nell'ambito non solo delle singole aziende, ma anche d'interi settori industriali o persino dell'economia nel suo complesso, può richiedere in determinati casi l'adozione di criteri da determinarsi mediante opportuni provvedimenti comunitari o nazionali. Questo modo di vedere è tanto più irrefutabile in quanto gli atti comunitari in materia, che saranno indicati a proposito della seconda questione, danno attuazione all'art. 119 ampliando il criterio di « stesso lavoro », in conformità fra l'altro con le disposizioni della Convenzione n. 100 sulla parità di retribuzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (1951), il cui art. 2 parla di parità di retribuzione per un lavoro « di uguale valore ».

Fra le discriminazioni dirette, che si possono accertare con l'ausilio dei soli criteri indicati dall'art. 119, vanno annoverate in specie quelle

---

nei confronti degli Stati membri; essa non istituisce alcuna norma nuova di diritto positivo comunitario. La disciplina comunitaria relativa al principio della parità di remunerazioni è concentrata nell'art. 119. La direttiva illustre-ebbe solo alcune modalità di un diritto già costituito, definito con chiarezza e precisione nel Trattato.

I principi messi in evidenza dalla Corte di Giustizia nella sentenza 21 giugno 1974 (causa 2/74 *Reyners c. Stato Belga*, pag. 631) si applicano pure al settore disciplinato dall'art. 119. La direttiva costituisce solo una delle possibili modalità di attuazione di detta disposizione, ma non è indispensabile per la sua applicazione. L'efficacia diretta dell'art. 119 è, per eccellenza, la modalità principale per la sua applicazione.

Se quindi si deve dare una soluzione alla seconda questione, questa dovrebbe essere doppiamente negativa.

Il *Governo del Regno Unito* ritiene che l'unica norma comunitaria da applicarsi nella fattispecie sia la direttiva 75/117, che non può conferire efficacia diretta all'art. 119.

La direttiva mette in rilievo che spetta anzitutto agli Stati membri garantire l'applicazione del principio della parità di retribuzione mediante norme di legge, regolamenti e disposizioni amministrative adeguati e che le disparità esistenti tra i vari Stati membri rendano necessario un ravvicinamento delle norme interne.

La soluzione della seconda questione deve quindi essere che solo il legislatore nazionale è competente in questa materia.

Il *Governo irlandese* ritiene che il Consiglio fosse competente ad adottare la direttiva 75/117. Ciò implica che, entro l'anno successivo alla notifica della direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto prendere, a seconda della situazione interna e del loro ordinamento giuridico, i provvedimenti necessari per garantire l'applicazione del principio dell'eguaglianza di retribuzione e per conformarsi alle altre disposizioni della direttiva. Non si può sostenere che l'art. 119 conferisca ai dipendenti diritti che essi possano opporre ai datori di lavoro anche se gli Stati membri non hanno ancora adottato provvedimenti per mettere in atto la direttiva.

È dunque opportuno risolvere la seconda questione rilevando che i legislatori nazionali sono gli unici competenti a conferire ai lavoratori dipendenti

che traggono origine da disposizioni di natura legislativa o dai contratti collettivi di lavoro, dato che esse possono essere poste in luce mediante un esame puramente giuridico. Lo stesso dicasi della diversa retribuzione di lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per lo stesso lavoro, svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico. In casi del genere — come si evince dalle stesse considerazioni della sentenza di rinvio — il giudice è in grado di procurarsi tutti gli elementi di fatto che gli consentano di accertare se un lavoratore di sesso femminile sia retribuito meno di un lavoratore maschile avente le stesse mansioni.

Almeno in tali casi, l'art. 119 può essere applicato direttamente e può quindi attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare. D'altro canto, le norme nazionali adottate per l'attuazione del

---

il diritto di convenire in giudizio i datori di lavoro che non rispettino il principio della parità di retribuzione tra i sessi per un lavoro uguale.

La Commissione giudica che la seconda questione trae la propria ragion d'essere solo in caso di soluzione negativa della prima. La soluzione negativa però vale solo per quel che riguarda i rapporti tra singoli. La seconda questione si pone quindi unicamente sotto questo profilo.

a) Si deve constatare anzitutto che il tenore dell'art. 119 non subordina la messa in atto del principio della parità di retribuzione ad alcun atto ulteriore di diritto derivato da adottarsi dalle istituzioni comunitarie. Esso impone obblighi ai singoli Stati membri. La soluzione della prima parte della questione deve quindi essere negativa.

b) Poiché l'art. 119 non è direttamente applicabile nei rapporti tra singoli e gli obblighi che ne derivano incombono agli Stati membri, è incontestabile la competenza del legislatore nazionale ad adottare disposizioni *ad hoc* nell'ordinamento interno. Detta competenza è esclusiva, ma non discrezionale: l'autonomia del legislatore nazionale è limitata — sia per quel che riguarda il risultato da perseguire, sia per quel che riguarda i termini — dall'art. 119 stesso e dalla direttiva 75/117.

### III. Risposte alle domande fatte dalla Corte.

Dopo la presentazione delle osservazioni scritte, la Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di iniziare la fase orale senza procedere ad istruttoria.

Tuttavia la Commissione, il Governo del Regno Unito ed il Governo Irlandese sono stati invitati a rispondere per iscritto a varie domande prima dell'inizio della fase orale.

Circa le ripercussioni sull'equilibrio finanziario delle imprese, in caso di attribuzione di efficacia diretta all'art. 119, il *Governo britannico* osserva che l'effetto cumulativo dell'aumento dei costi di manodopera che ne conseguirebbe aggraverebbe notevolmente il problema del controllo dell'inflazione. Le conseguenze finanziarie sarebbero direttamente proporzionali all'entità del personale femminile chiamato ad eseguire lavori che potrebbero essere anche affidati a personale maschile, alla differenza tra i due tipi di remunerazione a parità di lavoro, ai problemi di liquidità e all'incidenza dei costi della manodopera in relazione al totale dei costi aziendali nell'impresa in questione. L'industria calzaturiera, il settore alimentare, le lavanderie, gli spacci di vendita al minuto



principio di parità di retribuzione si limitano in generale al ripetere in sostanza il tenore dell'art. 119 per quanto riguarda le discriminazioni dirette, qualora il lavoro sia lo stesso. In proposito, la legislazione belga è particolarmente istruttiva, dato che l'art. 14 del regio decreto 24 ottobre 1967, n. 40, sul lavoro delle donne, si limita ad attribuire ai lavoratori di sesso femminile il diritto di agire, dinanzi al giudice competente, per l'osservanza del principio di parità di retribuzione di cui all'art. 119, al quale ci si limita a far richiamo.

Contro questa conclusione non si può trarre argomento dai termini usati dall'art. 119. In primo luogo non si può invocare, contro l'efficacia diretta, l'uso del termine « principio », giacché il Trattato usa questa espressione proprio per porre in rilievo l'importanza fondamentale di determinate disposizioni, come si desume ad esempio dall'intestazione della prima parte del Trattato, dedicata ai « principi », e dall'art. 113,

---

e il settore dell'abbigliamento fanno registrare un gran numero di lavoratrici che compiono un lavoro uguale a quello maschile. I maggiori scompensi di remunerazione sussistono nell'industria tessile, nel settore abbigliamento, nel ramo calzature, nei biscottifici e nell'industria meccanica. Molte imprese, in vari settori, devono risolvere gravi problemi di liquidità, i costi globali della manodopera sono alti, specie nei cantieri navali, nell'industria degli strumenti di precisione, nel settore abbigliamento, nel settore cartario, in quello editoriale e in quello della ceramica. Maggiormente minacciata è l'industria dell'abbigliamento; la discriminazione tra le remunerazioni maschili e femminili non è limitata ad uno speciale tipo di lavoro. L'aumento complessivo dei costi della manodopera conseguente alla messa in atto del principio della parità retributiva ammonta a circa il 3,5% dell'importo delle retribuzioni nazionali, da ripartire su 5 anni, fino cioè a tutto il 1975.

La risoluzione della conferenza degli Stati membri del 30 dicembre 1961 non rappresenta una decisione o un accordo ai sensi dell'art. 3, n. 1 dell'atto di adesione: esso rientra — nell'ipotesi in cui fosse già in vigore il 1° gennaio 1973 — nelle disposizioni dell'art. 3, n. 3, di detto atto. Il problema del se e in quali limiti i sei Stati della vecchia Comunità la considerassero sempre in vigore a questa data resta aperto, poiché l'accordo non è mai stato messo in atto integralmente. È evidente che il Regno Unito, nel 1973, non poteva mettere in atto il testo letterale della risoluzione: nel provvedimento si raccomandava di prendere taluni provvedimenti entro il 1964, ma gli stessi Stati membri che hanno adottato la risoluzione non li hanno presi. Dopo il 1973 il Regno Unito ha partecipato ufficialmente alle trattative condotte nell'ambito delle istituzioni comunitarie circa l'applicazione dell'art. 119, sfociate nella direttiva del Consiglio 75/117, cui il Regno Unito si conforma pienamente.

Secondo il *Governo irlandese* l'attribuzione di efficacia immediata all'art. 119, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1973 implicherebbe un insostenibile onere finanziario per lo Stato irlandese. Anche se l'efficacia diretta fosse ammessa solo per quel che riguarda i rapporti tra singoli e Stato, l'onere finanziario per l'Irlanda sarebbe sempre estremamente pesante. Nel settore privato non è possibile calcolare a priori l'entità dell'onere; comunque le più colpite dovrebbero essere le società di capitali private e le piccole imprese, le attività professionali nei settori tessile, abbigliamento, calzature, alimentare, piccole

a norma del quale la politica commerciale della Comunità è basata su « principi uniformi ». Se si attenuasse questa nozione, fino al punto di ridurla al rango di indicazione vaga, si metterebbero quindi indirettamente in forse le basi stesse della Comunità e la coerenza delle sue relazioni esterne.

Nemmeno è dato trarre argomento dal fatto che l'art. 119 menziona espressamente solo gli « Stati membri ». Come questa Corte ha già affermato in altre occasioni, infatti, la circostanza che determinate disposizioni del Trattato si rivolgano formalmente agli Stati membri non esclude affatto che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi così precisati. Dallo stesso tenore dell'art. 119 si evince che questo impone agli Stati un risultato obbliga-

---

officine meccaniche, cartario, editoria ed alcuni commercianti al minuto, cioè i settori in cui la maggior parte della manodopera potrebbe rivendicare l'adeguamento delle retribuzioni. L'aumento medio della massa salariale conseguente all'immediata applicazione del principio della parità di remunerazione tra personale maschile e femminile nell'industria si potrebbe valutare al 5%; nei settori più vulnerabili potrebbe essere ancora maggiore. L'art. 6 del Trattato CEE impone a tutte le istituzioni della Comunità, compresa la Corte, di vegliare a che non sia compromessa la stabilità finanziaria interna degli Stati membri.

Quanto all'efficacia diretta, è opportuno rilevare che né la nozione di « parità di retribuzione » né quella di « identico lavoro » sono sufficientemente precisate perché l'art. 119 possa considerarsi direttamente applicabile. Il fatto che la disposizione possa applicarsi nel settore pubblico non cambia nulla quanto alla sua interpretazione: una norma non può essere chiara e precisa in un settore e non esserlo in un altro. D'altro canto, una simile differenziazione creerebbe una patente discriminazione a favore del settore pubblico: ai pubblici dipendenti l'art. 119 conferirebbe diritti, mentre ai dipendenti del settore privato i diritti sarebbero attribuiti solo dalle norme interne d'esecuzione. Gli Stati membri, come datori di lavoro, non sono soggetti a maggiori vincoli dei datori di lavoro privati.

L'Irlanda considera estranei al presente procedimento gli obblighi che potrebbero derivare dalla risoluzione del 30 dicembre 1961 e dall'Atto di adesione. Comunque essa ritiene che la risoluzione dovesse considerarsi ormai priva di efficacia al momento dell'adesione ed ogni eventuale obbligo che avrebbe potuto scaturirne è stato eliminato dalla direttiva 75/117.

La *Commissione*, in risposta alle varie domande poste dalla Corte, ha sostanzialmente osservato quanto segue:

a) Il principio della parità di retribuzione tra i due sessi per chi svolge lo stesso lavoro, per la sua natura ed il suo contenuto, non può venir invocato dinanzi al giudice, quanto meno dai lavoratori del settore privato. Nel settore pubblico, le nozioni di retribuzione e di identità del lavoro non sono difficili da determinare, giacché gli stipendi corrispondono a speciali classificazioni degli impieghi (gradi, classi, scatti) stabilite per lo più dalla legge, indipendentemente dal sesso di chi svolge dette mansioni. Nel settore privato la situazione è diversa.

La nozione di « salario o trattamento normale di base o minimo » di cui all'art. 119 è sufficientemente chiara. I suoi riflessi pongono però molte diffi-

torio da conseguirsi entro un termine tassativamente indicato. L'efficacia di questa disposizione non può essere affievolita dalla circostanza che l'obbligo imposto dal Trattato non è stato osservato in determinati Stati membri e che le istituzioni comuni non hanno adeguatamente reagito contro tale inadempienza. L'ammettere il contrario rischierebbe di fare della violazione del diritto un canone interpretativo, atteggiamento che la Corte non potrebbe assumere senza porsi in contrasto con il compito assegnatole dall'art. 164 del Trattato.

Infine, nel riferirsi agli « Stati membri », l'art. 119 considera questi Stati nell'esercizio di tutti i poteri che possono contribuire all'attuazione del principio della parità di retribuzione. Contrariamente a quanto è stato sostenuto nel corso del procedimento, detta disposizione è ben lungi dall'esaurirsi in un rinvio alla competenza dei poteri legislativi nazionali. Il fatto che l'art. 119 si riferisca agli « Stati membri » non può quindi essere interpretato nel senso di escludere l'intervento dell'autorità giudiziaria, per l'applicazione diretta del Trattato.

---

coltà, connesse da un lato all'autonomia delle parti contraenti ed alla loro libertà di trattativa nel settore salariale, dall'altro alla diversità dei sistemi tradizionali di formazione delle retribuzioni e alla grande diversità nei regimi di classificazione professionale. L'art. 119 lascia pure irrisolta la questione del se i fattori che influiscono sul costo dei singoli posti o sul rendimento della manodopera femminile possano o meno venir presi in considerazione.

La nozione di « tutti gli altri vantaggi pagati... dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo » è tanto più difficile da delimitare in quanto la recente evoluzione della nozione di « retribuzione » è caratterizzata dalla sempre maggiore complessità delle prestazioni di cui fruiscono i dipendenti per effetto della loro prestazione di lavoro e per il fatto che il diritto contemporaneo tiene anche conto degli aspetti sociali ed economici della remunerazione dei lavoratori subordinati nel senso di una « socializzazione » della retribuzione.

La nozione di « identità di lavoro » nel settore privato è ancor più difficile da delimitare e si presta difficilmente a raffronti. Essa fa pure sorgere il problema del se l'applicazione del principio della parità retributiva debba venir limitato alle « funzioni miste » svolte simultaneamente, nella stessa impresa ed alle stesse condizioni, da uomini e donne o se, in una visione più ampia della portata dell'art. 119, sia opportuno che i livelli delle retribuzioni siano fissati in rapporto alla funzione o al posto di lavoro ed indipendenti non solo dal sesso di chi occupa il posto, ma anche (per i lavori remunerati a tempo) dal risultato del lavoro svolto.

Nella raccomandazione del 20 luglio 1960, la Commissione ha precisato che, se è stabilita una retribuzione minima obbligatoria, per legge o per convenzione, essa deve essere identica per maschi e femmine, e che se le retribuzioni sono fissate secondo un qualsiasi criterio di classificazione professionale, le categorie devono essere uguali per entrambi i sessi ed i criteri di classificazione devono applicarsi nello stesso modo ai dipendenti maschi ed alle dipendenti femmine. Tuttavia, anche con questa visione ampia, illustrata dalla risoluzione del 30 dicembre 1961, il principio dell'art. 119 non consente ad una dipendente, che svolge un determinato lavoro in un'impresa di un certo settore,

Neppure può essere accolta l'obiezione tratta dal fatto che l'applicazione, da parte dei giudici nazionali, del principio della parità di retribuzione, avrebbe la conseguenza di modificare quanto le parti hanno convenuto con atti rientranti nell'autonomia privata o professionale, quali i contratti individuali e i contratti collettivi di lavoro. Dato che l'art. 119 è di natura imperativa, il divieto di discriminazione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile riguarda infatti non solo le pubbliche autorità ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato, come pure per i contratti fra singoli.

La prima questione va quindi risolta nel senso che il principio della parità di retribuzione, di cui all'art. 119, può essere fatto valere dinanzi ai

---

avente sede in una certa località di un certo paese, di reclamare la parità di stipendio rispetto ai colleghi maschi che svolgono eventualmente lo stesso lavoro od un lavoro equivalente o di pari valore in un'altra impresa di un altro settore di attività in una regione diversa o in un altro paese. Questo *optimum* di parità salariale (ugual lavoro, ugual retribuzione) non sussiste nemmeno tra i posti occupati dagli uomini.

Una posizione realistica e abbastanza soddisfacente è quella degli artt. 3 e 4 della legge olandese del 20 marzo 1975, che riflettono l'art. 1 della direttiva 75/117 il cui tenore è il seguente:

« Il principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile... implica, per uno stesso lavoro o per un lavoro al quale è attribuito un valore uguale, l'eliminazione di qualsiasi discriminazione basata sul sesso in tutti gli elementi e le condizioni delle retribuzioni.

In particolare, qualora si utilizzi un sistema di classificazione professionale per determinare le retribuzioni, questo deve basarsi su principi comuni per i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile ed essere elaborato in modo da eliminare le discriminazioni basate sul sesso ».

b) Trascorso il termine concesso agli Stati membri per dare pratica applicazione all'art. 119, esso ha acquisito efficacia immediata nei rapporti tra Stati e singoli. Esso contiene tutti gli elementi di diritto sostanziale necessari alla sua applicazione da parte del giudice, per quanto riguarda il rapporto di pubblico impiego, giacché in questo settore non sussistono problemi interpretativi o di raffronto delle nazioni di remunerazione e di identità di lavoro.

Per le imprese pubbliche, semipubbliche o parastatali, il criterio da seguire per stabilire l'applicabilità diretta dell'art. 119 nei rapporti tra Stato e singoli, è quello del grado di partecipazione della pubblica autorità alla gestione di dette imprese e, più particolarmente, alla determinazione della loro politica salariale. Si deve cioè stabilire se gli accordi sulle retribuzioni nell'ambito dell'impresa o del settore economico siano discussi ed applicati liberamente; se tali accordi, pur se liberamente discussi, possano venir applicati solo previa autorizzazione, approvazione o omologazione da parte della pubblica autorità che esercita il sindacato o se i lavoratori delle imprese di cui trattasi siano disciplinati da uno statuto più o meno analogo a quello che disciplina i rapporti di pubblico impiego.

c) La risoluzione della conferenza degli Stati membri del 30 dicembre 1961 non poteva validamente modificare un termine stabilito dal Trattato senza seguire il procedimento contemplato per la revisione del Trattato stesso.

giudici nazionali e che questi devono garantire la tutela dei diritti che detta disposizione attribuisce ai singoli, in particolare nel caso di discriminazioni che traggano direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro, come pure nel caso di retribuzione diversa di lavoratori di sesso femminile e di lavoratori di sesso maschile per lo stesso lavoro, qualora questo venga svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico.

*Sulla seconda questione (attuazione dell'art. 119 e competenze rispettive della Comunità e degli Stati membri).*

Con la seconda questione si chiede se l'art. 119 sia divenuto « applicabile nel diritto interno degli Stati membri in forza di atti adottati da organi della CEE » ovvero si debba « ammettere in materia la competenza esclusiva del legislatore nazionale ». Come detto sopra, è opportuno esaminare insieme a detta questione il problema della data a partire dalla quale l'art. 119 deve ritenersi direttamente efficace.

---

Le circostanze che hanno indotto gli Stati membri ad adottare tale risoluzione, mette in luce il fatto che essa comportava una soluzione di compromesso, che consentiva sia il passaggio alla seconda tappa, sia l'applicazione dell'art. 119 nella sua interpretazione ampia, stabilendo un nuovo calendario per la realizzazione progressiva del principio della parità retributiva.

d) Per quel che riguarda l'attuazione del diritto alla parità di retribuzione da parte delle legislazioni o discipline nazionali, la situazione nei vari Stati membri è la seguente:

— In Germania, l'art. 3 della legge fondamentale afferma che « maschi e femmine hanno pari diritti » e « nessuno può essere svantaggiato o favorito a motivo del suo sesso ». Il principio del divieto di discriminazioni riaffiora nella legge sull'organizzazione delle imprese, entrata in vigore il 19 gennaio 1972 e nella legge 5 agosto 1955 sulla rappresentanza del personale.

— In Italia l'art. 37 della Costituzione stabilisce che « la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore ». Da tale disposizione scaturisce un diritto soggettivo alla parità retributiva, tutelabile da parte del giudice. Disposizioni specifiche esistono per le pubbliche dipendenti, per le operaie delle imprese statali e per alcune categorie professionali.

— Nel Belgio il Regio Decreto n. 40 del 24 ottobre 1967, sostituito dalla legge 16 marzo 1971, all'art. 14 dispone che « conformemente all'art. 119 del Trattato CEE... ogni lavoratrice ha facoltà di adire il giudice competente per far applicare il principio della parità retributiva tra lavoratori e lavoratrici ». Una legge del 5 dicembre 1968 consente al Ministro dell'Impiego e del Lavoro di negare l'efficacia vincolante di una convenzione collettiva discriminatoria.

— In Francia, il preambolo della Costituzione del 1946, confermato da quello della Costituzione del 1958, stabilisce, in termini generali, che « la legge garantisce alla donna, in tutti i campi, la parità di diritti rispetto all'uomo ». In applicazione della legge 13 luglio 1971, gli accordi collettivi che possono venir estesi devono includere clausole che determinano le modalità d'applica-

Di fronte a questo complesso di problemi, si deve anzitutto considerare la cronologia degli atti adottati nell'ambito comunitario per garantire l'attuazione della disposizione da interpretare. A norma dello stesso articolo 119, l'applicazione del principio della parità di retribuzione doveva essere uniformemente garantita, al più tardi entro la fine della prima tappa del periodo transitorio. Dai dati forniti dalla Commissione emerge che la realizzazione di questo principio mostra tuttavia divergenze e disparità temporali rilevanti fra i vari Stati. Mentre in determinati Stati membri il principio era già in gran parte applicato prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato, in forza vuoi di espresse disposizioni costituzionali e legislative, vuoi di prassi sanzionate dai contratti collettivi di lavoro, in altri Stati la sua piena realizzazione è stata a lungo ritardata.

Di fronte a questa situazione, il 30 dicembre 1961, alla vigilia della scadenza stabilita dall'art. 119, gli Stati membri adottavano una risoluzione relativa alla parificazione delle retribuzioni maschili e femminili, avente lo scopo di precisare, sotto determinati profili, il contenuto del principio della parità di retribuzione, pur rinviandone l'attuazione secondo un programma scaglionato nel tempo. A norma di questa risoluzione, qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, avrebbe dovuto essere completamente eliminata entro il 31 dicembre 1964. Dai dati forniti dalla

---

zione del principio « a lavoro uguale, retribuzione uguale ». La legge 22 dicembre 1972 sulla parità retributiva tra i sessi a parità o a equivalenza di lavoro costituisce un valido fondamento giuridico della facoltà di adire il giudice competente, consente di irrogare sanzioni in caso di infrazione e dichiara nulle tutte le disposizioni di un contratto di lavoro, di una convenzione collettiva, di un accordo salariale, di un regolamento o di una tariffa salariale contrari al principio di uguaglianza. Un decreto del Consiglio di Stato, del 27 marzo 1973, determina il procedimento da seguire in caso di contestazioni.

— Nel Lussemburgo, in applicazione dell'art. 4 della legge 12 giugno 1965, ogni accordo collettivo in materia di lavoro deve stabilire le modalità d'applicazione del principio della parità retributiva. La legge 26 giugno 1963, che determina il sistema di stipendi per i pubblici dipendenti, sancisce il principio di non discriminazione nei rapporti di pubblico impiego. La legge 12 marzo 1973, che riforma il sistema di retribuzione sociale minima ha ribadito tale principio, generalizzato dal regolamento granducale del 10 luglio 1974 relativo alla parità retributiva tra i sessi.

— Nei Paesi Bassi non vi erano leggi o regolamenti di portata generale prima dell'approvazione della legge 20 marzo 1975 sulla parità retributiva tra i due sessi. Fino all'entrata in vigore di detta legge, il diritto alla parità retributiva poteva venir conferito solo da una convenzione collettiva o da un contratto singolo di lavoro.

— In Danimarca una legge del 1921 sancisce la parità retributiva tra i due sessi nei rapporti di pubblico impiego. Una legge del 7 giugno 1958 ha soppresso una differenza di trattamento per quel che riguarda l'assegno di capo-famiglia.

Nel settore privato, il livello degli stipendi contrattuali per lavoratori e lavoratrici si è vieppiù unificato negli ultimi dieci anni nell'ambito dei contratti collettivi stipulati nella maggior parte dei settori d'attività. Il principio

Commissione risulta tuttavia che vari vecchi Stati membri non osservavano detta risoluzione e che per questo motivo la Commissione veniva indotta, nell'espletamento dei compiti affidatili dall'art. 155 del Trattato, a riunire i rappresentanti dei governi e i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori allo scopo di esaminare la situazione e di concordare i provvedimenti atti a favorire la marcia verso il pieno conseguimento dello scopo fissato dall'art. 119.

Questi lavori davano luogo alla stesura successiva di relazioni sulla situazione negli Stati membri originari, la più recente delle quali porta la data del 18 luglio 1973 e riassume i dati nel loro complesso. In esito a questa relazione la Commissione rendeva nota l'intenzione di iniziare, in forza dell'art. 169 del Trattato, dei procedimenti per infrazione contro gli Stati membri che a detta data non avevano ancora adempiuto gli obblighi imposti dall'art. 119, senza che tuttavia questo avvertimento avesse delle conseguenze. In seguito ad analoghi contatti con le competenti autorità dei nuovi Stati membri, nella relazione 17 luglio 1974 la Commissione dichiarava che, dal 1° gennaio 1973, l'art. 119 era pienamente efficace per quanto riguarda questi Stati e che questi si trovavano quindi, a partire da tale data, nella stessa situazione degli Stati membri originari.

della parità retributiva con efficacia immediata è stato ammesso e posto in atto sia nel settore privato che in quello pubblico, dopo la stipulazione dell'accordo nazionale dell'aprile 1973.

— In Irlanda, specie nel settore del pubblico impiego e dell'insegnamento, il personale femminile è meno retribuito, sia in considerazione del matrimonio che del sesso.

Nel settore privato le discriminazioni salariali sono molto praticate nei contratti collettivi di tutti i settori.

Il 25 giugno 1974 il Parlamento ha adottato l'«Anti-discrimination (Pay) Act 1974», che è entrato in vigore il 31 dicembre 1975, il cui art. 2 stabilisce che, se una lavoratrice svolge, presso lo stesso datore di lavoro, un lavoro simile a quello svolto da un uomo, nella stessa sede di lavoro, ha diritto ad una retribuzione pari a quella del collega maschio.

— Nel Regno Unito la maggior parte dei contratti collettivi del settore pubblico hanno abolito le discriminazioni salariali.

Nel settore privato, la legge del 1970 sulla parità retributiva (equal pay Act 1970) ha disposto la soppressione di ogni discriminazione nei contratti collettivi entro la fine del 1975. Essa stabilisce la parità retributiva per le donne che svolgono lavori uguali o all'incirca equivalenti a quelli svolti dagli uomini oppure che — pur essendo diversi — risultino «di pari valore» secondo il parametro adottato nel sistema di valutazione delle mansioni (job evaluation). La legge vieta altresì ogni discriminazione nei contratti collettivi, e nelle decisioni con cui i datori di lavoro mutualmente stabiliscono i livelli remunerativi o i criteri per la determinazione degli stipendi. Dal 1° gennaio 1976 le lavoratrici possono rivendicare i loro diritti in materia retributiva dinanzi al giudice, ma non possono richiedere arretrati di stipendio.

e) Dal tenore dell'art. 119 risulta che gli obblighi che da esso scaturiscono incombono agli Stati membri e spetta al legislatore nazionale adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni di detto articolo.

Il Consiglio dal canto suo, onde affrettare l'integrale attuazione dell'art. 119, il 10 febbraio 1975 adottava la direttiva n. 75/117 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità di retribuzione fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (G.U. L n. 45, pag. 19).

Questa direttiva precisa sotto determinati aspetti la portata dell'articolo 119 e contiene inoltre varie disposizioni miranti essenzialmente a rafforzare la tutela giurisdizionale dei lavoratori che fossero lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di retribuzione stabilita dall'art. 119. L'art. 8 di detta direttiva concedeva agli Stati membri il termine di un anno per emanare le leggi, i regolamenti e i provvedimenti amministrativi del caso.

Dal preciso tenore dell'art. 119 emerge che l'applicazione del principio della parità di retribuzione fra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile doveva essere garantita in modo pieno e definitivo alla fine della prima tappa del periodo transitorio, cioè il 1° gennaio 1962. La risoluzione degli Stati membri in data 31 dicembre 1961, salvi restando gli

---

Ciò però non significa che la Commissione sia dispensata dall'applicare l'art. 169 se uno Stato membro non rispetta gli obblighi impostigli dall'art. 119.

Il fatto che l'attuazione dell'art. 119 sia di competenza degli Stati membri, non rende per nulla superfluo il ravvicinamento delle legislazioni, delle disposizioni regolamentari ed amministrative onde garantire, nell'ambito della Comunità allargata, un'applicazione armonica del principio della parità retributiva. Il Consiglio è quindi competente ad adottare, in forza dell'art. 100 del Trattato, una direttiva per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, qualora le divergenze tra dette legislazioni rallentino l'instaurazione o il funzionamento del mercato comune. Su questo è stata adottata la direttiva 75/117.

Il provvedimento non intende solo garantire la parità retributiva per uno stesso lavoro, ma anche il rispetto delle disposizioni della convenzione n. 100 dell'organizzazione internazionale del lavoro; la nozione di « lavoro di pari valore », secondo la Commissione, ha portata più ampia del tenore dell'art. 119. La direttiva riguarda d'altro canto il problema delle classificazioni professionali, precisando che il sistema va fondato su criteri comuni per lavoratori e lavoratrici. Infine, la direttiva impone agli Stati membri degli obblighi di informazione e di tutela dei lavoratori che non sono espressamente citati dall'art. 119. Era quindi giusto concedere agli Stati membri il termine di un anno per fare quanto era necessario onde adeguarsi alla direttiva.

La *Defrenne* commenta le risposte fornite alla Corte dalla Commissione e dai Governi del Regno Unito e dell'Irlanda.

a) La nozione di remunerazione riaffiora anche nell'art. 48 del Trattato CEE; non si capisce perché questa nozione, precisata e delimitata nell'art. 119, possa far sorgere problemi di definizione allorché si tratta delle lavoratrici, mentre è chiara per quel che riguarda i lavoratori migranti.

Nella fattispecie l'identità di lavoro non crea problemi: è pacifico che non vi è differenza di mansioni tra *hostess* e *steward-di bordo*.

b) Il rigore giuridico dell'*iter* logico della Commissione appare dubbio: la distinzione che essa opera tra settore pubblico e privato si risolve, in diritto, in una confusione tra il fatto e la sua prova.



effetti che essa ha potuto avere per quanto riguarda il favorire e l'accelerare la piena attuazione dell'art. 119, non poteva modificare il termine stabilito dal Trattato. Il Trattato non può infatti essere modificato — salve restando le disposizioni specifiche — se non mediante una revisione da effettuarsi ai sensi dell'art. 236.

Se ciò non bastasse, da quanto precede discende che, in mancanza di disposizioni transitorie, il principio di cui all'art. 119 è pienamente efficace per i nuovi Stati membri a partire dall'entrata in vigore del Trattato di adesione, cioè dal 1° gennaio 1973. Questa situazione giuridica non poteva essere modificata dalla direttiva n. 75/117 la quale, adottata in forza dell'art. 100 relativo all'armonizzazione delle legislazioni, si propone di favorire, mediante un complesso di provvedimenti da adottarsi nell'ambito nazionale, la corretta applicazione dell'art. 119, specialmente onde eliminare le discriminazioni indirette, ma non può diminuire l'efficacia di detto articolo né modificarne l'effetto nel tempo.

Benché l'art. 119 si rivolga espressamente agli Stati membri imponendo loro l'obbligo di garantire, entro un determinato termine, e di tenere in seguito ferma l'applicazione del principio della parità di retri-

---

Per di più tale distinzione crea una nuova discriminazione, in quanto le pubbliche dipendenti fruiscono dell'efficacia immediata dell'art. 119, mentre quelle del settore privato non hanno tale garanzia finché gli Stati non abbiano introdotto nell'ordinamento interno il principio della parità remunerativa.

c) È opportuno trarre conseguenze giuridiche dal fatto che la risoluzione della conferenza degli Stati membri del 30 dicembre 1961 non ha potuto validamente modificare il Trattato. Essa non ha solo inteso modificare le tappe di cui all'art. 8 del Trattato, ma, se fosse considerata valida, implicherebbe la soppressione dei sistemi di controllo e di sanzione previsti dal Trattato.

d) Quanto ai provvedimenti di attuazione adottati dagli Stati membri per mettere in atto l'art. 119, non si possono definire tali le norme della Costituzione, le leggi e i regolamenti già in vigore anteriormente al Trattato. Nel Belgio possono considerarsi, in linea generale, norme di attuazione dell'art. 119 solo l'art. 14 del D.R. n. 40 del 24 ottobre 1967 e la convenzione collettiva elaborata nell'ambito del Consiglio nazionale del lavoro.

e) Quanto alle iniziative della Commissione, restano da spiegare la sua timidezza e il suo ritardo nell'avvalersi dei poteri che le conferiscono gli artt. 155 e 169.

f) Nel valutare l'onere relativo all'applicazione del principio della parità retributiva in Irlanda e nel Regno Unito, si deve tener conto anche della necessità di salvaguardare l'equilibrio rispetto alla Danimarca, che in materia di parità retributiva è molto progredita e opera in questo senso da vari anni.

I dati relativi al costo di un riconoscimento con effetto retroattivo dell'efficacia immediata dell'art. 119 si prestano a riserve: essi nascondono d'altronde il problema reale. In Danimarca si è visto che non è la migliore remunerazione delle lavoratrici quella che mette in pericolo l'economia di uno Stato.

g) La Corte di Giustizia può reperire nella propria giurisprudenza lo spunto per fornire una soluzione semplice e chiara, che ristabilisca la certezza del diritto per l'amministrato europeo.

buzione, questo obbligo assunto dagli Stati non esclude la competenza in materia della Comunità. Al contrario, la competenza della Comunità si desume dal fatto che l'art. 119 fa parte degli scopi del Trattato nell'ambito della « politica sociale », oggetto del titolo III il quale a sua volta è collocato nella terza parte, dedicata alla « politica della Comunità ». In mancanza di qualsiasi espresso richiamo, nell'art. 119, ai compiti eventualmente spettanti alla Comunità per la realizzazione della politica sociale, conviene rifarsi al sistema generale del Trattato ed agli strumenti che esso ha creato, agli artt. 100, 155 e, se del caso, 235. Nessuna norma d'attuazione, sia essa adottata dalle istituzioni della Comunità o dalle autorità nazionali, può tuttavia menomare l'efficacia diretta dell'art. 119, indicata nella soluzione della prima questione.

La seconda questione va quindi risolta nel senso che l'applicazione dell'art. 119 doveva essere pienamente garantita dai vecchi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1962, inizio della seconda tappa del periodo transitorio, e dai nuovi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore del Trattato d'adesione. Il primo di questi termini non è stato modificato dalla risoluzione degli Stati membri in data 30 dicem-

#### IV. *Procedimento orale.*

La Defrenne, appellante nella causa principale, con l'avv. Marie-Thérèse Cuveliez, del foro di Bruxelles; la società SABENA, appellata, con l'avv. Philippe de Keyser, del foro di Bruxelles; il Governo del Regno Unito, rappresentato dall'avv. Denys Scott; il Governo Irlandese, rappresentato dal sig. Liam J. Lysaght, Chief State Solicitor; e la Commissione, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, sig.na Marie-Josée Jonczy, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 3 dicembre 1975.

La Società SABENA ha sostenuto che l'art. 119 costituisce chiaramente un obbligo assunto da ciascuno Stato membro, ma non conferisce diritti, né impone obblighi, direttamente ai singoli, datori di lavoro e lavoratori, cittadini degli Stati membri. Questo assunto è dettato sia dal tenore dell'art. 119 che dal fatto che l'art. 119, da un lato, consente agli Stati membri di adeguare il loro ordinamento entro un certo termine, poi prorogato al 31 dicembre 1964, d'altro lato impone loro di mantenere « in seguito » il principio della parità retributiva. Quest'obbligo non avrebbe senso se l'art. 119 conferisse automaticamente un diritto ai lavoratori che, indipendentemente dalla legislazione interna, potrebbero adire il giudice nazionale per far rispettare il principio della parità di retribuzione. Lo Stato belga, per ottemperare ai dettami dell'art. 119, doveva emanare una norma che sancisse il rispetto della parità retributiva; questa è stata una delle finalità perseguite dal D.R. n. 40 del 24 ottobre 1967.

Circa il proprio stato giuridico, essa osserva di essere una società anonima di diritto privato, disciplinata dalla legge belga sulle società commerciali. Essa gestisce in concessione un servizio pubblico ed il suo capitale sociale è in gran parte detenuto dallo Stato belga. Ciò non toglie che essa sia una società privata ed i rapporti con i suoi dipendenti siano disciplinati non già da uno statuto ad indole regolamentare, emanato unilateralmente, bensì da contratti di diritto privato. — (*Omissis*).

bre 1961. La direttiva del Consiglio n. 75/117 non osta all'efficacia diretta dell'art. 119, come indicata nella soluzione della prima questione, e il termine stabilito da detta direttiva non influisce affatto sui termini fissati dall'art. 119 del Trattato CEE e, rispettivamente, dal Trattato d'adesione. Nemmeno nei campi in cui l'art. 119 non ha efficacia diretta, detta disposizione può essere interpretata nel senso che essa riservi al legislatore nazionale la competenza esclusiva per l'attuazione del principio della parità di retribuzione, dato che tale attuazione può risultare, in quanto occorra, dalla concomitanza di norme comunitarie e nazionali.

*Sull'efficacia nel tempo della presente sentenza.*

I governi irlandese e del Regno Unito hanno posto in rilievo le conseguenze di carattere economico che potrebbero derivare dall'affermazione, da parte della Corte, dell'efficacia diretta dell'art. 119, per il fatto che una siffatta pronuncia potrebbe dare origine, in numerosi settori economici, a rivendicazioni con effetto retroattivo alla data a partire dalla quale tale efficacia sarebbe insorta. Tenuto conto del numero rilevante delle persone interessate, siffatte rivendicazioni, che le aziende non potevano prevedere, potrebbero avere gravi conseguenze per la situazione finanziaria di queste, al punto di portarne alcune al fallimento.

Benché le conseguenze pratiche di ogni pronuncia giurisdizionale vadano accuratamente soppesate, non si può tuttavia spingersi fino a distorcere l'obiettività del diritto od a comprometterne la futura applicazione, per tener conto delle ripercussioni che un provvedimento giurisdizionale può avere per il passato. Cionondimeno, di fronte al comportamento di vari Stati membri ed agli atteggiamenti assunti dalla Commissione e portati ripetutamente a conoscenza degli ambienti interessati, è opportuno tener conto, in via eccezionale, del fatto che gli interessati sono stati indotti, per un lungo periodo, a tener ferme pratiche in contrasto con l'art. 119, benché non ancora vietate dal rispettivo diritto nazionale. Il fatto che la Commissione non abbia promosso, nei confronti di determinati Stati membri, dei ricorsi per infrazione ai sensi dell'art. 169, nonostante gli avvertimenti da essa dati, è stato atto a corroborare un'opinione erronea circa l'efficacia dell'art. 119. Stando così le cose, si deve ammettere che, nell'ignoranza del livello complessivo al quale le retribuzioni sarebbero state fissate, considerazioni imprescindibili di certezza del diritto riguardanti il complesso degli interessi in gioco, tanto pubblici quanto privati, ostano in modo assoluto a che vengano rimesse in discussione le retribuzioni relative al passato. Di conseguenza, l'efficacia diretta dell'art. 119 non può essere fatta valere a sostegno di rivendicazioni relative a periodi di retribuzione anteriori alla data della presente sentenza, eccezione fatta per i lavoratori che abbiano già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 aprile 1976, n. 1445 - Pres. Stella Richter - Rel. Bile - P. M. Berri (conf.) - Soc. I.C.I.C. (avv. Catalano) c. Ministero del commercio con l'estero (avv. Stato Braguglia).

**Comunità europee - Norme comunitarie - Interpretazione - Obbligo del giudice nazionale di ultima istanza - Portata e limiti.**

(Trattato CEE, art. 177, terzo comma).

**Comunità europee - Agricoltura - Organizzazioni comuni dei mercati - Cereali - Regime delle cauzioni all'importazione - Perdita della cauzione - Criterio di determinazione della somma da incamerare.**

(Regolamenti del Consiglio 13 luglio 1967, n. 120, e 21 agosto 1967, n. 473; regolamento della Commissione 7 aprile 1970, n. 638).

*L'obbligo previsto dall'art. 177, terzo comma, del trattato CEE per le giurisdizioni nazionali di ultima istanza può considerarsi senza contenuto quando la questione di interpretazione sia identica ad altra, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia stata già decisa in via pregiudiziale, in virtù dell'autorità dell'interpretazione in tal modo già fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, e salvo comunque il potere del giudice nazionale, ove lo ritenga opportuno, di deferire nuovamente la questione alla Corte di giustizia, per ottenere una diversa decisione (1).*

*L'entità della somma da incamerare ai danni di un importatore italiano, nella ipotesi di mancata importazione di cereali nella CEE entro il periodo di validità del titolo all'uopo rilasciata (anzitutto all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 7 aprile 1970, n. 638) ai sensi dell'art. 12 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, è determinata dall'art. 8, paragrafo 3, lett. b, del regolamento del Consiglio 21 agosto 1967, n. 473, nel quale l'espressione «prelievo fissato in anticipo» va riferita al prelievo relativo al mese indicato per l'importazione dal richiedente (2).*

---

(1-2) La decisione si riferisce alla controversia che ha dato origine alla questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 30 ottobre 1975, n. 232 (in questa *Rassegna*, 1975, I, 812); ed è aderente all'interpretazione della norma fornita dalla Corte di giustizia con la sentenza 10 marzo 1971, resa nella causa 58/70, COMPAGNIE CONTINENTALE, *Racc.* 163, e *Foro It.*, 197, IV, 137).

Come risulta dalla motivazione della sentenza, la questione in discussione tra le parti in causa è stata poi diversamente risolta, in sede legislativa, ma con norma ritenuta non interpretativa, con il regolamento della Commissione 7 aprile 1970, n. 638, con il quale è stato fatto riferimento (secondo il criterio già affermato dai giudici di merito con riferimento all'art. 3, lett. b, del d.m. 28 maggio 1968) al «prelievo fissato in anticipo applicabile nell'ultimo mese di validità del titolo di importazione».

(*Omissis*). — 1. — Con il primo motivo — deducendo omessa pronuncia su punto decisivo della controversia, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 4 dell'allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, e dell'art. 134 Cost. — la ricorrente lamenta che la sentenza impugnata non abbia esaminato il motivo di appello secondo cui il Tribunale aveva errato nel dichiarare non disapplicabile il d.m. 28 maggio 1968, ritenendolo quindi implicitamente infondato, malgrado l'evidente illegittimità del provvedimento per contrasto con i regolamenti comunitari n. 120 e n. 473 del 1967.

Con il secondo motivo — deducendo violazione e falsa applicazione degli artt. 177 e 189 del trattato istitutivo della C.E.E. — la ricorrente critica poi la sentenza impugnata per non aver rimesso alla Corte di giustizia delle Comunità europee l'interpretazione delle citate norme comunitarie.

Con il terzo motivo — deducendo sotto altro aspetto violazione delle stesse norme prima citate — la ricorrente afferma che la Corte di Appello ha interpretato il regolamento comunitario n. 473 del 1967 in senso difforme rispetto alla decisione resa dalla Corte di giustizia nella causa n. 58/70.

Infine con il quarto motivo la ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione del regolamento comunitario n. 638 del 1970, cui la Corte di Appello ha erroneamente riconosciuto natura interpretativa e non innovativa, senza rimettere la relativa questione alla Corte di giustizia.

2. — I quattro motivi di ricorso propongono tutti, sotto diverse angolazioni, una sola questione di fondo, circa l'errore in cui i giudici del merito sarebbero incorsi identificando le norme da applicare ai fini della decisione nel d.l. 20 febbraio 1968, n. 59, e nel d.m. 28 maggio 1968, anziché nei regolamenti comunitari n. 120 e n. 473 del 1967.

Siffatta censura è fondata.

A seguito dell'ordinanza pronunciata dalle Sezioni Unite nel corso del presente giudizio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 232 del 1975, ha ribadito i principi già affermati nella precedente decisione n. 183 del 1973, in ordine: a) alla possibilità di fondare l'attribuzione di potestà normativa agli organi delle Comunità europee e la corrispondente limitazione di quella propria dello Stato italiano, sul precetto di cui all'art. 11 Cost.; b) ai rapporti fra il diritto delle Comunità e il diritto interno dei singoli Stati membri, configurati come sistemi giuridici autonomi e distinti ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dai trattati istitutivi; c) alla piena efficacia obbligatoria ed alla diretta applicazione delle norme comunitarie negli Stati membri, senza alcuna necessità di leggi di ricezione e adattamento; d) all'idoneità dei regolamenti comunitari aventi completezza di contenuto dispositivo a porsi come fonte immediata di diritti e di obblighi per gli Stati e per i loro cittadini, senza

bisogno di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo e esecutivo, salva beninteso la necessità di emanare norme esecutive di organizzazione richieste dai regolamenti o comunque indispensabili o di provvedere alla copertura finanziaria.

Sulla base di queste premesse — e condividendo l'impostazione data al problema dell'ordinanza di rimessione — la Corte costituzionale ha poi affermato che, per quanto concerne in particolare le norme interne successive, il giudice italiano non solo non ha il potere di dichiararne la nullità (in quanto il trasferimento della potestà legislativa agli organi comunitari fa sorgere il diverso problema della legittimità costituzionale degli atti normativi interni), ma neppure può disapplicare la legge statale a seguito di una scelta tra fonte comunitaria e fonte interna (in quanto nel vigente ordinamento esula dalle attribuzioni giurisdizionali l'accertamento di una incompetenza assoluta del legislatore statale); e pertanto il giudice, di fronte ad una legge o ad un atto avente forza di legge riproduttivi di regolamenti comunitari direttamente applicabili, è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.

Nel merito la Corte ha riconosciuto fondato il rilievo formulato dalle Sezioni Unite, secondo cui le disposizioni dei regolamenti comunitari n. 120 e n. 477 del 1967, concernenti (l'imposizione della cauzione per l'importazione dei cereali e) la determinazione della misura del suo incameramento nell'ipotesi di mancata tempestiva importazione, hanno evidente completezza di contenuto dispositivo, onde la riproduzione del primo regolamento nel d.l. 20 febbraio 1968, n. 59 e del secondo nel d.m. 28 maggio 1968 è dovuta soltanto al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, in contrasto con i principi sanciti dal trattato istitutivo della C.E.E., nell'ambito della previsione dell'art. 11 Cost.

E conseguentemente la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 13 del decreto legge n. 59 del 1968, nonché del terzo comma dello stesso articolo, limitatamente alla parte in cui ha reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione dei regolamenti comunitari n. 120 e n. 473 del 1967; ed ha esplicitamente precisato che spetta all'autorità giudiziaria accertare quali norme regolamentari interne abbiano contenuto riproduttivo e debbano quindi essere disapplicate ai sensi dell'art. 5 dell'allegato E alla legge 20 marzo 1965, n. 2248, in quanto illegittimamente autorizzate e quali invece continuino ad avere piena validità ed efficacia, in quanto effettivamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti della C.E.E.

3. — L'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del decreto legge n. 59 del 1968 — per la parte in cui ha demandato al Ministro per il commercio con l'estero la determinazione dell'entità della cauzione da incamerare per il caso di mancata importazione, malgrado essa fosse puntualmente contenuta nell'art. 8, paragrafo 3, punto *b*), del regolamento

comunitario n. 473/67 — incide certamente sul decreto 28 maggio 1968 (con cui il ministro ha provveduto in concreto a quella determinazione), implicando la caducazione della norma primaria attributiva alla pubblica amministrazione del potere di emanare in materia provvedimenti amministrativi generali di natura regolamentare. Per effetto della sentenza quindi è cessata (*ex art. 136 Cost.*) l'efficacia del titolo normativo sul quale il decreto ministeriale era fondato e nel vigore del quale esso era stato emesso.

D'altro canto dall'ipotesi in esame esula assolutamente la problematica relativa ai limiti che l'incidenza della decisione di incostituzionalità sull'atto amministrativo emanato in virtù della norma illegittima incontra nell'eventuale esaurimento, in epoca anteriore alla pubblicazione della pronuncia della Corte costituzionale, degli effetti dell'atto medesimo.

Pertanto nella specie dopo l'intervento della Corte residuano — da un lato — una posizione di diritto soggettivo dell'importatore, disciplinata direttamente dal regolamento comunitario, avente come contenuto la pretesa di subire l'incameramento soltanto nei precisi limiti da questo fissati e — dall'altro — un comportamento dell'amministrazione che deve ormai ritenersi qualificato dalla carenza di potere.

In una situazione del genere, è evidente che — ai fini dell'identificazione delle norme alla stregua delle quali la controversia deve essere decisa — occorre negare ogni rilevanza al decreto ministeriale in questione e fare esclusivo riferimento alle disposizioni contenute nei citati regolamenti comunitari.

4. — Il problema interpretativo dibattuto nel presente giudizio si risolve nel dilemma se l'art. 8, paragrafo 3, lettera *b*), del regolamento della Commissione della C.E.E. n. 473 del 21 agosto 1967 — nel porre, fra gli elementi da considerare nel complesso calcolo per la determinazione della misura della cauzione che deve essere incamerata, nell'ipotesi di mancata importazione entro il termine previsto dal titolo, anche il « prelievo fissato in anticipo » — abbia inteso riferirsi al prelievo indicato per il mese designato dall'importatore come quello nel quale l'importazione sarebbe avvenuta, ovvero quelle indicate per l'ultimo mese di validità del titolo, che è più alto rispetto al primo, essendo maggiorato dei cd. « scatti di soglia », aumenti automatici mensili collegati al progressivo allontanamento dell'operazione dall'epoca della campagna di raccolta dei cereali. Ove dovesse accogliersi la prima alternativa, si porrebbe un ulteriore problema, circa la portata del regolamento della Commissione della C.E.E. n. 638 del 7 aprile 1970 — perciò successivo ai fatti di causa — che ha modificato la lettera *b*) del paragrafo 3 dell'art. 8 del regolamento n. 473/67, parlando esplicitamente di « prelievo fissato in anticipo applicabile nell'ultimo mese di validità del titolo di importazione »: l'eventuale riconoscimento della

natura meramente interpretativa di questo regolamento avrebbe evidentemente un'incidenza determinante ai fini della decisione.

Trattandosi di « questioni » relative all'« interpretazione di atti compiuti da istituzioni della Comunità », la Corte di cassazione deve fare applicazione dell'art. 177 del trattato istitutivo della C.E.E., reso esecutivo in Italia con l. 14 ottobre 1957, n. 1203, che in casi del genere prevede, al terzo comma, l'obbligo delle « giurisdizioni nazionali avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno » di rivolgersi alla Corte di giustizia delle Comunità europee per ottenere da essa, in via pregiudiziale, una pronuncia di carattere interpretativo degli atti medesimi.

Ma da tempo la Corte di giustizia ha affermato che l'obbligo previsto dall'art. 177 del trattato per le giurisdizioni nazionali di ultima istanza può essere considerato « senza contenuto » quando la questione sia identica ad altra, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia stata già decisa in via pregiudiziale, in virtù dell'autorità dell'interpretazione in tal modo già fornita dalla Corte — cui dal trattato è commesso il compito di garantire l'unità dell'interpretazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri, mentre l'applicazione alla fattispecie delle norme interpretate rimane riservata al giudice nazionale — salvo comunque il potere di quest'ultimo, ove lo ritenga opportuno, di deferire nuovamente la questione alla Corte, per ottenere una diversa decisione (cfr. sentenza 27 marzo 1963, in cause n. 28, 29 30/62).

Secondo la lettura propostane dalla Corte di giustizia quindi, l'art. 177 del trattato conferisce all'organo giurisdizionale nazionale le cui pronunzie non siano ulteriormente impugnabili il potere di procedere ad un'autonoma deliberazione sul punto se l'esistenza di una precedente decisione in termini della Corte consenta di escludere che il dubbio interpretativo raggiunga la soglia di opinabilità necessaria per assurgere al rango di « questione ».

Relativamente alle importazioni di cereali, in epoca non lontana la Corte di giustizia ha avuto occasione di affermare esplicitamente che nell'art. 8, paragrafo 3, lett. b), del regolamento n. 473/67, nella versione in vigore fino all'adozione del regolamento n. 638/70, l'espressione « prelievo fissato in anticipo » deve intendersi riferita al prelievo del mese previsto per l'importazione indicato nel titolo e non a quello dell'ultimo mese di validità del titolo stesso (sentenza del 10 marzo 1971, in causa n. 58/70).

Una tale decisione elimina ogni possibile dubbio, anche perché la stringente motivazione che la sorregge confuta efficacemente l'unico argomento che la Corte di appello di Roma — pur risolvendo il problema esclusivamente sulla base della normativa statale — aveva, *ad abundantiam*, ritenuto di poter trarre, senza peraltro nominarlo, dall'art. 9 del regolamento comunitario n. 140 del 1967, che si riferisce ad un'ipotesi (prelievo dovuto per un'importazione effettuata non nel mese indicato) affatto distinta da quella in esame (incameramento della cauzione per un'impor-



tazione non avvenuta, interamente o parzialmente, entro il termine). Né si pone il quesito della natura interpretativa o innovativa del regolamento n. 638/70, in quanto, come si è detto, la Corte di giustizia ha espressamente avvertito che oggetto della sua decisione è la disciplina applicabile nel periodo anteriore all'entrata in vigore del regolamento stesso, onde la situazione di fatto e di diritto da essa allora considerata è assolutamente identica a quella che ha dato luogo alla presente controversia.

Pertanto le Sezioni Unite — escluso che nella specie si ponga, in senso tecnico, una « questione » di interpretazione di un atto di autorità comunitario — si ritengono esonerate dall'obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177, comma 3, del trattato istitutivo della C.E.E. (cfr. la sentenza n. 1773 del 1972).

5. — In conclusione, la Corte di Appello di Roma ha erroneamente deciso la controversia alla stregua di norme statali riproduttive di disposizioni comunitarie, senza avvertire che il decreto legge n. 59 del 1968 si poneva in contrasto con la Costituzione e che tale contrasto si riverberava conseguenzialmente sul d.m. 28 maggio 1968. La sentenza impugnata quindi, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata con rinvio ad altra sezione della stessa Corte, la quale si uniformerà al seguente principio di diritto: l'entità delle somme da incamerare ai danni di un importatore italiano, nella ipotesi di mancata importazione di cereali nella C.E.E. entro il periodo di validità del titolo all'uopo rilasciato (anteriormente all'entrata in vigore dal regolamento C.E.E. n. 638/70), ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 180/67, è determinata dall'art. 8, paragrafo 3, lett. *b*), del regolamento n. 473/67, nel quale l'espressione « prelievo fissato in anticipo » va riferita al prelievo relativo al mese indicato per l'importazione del richiedente ». — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

## GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 dicembre 1975, n. 4162 - Pres. Caporaso - Rel. Persico - P.M. Trotta (concl. conf.) - Ministeri di Grazia e Giustizia e Finanze (avv. Stato Conti) c. Rositani Gabriele ed altri (avv. del Castillo).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Cancelliere: diritto alle percentuali sui proventi costituiti dai crediti recuperati all'erario - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.**

(r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 29, 30; l. 9 aprile 1948, n. 6; l. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 7; l. 15 novembre 1973, n. 734).

*Appartiene alla materia del pubblico impiego con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, la controversia con la quale un cancelliere chiede l'accertamento del diritto a percepire le percentuali sui proventi costituiti dai crediti recuperati all'erario, assumendo che esse non sono assorbite dall'assegno perequativo istituito in sostituzione di ogni altro compenso dalla legge n. 734 del 1973 (1).*

(*Omissis*). — Nel merito l'istanza è fondata e deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo sulla causa.

Anzitutto (contro la tesi del resistente ed in conformità della recentissima sentenza n. 3311/75 di queste Sezioni Unite) va ribadito che la legge n. 533/73, con la disposizione di cui all'art. 409 n. 5, non ha operato modificazioni innovative in materia di giurisdizione, bensì in materia di competenza dei giudici ordinaria entro l'ambito della loro preesistente giurisdizione: trattasi di riproduzione testuale delle locuzioni già adoperate nell'art. 429 n. 4 c.p.c. e la sostituzione dell'espressione « semprecché » all'altra « che » manifesta univocamente la volontà di non innovare nel detto campo. Può, inoltre, aggiungersi che tale volontà è in consonanza con l'intenzione del legislatore, quale si evince dalla reiezione degli emendamenti intesi ad attrarre nella giurisdizione del giudice

---

(1) Si pubblica integralmente l'interessante decisione che risolve una questione con particolari caratteristiche di novità.

Anche in questo caso è stato correttamente applicato il consolidato principio secondo cui la giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego si estende a tutte le controversie derivanti dal rapporto di lavoro con l'ente pubblico ogni volta che la pretesa dedotta in giudizio abbia per titolo il rapporto di pubblico impiego nel senso che questo, considerato nella sua costituzione o nel suo svolgimento, funzioni da momento genetico ed immediato della pretesa.

ordinario le controversie di lavoro e di impiego degli Enti pubblici anche non economici e dalle dichiarazioni di rammarico per la mancata estensione (Atti VI legislatura: Camera sedute 18-10 e 25 ottobre 1972, pag. 7/8; 21:40 e 46; Senato: sedute 28 luglio 1973 pag. 8670 e 8689; 30 luglio 1973 pag. 8707; 1 agosto 1973 pag. 8824 e 8829).

La questione da risolvere consiste, quindi, nello stabilire se la materia controversa rientri in quella di cui agli artt. 29 e 30 l. 26 giugno 1924 n. 1054, se vi sia, cioè, un collegamento causale fra la pretesa dedotta ed il rapporto di pubblico impiego o, viceversa, una relazione meramente formale che nulla tolga alla sostanziale autonomia dell'interesse oggetto di tutela; con l'avvertenza che, al detto fine, la nozione di « rapporto di impiego » è da intendersi (come è stata sempre intesa) in senso lato (per la confluenza di posizioni di diritto e di interesse nell'orbita della giurisdizione esclusiva) e che essa è sicuramente coinvolta quando la controversia concerne la stessa estensione del rapporto e dei diritti, anche patrimoniali, dal medesimo derivanti, che si assumono disconosciuti con atto o comportamento omisivo della pubblica amministrazione (sent. 2124/74; 6/73; 2297/72).

Il resistente, onde affermare l'esistenza di un nesso meramente occasionale e non causale, fa leva da un lato su un'asserita estraneità al servizio di istituto delle mansioni oggetto della pretesa (estraneità che dovrebbe emergere dall'essere l'Erario il titolare delle somme recuperate, dal provvedere esso solitamente a mezzo di propri organi-Uffici del registro od incaricati Esattori —, dal potere di concedere il servizio in appalto — l. 29 giugno 1882, n. 825 —, dall'uso di registri e moduli predisposti, intestati e vidimati dal Ministero delle Finanze, nonché dai controlli a mezzo degli ispettori demaniali), dall'altro su un'asserita natura del compenso (ad aggio — art. 232 e.d. 23 dicembre 1865, n. 2701 — sul prelievo del corrispettivo per servizio di riscossione dovuto al Ministero di Grazia e Giustizia quale sgravio delle corrispondenti spese di ufficio, così come previsto anche da circolari — es. n. 40 del 9 ottobre 1974 del Ministero Finanze; n. 3972 del 27 luglio 1974 della Procura Generale Palermo — successivo alla legge n. 734/73, *de qua* e sui criteri di ripartizione dei proventi (per quote capitarie uguali nell'ambito di ciascuna Corte di appello e disuguali tra le varie Corti): e ne desume che, trattandosi di incarico suscettibile di cessare in qualsiasi momento, esso è coevo ma non inerente al rapporto di impiego (del tipo di quelli assumibili presso seggi elettorali o commissioni tributarie, epperò da devolvere nelle controversie, alla giurisdizione ordinaria).

Queste Sezioni Unite ritengono che la questione vada risolta (in conformità dell'ormai remota pronuncia n. 1896 del 1933), nel senso della dipendenza non occasionale della domanda dal rapporto di impiego, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo; non valendo a far mutare avviso né gli argomenti sviluppati dal resistente, né l'asserita evoluzione giurisdizionale nei sensi dal medesimo caldeggiati.

In ordine a quest'ultima sarà sufficiente rilevare che l'unica pronunzia richiamata (sent. n. 1422/66) non tanto non è pertinente (attesa la diversità di ratio decidendi: insussistenza di qualsivoglia rapporto di impiego tra Vigile urbano — attributario, perché agente di P.S. di nomina prefettizia, di proventi sulle contravvenzioni punibili con pena pecuniaria — e Stato), quanto espressamente ribadisce che le controversie tra Cancellerie e Segreterie giudiziarie e Stato in tema di proventi c.d. di cancelleria pongono in discussione proprio le norme che regolano, sotto l'aspetto patrimoniale, il rapporto d'impiego; mentre dalle altre rinvenibili, una (sent. n. 785/42) coordina l'affermata giurisdizione ordinaria al venir meno della condizione per l'attivabilità di quella speciale esclusiva (e cioè alla mancanza di questioni tanto sulla inerenza al rapporto di impiego del diritto ai proventi di cancelleria, quanto sulla esigibilità dei medesimi (S.U.: sent. n. 712/67) quale emergente dall'oggetto del giudizio (applicabilità a quei proventi dei provvedimenti di riduzione emanati nel 1930 e 1934 con r.d. rispettivamente n. 1491 e 561), un'altra risolve bensì soltanto censure (le uniche) sul merito di un giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale (pel recupero di proventi indebitamente incamerati da Ufficiali giudiziari) ma senza che sia dato verificare l'eventuale preclusione da giudicato formale della questione di giurisdizione, e la più recente (la già richiamata sent. n. 3311/75) ribadisce, relativamente alle questioni sui proventi spettanti agli Ufficiali giudiziari, la giurisdizione speciale esclusiva del giudice amministrativo.

In ordine, poi, ai nuovi argomenti sviluppati dal resistente, deve affermarsene l'inaccettabilità o non risolutività, tanto se riguardanti nell'angolazione delle competenze del Ministero di dipendenza, quanto se in quella del contenuto del rapporto col medesimo.

Sotto il primo punto di vista, la stessa esaltazione in senso autonomistico dell'articolazione dell'Amministrazione statale per branche operative differenziate per funzioni (— della quale è espressione la teocirca, forse qui presupposta, della c.d. « individualità giuridica » dei vari Dicasteri —) non varrebbe a risolvere l'unica soggettività giuridica dello Stato, al quale è immediatamente ed unitariamente riferibile il complesso degli interessi positivamente attesi dai singoli dicasteri; sicché, pur configurandosi i Ministeri (al pari di ogni altro Ufficio statale) come centri di competenze (insieme di mansioni, poteri e funzioni), la identificazione concreta dei compiti assegnati a ciascuno di essi non può che farsi per rilevazione positiva delle ripartizioni e non per riferimento aprioristico a modelli organizzativi ideali, sicché rientrano nei compiti istituzionali anche quelle attività che, correlate ad un interesse proprio di altro dicastero, vi siano state comprese per esigenze di pratica operativa. (Rimanendo vicenda interna all'Amministrazione il sistema di sgravio per le spese di ufficio e il modo di retribuzioni particolari del personale dipendente abidito all'espletamento del servizio).

In una tale angolazione, mentre è da riconoscere che l'attività di riscossione delle pene pecuniarie e delle spese giudiziarie rientra positivamente nei compiti di istituto dell'Amministrazione di grazia e giustizia (del resto anche per ragioni di continuità storica (— mai essendosi fatto ricorso all'appalto del servizio —) e perché si inserisce organicamente nell'attività amministrativa di esecuzione delle sentenze di condanna, pur refluendo nel risultato all'Erario: ciò che spiega le interferenze del dicastero deputato all'amministrazione del patrimonio pubblico), è, viceversa, da escludere la stessa configurabilità di un rapporto (collaterale a quello di pubblico impiego del Cancelliere o Segretario) del tipo ipotizzato dai resistenti, attesa l'impossibilità di distinguere, sulla base della natura dell'interesse amministrato (in tesi pertinente al dicastero delle finanze), una doppia veste dell'Amministrazione di grazia e giustizia, l'una delle quali indossata da una distinta soggettività.

Ma anche dal secondo punto di vista l'ipotetica esclusione dell'attività di riscossione richiesta al Cancelliere da quella istituzionale del Ministero di dipendenza, non sarebbe valsa ad eliminarne l'inerenza al rapporto di impiego poiché, come esattamente hanno sottolineato le Amministrazioni ricorrenti, quell'attività integra pur sempre (anche, ed a volte in via esclusiva) ad un tempo il contenuto del rapporto ed il titolo per la prestazione del corrispettivo.

Ché, anzi, le stesse note caratterizzanti delineate dai resistenti servono ad ulteriormente accentuare tale inerenza: come le modalità di ripartizione della quota di proventi, per ciò che prescindono da criteri rigorosamente economici di corrispettività ed assicurano la compartecipazione di tutti i Cancellieri e Segretari, anche di quelli che non svolgono in concreto alcuna attività di recupero e finanche dei fuori ruolo (tramite il Fondo nazionale, alimentato proporzionalmente da tutti i Distretti); o come la dipendenza funzionale, dal Ministero delle Finanze, limitatamente all'attività in esame, e la responsabilità personale (coordinate, peraltro, ad analoga responsabilità od all'ingerenza del detto Ministero per tutti i funzionari incaricati della riscossione e del maneggio del danaro pubblico).

Absolutamente non pertinente, infine, è il riferimento a situazioni rispetto alle quali l'esistenza del rapporto di pubblico impiego costituisce soltanto il titolo di legittimazione per il conferimento di pubbliche funzioni (Uff. elettorali; Comm.ni tributarie, ecc.) assolutamente estranee al contenuto del rapporto, che si svolgono al di fuori di esso e che trovano la fonte della loro disciplina, anche patrimoniale, nell'atto di nomina; o che, riconducendosi allo schema delle imprese esercitate da enti pubblici ex art. 2093 c.c. (scuole private gestite fuori dei propri fini istituzionali), difettano dello stesso rapporto di impiego pubblico e del conseguente inserimento organico.

In accoglimento del ricorso, va, quindi, dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 dicembre 1975, n. 4163 - Pres. Maccarone - Rel. Vela - P. M. Di Majo (concl. conf.) - Unione Provinciale CISNAL di Pescara (avv. Antico) c. Gestione Governativa della Ferrovia Penne-Pescara (avv. Stato Savarese).

**Competenza e giurisdizione - Ferrovie in concessione: gestione governativa - Instaurazione di rapporti di pubblico impiego fra il personale ed il Ministero dei Trasporti - Domanda per la cessazione della condotta antisindacale - Improprietà assoluta.**

(cod. proc. civ. art. 37; r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, art. 184; r.d. 4 giugno 1936, n. 1336, art. 1; l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 28 e 37).

*L'art. 28 della legge n. 300 del 1970 non si applica a tutela delle organizzazioni sindacali costituite nell'ambito dell'impiego statale; pertanto deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione sulla domanda proposta per ottenere la cessazione della condotta antisindacale della gestione governativa di una linea ferroviaria in concessione.*

(Omissis). — A seguito di ricorso proposto il 21 aprile 1973 della Unione provinciale della Confederazione Italiana Sindacati Nazionali Lavoratori (Cisnal), la quale si doleva che la Gestione Governativa della ferrovia Pescara-Penne aveva omesso di indire le elezioni per il rinnovo della commissione interna aziendale, il Pretore di Pescara, applicando l'art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300, ordinava alla predetta Gestione di cessare dalla denunciata condotta antisindacale e discriminatoria e dava disposizioni per le elezioni.

La Gestione, in persona del Ministro dei trasporti difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, proponeva opposizione innanzi al Tribunale dell'Aquila ritenuto territorialmente competente in base alle disposizioni sul foro erariale. E quel Giudice, rigettata un'eccezione pregiudiziale della CISNAL, tendente a far affermare la competenza del Tribunale di Pescara, accoglieva l'opposizione, dichiarando inefficace il decreto pretorile.

---

(1) L'importante decisione risolve esattamente il problema della natura giuridica del rapporto d'impiego che si instaura con la cessazione della concessione di pubblico servizio e con l'assunzione da parte dello Stato della gestione governativa.

Le SS.UU., a parte il caso — qui non ricorrente — di c.d. « gestione governativa provvisoria in danno » (art. 184 t.u. n. 1147 del 1917) attuata dallo Stato, hanno deciso per la natura d'impiego pubblico statale ribadendo le precedenti decisioni 3 novembre 1975 n. 2853 e 2854, in questa Rassegna 1975, 1, 3.

Da ciò deriva l'inapplicabilità dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori che, secondo consolidata giurisprudenza, non è applicabile a tutela delle organizzazioni sindacali costituite nell'ambito dell'impiego statale.

Con particolare riguardo alla questione di competenza, il Tribunale, dopo aver ricordato che la Corte Costituzionale aveva respinto, con la sentenza 22 dicembre 1964, n. 118, il dubbio sulla legittimità degli artt. 6 e 7 del testo unico relativo alla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio, avvertiva di dover prescindere dalla nuova disciplina delle controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie, recata dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, perché essa né espressamente, né implicitamente ha modificato il procedimento predisposto a tutela della libertà sindacale dall'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300. E proseguiva osservando che, in tale procedimento, la fase pretorile e quella, eventuale, di opposizione innanzi al tribunale danno luogo a due autonomi giudizi, cosicché non v'è ragione per negare l'applicabilità nel secondo dell'art. 6 (e non dell'art. 7) del sopra citato testo unico, rivolto a concentrare presso un ristretto numero di sedi giudiziarie la trattazione delle cause in cui è parte lo Stato, a vantaggio dell'intera collettività.

Contro la sola statuizione sulla competenza insorge la CISNAL, con istanza di regolamento a norma dell'art. 43 c.p.c.

Il ricorso è stato rimesso a queste Sezioni Unite dopo che in sede di esame da parte della prima Sezione civile è stata rilevata la proponibilità d'ufficio di una questione di giurisdizione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Nella sentenza denunciata, la qualità di organo dell'Amministrazione statale, propria della Gestione Governativa, è stata considerata unicamente per la sua incidenza sulla disputa sorta in ordine all'individuazione del Tribunale competente a pronunciarsi sull'opposizione al decreto pretorile. Invece essa pone, anzitutto, un problema di giurisdizione, il quale, essendo rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo (art. 37, primo comma, cod. proc. civ.) e condizionando la stessa questione di competenza, deve ora essere risolto prima di ogni altro (Sez. Un. 17 aprile 1971, n. 1106).

L'origine del problema è data dalla giurisprudenza ormai consolidata di queste Sezioni Unite, secondo cui l'art. 28 l. 20 maggio 1970, n. 300 non è applicabile a tutela delle organizzazioni sindacali costituite nell'ambito dell'impiego statale, sia perché lo Stato non risulta menzionato, né lo si volle menzionare, nell'art. 37 della legge, fra gli enti ai cui rapporti d'impiego questa si dirige, sia perché, e soprattutto, fra la legge ed il vigente ordinamento sostanziale e processuale dell'impiego statale manca ogni coordinazione (sentt. 6 maggio 1972, n. 1380; 3 novembre 1973, n. 2853; 9 novembre 1974, n. 3476; 27 novembre 1974, n. 3872; 8 aprile 1975, n. 1267; 27 aprile 1975, n. 1158; 6 agosto 1975, n. 2992).

Peraltro, di tale orientamento non può valutarsi la rilevanza nel caso in esame, senza prima verificare se, a seguito della assunzione dell'eser-

cizio della ferrovia Pescara-Penne da parte del Ministero dei trasporti, i rapporti di lavoro del personale addetto al servizio abbiano conservato il carattere privato che indubbiamente avevano quando la gestione era affidata al concessionario, oppure siano divenuti pubblici.

Ed al riguardo occorre richiamare le sentenze 3 novembre 1975, n. 2853 e 2854, con le quali queste Sezioni Unite hanno già rilevato che, a parte il caso particolare — e non riscontrabile nella specie — di gestione governativa provvisoria in danno attuata dallo Stato a norma dell'art. 184 t.u. 9 maggio 1912, n. 1147, modific. dall'art. 1 r.d. 4 giugno 1936, n. 1336, la gestione governativa, che sopravvenga al cessare della concessione, implica l'instaurazione di rapporti di pubblico impiego, fra il Ministero dei trasporti ed il personale della ferrovia, ancorché inizialmente assunto da un privato concessionario. Questo essenzialmente in base al rilievo che il carattere peculiare dell'ente gestore del servizio ferroviario si ripercuote in modo diretto e con effetti qualificanti, sulla natura dei rapporti di lavoro, indipendentemente dalla disciplina sostanziale cui sono sottoposti.

L'applicazione di questi concetti alla fattispecie concreta, induce a concludere che la CISNAL, chiedendo di essere tutelata nei confronti di un'amministrazione dello Stato a norma dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori, ha avanzato una pretesa non azionabile in sede giudiziaria. Ciò realizza l'ipotesi di difetto di giurisdizione delineata nell'art. 382 terzo comma, prima parte, c.p.c. ed impone la dichiarazione di tale difetto e la cassazione senza rinvio della sentenza impugnata. — (*Omissis*).

PRETURA DI PALERMO, 16 maggio 1974 - *Est.* Criscuoli - Sciré ed altri (avv. Fundarò) c. Presidenza Regionale Siciliana (avv. Stato Pajno).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Atti di attribuzione da parte della P.A. dei diritti patrimoniali del dipendente - Mancata esecuzione - Giurisdizione del giudice amministrativo.**

*Nell'ipotesi in cui la P.A. emetta un provvedimento con il quale attribuisca al dipendente pubblico un beneficio economico e poi non esegua tale provvedimento, non può ipotizzarsi esplicito riconoscimento del diritto; pertanto la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.*

#### ANCORA IN TEMA DI GIURISDIZIONE

(1) La sentenza che si annota merita di essere segnalata per l'interesse notevole che riveste.

Essa è infatti una delle prime che viene emanata dal giudice del lavoro, secondo il nuovo rito, introdotto con la legge 11 agosto 1973, n. 533, tendente a realizzare, secondo i dettami di Chiovenda, gli obiettivi della concentrazione, del-



(*Omissis*) — Con ricorso depositato il 29 gennaio 1974, Sciré Alessandro Gestivo Giuseppe, Lo Verso Girolamo e Renna Giuseppe, premettendo di essere impiegati presso la Regione Siciliana, esponevano, che, in seguito alla entrata in vigore dei d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 e 1099, avevano chiesto che la Regione Siciliana estendesse loro i benefici previsti per gli impiegati statali con i citati decreti. Precisavano che tale loro richiesta era stata rigettata con delibera del 23 marzo 1971, della Giunta Regionale (da loro impugnata dinanzi al Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana), ma che successivamente, nelle more del giudizio dinanzi al detto Consiglio l'Assessore delegato dal Presidente della Regione Siciliana, con decreti del 30 marzo 1973, e registrati alla Corte dei Conti il 23 giugno 1973, aveva riconosciuto loro il diritto a beneficiare delle particolari ricostruzioni di carriera previsti dai decreti presidenziali sopra richiamati.

Aggiungevano che la Regione Siciliana, benché sollecitata, non aveva provveduto a notificare i decreti assessoriali ai singoli interessi né a corrispondere i benefici economici che da detti provvedimenti scaturivano.

Chiedevano, pertanto, che la medesima, in persona del suo presidente pro-tempore, venisse condannata al pagamento nei confronti di ciascuno di essi della somma di L. 2.391.225 per differenza stipendio dal 1° luglio

---

l'immediatezza e dell'oralità, ed affronta problemi peculiari in materia di giurisdizione.

E' opportuno, a questo punto, al fine di meglio evidenziare tali aspetti, ricordare brevemente i fatti che hanno dato origine alla controversia.

Con ricorso al giudice del lavoro alcuni dipendenti dell'amministrazione regionale siciliana, appartenenti alla carriera direttiva, chiedevano che l'Amministrazione venisse condannata a pagare determinate somme quali differenze di stipendio dall'1 luglio 1970 al 31 dicembre 1973. I ricorrenti, infatti, avevano, precedentemente al giudizio, sollecitato che nei loro confronti venissero riconosciuti i benefici previsti per gli impiegati statali dai decreti del Presidente della Repubblica n. 1077 - 1079 del 1970. Con delibera in data 23 marzo 1971, n. 59, la Giunta Regionale aveva però rilevato che, di seguito all'entrata in vigore della legge 21 marzo 1971, n. 7, i decreti invocati non potevano trovare applicazione nei confronti degli impiegati regionali. Tale delibera era stata dai ricorrenti impugnata dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Durante il giudizio amministrativo erano però intervenuti dei decreti dell'Assessore delegato dal Presidente della Regione, con i quali veniva (erroneamente) riconosciuto, per i ricorrenti, il diritto a beneficiare delle particolari disposizioni di carriera ed economiche previste dai succitati decreti del Capo dello Stato. Ai provvedimenti assessoriali, regolarmente registrati dalla Corte dei Conti, appunto perché fondati su un erroneo convincimento, l'Amministrazione regionale non aveva però mai dato esecuzione.

Convenuta in giudizio, secondo il nuovo rito sul processo del lavoro, per il pagamento delle differenze di stipendio formalmente attribuite dai decreti assessoriali, l'Amministrazione eccepiva, fra l'altro, il difetto di giurisdizione del giudice del lavoro, costituendo quello dedotto in giudizio un rapporto di pub-

1970 al 31 dicembre 1973, oltre alla differenza maturanda nel corso del giudizio, gli interessi e salvi i maggiori danni.

Disposta la comparizione delle parti, la Regione Siciliana, regolarmente costituitasi, preliminarmente eccepiva la estinzione del processo, in quanto il ricorso introduttivo, entro il termine parentorio di dieci giorni prescritto dall'art. 415 c.p.c., anziché essere notificato presso gli Uffici dell'Avvocatura Distrettuale, era stato notificato presso gli uffici della Regione Siciliana. Eccepiva, altresì, il difetto di giurisdizione del giudice adito, poiché, trattandosi di materia concernenti il rapporto di pubblico impiego, la competenza a conoscere della stessa spettava al giudice amministrativo. Nel merito, infine, deduceva la legittimità dei decreti assessoriali, del marzo 1973, sia perché il contrasto con la legge regionale del 7 dicembre 1973, n. 45, sia perché la normativa contenuta nei d.P.R. n. 1077 e 1079 del 1970 non era applicabile agli impiegati regionali.

All'udienza del 10 aprile 1974, precisate le conclusioni nei termini trascritti in epigrafe, veniva data lettura del dispositivo della sentenza.

---

blico impiego, riservato alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo; e tale eccezione veniva accolta con la decisione che qui si annota.

La narrazione dei fatti che hanno dato origine alla controversia, ed il tenore della sentenza in questione evidenziano gli aspetti più interessanti della decisione annotata.

Anzitutto ci sembra che la vicenda si manifesti come elemento sintomatico di una tendenza; quella di utilizzare il nuovo rito del processo del lavoro, con tutti i vantaggi che lo stesso presenta rispetto agli altri giudizi ordinari, civili o amministrativi, per tentare di sottrarre taluni rapporti giuridici (come quello di pubblico impiego), alla cognizione del giudice che la legge per essi prevede.

Il successo di tale tentativo raggiungerebbe un duplice scopo: quello di svuotare di contenuto l'ambito di applicazione del processo giurisdizionale amministrativo, con la garanzia che esso offre sia al privato che alla amministrazione (e ciò assume un valore particolarmente pregnante quando, come nel caso in cui si riferisce la decisione commentata, la pretesa del privato è palesemente priva di fondamento); e quella di sfruttare la particolare struttura del rito del lavoro, per vedere più celermente riconosciute pretese la cui natura non giustifica il ricorso a tale tipo di processo, funzionalmente orientato alla tutela di ben altri e diversi interessi.

Sotto questo profilo, occorre dire che la nuova legge sul processo del lavoro, soprattutto per l'assoluta indeterminatezza di certe disposizioni, contribuisce in qualche modo ad incoraggiare iniziative di tal fatta. Se infatti è indubbio che il legislatore, con il n. 5 del nuovo testo dell'art. 409 c.p.c., non ha voluto innovare nel sistema della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di impiego pubblico, è altresì vero, peraltro, che ha attribuito alla competenza pretorile, i rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici ed altri rapporti di lavoro pubblico (art. 429, n. 5). Ora, se si considera che la legge ha inteso far salva la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico impiego, risulta veramente difficile riempire di contenuto concreto i « rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici » e soprattutto gli « altri

## MOTIVI

E' perfettamente giudiziale e va subito esaminata la prima eccezione proposta dal resistente nella memoria difensiva di costituzione.

Rileva, con essa, il Presidente della Regione Siciliana, che la mancata notifica del ricorso in esame all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo entro il termine perentorio di 10 giorni, prescritto dall'art. 415 c.p.c. importa la estinzione del processo.

Detta eccezione non ha pregio e va disattesa. Appare opportuno al riguardo chiarire che per la notifica della complessa vocatio in jus, prevista dal nuovo art. 415 c.p.c. da effettuarsi a cura dell'attore, vale la disciplina generale del codice sulla notifica e sulla sua nullità sanatoria.

La notifica successiva ai dieci giorni dalla data di pronuncia del decreto non sarà causa né di vizi né di irregolarità, ma solo di una procedura

---

rapporti di lavoro pubblico » che il nuovo testo dell'art. 409 c.p.c. ha attribuito al nuovo giudice.

Non si può dire che le rapide note di commento e le frettolose interpretazioni che hanno accompagnato l'entrata in vigore della legge n. 533 del 1973, hanno contribuito sostanzialmente a chiarire la questione.

Si è ad esempio, recentemente sostenuto (Montesano - Mazziotti, Le controversie del lavoro e della sicurezza sociale, Napoli 1974, f. 39 e segg.) che nell'ambito della dizione « rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici » di cui al n. 5 dell'art. 409 c.p.c. potrebbero farsi rientrare i rapporti di lavoro subordinato non costituiti con un formale atto di nomina, e ciò in relazione all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale è necessario, perché possa aversi un rapporto di pubblico impiego, un atto formale di nomina; mentre, negli « altri rapporti di lavoro pubblico » di cui al citato art. 409 n. 5, potrebbero farsi rientrare i rapporti, genericamente di lavoro autonomo, del privato con gli enti pubblici.

Senonché, ad una riflessione più approfondita, non sfugge la portata discutibile, di siffatti tentativi di interpretazione; così, per quanto riguarda le situazioni che si fanno rientrare nei c.d. « rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici » di cui al n. 5 dell'art. 409, (e che evidentemente non sono quelli intercorrenti con gli enti pubblici economici, che sono dallo stesso articolo previsti al n. 4) è facile replicare che, a prescindere da quell'altro orientamento giurisprudenziale che ravvisa l'esistenza di un atto di nomina nello stesso comportamento concludente delle parti, alla loro identificazione nei c.d. « rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici », osta l'impossibilità concettuale di ipotizzare l'esistenza di rapporti di lavoro subordinato con enti pubblici, impossibilità, questa, peraltro avvalorata dall'insegnamento del Consiglio di Stato che ha sempre escluso la possibilità dell'esistenza di un rapporto di lavoro con un ente pubblico non qualificabile come pubblico impiego (si veda, per tutto, da ultimo Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 1972, n. 277, in Cons. Stato 1972, I, 1148).

Per quanto riguarda i rapporti, che si fanno rientrare negli « altri rapporti di lavoro pubblico » di cui al n. 5 dell'art. 409 c.p.c. cit. che consisterebbero, come si è innanzi detto, nei rapporti genericamente di lavoro autonomo con gli enti pubblici », è facile in primo luogo notare che non basta l'esistenza di un rappor-

meno celere. La chiamata in causa è viziata soltanto quando non vengono rispettati i termini in cui al comma quinto dell'art. 415. A tale vizio va applicata con interpretazione sistematica la norma dell'art. 164 c.p.c.

Ora, nel caso in esame, non vi è vizio nella chiamata in causa giacché è stato rispettato il termine non minore di trenta giorni disposto dal quinto comma dell'art. in esame bensì un mero ritardo non produttivo di vizi dai quali se ne possa fare conseguire l'estinzione del processo.

Va ora esaminata la seconda eccezione con la quale si è rilevato il difetto « di giurisdizione » del giudice ordinario a conoscere la presente controversia relativa a rapporti di pubblico impiego.

Come risulta, dall'esposizione del fatto ed è incontrovertito fra le parti, a seguito di reiterate richieste dei ricorrenti sono stati emessi il 30 marzo 1973 dall'Assessore delegato dal Presidente della Regione Siciliana provvedimenti amministrativi con i quali si estendevano agli stessi odierni ricorrenti i benefici previsti dai d.P.R. 1077 e 1079 del 1970. Di detti decreti però l'amministrazione regionale ometteva di notificarli agli interessati e di darne concreta attuazione. Lamentano ora, in questa sede, i ricorrenti la lesione del loro diritto ad avere corrisposto le differenze di stipendi e di indennità loro attribuiti con i decreti emessi e non eseguiti e, in conse-

to di lavoro autonomo con un ente pubblico, o con una pubblica amministrazione, per far qualificare lo stesso come « lavoro pubblico », consistendo semmai la « pubblicità » del lavoro, se così può dirsi (il carattere pubblico del lavoro), in tutte quelle caratteristiche quali l'inserzione nella pianta organica dell'ente pubblico, la destinazione della prestazione fornita ai fini istituzionali dell'ente, ecc., che in concreto possono riscontrarsi soltanto nel rapporto di pubblico impiego, e mai, in un rapporto di lavoro autonomo con un ente pubblico, dal momento che i casi, che di questo possono darsi, e per alcuni dei quali esiste addirittura una esplicita previsione legislativa (si pensi, ad esempio, a quanto disposto dall'art. 5 t.u. n. 1611 del 1933), mai possono avere caratteristiche tali da farli definire « pubblici ».

Quanto precede, ancora, è avvalorato da un'altra considerazione; e cioè che una attività di lavoro può considerarsi pubblica solo quanto essa entri a far parte della stessa organizzazione dell'ente pubblico; il che appunto, in concreto, avviene solo per il pubblico impiego e mai per il lavoro autonomo.

Tali considerazioni sottolineano l'importanza e al contempo l'incertezza delle questioni relative alla determinazione della sfera di competenza attribuita al Giudice del lavoro, in relazione a rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche.

Ma maggiormente interessa, nel caso di specie, un altro aspetto, che costituisce forse il risvolto più significativo della decisione che si annota. Con essa, il pretore in funzione di giudice del lavoro ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, ed ha ritenuto non essere, quelle dedotte in giudizio, questioni attinenti ai c.d. « diritti patrimoniali consequenziali », in quanto tali rientranti nelle attribuzioni del giudice ordinario; e ciò perché in discussione era direttamente la legittimità o meno dei provvedimenti amministrativi che riconoscevano ai ricorrenti i miglioramenti economici previsti dai decreti del Presidente della Repubblica 1077 - 1079 del 1970. E, la decisione è particolarmente interessante in relazione a tale particolare situazione di fatto ad essa preesistente e

guenza, chiedono che venga condannata l'Amministrazione Regionale a corrispondere quanto indicato nei decreti e gli arretrati maturatisi.

Ciò posto nella controversia in esame, a seguito dell'eccezione di difetto di giurisdizione deve accertarsi se, trattandosi di questione comunque relativa a rapporti di pubblico impiego, come assume la resistente, si verte in materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 29 del T.U. sul Consiglio di Stato, ovvero se, come asseriscono i ricorrenti, a seguito dell'emanazione degli atti amministrativi che hanno riconosciuto il diritto dei pubblici impiegati, non si verte più in materia di pubblico impiego bensì di diritti patrimoniali di competenza del giudice ordinario.

Non è inutile, a questo punto, rilevare che la giurisprudenza ormai pacifica afferma che la giurisdizione del Consiglio di Stato in materia di pubblico impiego si estende a tutte le controversie attinenti a situazioni di diritto soggettivo o interesse legittimo, comprese quelle aventi contenuto patrimoniale e sussiste ogni qual volta vi sia un collegamento causale fra il rapporto di pubblico impiego e la pretesa dedotta in giudizio; il che si verifica quando tale rapporto, nella sua consistenza e nel suo svolgimento, operi quale momento genetico diretto ed immediato della pretesa stessa,

all'orientamento della precedente giurisprudenza della S.C. in relazione alle questioni relative ai cosiddetti diritti patrimoniali consequenziali.

Come è noto, l'art. 30 del t.u. delle Leggi sul Consiglio di Stato, nel ribadire che nelle materie deferite alla esclusiva giurisdizione del giudice amministrativo, questo conosce di tutte le questioni relative a diritti, precisa, al secondo comma, che rimangono sempre riservate all'A.G.O. le questioni attinenti a diritti patrimoniali consequenziali alla pronuncia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre. S'intende, è ovvio, che tale pronuncia di legittimità rimane riservata al Consiglio di Stato (o ad altro giudice amministrativo). La giurisprudenza della Suprema Corte ha in seguito ampliato, con un procedimento di interpretazione estensiva, l'originaria previsione legislativa, e pur ribadendo il principio generale che la giurisdizione del Consiglio di Stato in materia di pubblico impiego si estende a tutte le controversie attinenti a situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo, compresa quella avente contenuto patrimoniale, ha statuito, a proposito delle questioni attinenti ai diritti patrimoniali consequenziali, che, qualora la P.A. abbia riconosciuto il diritto reclamato dal pubblico impiegato, vien meno il presupposto della giurisdizione esclusiva, ed il riconoscimento, tenendo luogo della pronuncia di legittimità, costituisce il presupposto di ogni altra pronuncia sui diritti patrimoniali conseguenti, spettante al giudice ordinario (Cass. 20 febbraio 1962, n. 346; Cass., Sez. Un. 3 giugno 1969, n. 1667).

Ora, è proprio a proposito del « riconoscimento », di cui parla la giurisprudenza sopra citata, e dalla cui esistenza si fa dipendere la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, che la sentenza annotata, tenendo conto dei fatti precedenti l'istaurazione del giudizio, assume una particolare rilevanza. E' la prima volta, infatti, se non si va errati, che per determinare la sussistenza o meno del riconoscimento, il giudice non si limita a considerare se, in merito alle pretese vantate, l'Amministrazione abbia o meno emanato provvedimenti in senso ricognitivo, ma si fa riferimento al comportamento dell'amministra-

quando cioè si controverta sulla sussistenza di tale rapporto, sulla sua estensione o su diritti da esso derivanti che si assumano non essere stati in tutto o in parte riconosciuti.

Alla luce di questa valida giurisprudenza è chiaro che non può farsi derivare la competenza del giudice ordinario da una mera sussistenza di diritti ad una maggiore retribuzione e ad altre indennità e ciò data la tutela che la giurisdizione esclusiva offre a situazioni giuridiche, relative sia a diritti che ad interessi legittimi, direttamente ed immediatamente collegate con il rapporto di pubblico impiego. Né la diversa prospettazione della domanda può influire sulla determinazione ed individuazione della giurisdizione e della competenza.

L'unica ipotesi in cui la giurisprudenza, pur trattandosi di questioni patrimoniali relative a rapporti di pubblico impiego, ammette la competenza del giudice ordinario è quella in cui sia stato interrotto il collegamento causale e diretto tra il rapporto di pubblico impiego e la pretesa dedotta in giudizio.

Ciò quando vi sia stato un riconoscimento da parte dell'amministrazione del diritto del pubblico impiegato: quando, quindi, il riconoscimento

---

zione successivo all'emanazione dei provvedimenti stessi, attribuendo un valore determinante al comportamento complessivo tenuto dall'amministrazione.

Due sembrano, a questo proposito, gli elementi significativi che possono trarsi dalla decisione annotata.

Anzitutto, una definizione ben precisa del « riconoscimento », che viene descritto come « la risultante indubbia di una coerente serie di atti comportamentali », il che vale ad attribuire ad esso un contenuto concreto. Il « riconoscimento » della pretesa non viene più apoditticamente identificato in un singolo atto, ma in una serie di atti, costituenti un comportamento univoco.

E ciò, indubbiamente, costituisce una seria garanzia sia per l'amministrazione che per il pubblico impiegato.

In secondo luogo — e ciò è un corollario della definizione sopra menzionata — assai importante è l'affermazione di quello che potrebbe definirsi il principio della rilevanza del comportamento conseguente all'emanazione dei provvedimenti dell'amministrazione.

La decisione è infatti importante proprio perché stabilisce che il comportamento dell'Amministrazione, susseguente all'emanazione del provvedimento, non è indifferente, privo di effetti giuridici, ma anzi significativo, idoneo cioè a palesare la volontà della Amministrazione stessa, e come tale capace di produrre effetti, addirittura in senso opposto e preclusivo rispetto a quelli del precedente atto formale.

Naturalmente, perché tale comportamento possa essere considerato rilevante, è necessario che esso manifesti una propria logica interna, di segno opposto a quella manifestata in precedenza.

E' ovvio che, perché sussista un comportamento di tal fatto, non sarà certo sufficiente una semplice omissione dell'amministrazione nell'attuare l'atto formale di « ricognizione », ma ci si deve trovare di fronte ad una serie di atti che siano idonei a manifestare inequivocabilmente la volontà opposta.

ALESSANDRO PAJNO

abbia interrotto il collegamento tra la pretesa e rapporto di pubblico impiego e, a sua volta, sia divenuto esso stesso la causa petendi della domanda.

Sicché, soltanto in questa ipotesi viene ad escludersi la competenza del giudice amministrativo giacché viene a mancare il presupposto di detta giurisdizione mentre il riconoscimento tenendo luogo della pronuncia di legittimità costituisce il presupposto di ogni altra pronuncia sui diritti patrimoniali di competenza del giudice ordinario.

Resta da esaminare quindi, se nel caso che ci occupa vi sia stato da parte dell'Amministrazione regionale un riconoscimento dei diritti asseriti dai ricorrenti e, particolare, se un simile riconoscimento possa riscontrarsi nei decreti c.d. paritetici sui quali i ricorrenti fondano la loro pretesa. Orbene, pur apparendo ad un primo esame che detti atti amministrativi possano importare un riconoscimento della pretesa dei ricorrenti e ciò per la loro stessa formazione, la registrazione della Corte dei Conti e la presunzione di legittimità di cui sono dotati, non si ritiene che possa pervenirsi ad una analoga definitiva conclusione.

Non è superfluo rilevare che il riconoscimento da parte di un soggetto di un diritto altrui deve essere pieno, valido e univoco e deve essere la risultante indubbia di una coerente serie di atti comportamentali.

Ora, nel caso in esame, non v'è chi non veda che nel comportamento della Regione Siciliana, ed in particolare negli atti che hanno proceduto ed hanno eseguito l'emissione di detti decreti del 30 marzo 1973, non vi sia nulla di coerente e di conseguente dal quale possa desumersi un univoco ed irrevocabile riconoscimento dei diritti dei ricorrenti.

Infatti oltre a evidenziarsi che il comportamento dell'amministrazione non si è manifestato soltanto nell'emissione dei detti atti ma si è concretato in concreti atti precedenti e susseguenti deve affermarsi che la omissione, nonostante le diffide, della notifica agli interessati degli atti e la mancata esecuzione degli stessi, per un notevole lasso di tempo, nonché la resistenza in questo giudizio alle domande dei ricorrenti fanno chiaramente desumere una volontà del tutto contraria al riconoscimento del diritto che d'altra parte potrebbe dedursi dalla lettera dei decreti di cui ci si occupa. Un tale contraddittorio comportamento dell'amministrazione (nella coerente condotta contraddittoria) che conseguentemente culmina con l'eccezione di illegittimità degli stessi provvedimenti avanzata nel « presente » giudizio non può far di certo ritenere che la Regione Siciliana abbia inteso pienamente riconoscere i diritti dei ricorrenti.

Da ciò consegue, non ritenendosi esistente detto riconoscimento, che la questione patrimoniale prospettata in ricorso è in diretto collegamento col rapporto di pubblico impiego e rientra quindi nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Pertanto deve dichiararsi il difetto di giurisdizione di questo giudice — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

## GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 maggio 1976, n. 1702 - *Pres. Rossi - Este. Scanzano - P.M. Raya (conf.) - SARF (avv. Santini) c. Ministero dei Trasporti (avv. Stato de Francisci).*

**Concessioni - Concessioni - Contratto - Negozio bilaterale - Funzione - Disciplina privatistica - Inapplicabilità - Diritto di prelazione - Ex articolo 2, legge n. 13 del 1963 - Inammissibilità.**

*Nella concessione-contratto il negozio bilaterale, pur essendo autonomo nel processo formativo e nel contenuto rispetto alla concessione, ha la funzione di dare attuazione alla deliberazione della p.a. inerente all'esplicazione del pubblico servizio, in quanto realizza un intimo collegamento che unifica le due entità, in uno strumento giuridico complesso. Di conseguenza, l'uso dei locali, oggetto del contratto, è funzionalmente collegato all'attività svolta per il soddisfacimento delle esigenze pubbliche (servizio ferroviario) e non può essere disciplinato dai principi privatistici, tra i quali rientra, verificatasi la scadenza della concessione, il diritto di prelazione ai sensi dell'art. 2 della legge 27 gennaio 1963, n. 13 (1).*

(*Omissis*). — La ricorrente non contesta che il presupposto necessario per l'applicabilità della legge n. 19 del 1963 sia l'esistenza di un contratto di locazione di immobile: cioè che del resto risulta in termini testuali dai limiti che a detta legge sono assegnati dal suo art. 1.

Orbene la Corte di merito, dopo avere identificato il contenuto materiale del rapporto controverso (in termini che in verità non sono neppure oggetto di censura), ha fatto esatta applicazione di principi giuridici quando ne ha negato la natura di locazione e lo ha ricondotto allo schema della concessione, pur se in un passaggio della motivazione (non decisivo

---

(1) La sentenza è conforme a un indirizzo giurisprudenziale ormai costante cfr. SS.UU. 25 maggio 1968, n. 1604, in *Giust. Civ. Mass.*, 1968, 811 con richiami, nonché Cass. 9 gennaio 1973, n. 8, *Foro It.* 1973, I, 1098, con nota di riferimenti anche in dottrina; ed in questa *Rassegna*, 1973, 833.



rispetto alla portata globale di essa) ha parlato di « un negozio » come « oggetto della concessione », con un accenno di cui la ricorrente ha colto l'improprietà.

Secondo la sentenza impugnata, l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, a seguito di trattativa privata, concesse alla SARF l'esercizio del pubblico servizio di caffè-ristorante nella Stazione di Milano Centrale, ed in attuazione del relativo provvedimento amministrativo stipulò con la stessa, il 21 giugno 1954, una convenzione che richiamava il capitolato generale emanato dal Ministero dei Trasporti per la disciplina uniforme dei rapporti del genere: i quali sono riconducibili allo schema della concessione-contratto, traendo appunto origine da un atto unilaterale con cui la P.A. delibera di affidare ad un privato l'esercizio di un'attività a sé riservata, e da un negozio bilaterale che attraverso la determinazione dei diritti ed obblighi reciproci, stabilisce le modalità di esecuzione del servizio.

Tale negozio è bensì autonomo quanto a processo formativo (che richiede la partecipazione di entrambi i soggetti) e quanto a contenuto (che di norma è autosufficiente ai fini della determinazione della rispettiva posizione delle parti), ma la funzione che lo distingue, costituita dalla finalità di dare attuazione alla deliberazione della P.A. (Cass., 1894/67 e 902/66) realizza, rispetto a questa, un intimo collegamento che unifica le due entità in uno strumento giuridico complesso. Da ciò deriva che, nell'ambito di questo, il negozio bilaterale non può essere isolato per essere assoggettato *in toto* alla disciplina del diritto privato, perché se anche esso ricalchi lo schema di un analogo contratto di diritto privato, la causa (che è necessario identificare ai fini della qualificazione e del trattamento giuridico) non può essere svincolata dall'atto di concessione.

Ora, avendo riguardo agli elementi di fatto evidenziati dall'impugnata sentenza e considerando che al pubblico servizio ferroviario è consenziale il funzionamento di stazioni organizzate anche per le esigenze personali dei viaggiatori, appare chiaro:

a) che la P.A., affidando ad un privato l'attività svolta al soddisfacimento di una di tali esigenze, ha agito in funzione del pubblico servizio e (trattandosi di attività a sé riservata per legge) ha posto in essere una concessione (appunto di servizio);

b) che l'uso da parte del concessionario di locali funzionalmente destinati all'esercizio di detta attività è strumentale rispetto a questa e non può perciò essere retto da una causa indipendente. In altri termini, è chiaro che la causa di quell'uso non è lo scambio del godimento di beni verso un corrispettivo (ciò che nella locazione caratterizza appunto il tipo negoziale ed esaurisce le fondamentali reciproche aspettative delle

parti) ma la sostituzione, da parte della P.A., di un privato a se stessa nella cura di uno degli aspetti inerenti ad un pubblico servizio, necessariamente implicante come mezzo al fine l'uso di detti locali. Non si volle, cioè, far luogo alla concessione per consentire tale uso (e non si trattò quindi neanche di concessione di beni), ma questo uso si consentì per realizzare la finalità primaria della concessione, costituita dallo svolgimento di un pubblico servizio. Se, inoltre, si considera che oggetto di un negozio di mero diritto privato possono essere solo i beni del patrimonio disponibile dello Stato (e tali certamente non sono le pertinenze del demanio ferroviario, come i locali di cui si discute) mentre l'uso dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili ricade sotto la disciplina del diritto pubblico (Cass., 9 gennaio 1973, n. 8; 25 maggio 1968, n. 1604; 12 febbraio 1963, n. 269) appare pienamente corretta l'opinione del giudice di merito che, con riferimento all'uso di quei locali, ha negato potersi isolare una locazione di natura privatistica.

Che nell'ambito di tale uso possano emergere aspetti e modalità in tutto simili a quelli propri del contratto di locazione, e che riguardo ad essi la convenzione od il capitolato possano ricalcare la disciplina del predetto contratto od addirittura richiamare quella che per esso detta il codice civile, è un dato tanto possibile quanto irrilevante. Esso dimostra solo che, sul piano della valutazione economica di quei particolari aspetti, viene — tra l'altro — in evidenza un interesse che coincide con quello che giustifica la disciplina dei corrispondenti profili della locazione, ma non è sufficiente a giustificare l'identificazione dei due rapporti sul piano della causa giuridica, la quale — è bene ripetere — non può prescindere, nel caso considerato, dall'obiettivo finale che si volle perseguire, cioè lo svolgimento di un pubblico servizio mediante affidamento della relativa gestione ad un soggetto privato.

L'opinione in tal senso espressa dalla Corte di merito riceve conforto dagli ulteriori rilievi da essa svolti circa la facoltà dell'Amministrazione ferroviaria di modificare la consistenza ed ubicazione dei locali (che è estranea quanto meno agli schemi usuali della locazione) ed i penetranti poteri d'ingerenza dell'Amministrazione stessa sulla condizione dell'esercizio: poteri che, consentendo ad essa di esercitare controlli sulla qualità dei prodotti smerciati e sui loro prezzi ed esprimere apprezzamenti sulla condotta in genere della gestione, dimostrano la persistenza di una posizione preminente della P.A. anche al di là dell'atto autoritativo di concessione, e dimostrano soprattutto che la causa dell'intero rapporto era permeata dall'esigenza che quella gestione, lungi dall'essere un fatto di esclusivo interesse della SARF, realizzasse un ordinato ed efficiente servizio di ristoro, quale elemento integrativo della funzionalità dello scalo ferroviario. — (*Omissis*).

PRETURA DI BARI, 30 aprile 1976 - Est. D'Innella - Scivittaro (avv. Tonzo-  
rella) c. Ente Sviluppo Puglia e Lucania (avv. Stato Carino).

**Locazione di immobili urbani - Proroga - Applicabilità della P.A. - Ammissibilità.**

*La proroga dei contratti di locazione immobili urbani disposta dai provvedimenti legislativi in materia, è applicabile anche ai contratti di cui sia parte la pubblica Amministrazione in qualità di conduttrice (1).*

(Omissis). — La controversia ha un solo punto di discussione: se il contratto di locazione in questione vada o meno ricompreso tra quelli che beneficiano della proroga legale.

**(1) Cenni sull'applicabilità della proroga delle locazioni agli immobili urbani di cui sia conduttrice la Pubblica Amministrazione.**

L'interesse per la sentenza che si annota, discende dalla circostanza di essere la prima in cui un giudice di merito si sia pronunciato sulla difficile questione dell'applicabilità delle leggi di proroga alla P.A.: nota essendo la difficoltà con cui tali problemi giungono all'esame della Corte di Cassazione, preferendo le parti raggiungere un accordo in sede stragiudiziale, dopo magari esperito il primo grado di giudizio, con l'acconciarsi il conduttore al rilascio dell'immobile, oppure ad un accordo più o meno coartante con il proprio locatore.

Per la P.A. il problema assume toni particolarmente impegnativi, sia per la nota difficoltà che le singole amministrazioni incontrano nella corresponsione dei canoni per le more cui è soggetto il relativo procedimento (che spesso induce il locatore a chiedere il rilascio dell'immobile su cui v. peraltro l'ordinanza del Pretore di Roma del 16 febbraio 1976 est. Natale), sia per le incertezze che un'evenienza di tal fatta comporta sull'attività di uffici che si trovano, per quanto riguarda la sede, a volte esposti alla opinione quanto mai oscillante della giurisprudenza pretorile, mancando, nel silenzio della Corte di Cassazione, una sicura guida nel sistema normativo in materia.

Volendo tracciare, in via di prima approssimazione, uno scheletrico schema delle disposizioni in vigore, basterà porre in evidenza che l'ultima normativa « organica » risale oramai al d.l. 24 luglio 1973, n. 426 (conv. in l. 22 dicembre 1973, n. 841); nonché al d.l. 19 giugno 1974, n. 236 (conv. in l. 12 agosto 1974, n. 351), prorogato con d.l. 25 giugno 1975, n. 255 (conv. l. 31 luglio 1975, n. 363), prorogato, a sua volta, sino al 31 dicembre 1976 con d.l. 13 maggio 1976, n. 228.

L'art. 1 del d.l. n. 236 del 1974, nel disporre che i « contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani in corso dalla data in vigore del provvedimento sono prorogati... » opera in materia con valore di clausola generale, rendendo la proroga applicabile a qualsiasi soggetto purché — come specificato dallo stesso legislatore — la locazione riguardi un immobile urbano (per la definizione cfr. LAZZARO, PREDEN VARRONE, *Le locazioni in regime vincolistico*, Milano, 1975, 31) e risulti in corso (cfr. per la definizione di locazione « in corso » Cass. 21 novembre 1972, n. 3463, in *Foro it. Rep.* 1972, 1766).

Di qui l'illazione, che sinora risulta chiara in dottrina, ed affermata dalla sentenza che si riporta, dall'applicabilità del beneficio anche alla P.A. in veste di conduttrice di immobili urbani in proprietà di privati: operando infatti l'Amministrazione *jure privatorum*, non si vede il motivo per cui la tutela ad

La tesi negativa di parte attrice trae spunto da un parere del Consiglio di Stato (n. 1218 dell'11 maggio 1973), il quale, rifacendosi alla relazione al disegno di legge di iniziativa governativa (atto n. 1806 Camera dei deputati) e relativi lavori parlamentari, poneva l'accento sul preminente interesse pubblico della legge vincolistica, tesa a tutelare le classi meno abbienti sulle quali ricadono i disagi derivanti dalla precaria situazione dell'edilizia del nostro paese. Sicché, logica appare la esclusione da questa tutela per quelle categorie di persone che non versino in disagiate condizioni economiche, ricomprese in queste quelle giuridiche e tra queste certamente gli enti pubblici.

---

essa accordata dovrebbe manifestarsi inferiore da quella spettante a qualsiasi altro privato conduttore.

Detto avviso, espresso per la prima volta in sentenza dal Pretore di Bari, aveva trovato già conforto in opinioni di dottrina, che consideravano nei provvedimenti in vigore un'estensione indiscriminata della proroga a qualsiasi immobile destinato ad uso diverso dall'abitazione, a prescindere dal reddito del conduttore (cfr. Annunziata, M. La proroga delle locazioni al 30 giugno 1975, in *Giust. Civ. IV*, 1975, pag. 1972 e segg.).

Del resto, completamente superato dalla normativa attuale è apparso anche il parere del Consiglio di Stato n. 1218 dell'11 maggio 1975, volto ad escludere dal beneficio in parola gli Enti Pubblici perché la legge in materia tutelerebbe solo il locatore poco abbiente (per una critica del richiamato parere cfr. BIANCHI, L.: *Può un Ente pubblico fruire del blocco dei canoni?* Riv. Giur. Ed. 1975).

Infatti, a parte il vizio logico sito in principio in un simile ragionamento perché il vincolo delle locazioni esteso agli enti pubblici ed alla P.A. giova anche ai conduttori poco abbienti, eliminando uno dei motivi di lievitazione dei prezzi dei beni e dei servizi, è da osservare che detto avviso venne espresso dal Consiglio di Stato sotto l'imperio della legge 26 novembre 1969, n. 833, la cui *ratio*, come è noto, si fonda su motivi ben diversi dagli attuali.

La disciplina delle proroghe delle locazioni stabilite con il d.l. n. 426 del 1973 e successive si muove infatti su binari completamente differenti, essendo il beneficio regolato alla stregua di principio generale e le limitazioni ridotte al rango di eccezioni, con il palese fine di tutelare non tanto il conduttore quale contraente più debole, ma le condizioni complessive della economia, inserendo la proroga delle locazioni nel quadro di una politica antinflazionistica diretta a contenere le lievitazioni di prezzi dovute a qualunque causa: e non c'è dubbio che nell'attuale momento economico il libero gioco delle contrattazioni nel campo dell'edilizia, accrescendo la rendita cosiddetta « parasitaria » si presenta uno dei fattori più rilevanti della spinta dei prezzi verso l'alto (cfr. sul punto, Pretura Bassano del Grappa, 2 novembre 1974, in *Giust. civ.* 1975, e Cass. 9 dicembre 1974, n. 4173, *ivi*, 611 e segg.).

In questo ambito, due quindi possono considerarsi le eccezioni alla generalissima regola della proroga dei contratti di locazioni degli immobili urbani:

— l'una — già sopra accennata — che concerne quelli adibiti ad uso di abitazione, ove il conduttore non rientri nelle condizioni di cui al secondo inciso dell'art. 1, d.l. n. 426 del 1973 (e cioè inquilini iscritti per una somma superiore ai 4 milioni nei ruoli dell'imposta complementare nel 1973 — cifra che attualmente si presenta alquanto inadeguata a tutelare efficacemente il

Di contro a questa tesi vi ha quella di parte convenuta, che individua la *ratio* della legge nella volontà politica di introdurre misure contro la lievitazione dei prezzi, al fine di evitare spinte inflazionistiche che finirebbero per danneggiare le classi con minori disponibilità economiche in relazione al problema della casa e del locale di lavoro. Trattasi, com'è evidente, di argomenti validissimi che lasciano insoluto il problema, per la cui soluzione non resta che rifarsi al dettato della legge.

Orbene, la lettura di questa fa ritenere l'applicabilità del beneficio anche alle persone giuridiche, private o pubbliche, non potendosi conte-

---

« medio » redditiera che percepisce un'entrata uguale oppure « marginalmente » superiore);

— l'altra prevista dalla l. 23 maggio 1950, n. 253 (che, al contrario della precedente, può colpire anche la P.A.), il cui art. 4 dispone la decadenza dalla proroga qualora si verifichi l'urgente e improrogabile necessità del locatore di destinare l'immobile stesso, a qualunque uso adibito (e pertanto anche a pubblico ufficio) ad abitazione propria o a quella dei propri congiunti.

Dubbia rimane poi la fattispecie in cui la P.A., contrattando *jure privatorum* sia conduttrice di un alloggio da destinare ad un pubblico dipendente in relazione alle funzioni da esso esercitate (ad es. alloggio di servizio).

La soluzione sarà diversa (cfr. LAZZARO, *le locazioni*, cit., 71) a seconda che si dia preminente importanza all'uso effettivo dell'immobile (abitazione della persona fisica); nel qual caso il beneficio è subordinato alla prova che l'occupante rientri nei limiti di reddito richiesti dal d.l. n. 426 del 1973. Ovvero si valuti la destinazione ad alloggio di servizio quale strumento per il perseguimento dei fini dell'ente, ove la locazione va considerata per uso diverso dalla abitazione, e di conseguenza assoggettata a proroga in quanto rientrante nella regola di applicabilità generale.

L'ipotesi di specie offre inoltre l'occasione per trattare di due ulteriori temi oggetto di attenzione in ordine ad un rapporto di locazione di cui sia parte una pubblica Amministrazione: l'uno, particolare, e relativo all'inapplicabilità di un diverso canone di locazione in caso in cui la P.A. succeda ad altro conduttore, e l'altro, più generale, relativo alla immutabilità dei canoni, in persistenza del rapporto di locazione.

Relativamente alla prima di tali questioni, occorre far richiamo all'art. 1, quarto comma, della l. 22 dicembre 1973, n. 841, che — rimanendo nei precedenti canoni ermeneutici — dovrebbe essere interpretato nel senso della generalizzazione del divieto di aumento del canone di locazione qualora l'immobile venga dato ad altro conduttore, persona fisica o giuridica che esso sia, ad uso non abitativo e abitativo, con la sola limitazione, in quest'ultima ipotesi, che il conduttore incontri le condizioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 426 del 1973.

Non v'è pertanto da dubitare che in tal caso la P.A. può usufruire di tal sorta di « novazione soggettiva » del rapporto locatizio, che rimane per il resto — e pertanto anche per il canone — immutato, con il solo limite dell'« identità dell'oggetto dedotto in contratto », nel senso che ove questo dovesse variare in maniera apprezzabile, o comunque risultare addirittura diverso, non opererebbe la appena ricordata disciplina.

Di difficile interpretazione è poi la questione relativa alla specificazione dell'« identità dell'oggetto », anche qui in mancanza di precisi orientamenti della giurisprudenza (per due casi di specie, cfr. Cass. 15 giugno 1965, n. 1231, in *Foro it. Rep.* 1965, 1790 e Cass. 4 gennaio 1966, n. 81, in *Giust. civ.*, 1966, I, 916):

stare la generalizzazione della proroga disposta dagli ultimi decreti-legge. Ed in vero, l'art. 1, l. 31 luglio 1975, n. 363, così come l'art. 1 della l. 12 agosto 1974, n. 351, parla genericamente di contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani, ricompresi in questi quelli adibiti e non ad abitazione, tant'è che, quando la legge fa riferimento ad immobili adibiti ad uso di abitazione, lo dice espressamente per indicare, solo per questi,

---

non pare comunque che la destinazione dell'immobile dall'uso primitivo di abitazione a quello successivo di ufficio ad uso della P.A. possa apportare modificazioni dell'oggetto del rapporto che rimane sempre e comunque di locazione.

Più grave appare invece l'altro problema relativo all'applicabilità del cosiddetto « blocco degli affitti » alla P.A., affrontato sinora da diverse pronunzie di merito ed oggetto di esame anche da parte della Corte Costituzionale (cfr. Sent. citate n. 3 e n. 4 del 1976).

Per una corretta impostazione della tematica, importa innanzitutto stabilire se il « blocco » in questione sia collegato intimamente con la proroga delle locazioni, nel senso che debbano ritenersi « bloccati » i fitti degli immobili le cui locazioni siano prorogate a sensi dei provvedimenti sopra menzionati; e poi esaminare i limiti eventuali cui il blocco stesso sia soggetto, in specie riguardo alle diverse clausole (la più frequente è quella dell'aggancio dei canoni all'indice prezzi I.S.T.A.T.) con cui si è sinora tentato di eluderlo.

Relativamente al primo dei due quesiti, deve osservarsi che la stessa impostazione concettuale offerta dal legislatore lascerebbe postulare per l'autonomia dei menzionati benefici: infatti se la legge avesse voluto collegare la proroga delle locazioni col blocco dei canoni, non avrebbe previsto — come è invece dato rilevare nella legge 26 novembre 1969, n. 633 e successive — una normativa *ad hoc*.

Del resto, il concetto di proroga del contratto, postula già, di per se stesso, un perdurare nel tempo del rapporto, immutato in tutti i suoi elementi, soggettivo ed oggettivo; in pratica un « divieto legale di novazione del negozio » da cui ha origine del rapporto locatizio, sia per quanto riguarda il contenuto, nel senso che i soggetti non sono abilitati ne unilateralmente (né, si noti (!) bilateralmente (stante l'inefficacia delle pattuizioni di cui all'art. 8 della legge n. 833 del 1969) ad alterare il canone di locazione; sia per ciò che concerne i soggetti, in quanto non è consentito (salvo volontà del conduttore) l'applicazione unilaterale da parte del locatore del meccanismo di cui all'art. 1596, secondo comma, del Codice civile.

Ciò postula pertanto un'autonomia concettuale del blocco dei canoni rispetto alla proroga, nello specifico senso che sono da ritenere immutabili *ope legis* tutti i canoni di locazione, sia degli immobili prorogati che di quelli non soggetti a proroga: in quest'ultimo caso il locatore potrà dare però disdetta al proprio conduttore e rinnovare alla scadenza il contratto con un diverso soggetto, sempre che si tratti di locazione « abitativa » e che il reddito del conduttore superi i 4 milioni al 1973. In caso contrario riprende vigore la regola del divieto legale di novazione.

Detta conseguenza — che a prima vista appare (ed è effettivamente) aberrante — dimostra con quanta fretta ed imperfezioni sul piano tecnico-giuridico siano strutturate le attuali norme in materia.

Per quanto concerne le Pubbliche Amministrazioni, comunque, il problema non riveste eccessiva rilevanza in quanto, dovendosi considerare prorogate le

il limite di applicabilità della proroga (reddito netto non superiore a 4 milioni). Sicché, la prima considerazione è che tutti i contratti sono prorogati, la seconda che il limite di applicabilità della proroga riguarda solo le persone fisiche e non anche quelle giuridiche. Questa esclusione, che per parte attrice sta a significare la non applicabilità del beneficio alle persone giuridiche per l'ovvia considerazione che i bilanci di queste sono di gran lunga superiore al limite previsto dalla legge per le persone fisiche, trova invece un'altra giustificazione. Interpretando « storicamente » le varie leggi vincolistiche che si sono succedute, dall'art. 6, quarto comma, della l. 26 novembre 1969, n. 833 si rileva come il legislatore un tempo

---

locazioni in cui la P.A. conduca l'immobile ad uso diverso dall'abitazione, insieme al blocco dovrà considerarsi (anche se distintamente) operante la proroga.

Un qualche concreto significato verrà ad assumerlo invece qualora l'immobile risulti condotto « per motivi di servizio » della P.A. a favore di un agente, nell'ipotesi in cui la giurisprudenza finisca per orientarsi nel primo dei sensi sopra accennati (cioè considerando la locazione ad uso di sola abitazione): in questo caso o la amministrazione conduttrice si orienterà a « novare » il contratto ad un canone maggiorato (rivelandosi elusivo il blocco) o sarà costretta a rilasciare l'immobile salvo naturalmente il caso in cui l'occupante abbia percepito un reddito iscritto nel 1973 nei ruoli della imposta complementare per una somma inferiore ai 4 milioni.

Peraltro, sempre in aderenza alla interpretazione dei « motivi di servizio » riportata al capoverso precedente, rimane da notare che la P.A. potrà comunque agevolarsi nel caso di « nuova locazione » del disposto di cui all'art. 2 della l. n. 833 del 1969, nei limiti in cui sancisce il divieto di aumento dei canoni per gli immobili urbani *adibiti ad uso di abitazione* qualora il contratto sia rinnovato con altro conduttore.

Ciò significa che la P.A., in qualità di conduttrice di un immobile destinato ad alloggio di servizio per un proprio funzionario, potrà sempre opporre al locatore il canone pattuito al precedente contratto, riducendone autonomamente ed unilateralmente l'importo, senza incorrere in alcuna sanzione.

Veniamo infine a trattare della problematica relativa all'aumento dei canoni, facendo anzitutto presente come il punto sia tra i più controversi nella giurisprudenza di merito, presentandosi come uno dei tentativi più ricorrenti di eludere il blocco e la proroga. Di frequente infatti il locatore — in specie se proprietario di un solo appartamento, non ha interesse a concederlo a questo o a quel conduttore (e perciò anche alla P.A.) ma soltanto di trarvi il maggior reddito possibile.

Di qui l'alta percentuale di litigiosità, congiunta al frequente uso di strumenti, giuridici e non, tutti tendenti ad adeguare il canone « nominale » al prezzo « reale » di mercato degli immobili. Vale a dire al potere di acquisto della moneta, che ha assunto negli ultimi tempi oscillazioni imprevedibili.

Questo comporta l'inserzione in numerosissimi contratti di locazione — di cui è parte anche la P.A. — delle cosiddette « *clausole di salvaguardia* », che agganciano il canone al prezzo di un determinato bene o servizio a fattori oppure altri beni il cui valore è suscettibile di rimanere inalterato. Delle numerosissime (basterà ricordare le clausole oro-valore o moneta estera-valore), la

si è anche preoccupato di dare disposizioni per quei contratti nei quali conduttore fosse una società costituita secondo il libro V del codice civile, escludendo queste ed altre imprese commerciali, iscritte nei ruoli di imposta di ricchezza mobile per una somma superiore ai dieci milioni, dal beneficio della proroga. Il silenzio delle leggi successive in ordine a queste categorie di persone non può essere interpretato come esclusione totale dal beneficio senza espresso riferimento della legge, bensì come abolizione di quella previsione con applicabilità del beneficio a tutte le persone giuridiche, private e pubbliche.

più diffusa attualmente consiste nel prendere a parametro l'indice dei prezzi al consumo risultante dalla media rilevata periodicamente dall'Istituto Centrale di Statistica (cd. clausola I.S.T.A.T.).

La giurisprudenza si presenta sul punto divisa. La tendenza che, nel puntuale momento, pare debba considerarsi prevalente, è quella espressa efficacemente da due pronunce del Tribunale di Roma (v. conf. Cass. 3 marzo 1976, n. 711, in *Foro it.* 1976, I, 970, Trib. Roma, sez. III, Est. Cherubini 29 settembre 1975, in *Foro it.* 1976, I, 226; e sez. III, Est. Pafundi, 21 ottobre 1975, in *Nuovo diritto*, 1976, 44), secondo le quali:

« la legge 26 novembre 1969, n. 833 non ha reso inefficaci le clausole di adeguamento del canone al costo della vita, apposte ad un rapporto locativo preesistente anche se destinate ad operare in caso di rinnovazione del contratto, successiva alla sua entrata in vigore ».

« Le cosiddette clausole numero indice ISTAT, vanno ricomprese tra le clausole di adeguamento dei canoni di locazione, dirette a compensare gli effetti della svalutazione monetaria, di cui all'art. 1, quarto comma, del d.l. 24 luglio 1973, n. 426 prevede l'inefficacia a far tempo dalla sua entrata in vigore ».

« La clausola di adeguamento ISTAT, stipulata per mantenere costante il valore della prestazione del locatario non costituisce aumento del canone e rimane, perciò, valida ed efficace nel periodo di blocco dei canoni sino all'entrata in vigore del d.l. 24 luglio 1973, n. 426, che ne ha sospeso l'efficacia ».

Si può, da quanto riportato, constatare la tendenza, da parte della giurisprudenza, a « salvare » per quanto possibile il contenuto delle clausole di salvaguardia monetaria, anche col distinguere l'« aumento » dall'« adeguamento » del canone, travalicando così il dettato ed il fine delle leggi di blocco, ove già all'art. 8, primo comma, del d.l. 833 del 1960, si stabiliva la nullità di ogni aumento del canone di locazione... « qualunque ne fosse il contenuto apparente ».

La perentorietà del dettato legislativo non sarebbe pertanto suscettibile di incertezze: eppure l'espedito della distinzione formale tra *aumento* (vietato dalla legge) ed *adeguamento* (consentito) ha permesso ad una certa giurisprudenza, che al momento attuale è da considerarsi prevalente, di estendere la legittimità dell'aumento dei canoni locatizi connessi all'apposizione sul contratto della clausola ISTAT sino all'entrata in vigore della d.l. n. 426 del 1973, che ne ha definitivamente stabilito l'inefficacia con espressa normativa di interpretazione autentica.

La decorrenza degli effetti della disposizione surricordata « dall'entrata in vigore del decreto », fondata sull'evidente proposito di non turbare eccessivamente l'andamento del mercato delle locazioni — delicatissimo a quell'epoca — ha purtroppo sancito la « legittimità » di siffatta interpretazione, che



Il fondamento di questa interpretazione consiste nella tutela di queste persone giuridiche che, agendo in un mercato con limitate disponibilità di immobili a libera contrattazione, finirebbero per dover sottostare inevitabilmente a contratti strozzati, soprattutto se si tien conto delle difficoltà di organizzazione e di sistemazione che queste persone incontrano per la loro attività, per cui un trasferimento in altra sede creerebbe problemi non facilmente risolvibili; e ciò è ancor più vero per gli enti pubblici (per tutti valga l'esempio delle scuole pubbliche sistemate in immobili privati).

La tutela è quindi duplice; evitare che queste persone, che svolgono attività commerciali e che forniscono servizi sociali si trovino nella condizione di dover sborsare ingenti somme a beneficio di alcuni privilegiati proprietari, e nel contempo contenere, attraverso la limitata contrattazione degli immobili liberi, la spinta inflazionistica.

Alla stregua di queste considerazioni si ritiene di rigettare la domanda proposta dall'attrice. — (*Omissis*).

---

aveva peraltro incontrato diversi consensi in dottrina (cfr. la nota redazionale ne *Il nuovo diritto* 1976, pagg. 46, nonché in *Foro it.* 1976, cit. 226; ed anche Clausole di salvaguardia monetaria ed aumenti del canone di locazione in *Temi romana*, 1972) oltre che nella giurisprudenza del Pretore (cfr. Pretura Milano 12 aprile 1973, Est. Stassavo e 21 marzo 1975, Est. Laudati, *Monitore dei Tribunali* 1975, 373).

Non sono peraltro mancate comunque voci discordi ed orientate in senso favorevole ai conduttori: argomentando infatti che nel d.l. n. 833 del 1969, il legislatore ha inteso eminentemente sacrificare in via eccezionale l'interesse che mira a realizzare l'immutabilità del contenuto economico del rapporto tra prestazione e controprestazione, dinanzi al preminente interesse pubblico consistente nella necessità, per salvaguardare il sistema economico-sociale di evitare le conseguenze negative connesse con l'aggravarsi del fenomeno inflazionistico, la giurisprudenza di merito si è pronunciata per la nullità *ab origine* di dette clausole (cfr. Pret. Milano, 21 marzo 1974, Est. Motta; Pret. Roma, 30 luglio 1973, Est. Pivetti, entrambe in *Riv. Giur. Edil.* 1975, 46, segg. e la giur. cit. in *Monitore dei Tribunali*, 1975, 373).

Mette conto rilevare in tale contesto, come, la Corte Costituzionale, che con sentenze n. 3 e 4 dell'anno 1976 ha avuto occasione di pronunciarsi sull'argomento — in seguito alla denunciata illegittimità del blocco dei canoni per supposta violazione dell'art. 42 della Costituzione — ha posto esattamente in luce come il Costituente avesse riservato alla legge — e, tra l'altro all'impugnata norma dell'art. 8 del d.l. n. 833 del 1969 — il potere di determinarne i limiti al fine di realizzarne la funzione sociale.

Tutto ciò, interpretato in riferimento della tendenza giurisprudenziale « sfavorevole » al conduttore, dovrebbe indurre i giudici a recedere dalla prima delle opinioni sopraricordate, equiparando il regime di blocco dei fitti antecedente alla d.l. n. 426 del 1973 a quello successivo, per ciò che concerne il divieto di aumento dei canoni.

CESARE LAMBERTI

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (\*)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1203 - *Pres. De Capua - Est. Giovannini - Asta* (avv. Andrioli) c. Ministero lavori pubblici (avv. Stato Ferri) e Regione Lazio (avv. ti Amata e Lagonegro) - (Appello, T.A.R. Lazio I Sez. 19 luglio 1974 n. 29: conferma).

**Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Esodo volontario dei dirigenti dello Stato - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste.**

**Competenza e giurisdizione - Tribunali amministrativi regionali - Ricorsi in materia di giurisdizione esclusiva proposti prima del decorso del termine di tre mesi di cui all'art. 38 L. n. 1034/1971 - Inammissibilità del ricorso - Sussiste.**

**Competenza e giurisdizione - Tribunali amministrativi regionali - Competenza territoriale e competenza funzionale - Applicabilità - Effetti e limiti.**

**Pubblica amministrazione - Ricorso principale - Errore scusabile - Mancanza di obiettiva dubbio - Applicabilità dell'istituto della rimessione in termini - Non sussiste.**

*Ai sensi degli artt. 67 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 e 2 e 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336 i provvedimenti amministrativi relativi al collocamento a riposo anticipato non involgono solo il diritto a pensione ma incidono altresì sul diritto alla liquidazione della indennità di buonuscita che rientra nella giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 29 n. 1 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054 (1).*

(1-9) **Elaborazione giurisprudenziale del Consiglio di Stato in tema di competenza e giurisdizione dei Tribunali Amministrativi Regionali.**

Le quattro decisioni che si annotano costituiscono espressione e, in parte, conferma dei principi e canoni interpretativi degli articoli 2, 3 e 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali; la prima, in particolare, con il sancito collegamento fra l'art. 38 e l'art. 4 pone, risolvendolo, un ulteriore problema di diritto transitorio.

Invero, della particolare disciplina transitoria della legge istitutiva dei T.A.R. e dei vari aspetti trattati in sede giurisprudenziale amministrativa si è già occupata questa *Rassegna* (si rinvia, in particolare, alle decisioni annotate IV Sez.

(\*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato l'avv. R. TAMIOZZO.

*Gli artt. 2 e 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 comprendono anche tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi rientranti nella giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi; né può sostenersi che il legislatore abbia voluto attribuire ai T.A.R. competenza immediata in materia di giurisdizione esclusiva e competenza differita in materia di giurisdizione generale di legittimità, perché altrimenti l'art. 38 l. 1034/1971 avrebbe richiamato non solo gli artt. 2 e 3, ma anche l'art. 4 nella parte in cui, attraverso il riferimento alla tutela di « interessi di persone fisiche o giuridiche » quest'ultimo tipo di giurisdizione trova in principio la sua definizione: di contra, il criterio adottato è stato quello della fissazione di regole in relazione alla diversa provenienza degli atti e provvedimenti amministrativi, quale che sia il tipo di giurisdizione (amministrativa) cui questi siano assoggettati. Ne consegue la incompetenza del T.A.R. a decidere un ricorso in materia di giurisdizione esclusiva, proposto prima del 1° aprile 1974 (2).*

23 aprile 1974, n. 315 e V Sez. 29 novembre 1974, n. 567, rispettivamente 1974, I, 1428, e 1975, I, 537).

Vediamo ora i nuovi profili, meritevoli di interesse, offerti dalle presenti decisioni.

La prima (1203 della Sez. IV) risolve, pregiudizialmente, la questione della natura dei diritti scaturenti dagli artt. 67 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 e 2 e 3 l. 24 maggio 1970, n. 336, sull'esodo volontario dei dirigenti statali, confermando la sottoposizione al Consiglio di Stato, o meglio alla giurisdizione amministrativa, del diritto alla liquidazione dell'indennità di buonuscita in quanto diritto compreso nell'ambito della giurisdizione esclusiva dei medesimi organi giurisdizionali amministrativi.

Tale soluzione, del resto, trova conferma anche in una precedente decisione della stessa Sezione (19 febbraio 1974, n. 194, in *Il Consiglio di Stato* 1974, I, 214), secondo la quale, qualora si verta in tema di pretese patrimoniali che non si riferiscono solo all'ammontare del trattamento pensionistico ma anche all'indennità di buonuscita, e precisamente al suo ammontare (di cui il ricorrente lamenta una errata, pregiudizievole determinazione), la relativa controversia rientra nella giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato e non in quella della Corte dei Conti.

A tale riguardo aggiungiamo che, a nostro avviso, le controversie concernenti l'equo indennizzo e l'indennità di buonuscita di dipendenti statali dopo la cessazione dal servizio debbono essere sempre attribuite alla competenza del T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio in cui l'impiegato prestava servizio al momento della cessazione, e ciò in relazione al 2° comma dell'art. 3 che, come è noto, individua il foro speciale del pubblico impiego e che, mentre non può trovare applicazione con riferimento agli atti e provvedimenti relativi alle operazioni anteriori alla costituzione del rapporto di servizio (come, ad esempio, per i procedimenti di concorso ecc.), non potendosi configurare la qualifica di impiegato prima della nomina, non altrettanto sembra giustificare una interpretazione in senso così rigido della norma, tale da escludere la applicabilità di detto foro speciale proprio in ordine ai provvedimenti relativi alla buonuscita (o all'equo indennizzo), che non solo postulano necessariamente il riferimento all'« impiegato », ma altresì rappresentano il corrispettivo di un diritto maturato « in servizio » dallo stesso impiegato, e quindi direttamente e inscin-

*L'appello proposto al Consiglio di Stato contro la decisione di un T.A.R. che abbia dichiarato la inammissibilità del ricorso per incompetenza funzionale (in quanto la controversia rientrava nella competenza prorogata del Consiglio di Stato ex art. 38 l. 1034/1971) non può essere considerato alla stregua di una semplice riproposizione dell'originario ricorso e ciò in relazione al principio secondo cui le norme fissate dall'art. 50 c.p.c. e dall'art. 31 l. 1034/1971 non sono suscettibili di interpretazione analogica (3).*

*L'istituto della rimessione in termini può trovare applicazione solo laddove sussista una situazione di obiettiva dubbio, la sola idonea a giustificare il riconoscimento della scusabilità dell'errore (4).*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 2 dicembre 1975, n. 657 - Pres. Aru, Est. Iannelli - Soc. Esercizi Elettrici (avv. Sorrentino) c. Ministero industria, commercio ed artigianato (avv. Stato Lancia) ed ENEL (avv. Guarino).

**Competenza e giurisdizione - T.A.R. per la Regione Siciliana - Sfera di competenza in relazione alla dec. n. 61/1975 della Corte Costituzionale.**

**Competenza e giurisdizione - Limiti della competenza territoriale dei T.A.R. - Efficacia diretta e indiretta dell'atto - Criteri di individuazione.**

**Competenza e giurisdizione - Provvedimento di espropriazione - Criterio di individuazione del T.A.R. competente - Circostrizione in cui si trova il bene - Competenza - Sussiste.**

*La Corte Costituzionale con sentenza n. 61 del 12 marzo 1975 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 40 l. 1034/1971 nella parte in cui*

---

dibilmente collegato alla prestazione del servizio medesimo e solo cronologicamente rinviato, quanto all'effettivo godimento, ad epoca successiva alla cessazione (contra Andreani, *La competenza per territorio dei Tribunali Amministrativi Regionali*, Milano 1974, 136 e segg.).

L'indagine sulla natura del diritto alla indennità di buonuscita fornisce l'occasione per un esame, *ex professo*, della questione se la materia assegettata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sia compresa o meno nelle materie a competenza differita, previste dall'art. 38, 1° comma, della citata legge 1034/1971.

Con una motivazione di tutta chiarezza (che costituisce, del resto, pregio ricorrente dell'estensore della decisione) la IV Sezione precisa la funzione degli artt. 2 e 3 della legge in esame, volti per l'appunto non già a circoscrivere l'ambito della giurisdizione di legittimità dei T.A.R., ma più propriamente a determinare i criteri di individuazione della sfera di competenza territoriale di tali organi giurisdizionali.

Il criterio onnicomprensivo degli artt. 2 e 3 spiega, così, il perchè del richiamo ai medesimi limitato da parte dell'art. 38, il quale, infatti, non cita anche l'art. 4, e non già perchè quest'ultimo contempni, in ipotesi, gli atti e i provvedimenti amministrativi rientranti nella giurisdizione esclusiva laddove gli

limita la competenza del T.A.R. per la Regione Siciliana alle materie indicate nell'art. 2 lett. a) e nell'art. 6 della legge medesima; pertanto attualmente il T.A.R. per la Regione Siciliana ha la stessa competenza generalizzata di tutti gli altri T.A.R. (5).

Per gli atti emanati da organi centrali dello Stato, la cui efficacia sia peraltro limitata territorialmente alla circoscrizione di un solo Tribunale Amministrativo Regionale la competenza è del T.A.R. medesimo: l'efficacia cui fa riferimento la legge (art. 3 l. 1034/1971) è l'efficacia diretta, essendo irrilevanti, ai fini della ripartizione delle competenze, gli eventuali effetti indiretti del provvedimento in esame (6).

In tema di provvedimenti di espropriazione diretto destinatario dell'atto ablatorio è il titolare del bene che viene espropriato, non già il soggetto a favore del quale l'espropriazione viene pronunciata (7).

---

artt. 2 e 3 andrebbero limitati ai soli atti compresi nella giurisdizione di legittimità.

Nè potrebbe sorreggere una diversa conclusione l'evidente improprietà dell'espressione iniziale dell'art. 4 « nelle materie indicate... », e ciò in relazione alla indiscussa e già sottolineata clausola generale sulla competenza, contenuta nella normativa di cui agli artt. 2 lett. b) e 3 (l'improprietà in parola venne evidenziata già in sede di prima applicazione della l. 1034/1971 da CANNADA-BARTOLI, « Diritti ed interessi » nell'art. 4 della legge sui Tribunali Amministrativi Regionali, in *Foro Amm.vo* 1972, III, 9, il quale, fra l'altro, esclude che l'art. 4 preveda la giurisdizione esclusiva, espressamente contemplata al 2° comma del successivo art. 7; cfr. al riguardo anche SEPE-PES, *Le nuove leggi di giustizia amministrativa*, Milano 1972, 112 e segg.).

L'art. 4 non va, comunque, esente da critiche anche laddove pretende di individuare nei « diritti » e negli « interessi » l'oggetto dei ricorsi giurisdizionali amministrativi: invero, oggetto del ricorso è normalmente l'accertamento del vizio dell'atto impugnato, con il suo conseguente annullamento; il diritto e l'interesse costituiscono, più propriamente, le condizioni dell'azione (cfr. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Milano 1966, 153 e segg.).

Anche l'art. 7 della l. 1034/1971 viene qualificato dalla prima delle decisioni annotate per quello che effettivamente esso rappresenta, e cioè quale concreta delimitazione della riserva prevista dall'art. 4 della legge, non già norma che contempra e disciplini una categoria di atti e provvedimenti non ricompresi nei precedenti artt. 2 e 3.

Sostanzialmente anche l'art. 38 costituisce una ulteriore conferma del criterio adottato dal legislatore in sede di disciplina della competenza territoriale, criterio che fa riferimento solo alla diversa provenienza degli atti e dei provvedimenti, con l'esclusione, di conseguenza, dalla competenza immediata di tutti, indistintamente, gli atti e i provvedimenti emanati dagli organi centrali dello Stato.

Merita, inoltre piena adesione la 1203 anche in ordine al mancato riconoscimento dell'errore scusabile, che conferma, sia pure sotto il limitato aspetto della già intervenuta emanazione, all'epoca della presentazione del ricorso, di molteplici decisioni, da parte del Consiglio di Stato, su ricorsi relativi alla giurisdizione esclusiva, presentati dopo l'entrata in vigore della l. 1034/1971) la

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 5 dicembre 1975, n. 674 - Pres. Daniele - Est. Roselli - I.N.P.S. (avv.ti Loi, Coccopani e Sacerdoti) c. Campus (avv. Tarello) - (*Regolamento di competenza*).

**Competenza e giurisdizione - Competenza territoriale dei T.A.R. in tema di atti plurimi - Annullamento di provvedimenti di collocamento a riposo di dipendenti I.N.P.S. ex combattenti - Competenza territoriale del T.A.R. della circoscrizione in cui rientra la sede dell'Ente nella quale il dipendente prestava e presterà servizio dopo il richiamo - Sussiste.**

*Il provvedimento con cui il Comitato esecutivo dell'I.N.P.S. dispone l'annullamento dei provvedimenti di collocamento a riposo di dipendenti ex combattenti, adottati con decorrenza posteriore al 30 giugno 1974, costituisce atto plurimo che incide sulla posizione dei vari impiegati, il cui rapporto di impiego non ha peraltro subito — sotto il profilo giuridico — al-*

restrittiva interpretazione dell'istituto *de quo* in altra sede da noi già sostenuta (cfr. in questa *Rassegna*, 1974, I, 1437 in nota; una ipotesi di riconosciuta applicabilità dell'errore scusabile nella disciplina transitoria ex art. 38 l. 1034/1971 cfr. Sez. V, 4 luglio 1975, n. 990, in *Il Consiglio di Stato* 1975, I, 864); gioverà, a tale proposito, ricordare, altresì, che il Consiglio di Stato ha costantemente ritenuto infondata la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 24, 1° e 2° comma, e 113, 2° comma, Costituzione, dell'art. 38 cpv., il quale, disponendo la *perpetuatio competentiae* del Consiglio di Stato per i giudizi ivi previsti, esclude il doppio grado di giurisdizione (cfr. ad es. IV Sez., 8 luglio 1975, n. 675, in *Il Consiglio di Stato* 1975, I, 771; VI Sez. 9 maggio 1975, n. 158, *ivi* 1975, I, 647; Sez. V, 10 aprile 1973, n. 363, *ivi*, 1973, I, 569; Sez. V, 14 novembre 1972, n. , *ivi*, 1972, I, 2032; Sez. V, 26 maggio 1972, n. 409, *ivi*, 1972, I, 1015; in dottrina cfr. LUBBRANO, *Aspetti interpretativi e costituzionali dell'attuazione della legge sui T.A.R.*, in *Riv. Amm.* 1972, 1).

Quanto alla decisione 657/1975 della Sez. VI, giova anzitutto rilevare che essa costituisce una delle prime applicazioni della nuova normativa connessa alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 40, 1° comma, della legge 1034/1971 nella parte in cui limitava la competenza del T.A.R. per la Regione Siciliana, pronunciata dalla Corte Costituzionale con sentenza 12 marzo 1975, n. 61, per violazione degli artt. 3 e 125 della Costituzione (in *Foro It.* 1975, I, 785; in dottrina cfr. GIALLOMBARDO, *In margine alla sentenza della Corte Costituzionale 12 marzo 1975, n. 61, sulla competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia*, in *Foro Amm.vo* 1975, II, 198; GIANNINI, *Il Tribunale regionale amministrativo della Sicilia feliciter restitutum*, in *Giur. Cost.* 1975, 1070).

Tale seconda decisione pone, poi, un criterio di individuazione della particolare natura della efficacia dell'atto, contemplata dall'art. 3, 2° comma, l. 1034/1971: l'efficacia da prendere in considerazione, ai fini della individuazione della competenza territoriale, è solo la efficacia « diretta », essendo esclusa ogni rilevanza degli eventuali effetti indiretti del provvedimento.

E' così sostanzialmente accolta la tesi del VIRGA (*I Tribunali Amministrativi Regionali*, Milano 1972, 31); in dottrina è stato peraltro rilevato lo scarso approfondimento teorico della nozione dell'efficacia diretta dell'atto (cfr., per una

*cun mutamento anche in relazione al luogo di svolgimento del servizio; di tal che competente a conoscere dell'impugnativa di detta deliberazione in sede giurisdizionale amministrativa di detta deliberazione in sede giurisdizionale amministrativa è il T.A.R. della circoscrizione in cui è compresa la sede dell'Ente nella quale l'impiegato prestava e presterà servizio dopo il richiamo (8).*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 19 dicembre 1975, n. 707 - Pres. Aru - Est. Coraggio - I.N.A.I.L. (avv.ti Cataldi, Schillaci e Sircasso) c. Mitri (avv. Vinciguerra) - (*Regolamento di competenza*).

**Competenza e giurisdizione - Competenza territoriale dei T.A.R. - Impiego pubblico - Criteri di individuazione della competenza - Sede centrale dell'Ente - Rilevanza.**

*Ai sensi del 2 comma dell'art. 3 l. 1034/1971, la competenza territoriale spetta al T.A.R. della circoscrizione in cui il pubblico dipendente presta ser-*

---

approfondita analisi critica del problema, ANDREANI, *op. cit.*, 117 e segg.; sui limiti del concetto di efficacia spaziale del provvedimento cfr. GIANNINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Milano, 1970, I, 592; sul rapporto fra i concetti di « efficacia » e di « validità » del provvedimento cfr. VIRGA, *Il Provvedimento Amministrativo*, Milano 1972, 367 e segg.; sulla riferibilità dell'« efficacia » al concreto rapporto amministrativo disciplinato dall'atto cfr. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Milano 1975, 19 e segg.) e pertanto è auspicabile che, in un prossimo futuro, una più approfondita meditazione, anche in sede giurisprudenziale, del concetto in esame possa offrire validi e più consistenti argomenti di ermeneutica.

Con ben più convincente motivazione la decisione della VI Sezione n. 674 fissa i limiti di competenza territoriale in tema di atto plurimo che incida sulla posizione di vari impiegati specificamente elencati, dei quali sia stato annullato il provvedimento di collocamento a riposo; viene riconosciuto competente il T.A.R. nella cui circoscrizione rientra la sede dell'Ente nella quale il dipendente richiamato in servizio prestava e presta, dopo il richiamo, la propria attività: è questa una puntuale applicazione della normativa in tema di atti plurimi, ipotesi che ricorre quando, sotto forma di un unico atto formale, sussistano vari atti di un unico agente e di contenuto identico, ma rivolti a destinatari diversi, sicchè il provvedimento può concettualmente scindersi in una somma di atti particolari: da ciò la qualificazione di atto *scindibile* in via esclusiva riservata all'atto plurimo, in contrapposizione all'atto generale (con destinatari non determinati e non determinabili) e all'atto collettivo (che provvede in forma unitaria e indivisibile nei confronti di un complesso di soggetti legati da un rapporto necessario di interdipendenza), quale, ad esempio, la graduatoria di un concorso, fattispecie sottoposta all'esame della VI Sezione nell'ultima delle decisioni annodate (n. 707), la quale ha così fatto esatta e puntuale applicazione, a sua volta, dei principi elaborati in *subiecta materia*, proprio con riferimento all'ambito soggettivo di efficacia del provvedimento impugnato il quale, esplicando « i suoi

*vizio: tale norma, risolvendosi in una disposizione di particolare favore per i pubblici dipendenti, non solo esige una interpretazione rigorosa ma -va altresì disattesa, con conseguente applicabilità della disciplina prevista dall'ultimo comma dell'art. 3 legge citata, qualora interessati al ricorso siano più dipendenti di un Ente residente in circoscrizioni diverse; in tale ipotesi, infatti, competente per territorio sarà il T.A.R. della circoscrizione nella quale si trova la sede centrale dell'Ente (9).*

---

effetti *in modo unitario e inscindibile* nei confronti di una pluralità di destinatari», impiegati in servizio presso uffici compresi nella circoscrizione di T.A.R. diversi, non può che comportare, di necessità, la applicazione, ai fini della determinazione della competenza territoriale ex art. 3 l. 1034/1971, non del secondo, bensì del terzo comma di detto articolo, con esclusione, quindi, in siffatta ipotesi, del foro speciale del pubblico impiego.

RAFFAELE TAMIOZZO



SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 marzo 1976, n. 824 - Pres. Rossi - Est. Lipari - P.M. Minetti (conf.) - Viotto c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Tomasicchio).

**Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Condono di cui al d.l. 5 novembre 1973, n. 660 - Sospensione del giudizio a seguito di presentazione dell'istanza - Controversia non rientrante nella previsione della norma - Rigetto della istanza di sospensione - Pronuncia da parte del giudice innanzi al quale pende il giudizio.**

(d.l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito nella legge 19 dicembre 1973, n. 823, art. 11).

*Spetta al giudice innanzi al quale pende il giudizio stabilire se esso debba essere sospeso quando sia stata presentata domanda di condono, non essendo la sospensione una conseguenza automatica della presentazione della domanda; pertanto il giudice legittimamente rigetta la domanda di sospensione, senza con ciò invadere la sfera di attribuzione della Amministrazione sulla applicazione del beneficio, quando la controversia (nella specie di imposta successione non attinente alla estimazione) non rientra fra quelle che possono beneficiare del condono (1).*

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 aprile 1976, n. 1271 - Pres. Giannattasio - Est. Sposato - P.M. Trotta (diff. in parte) - Parisi (avv. Aureli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

**Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Condono di cui al d.l. 5 novembre 1973, n. 660 - Rigetto della domanda in sede amministrativa - Decisione da parte del giudice adito della legittimità del provvedimento di rigetto - Ricorso del contribuente alla Commissione - Irrilevanza.**

(d.l. 5 novembre 1973, n. 660 convertito nella legge 19 dicembre 1973, n. 823, art. 11).

---

(1-2) Le due sentenze hanno apportato un importante chiarimento al dubbio, recentemente sorto, sull'individuazione del giudice che deve pronunciarsi sulla spettanza del condono, quando non sia stato riconosciuto in sede amministrativa (Cass. 20 gennaio 1976, n. 159, in questa *Rassegna*, 1976, I, 116). La prima sentenza esattamente precisa che il giudice non è vincolato rigorosamente a

*Spetta al giudice investito della decisione sulla fondatezza di un diritto conoscere i fatti modificativi e estintivi di quel diritto e quindi se il condono che influirebbe sul diritto controverso sia stato a ragione o a torto negato; di conseguenza dopo che sia stata rigettata la domanda di condono in sede amministrativa, il giudice innanzi al quale la causa è pendente (ed anche la Corte di Cassazione) deve decidere incidentalmente sulla legittimità del provvedimento di rigetto, anche se il contribuente abbia proposto ricorso alla Commissione di primo grado (2).*

## I

(*Omissis*). — Nel corso del presente giudizio di cassazione il ricorrente ha chiesto, ai sensi dell'art. 11 del d.l. 5 novembre 1973, n. 660, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1973, n. 823, la sospensione del giudizio medesimo a seguito della presentazione di richiesta dell'applicazione di condono all'Ufficio tributario competente; e nella memoria insiste nella richiesta, alla quale si oppone l'Avvocatura dello Stato, osservando che la causa non riguarda una questione di estimazione, ma la risoluzione di questioni giuridiche, trattandosi di conoscere della pretesa dell'erede di escludere dall'asse parte di un fabbricato di cui assume di essere proprietario e quindi di non dovere corrispondere il tributo all'uopo richiesto senza che ne venga in considerazione l'adeguatezza in termini di corrispondenza alla base imponibile. Il rilievo dell'Avvocatura coglie la effettiva portata della controversia.

Su un fondo di proprietà esclusiva della moglie è stato costruito, a cura e spese del marito, un edificio, catastalmente intestato ad entrambi. Venuta a mancare ai vivi la donna, in sede successoria il coniuge superstite ha denunciato solo metà della casa, pretendendo di essere *ab origine* proprietario dell'altra metà. La finanza ha richiesto il pagamento del tributo sull'intero cespite, ma il marito, agendo anche per i figli minori, ha contestato l'operatività dell'accessione, invocando il divieto di donazione fra coniugi, e sostenendo di aver diritto, comunque, a portare in detrazione il proprio credito ex art. 936 c.c. E rimasto soc-

---

sospendere il giudizio quando sia presentata domanda di condono; se infatti spetta incontestabilmente alla Amministrazione applicare il condono, il giudice certamente può accertare che non sussistono i presupposti della sospensione valutando se la controversia è astrattamente suscettibile di essere definita con condono. La seconda pronuncia si lega alla prima; spetta sempre al giudice adito verificare se sul diritto fatto valere vengano ad incidere fatti modificativi o estintivi e quindi lo stesso giudice deve giudicare della legittimità del provvedimento che rigetta l'istanza di condono, perché ciò attiene alla estinzione del processo che deve pronunciare il giudice di quel processo (e quindi anche la Corte di Cassazione se in quella sede è sopravvenuta la legge di condono) e non un giudice diverso (la Commissione adita con un nuovo ricorso).

combente ha impugnato in proprio la sentenza, ed ha invocato la necessaria partecipazione anche dei figli minori al giudizio, previa nomina di un curatore speciale.

In questa sede di legittimità, abbandonata la richiesta di restituzione della stessa imposta principale, quale esclusivo proprietario dell'intero edificio, il Viotto ripropone le restanti tesi già sostenute senza fortuna davanti alla Corte di appello.

Così individuata la materia del contendere appare evidente che la controversia non rientra fra quelle per le quali la legge ammette il condono, in quanto non si discute della valutazione di cespiti, ma si deve stabilire principalmente se un determinato cespite rientri o meno nell'asse ereditario.

Si è quindi al di fuori della previsione dell'art. 6, primo comma, secondo periodo, del d.l. n. 660, introdotto dalla legge di conversione 19 dicembre 1973, n. 823, secondo la quale « *le controversie di valutazione pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto e relative a successioni apertesi o donazioni pattuite anteriormente al 1° gennaio 1973 sono definite, su richiesta del contribuente, con la riduzione del 60% del valore presunto dall'ufficio... senza applicazioni di soprattasse o pene pecuniarie* ».

Di fronte al chiarissimo dettato normativo non ha fondamento la tesi difensiva del Viotto che vorrebbe precludere all'autorità giudiziaria di delibare la congruenza della richiesta di condono con la astratta fattispecie della legge, postulando l'automaticità della sospensione per il mero fatto della presentazione della richiesta, e fino alla reiezione di questa da parte della amministrazione finanziaria.

Nel giudicare dei limiti del condono, ristretto alle sole questioni di valutazione, l'autorità giudiziaria non invade la sfera di attribuzioni spettante alla amministrazione poiché non provvede, in sua vece, ad applicare il beneficio, ma esercita i propri poteri di qualificazione della controversia in termini non riconducibili alla mera estimazione. E dell'esattezza di tale qualificazione nella specie non può dubitarsi alla stregua delle considerazioni che precedono, contro le quali non giova il richiamo alla narrativa contenuta nella domanda di condono che non può evidentemente spostare i termini della materia del contendere risultanti dalla effettuata puntualizzazione e che saranno sviluppati più innanzi nella confutazione dei motivi. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — I) - I ricorrenti hanno fatto presente nella loro memoria — ed hanno esibito in proposito idonea documentazione — di aver chiesto l'applicazione del condono di cui nel d.l. 5 novembre 1973,

n. 660, convertito con modificazioni nella l. 19 dicembre 1973, n. 823; che il competente Ufficio ha respinto la loro istanza per l'addotta ragione che il condono non si applica agli interessi relativi ad imposte a suo tempo pagate; e che contro tale provvedimento di diniego hanno proposto, in data 20 gennaio 1975, ricorso alla Commissione Tributaria di primo grado. E ciò avendo esposto, hanno chiesto che il presente giudizio venga sospeso in attesa della definizione di quello iniziato davanti alla detta Commissione.

L'istanza di sospensione è carente di giuridico fondamento. Secondo la previgente normativa sul contenzioso tributario le opposizioni alle ingiunzioni sono state ritualmente proposte davanti alla autorità giudiziaria ordinaria, che nei due gradi di merito ed ora in sede di legittimità, ha deciso, e deve decidere, sulla loro ammissibilità e sulla loro fondatezza. Costituendo il condono un fatto modificativo del diritto fatto valere dalla Finanza con le ingiunzioni, è ovvio che della sussistenza di tale fatto — come di qualsiasi altro fatto che estingua o modifichi i diritti per i quali si fa questione davanti ad esso — competente a conoscere, per affermarlo o negarlo, è lo stesso giudice che deve affermare o negare la sussistenza di quel diritto. Di conseguenza è in questa sede che bisogna accertare, per trarne le dovute conclusioni in ordine al giudizio sulla legittimità delle ingiunzioni, se il condono chiesto dai ricorrenti sia stato a ragione o a torto negato.

II) - Questa Corte Suprema ritiene che l'applicazione del condono sia stata negata legittimamente dall'Ufficio finanziario. Come si è già avuto occasione di affermare (v. la sentenza 15 marzo 1975, n. 1015) la esclusione dell'applicabilità del condono fiscale previsto dalla citata legge del 1973 al debito degli interessi moratori deriva dalle disposizioni degli artt. 6 e 10 di codesta legge. Difatti l'art. 6, per quanto riguarda le imposte indirette, circoscrive la possibilità di fruire del condono alle sole controversie, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto n. 660 del 1973, in ordine all'applicazione del tributo; e, più in generale, l'art. 10 esonera il contribuente dal pagamento degli interessi moratori limitatamente a quelli che sarebbero dovuti sulle imposte da corrispondere in applicazione del condono. Invero, come è stato osservato (nella ricordata sentenza), il provvedimento di condono fiscale ha una duplice finalità, cioè l'eliminazione delle controversie e l'immediata riscossione dei tributi, sia pure in misura ridotta. L'intrinseco collegamento fra le due finalità è evidente giacché la rinuncia da parte dell'Erario a far valere per intero i diritti che formano oggetto delle controversie pendenti trova, nel meccanismo del provvedimento di condono, un compenso nella pronta, benché parziale, realizzazione di quei diritti. E s'intende che il detto collegamento verrebbe del tutto a mancare se il condono, contro la lettera e la *ratio*

della legge, dovesse trovare applicazione rispetto ai tributi già riscossi, sia pure ai soli effetti dell'esonero dal pagamento degli interessi moratori ad essi relativi.

III) - I ricorrenti sostengono, in via subordinata, che, se interpretate nella maniera dianzi esposta, le norme della legge di condono contrasterebbero con il principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3 della Costituzione, in quanto porrebbero il contribuente che abbia già pagato il tributo in una posizione addirittura peggiore rispetto a quello di chi abbia preferito rimandarne il pagamento mediante l'instaurazione di una lite, spesso del tutto ingiustificata, con la Finanza. Ma la questione d'incostituzionalità così formulata si manifesta del tutto priva di fondamento giacché sostanzialmente diversa è la posizione della Finanza rispetto al contribuente il cui obbligo tributario, comunque definito, non può essere più oggetto di discussione, da quella che essa ha nei confronti del contribuente la cui contestazione sia ancora *sub iudice*. Naturalmente, prima che la controversia sia definita, nessuno è in grado di affermare se la pretesa del contribuente sia avventata oppure meritevole di riconoscimento, e tanto meno un'affermazione siffatta può essere assunta, in un senso o nell'altro, in via generale, dal legislatore come presupposto dei suoi provvedimenti. È pertanto da escludere che un trattamento diverso sia stato previsto per un'identica situazione, e che il legislatore abbia predisposto una normativa più favorevole per chi è meno meritevole di favore. Si aggiunga che una questione analoga a quella ora prospettata dai ricorrenti è stata già esaminata e risolta, nel senso della infondatezza, in relazione ad altro provvedimento di condono fiscale, dalla Corte Costituzionale con la sentenza 15 dicembre 1967, n. 148. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 marzo 1976, n. 909 - Pres. Giannatasio - Est. Lipari - P.M. Minetti (conf.) - Wagner (avv. Asquini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Tomasicchio).

**Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Villa con costruzioni separate di carattere accessorio - Unico complesso - Determinazione del rapporto di superficie in relazione a singole costruzioni - Esclusione.**

(l. 2 luglio 1969, n. 408, art. 13 e 14).

*Per la determinazione della caratteristica di lusso in base al rapporto tra superficie utile della costruzione e superficie del circostante giardino o parco, una villa padronale con costruzioni separate di carattere pertinenziale (nella specie casa del custode) va considerata come unico complesso (nel quale le superfici delle abitazioni vanno sommate) e non come*

*separate case di abitazione per ognuna delle quali valga un distinto rapporto con la superficie circostante (1).*

(*Omissis*). — 1. - In base all'art. 14 della l. 2 luglio 1949, n. 408, contenente disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie « sono concessi il beneficio dell'imposta ipotecaria per gli acquisti di aree edificabili e per i contratti di appalto quando abbiano per oggetto la costruzione delle case di cui al precedente art. 13 « vale a dire » le case di abitazione, anche se comprendano uffici e negozi che non abbiano il carattere di abitazioni di lusso », le quali, nel concorso di altre condizioni circa i tempi dell'edificazione, erano ammesse a godere dell'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati, mentre i materiali impiegati nella loro costruzione restavano esenti da imposta di consumo.

Il complesso di agevolazioni previste dalla legge n. 408, sulla quale successivamente si andranno ad innestare ulteriori disposizioni in tema di edilizia (e, per quel che qui specificamente interessa, la l. 2 febbraio 1960, n. 35), si impernia, dunque, sul concetto di « case di abitazione non di lusso ». La legge non definisce la nozione di casa di abitazione, ma si preoccupa di stabilire il concetto di « case di lusso » stabilendo, al secondo comma del citato art. 13, che « nel termine di sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, con decreto del Ministero per i lavori pubblici, saranno fissate le caratteristiche per la classifica delle abitazioni di lusso ».

Fu così emanato il decreto ministeriale 7 gennaio 1950, sostituito dopo un decennio, dal decreto 4 dicembre 1961 applicabile alle fattispecie.

È facile cogliere la *ratio* dell'agevolazione e del suo limite rappresentato dalle « case di lusso »: si voleva sopperire con nuove costruzioni alla deficienza di abitazioni, determinata sia dagli eventi bellici, per le avvenute distruzioni e la correlativa stasi del settore edilizio; sia dall'incremento della popolazione, e dal fenomeno dell'urbanismo, per assicurare ai cittadini il bene primario della casa; ma tale essenziale primarietà veniva meno quando l'abitazione considerata, per essere appunto di lusso, rispondeva alla ulteriore esigenza di fornire qualcosa di più di un idoneo ed igienico appartamento, secondo una particolare misura di comodità e di pregio indice di prosperità economica, sicché non appariva giustificata in alcun modo al riguardo l'adozione di misure tributarie in favore.

Nasce così — come regolamento delegato — il decreto ministeriale chiamato a dettare, con specificazioni prevalentemente tecniche, le caratteristiche proprie delle case di lusso, e che assume pregnante rilievo in

---

(1) Massima di evidente esattezza. Non constano precedenti.

tema di locazioni vincolistiche (essendo stato recepito dall'art. 2, lett. a), della l. 21 dicembre 1960, n. 1521, sulla disciplina transitoria delle locazioni degli immobili urbani che prevede appunto la cessazione dei vincoli rispetto agli immobili considerati di lusso ai sensi del decreto 7 gennaio 1950; ed in tale direzione si sono avuti i più numerosi interventi della giurisprudenza di questa Corte volti a fissare i concetti di superficie utile e superficie coperta, nonché quello della Corte Costituzionale, che con sentenza n. 23 del 1965, ha dichiarato infondata la questione di legittimità della citata norma della legge n. 1521). Al decreto del 1950 ha fatto seguito, abrogandolo esplicitamente, quello del 4 dicembre 1961 il quale enuclea con maggiore rigosità i caratteri della casa di lusso motivando il mutamento con l'opportunità di « rivedere le disposizioni contenute nel decreto stesso, in considerazione della intervenuta evoluzione della tecnica costruttiva, del più elevato tenore di vita della popolazione, e delle mutate condizioni del mercato dei materiali »; ed in effetti gli anni dal 1950 al 1960 rappresentano un periodo di sensibile espansione dell'economia nazionale sicché appare giustificato, con l'elevarsi del tenore medio di vita degli italiani, il corrispondente aggravamento di requisiti richiesti per qualificare un'abitazione come casa di lusso, in quanto corredata di pregi chiaramente esorbitanti dal migliorato standard abitativo.

2. - La risoluzione della controversia sottoposta all'esame di questa Suprema Corte comportava la verifica della esattezza della inclusione fra le case di lusso — indipendentemente dalle risultanze catastali — della villa edificata dai ricorrenti Wagner in un terreno panoramico che si affaccia sulla baia di Grignano presso Trieste, alla stregua del n. 2 del decreto ministeriale 4 dicembre 1961 che comprende, secondo la formula testualmente riprodotta nella narrativa che precede le case di abitazione costituenti un unico alloggio padronale di superficie utile complessiva superiore ai 200 mq., circondata da giardino, o parco, o area scoperta, dalla superficie di oltre sei volte l'area coperta.

Le commissioni tributarie ed i giudici di primo e di secondo grado hanno univocamente ritenuto di poter annoverare l'atto della cui tassazione si controverte, in relazione alla sistemazione costruttiva realizzata, fra gli acquisti di aree edificabili per la realizzazione di case di lusso ed hanno conseguentemente riconosciuto legittima la pretesa della finanza di imposta suppletiva per decadenza dai benefici medesimi.

I contribuenti ripropongono in questa sede il loro assunto, particolarmente insistendo nella memoria sul mancato accatastamento dei fabbricati. Ma la sentenza denunciata, nonostante talune oscurità di forma che ne rendono a tratti difficile l'intelligenza, nell'essenziale nucleo argomentativo, messo in evidenza e riassunto più sopra, resiste alle critiche dei ricorrenti.

Per l'esatto inquadramento di queste occorre tenere distinto il momento ricognitivo della situazione dei luoghi, da quello valutativo dei fatti così accertati.

Sotto il primo profilo la Corte d'appello, prendendo le mosse dalle note esibite dall'amministrazione, redatte dall'ufficio tecnico erariale, del 19 settembre, 2 e 29 novembre 1962 e dalla stessa relazione tecnica stragiudiziale esibita dai contribuenti, ha accertato:

a) che sul fondo continuo risultante dalla giustapposizione delle aree trasferite con i due atti di compravendita (rispettivamente dell'8 aprile e del 14 giugno 1960) complessivamente della superficie di mq. 6.055, sorgevano costruzioni coperte per soli mq. 316, secondo una proporzione di uno a diciannove;

b) che le costruzioni « coperte » risultavano da tre addendi: la villa padronale, la casa del custode e le cabine in muratura;

c) che non concorreva alla determinazione dell'area coperta la strada che si snodava nel fondo per mq. 1.830;

d) che, invece, andavano inclusi nella misura dell'area scoperta sia i terreni a destinazione agricola sia la parte del fondo scoscesa a digradante verso il mare;

e) che era superfluo soffermarsi a qualificare come area scoperta la serra ed i letti di concime, la cui considerazione non avrebbe comportato in alcun modo il ridimensionamento della proporzione al disotto del sesto.

I ricordati dati rappresentativi non sono contestati dai ricorrenti i quali si limitano a rilevare l'arbitrarietà della collocazione della casa del custode accanto al cancello di ingresso della villa, e sostanzialmente fanno leva sulla duplicità delle costruzioni (villa padronale e casa del custode) e sul mancato censimento dei fabbricati, adombrando la tesi di fondo che in mancanza di accatastamento né l'amministrazione finanziaria né i giudici potrebbero accertare la sussistenza dei requisiti delle case non di lusso.

Ma poiché l'articolazione dei motivi ha un ambito più vasto, il Collegio non può esimersi dalla analitica confutazione di tutte le censure dedotte.

3. - Con il primo mezzo si lamenta « una assoluta ed insanabile contraddizione fra quanto trovarsi affermato nella ordinanza collegiale 27 novembre 1970 ed al contrario avviso a cui la sentenza definitiva è pervenuta » sul valore documentale attribuito alla informativa dell'UTE di data 29 novembre 1962, n. 20181 » (ed a quella del 19 settembre).

Con detta ordinanza, come specifica l'impugnata sentenza, « la Corte, sulla premessa della difettosa documentazione della situazione obiettiva... consentendo alla richiesta istruttoria degli appellanti, ordinava all'ammi-





renti non si soffermano) ha ritenuto, alla stregua del concetto di globalità funzionale, che la casa del custode fosse a servizio della villa padronale, e ne ha addizionato la superficie coperta a quella della villa constatando un'enorme sproporzione (da 1 a 19) fra area coperta e scoperta.

Secondo i ricorrenti la Corte così argomentando avrebbe errato perché « l'interprete deve limitarsi a constatare e giudicare se le costruzioni erette sul terreno *de quo* sono costituite da una o più case, uno o più fabbricati indipendenti ed autonomi », senza che possa venire in evidenza il richiamo alla « globalità funzionale ». Ritiene, invece, il Collegio che, attraverso questa espressione, i giudici di merito hanno adottato una interpretazione del tutto coerente con lo scopo della norma sottolineando che la villa dei ricorrenti deve considerarsi come un complesso unitario il cui carattere di abitazione di lusso viene ad essere corroborato dagli elementi accessori che concorrono a dar pregio al complesso in chiave di maggiore comodità e sicurezza, ubicando le cabine in riva al mare per agevolare i bagni, e prevedendo un apposito edificio per la custodia della casa padronale e del circostante parco.

E nella prospettiva di diritto tributario non è necessario cogliere la qualificazione civilistica che sottende tale unitarietà, incensurabilmente accertata, attraverso una valutazione di fatto, rispondente alla nozione di casa di lusso tenuta presente dal legislatore.

La giurisprudenza di questa Corte non è stata aliena dal configurare non meramente « pertinenziale » la relazione che si instaura fra il garage e la casa cui il medesimo accede considerando talvolta « garages » addirittura parti integranti delle costruzioni (Cass. 1899 del 1974, n. 245 del 1971, 2947 del 1964). Ed un nesso di pertinenza, o se si vuole, di accessorialità in senso lato, va ravvisato fra il giardino che la circonda e la villa. Appunto da questo legame fra un'area scoperta, specie se adibita a giardino o parco, e la casa di abitazione muove il decreto nel fissare la qualifica di lusso per i vantaggi che ne conseguono all'abitazione di una certa consistenza (superficie complessiva utile superiore a mq. 200); d'altra parte la circostanza che l'unico alloggio padronale risulti scorporato in distinti elementi strutturali, secondo moduli costruttivi suggeriti da un certo progetto architettonico non fa venir meno l'unitarietà del complesso ravvisabile secondo una valutazione funzionale; e correlativamente il fatto che certi servizi siano decentrati rappresenta un elemento che sottolinea se mai il carattere di pregio della costruzione. Sarebbe aberrante escludere la qualificazione di lusso di una villa con parco solo perché si rinvenivano nel complesso talune aree edificate non facenti corpo con l'edificio principale, ma chiaramente coordinate al servizio di quello (scuderie, garages, sale per giochi, piscina coperta, padiglione di caccia, alloggi per la servitù o per custode etc.). Se ciò fosse vero, sarebbe sufficiente erigere una costruzione aggiuntiva purchessia, anche minima, per paralizzare la

operatività della norma, la quale, invece, deve ritenersi pienamente applicabile anche se, accanto alla villa padronale, sussistano nel compendio considerato costruzioni da ritenere accessorie, secondo l'incensurabile apprezzamento del giudice di merito, fra cui specificamente un alloggio per il custode, fermo restando che anche dell'area coperta dalle costruzioni accessorie e si deve tener conto per verificare il rispetto dell'indice di proporzionalità di almeno un sesto fra area coperta e scoperta.

Risulta perciò giuridicamente ineccepibile il ragionamento del giudice di merito il cui apprezzamento non è censurabile laddove ritiene sussistente l'accessorietà per la destinazione e la ridotta estensione della seconda costruzione (che non sono contestate), mentre non sembra decisivo l'eventuale errore circa l'ubicazione della casa del custode a ridosso del cancello, poiché quella collocazione non riveste essenziale e determinante rilievo nell'espresso giudizio in termini di unitarietà del complesso e di accessorietà della casa medesima quale elemento concorrente alla valorizzazione della villa con parco che i contribuenti hanno realizzato su terreno il cui acquisto è stato inizialmente registrato con i benefici della l. n. 408 del 1949.

Ed in questa prospettiva non pare centrata l'obiezione che fa leva sul mancato accatastamento dei fabbricati per ipotizzarne la possibile duplicità ed autonomia, in quanto un'eventuale separata considerazione degli immobili ai fini catastali non potrebbe in alcun modo incidere sul giudizio espresso dai giudici di merito che hanno escluso l'equivalenza, sul piano funzionale, dei due edifici e subordinato la casa del custode alla villa padronale, ravvisandovi una componente che accresce il tono del complesso e ne sottolinea il carattere privilegiato come residenza di persone largamente abbienti che se ne avvalgono per soggiorni sporadici di vacanza e si preoccupano di tenere in loco personale che custodisca la villa disabitata o accudisca al parco. L'utilizzazione a questo fine di un'unità immobiliare autonoma, anziché di parte non dell'unica villa è scelta che non vale certo a qualificare il complesso, ma anzi tendenzialmente appare indice di maggiore disponibilità economica dei proprietari, implicando una soluzione di maggiore costo.

Comunque il margine di opinabilità delle considerazioni espresse dalla sentenza, e qui sopra riprese ed avallate, attiene all'apprezzamento discrezionale del giudice di merito, di cui si è verificata la ragionevolezza per escludere il vizio di motivazione, ferma restando l'esattezza del punto di diritto che si risolve nel postulare la sussistenza delle caratteristiche di lusso di una villa con parco che rispetti i dati numerici di cui al citato decreto anche se accanto all'edificio principale di superficie superiore a 200 metri vi sia una ulteriore costruzione di carattere accessorio (tale accessorieà ravvisando in concreto rispetto all'alloggio del custode). — (Omissis).

SEZIONE SETTIMA

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

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 aprile 1976, n. 1224 - Pres. Stella Richter - Rel. Valore - P.M. Di Majo (diff.) - Fallimento Calcaterra (avv. De Notaris) c. I.S.E.S. (avv. Stato Di Tarzia di Belmonte).**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Situazione soggettiva dell'appaltatore - Controversie - Giurisdizione del giudice ordinario.**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Risoluzione di ufficio - Contestazioni dell'appaltatore - Giurisdizione del giudice ordinario.**

(L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 340).

**Competenza e giurisdizione - Fallimento - Foro fallimentare - « Vis attrattiva » - Ambito di operatività - Limiti - Fattispecie.**

(R.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 24).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Risoluzione di ufficio per frode dell'appaltatore - Riferimento della frode alla persona dell'appaltatore e non alle vicende del contratto - Effetti - Rilevanza della frode nei rapporti di appalto diversi da quello cui la frode si riferisce - Preventivo accertamento penale della colpevolezza dell'appaltatore - Necessità - Esclusione.**

(L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 340; r.d. 25 maggio 1895, n. 350, art. 26).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Risoluzione del rapporto per frode dell'appaltatore - Indipendenza dall'accertamento penale della colpevolezza dell'appaltatore - Contrasto con l'art. 27 della Costituzione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.**

(Cost., art. 27; legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 340; r.d. 25 maggio 1895, n. 350, art. 26).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Risoluzione per frode dell'appaltatore - Preventiva contestazione - Necessità - Esclusione.**

(L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 340; r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 26, 27 e 28).

*Dal contratto di appalto di opere pubbliche, salvo le particolari ipotesi in cui la legge conferisca espressamente alla pubblica amministrazione appaltante un potere di supremazia, nascono rapporti dai quali scaturiscono diritti e doveri tra le parti, come nell'appalto stipulato tra privati, per cui, in genere, le situazioni giuridiche favorevoli di cui è titolare*

*l'appaltatore assumono la natura di veri e propri diritti soggettivi, ai quali corrispondono doveri per l'amministrazione committente, e che sono suscettibili di tutela dinanzi al giudice ordinario (1).*

*Nel caso in cui l'amministrazione committente abbia di autorità risolto il contratto di appalto nelle ipotesi previste dall'art. 340 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, l'appaltatore può dedurre davanti al giudice ordinario la illegittimità del provvedimento, sia per ragioni sostanziali (mancanza dei presupposti previsti dalla legge), sia per ragioni procedurali (mancato rispetto dell'iter stabilito dalla legge), ma soltanto al fine di ottenere il risarcimento del danno, e non anche per l'annullamento o la revoca del provvedimento amministrativo di risoluzione del rapporto (2).*

*Poiché nell'ambito di operatività dell'art. 24 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, vanno incluse soltanto le azioni che hanno nel fallimento la loro causa determinante, e non quelle in rapporto di mera occasionalità con le finalità e le operazioni fallimentari, non sono soggette alla vis attrattiva del foro fallimentare le azioni promosse dal curatore sulla base di diritti già spettanti al fallito (nella specie è stata esclusa dalla competenza del foro fallimentare l'azione di risarcimento danni con la quale si contesta la legittimità del provvedimento di risoluzione di ufficio del rapporto di appalto di opera pubblica) (3).*

*Nel contratto di appalto di opere pubbliche, nel quale l'intuitus personae gioca un ruolo molto più marcato che negli appalti di diritto privato e deve persistere in ogni momento del rapporto o dei rapporti contrattuali, la frode dell'appaltatore, collegata non alle vicende del contratto ma alla persona dell'appaltatore, e tale da far venir meno la credibilità dell'appaltatore e da rompere il rapporto fiduciario, legittima la risolu-*

---

(1) Principio consolidato. Da ultimo, cfr.: Cass., Sez. Un., 5 novembre 1973, n. 2856, *Cons. Stato*, 1974, II, 115; Sez. Un., 7 luglio 1969, n. 2498, in questa *Rassegna*, 1969, I, 744; Sez. Un., 27 giugno 1969, n. 2317, *ibidem*, 743. In argomento, cfr.: *Rel. Avv. Stato*, 1971-1975, III, pag. 206 e seguenti.

(2) Conf.: Cass., 19 maggio 1972, n. 1531, *Giur. it.*, 1973, I, 1, 424. Sulle varie questioni in tema di risoluzione di ufficio del rapporto di appalto di opere pubbliche cfr.: *Rel. Avv. Stato*, 1971-1975, III, 274-286. Va in argomento rilevato, in particolare, che la legittimità del provvedimento di risoluzione non può essere esclusa per vizi diversi da quelli dedotti dall'appaltatore (Cass., 19 maggio 1972, n. 1531, *cit.*), e può essere invece riconosciuta, com'è ribadito anche nella decisione in rassegna, anche per motivi diversi da quelli considerati dall'amministrazione committente (Cass., 17 maggio 1974, n. 1470, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1468).

(3) Il principio costituisce espressione del più recente indirizzo giurisprudenziale, orientato ad una restrittiva interpretazione dell'art. 24 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, e che riceve con la decisione in rassegna l'autorevole e motivato avallo delle Sezioni Unite. Da ultimo: Cass., 19 novembre 1974, n. 3719; 5 gennaio 1972, n. 4.

zione del rapporto, a norma dell'art. 340 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, anche quando si riferisca ad altri rapporti di appalto, e senza necessità del suo preventivo accertamento in sede penale (4).

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 340 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, e 26 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350, in riferimento all'art. 27 della Costituzione, trattandosi di norme che non inibiscono al soggetto passivo del provvedimento di risoluzione di promuovere, nella opportuna sede, il controllo autonomo del provvedimento e di chiedere il risarcimento dei danni subiti per effetto della risoluzione nel caso in cui la pubblica amministrazione abbia agito fuori delle ipotesi previste dalla legge, ovvero senza osservare le formalità essenziali (5).

La risoluzione del rapporto di appalto di opere pubbliche per frode dell'appaltatore non è condizionata alla preventiva contestazione degli addebiti (6).

(Omissis). — Atteso il suo carattere assorbente, va esaminata con priorità l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della domanda, sollevata dal resistente I.S.E.S., il quale sostiene che l'atto con il quale si decreta la risoluzione del contratto a norma del citato art. 340 della legge n. 2248 del 1865 è un atto amministrativo, preso dalla P.A. a tutela dell'interesse pubblico. Una volta che ricorrano le circostanze previste da detta norma, cessa la posizione paritetica del rapporto contrattuale fra appaltatore e Amministrazione concedente e subentra un potere di imperio di quest'ultima, che agisce applicando una norma di azione. L'illegittimità dell'atto amministrativo avrebbe dovuto, quindi, essere fatta valere, nei termini previsti, innanzi al giudice ammi-

(4) L'affermazione di principio, già enunciata dalla decisione di appello (App. Napoli, 23 settembre 1972, *Dir. giur.*, 1974, 134), è fondata sulla rilevanza che assume, nell'appalto di opere pubbliche, l'*intuitus personae*: rilevanza che indurrebbe invero anche a dubitare, come si è già altre volte osservato (*Rel. Adv. Stato*, 1971-1975, III, 224), dell'applicabilità dell'art. 81, primo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 al contratto di appalto di opere pubbliche.

(5) Valutazione di indubbia esattezza, specialmente se considerata in correlazione ai principi sull'autonomia dell'accertamento consentito, in argomento, al giudice ordinario e sulla rilevanza della frode dell'appaltatore, comunque, indipendentemente dal suo accertamento in sede penale, «talché non è necessaria un'affermazione di colpevolezza, e tanto meno è necessaria una sentenza di condanna divenuta definitiva». Nella specie, l'appaltatore, condannato in primo grado, era stato assolto in appello per insufficienza di prove, con sentenza impugnata sia dall'imputato sia dal pubblico ministero.

(6) Principio imposto dalla chiara norma dell'art. 27 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350, che prescrive la preventiva contestazione degli addebiti per il (solo) caso di risoluzione per inadempimento.

nistrativo, talché una azione del genere è improponibile innanzi all'A.G.O., sia pure al solo fine di chiedere la condanna dell'amministrazione appaltante al risarcimento dei danni.

L'eccezione è priva di fondamento.

È principio pacifico che, al fine di accertare se sussista la giurisdizione del giudice ordinario, bisogna aver riguardo, più che al *petitum*, alla *causa petendi*, al cosiddetto *petitum* sostanziale, cioè all'intrinseca consistenza dell'interesse dedotto in lite in relazione alla reale protezione accordata dall'ordinamento giuridico alla posizione soggettiva dell'attore prescindendo, quindi, dalla prospettazione fattane dallo stesso, onde stabilire se detta protezione sia diretta alla tutela di un diritto soggettivo, mentre, se la stessa protezione è diretta alla tutela di un interesse legittimo, la controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., Sez. Un., 5 novembre 1973, n. 2856; 4 dicembre 1971, n. 3519; 29 marzo 1971, n. 900 ed altre precedenti).

Orbene, in tema di contratto di appalto di opere pubbliche, pur dovendosi convenire che l'Amministrazione si riserva, in relazione alle finalità per le quali agisce, una posizione preminente e direttiva, non viene con ciò alterata la corrispettività delle prestazioni, né viene mutata la funzione, cioè la causa in senso giuridico del negozio, che è quella di conseguire un *opus*, funzione questa essenzialmente privatistica anche se l'opera appaltata sia destinata alla realizzazione di fini pubblici (Cass., Sez. Un., 5 novembre 1973, n. 2856; 13 maggio 1963, n. 1178). Da tale contratto, salvo le particolari ipotesi in cui la legge conferisca espressamente alla P.A. appaltante un potere di supremazia, nascono, quindi, rapporti dai quali scaturiscono diritti e doveri tra le parti, come nell'appalto stipulato tra privati, per cui, in genere, le situazioni giuridiche favorevoli di cui è titolare l'appaltatore assumono la natura di veri e propri diritti soggettivi, ai quali corrispondono doveri per l'Amministrazione. Ne consegue che le relative controversie rientrano normalmente nella giurisdizione del giudice ordinario.

E poiché i poteri attribuiti (dal Capitolato Generale per le opere dipendenti dal Ministero dei LL.PP. approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063) all'ente appaltante diverso dallo Stato (nella specie l'I.S.E.S.) trovano la loro radice nella volontà contrattuale (Cass., n. 2856 del 1973, citata; 12 dicembre 1967, n. 2928), l'illegittimo esercizio dei poteri stessi, risolvendosi in una lesione del diritto nascente dal contratto di appalto di opere pubbliche, il quale ha, come si è detto, natura di negozio di diritto privato, è soggetto al sindacato dell'Autorità giudiziaria ordinaria. Pertanto, nel caso in cui la P.A. abbia di autorità risolto il contratto di appalto nelle ipotesi previste dall'art. 340 citato, l'appaltatore può dedurre davanti al giudice ordinario la illegittimità del provvedimento, sia per ragioni sostanziali (mancanza dei presupposti previsti dalla legge), sia

per ragioni procedurali (mancato rispetto dell'*iter* stabilito dalla legge), ma soltanto al fine di ottenere il risarcimento del danno, e non anche per l'annullamento o la revoca del provvedimento amministrativo di risoluzione del rapporto (Cass., 19 maggio 1972, n. 1531).

Nel caso in esame, l'appaltatore ha in effetti attaccato il provvedimento di rescissione sotto entrambi i profili, negando, sul piano sostanziale, la sussistenza degli elementi addotti ad integrare la frode prevista dall'art. 340 e contestando che alla risoluzione in via di autotutela si fosse giunti attraverso un *iter* procedimentale rispettoso della vigente normativa; ed ha chiesto, di conseguenza, il risarcimento dei danni.

L'eccepito difetto di giurisdizione, quindi, non sussiste.

Con il primo mezzo il ricorrente — lamentando la violazione dell'art. 24 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 — sostiene, per la prima volta in questa fase del giudizio, che, sopravvenuto, in primo grado, il fallimento dell'attore Calcaterra, la competenza a conoscere della controversia spettava ormai al Tribunale fallimentare, ai sensi del citato art. 24. Invoca, a suffragio del motivo, alcune pronunce di questa Suprema Corte, secondo le quali tutte le azioni che incidono sull'attivo o sul passivo appartengono alla competenza funzionale del Tribunale fallimentare (Cass. nn. 225 e 2279 del 1969; 3935 del 1974).

La censura non si ravvisa fondata.

Non vi è dubbio che una corrente giurisprudenziale ha manifestato la tendenza ad ampliare la portata del citato art. 24 (« Il Tribunale che ha dichiarato il fallimento è competente a conoscere di tutte le azioni che ne derivano... eccettuate le azioni reali immobiliari... »), ricomprendendovi non già le sole azioni che si originano dal dissesto e dall'insolvenza, ma anche quelle che influiscono sulla procedura concorsuale, nella quale si realizzano l'unità dell'esecuzione sul patrimonio del fallito e la *par condicio creditorum*, ma è del pari innegabile che la più autorevole dottrina e la più recente giurisprudenza hanno criticato siffatta tendenza, includendo nell'ambito dell'art. 24 solo le azioni che hanno nel fallimento la loro causa determinante, e non quindi quelle in rapporto di mera occasionalità con le finalità e le operazioni fallimentari. Espressione di quest'ultimo orientamento sono, tra le altre, le decisioni della Corte Suprema 30 giugno 1969, n. 2403, 22 dicembre 1969, n. 4032, 6 dicembre 1971, n. 3528, 5 gennaio 1972, n. 4, 19 novembre 1974, n. 3719.

Queste Sezioni Unite sono d'avviso che il primo dei due orientamenti non sia conforme allo spirito delle disposizioni legislative (anche se ispirato alla ragione funzionale di garantire la *par condicio creditorum*) per quanto riguarda quelle azioni, nei confronti dei terzi, che il fallimento trova già nel patrimonio del fallito.

Emerge dalla Relazione alla legge fallimentare che il legislatore del 1942 ritenne opportuno non modificare la formula generale dell'art. 685



del codice di commercio, ma solo risolvere in concreto i casi più dubbi, e perciò mantenne la competenza del Tribunale fallimentare per le azioni che derivano dal fallimento e cioè per tutte le azioni che sono promosse contro il fallimento relative ad atti della procedura fallimentare, o dirette a far valere un diritto nei confronti della massa creditoria, e per quelle azioni per le quali sono previsti particolari procedimenti (artt. 93-103), aggiunge le azioni relative a rapporti di lavoro e la revocatoria ordinaria (artt. 66 cpv.), escluse le azioni reali immobiliari e affermò che tutte le altre azioni promosse dal fallimento, sia reali che personali, seguono le ordinarie norme di competenza.

Orbene il concetto di « azioni che derivano dal fallimento » non può avere la latitudine che talvolta, come si è detto, gli è stata attribuita, in quanto — a prescindere dal manifestato intento del legislatore di non distogliere i terzi estranei al fallimento dal loro giudice naturale — relativamente ai rapporti giuridici attivi che preesistevano al fallimento, non può fondatamente sostenersi che l'azione esercitata « derivi » dal fallimento, giacché tale azione è quella stessa che spettava al fallito e che viene dal fallimento recepita, né i rapporti suddetti subiscono, a seguito del fallimento, alcuna modifica sostanziale, salva la sostituzione della curatela nella legittimazione prima spettante al fallito. La connessione col fallimento è puramente storica ed occasionale, giacché le azioni in questione sono indipendenti dal dissesto e dalla preceduta concorsuale ed avrebbero potuto essere esercitate indipendentemente dall'apertura del fallimento.

Conferma ulteriore della validità di siffatta interpretazione è desumibile dal citato art. 66 cpv. L'azione revocatoria ordinaria è un'azione che non deriva dal fallimento del debitore e il legislatore non avrebbe avuto necessità di riservarla espressamente alla competenza del Tribunale fallimentare, se tale competenza fosse già derivata dalla regola generale dell'art. 24 per il solo fatto che trattasi di azione esercitata dal curatore al fine di incrementare e realizzare interamente l'attivo fallimentare. La specifica disposizione dell'art. 66 va considerata, quindi, come eccezione al principio della disciplina processuale di tutte le altre azioni che, esercitate dal curatore, non derivino dal fallimento nel senso anzidetto.

A conclusione di siffatte considerazioni, devono pertanto escludersi dalla *vis attractiva* le azioni promosse dal curatore sulla base di diritti già spettanti al fallito, come nel caso di specie, e deve conseguentemente rigettarsi il primo mezzo del ricorso.

Con il secondo, terzo e quinto mezzo — che possono essere esaminati congiuntamente perché connessi — il ricorrente denuncia la violazione dei citati artt. 340 della legge e 26 del Regolamento, dell'art. 1321 e segg. c.c. e dei principi generali sui contratti, nonché insufficiente e con-

traddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia (articolo 360, nn. 3 e 5, c.p.c.).

In particolare sostiene che le vicende attinenti ad un contratto di appalto (quello relativo ai lavori da eseguire in Calabria) non potevano influire su altro contratto (quello relativo ai lavori di Secondigliano); e ciò sia per la formulazione delle norme suddette (artt. 340 e 26) che fanno riferimento ad un determinato contratto, sia perché trattavasi di contratti autonomi, sia ancora perché, diversamente opinando, si confonderebbero due istituti diversi, e cioè quello della rescissione del contratto, fondato, appunto, su vicende inerenti allo stesso, e quello della cancellazione dell'appaltatore dall'Albo delle imprese (art. 7, legge 10 giugno 1937, n. 1139), fondato sul comportamento complessivo dell'appaltatore. In ogni caso, comunque, la rescissione deve essere fondata su elementi obiettivi — e non su qualità negative dell'appaltatore — elementi che la Corte del merito non ha indicato e che non potevano essere tratti dalle sentenze penali emesse nei confronti del Calcaterra che non avevano efficacia di giudicato. Da esse, poi, non si potevano trarre solo gli elementi sfavorevoli all'imputato trascurando quelli favorevoli. Infine il ricorrente deduce che la Corte di merito non avrebbe tenuto conto dell'art. 27 della Costituzione, considerando colpevole degli addebiti mossigli colui che aveva la qualità di imputato e non di condannato.

Anche queste censure sono prive di consistenza, in quanto la Corte napoletana è pervenuta alla decisione impugnata attraverso una motivazione ampia e limpida, scevra da vizi logici e giuridici.

Dispone l'art. 340 della legge sui lavori pubblici del 1865 che « l'Amministrazione è in diritto di rescindere il contratto quando l'appaltatore si renda colpevole di frode o di grave negligenza e contravvenga agli obblighi e alle condizioni stipulate ».

« In questi casi l'appaltatore avrà ragione soltanto al pagamento dei lavori eseguiti regolarmente, e sarà passibile del danno che provenisse all'Amministrazione dalla stipulazione di un nuovo contratto o dalla esecuzione d'ufficio ».

L'art. 26 del Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori (r.d. n. 350 del 1895) stabilisce che « ogni qualvolta si verifichi un fatto a carico dell'appaltatore che possa dar luogo ad un procedimento penale per frode, oppure quando consti che questo procedimento sia stato iniziato dall'autorità giudiziaria per denuncia di terzi, se ne dovrà riferire, dall'ingegnere capo, per mezzo dell'Ispettore del compartimento, al Ministero affinché esamini se convenga dichiarare la rescissione del contratto a termini dell'art. 340 della legge sui lavori pubblici ».

L'autotutela della P.A., che è intesa a risolvere autoritativamente i conflitti potenziali o attuali insorgenti con gli altri soggetti in relazione

ai suoi provvedimenti od alle sue pretese, si manifesta come autotutela decisoria, quando la pretesa dell'Amministrazione viene ad essere soddisfatta mediante l'esplicazione di un'attività decisoria, implicante la produzione di un dato effetto giuridico, o come autotutela esecutiva, quando si concreta in un comportamento materiale o in una operazione, che realizza un'attività volta alla produzione di un effetto materiale.

Esempio tipico di autotutela decisoria, è in tema di appalto di opere pubbliche, la risoluzione di autorità del rapporto da parte dell'Amministrazione committente.

Orbene, il caso di risoluzione per frode presenta delle caratteristiche peculiari che lo differenziano da ogni altra ipotesi di risoluzione autoritativa. Invero il fatto che l'art. 26 del Regolamento autorizzi la risoluzione sol che « si verifichi un fatto a carico dell'appaltatore che possa dar luogo ad un procedimento penale per frode » (ed anche nel caso in cui l'atto fraudolento sia stato perpetrato a danno di terzi) mostra chiaramente — come ben ha inteso la Corte di merito — che la legge, non solo non ha collegato la frode all'inadempienza, ma non richiede neppure alcun collegamento tra la frode ed il singolo contratto. Come anche la dottrina ha posto in evidenza, il bene che la norma vuol tutelare con la sanzione della rescissione, è quello del corretto svolgimento del rapporto di appalto, corretto svolgimento che qualsiasi frode commessa dall'appaltatore (in danno dell'Amministrazione o di terzi) incrina, non già per una soggettiva valutazione dell'Amministrazione medesima, ma per la obiettiva esistenza di un fatto che vale ad interrompere il rapporto fiduciario sul quale essenzialmente si basa il rapporto di appalto. Nei contratti di appalto di opere pubbliche, infatti, l'*intuitus personae* gioca un ruolo molto più marcato che negli appalti di diritto privato. Oltre che nell'idoneità tecnica dell'impresa di cui l'appaltatore è titolare, la P.A. ripone un particolare affidamento nelle qualità personali dell'appaltatore, affidamento che, se esiste in tutti i contratti nei quali predomina un'obbligazione di fare, speciale considerazione assume negli appalti pubblici, in relazione alle finalità ed agli interessi che vi sono connessi.

Né è esatto che l'*intuitus personae* abbia rilevanza solo ai fini della iscrizione nell'Albo nazionale degli appaltatori di opere pubbliche, essendo vero, invece, che esso deve persistere in ogni momento del rapporto o dei rapporti contrattuali. Aderendo alla tesi del ricorrente, si perverrebbe all'assurdo che unico rimedio, di fronte al verificarsi di fatti anche gravissimi ma inerenti ad un separato contratto di appalto, sarebbe la cancellazione dall'Albo, mentre alla P.A. sarebbe inibito di prendere tempestivamente il provvedimento che l'art. 340 prevede.

Ne consegue che, a differenza dell'ipotesi dell'inadempimento dell'appaltatore nel singolo contratto (che impone di attenersi, nel deliberare i

conseguenti provvedimenti, a quel contratto e non agli eventi che si riferiscono ad altri eventuali contratti), l'ipotesi della frode, non essendo collegata alle vicende del contratto, ma alla persona dell'appaltatore, fa venir meno la credibilità di quest'ultimo e, più che incrinare, rompe il rapporto fiduciario.

Dovendosi, quindi, escludere che possa farsi riferimento ai principi e alle norme del codice civile che regolano i contratti nella loro autonomia — onde desumerne l'illegittimità di un provvedimento amministrativo preso in relazione al complesso della gestione dei contratti stipulati dal Calcaterra — correttamente la Corte napoletana, in aderenza alla lettera ed alla *ratio* dei ripetutamente citati artt. 240 e 26, ha ritenuto che le vicende attinenti al contratto di appalto relativo ai lavori da eseguire in Calabria influissero sul contratto relativo ai lavori di Secondigliano.

La doglianza, poi, che comunque, la rescissione sarebbe stata fondata non su elementi obiettivi, ma su apprezzamenti soggettivi della P.A., è pur essa priva di pregio, in quanto si fonda su un errato presupposto, e cioè che il provvedimento di risoluzione per frode possa essere adottato dall'Amministrazione solo dopo che la frode medesima sia stata penalmente accertata, o, quanto meno, a seguito della condanna dell'imputato. La lettera della legge è abbastanza chiara perché occorra immorare su tale censura. Invero ogni eventuale dubbio interpretativo cui potrebbe dar luogo la formulazione dell'art. 340 (« quando l'appaltatore *si renda colpevole* »), viene fugato dall'art. 26, secondo il quale, perché possa farsi luogo all'indagine amministrativa che può culminare nel provvedimento di rescissione, è sufficiente che « si verifichi un fatto che possa dar luogo ad un procedimento penale per frode, oppure che consti che questo procedimento sia stato iniziato dall'Autorità giudiziaria per denuncia di terzi »; talché non è necessaria un'affermazione di colpevolezza, e tanto meno è necessaria una sentenza di condanna divenuta irrevocabile.

Ciò posto, se è vero, come questa Suprema Corte ha di recente affermato (Cass. 17 maggio 1974, n. 1470), che in tema di risoluzione del contratto di appalto ai sensi del citato art. 340 e dell'art. 27 del regolamento, l'accertamento, da parte del giudice del merito, dei presupposti stabiliti da dette norme per l'esercizio del diritto di autotutela della P.A., è autonomo, e non vincolato alle risultanze sulle quali l'Amministrazione si è basata per far valere il suo diritto potestativo di risoluzione — il che conferma l'ampia portata del giudizio sulla legittimità della risoluzione — è del pari innegabile che la Corte del merito ha correttamente proceduto all'indagine che le era demandata, ravvisando la sussistenza dei presupposti necessari per farsi luogo al provvedimento di risoluzione — espressione del potere di autotutela adottato in via autoritativa e non nella qualità di parte contraente — nella denuncia del Calcaterra per i reati

di truffa e falso ideologico, nell'emissione a suo carico di ordine di cattura e nello stato di carcerazione preventiva. Né ha fondamento la dedotta mancata valutazione della rilevanza del provvedimento di concessione della libertà provvisoria (disposta ancor prima che fossero state approvate dagli organi tutori e notificate all'interessato le delibere di risoluzione), in quanto, sul punto, la Corte ha argomentato che detta concessione non poteva incrinare la legittimità del provvedimento di risoluzione, sia perché inidonea a porre nel nulla la contestazione originaria dei reati e sia per la revocabilità della concessione medesima, non precludente quest'ultima la emissione di nuovi ordini o mandati restrittivi della libertà personale; talché detta concessione non era di per sé sufficiente a sanare la situazione determinatasi nel rapporto negoziale per effetto dell'azione penale iniziata contro il Calcaterra per reati di indubbia gravità.

La Corte stessa ha, poi, con logiche argomentazioni, negato che dalle sentenza penale potessero trarsi elementi di suffragio alla tesi dell'odierno ricorrente circa l'insussistenza della frode, considerando: che la sentenza della Sezione Istruttoria della Corte di Appello di Catanzaro dell'11 dicembre 1967 aveva prosciolto il Calcaterra dal delitto di truffa perché il fatto non costituisce reato, sul riflesso che, pur sussistendo tutti i requisiti obiettivi (ossia i fatti materiali relativi alla formazione e all'emissione di falsi stati di avanzamento dei lavori) mancava l'elemento subiettivo del dolo in ordine alla realizzazione del profitto; che la sentenza di assoluzione per insufficienza di prove dal reato di falsità ideologica, pronunciata dalla Corte di Appello di Catanzaro il 19 febbraio 1971 (in riforma della sentenza di condanna emessa dal Tribunale) e non ancora irrevocabile (in quanto gravata di ricorso per Cassazione, sia da parte dell'imputato che del P.M.), non consentiva di attingere elementi tali da svalutare quelli di accusa e di escludere il dubbio sulla responsabilità dell'imputato.

Infine, la Corte ha giustamente disatteso la ventilata incostituzionalità degli artt. 340 e 26 sotto il profilo dell'art. 27 della Costituzione, se si considera che le suddette norme della legge sui lavori pubblici, che stabiliscono i presupposti necessari per consentire alla P.A. l'esercizio del potere di autotutela — non inibendo al soggetto passivo del provvedimento di rescissione di promuovere, nella opportuna sede, il controllo autonomo del provvedimento stesso e di chiedere il risarcimento dei danni, subiti per effetto della rescissione, nel caso in cui la P.A. abbia agito fuori delle ipotesi previste dalla legge, ovvero senza osservare le formalità essenziali — non contrastano con il citato art. 27 della Costituzione, che enuncia soltanto il principio fondamentale di civiltà che vieta di considerare colpevole, ad ogni effetto, l'imputato prima della condanna definitiva.

Maggior fondamento non ha il quarto mezzo, con il quale, diffusamente, il ricorrente — lamentando la violazione di numerose norme del Regolamento citato e denunciando l'omessa motivazione su fatti decisivi — sostiene che la Corte non ha rilevato che egli non poteva aver commesso la falsificazione dei documenti relativi agli stati di avanzamento, in quanto tali stati dovevano essere redatti dal direttore dei lavori e dai suoi assistenti. Al riguardo basta rilevare che il reato in questione è stato addebitato anche ai funzionari dell'I.S.E.S. e che — come esattamente osserva il resistente — la Corte ha basato il suo convincimento della partecipazione del Calcaterra al falso su argomentazioni di fatto, desunte dal principio del *cui prodest*.

Anche l'ultimo mezzo di impugnazione, con cui si denuncia la violazione degli artt. 340 e 26 citati, sostenendo che la procedura prevista dagli artt. 27 e 28 del regolamento, ivi compresa la contestazione degli addebiti, avrebbe dovuto essere applicata anche alla rescissione per frode, non ha maggior pregio dei precedenti.

Come la sentenza impugnata ha correttamente posto in rilievo, dalle norme in esame si desume la netta differenza tra l'ipotesi della risoluzione per frode e quella della risoluzione per inadempimento (contravvenzione agli obblighi e alle condizioni stipulate, tale da compromettere la buona riuscita dell'opera; irregolarità o negligenza nel progresso dei lavori, tale da determinare ritardo nella loro ultimazione), spiegabile col fatto che, in quest'ultima, l'obbligo della contestazione ha una ragione funzionale, non potendo l'appaltatore venire a conoscenza delle inadempienze che gli si addebitano se non attraverso le specifiche contestazioni. Nella prima, invece, basta l'atto di frode per la risoluzione del contratto.

Lo stesso ricorrente finisce per riconoscere che la legge prevede l'obbligo della contestazione solo per l'ipotesi dell'inadempienza prevista dagli artt. 340 e 341 della legge sui lavori pubblici, quando sostiene che gli artt. 27 e 28 del Regolamento dovrebbero trovare applicazione per analogia nel caso di frode. Peraltro anche la dottrina più qualificata riconosce non necessaria la previa contestazione nella fattispecie in esame.

La questione di costituzionalità, infine, dedotta in subordine con la memoria, sotto il profilo della menomazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione, è priva di rilevanza nella specie, in quanto il Calcaterra ebbe piena conoscenza degli addebiti con la notificazione del mandato di cattura.

E poiché la sentenza impugnata è correttamente e congruamente motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti idonei alla legittima adozione dell'atto amministrativo di risoluzione, il ricorso va rigettato con le pronunce consequenziali. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 28 aprile 1976, n. 1507 - Pres. Boccia - Est. Carotenuto - P. M. Pedace (conf.) - Paternò Castello di Carcaci ed altri (avv. Gazzoni e Pacelli) c. Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Albisinni).

**Acque pubbliche ed elettricità - Elenchi delle acque pubbliche - Natura ed effetti.**

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1; r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, artt. 1, 2 e 3).

**Acque pubbliche ed elettricità - Elenchi delle acque pubbliche - Ricorso avverso l'iscrizione - Oggetto del giudizio - Accertamento della demanialità - Vincolo delle ragioni dell'iscrizione - Non sussiste.**

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 1 comma quarto, e 140, lett. a).

**Acque pubbliche ed elettricità - Natura pubblica dell'acqua - Accertamento giudiziale - Giudizio di fatto.**

**Acque pubbliche ed elettricità - Natura pubblica dell'acqua - Accertamento giudiziale - Motivazione - Congruità - Fattispecie.**

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1, comma primo).

**Acque pubbliche ed elettricità - Acque sotterranee - Idoneità ed usi di pubblico generale interesse - Effetto dell'opera dell'uomo - Preclusione della pubblicità - Non sussiste.**

(T.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 1, comma primo, e 103, comma secondo).

**Acque pubbliche ed elettricità - Acque sotterranee - Contrasto dell'art. 1 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 con gli artt. 41, 42 e 43 Cost. - Questione di costituzionalità manifestamente infondata.**

(Cost., artt. 41, 42 e 43; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 1, 103 e 104).

*L'atto col quale la P.A. iscrive un'acqua nell'elenco delle acque pubbliche costituisce atto terminale di un procedimento dichiarativo che può essere inquadrato nella figura delle certazioni e la sua funzione è quella di rendere conoscibile alla collettività che l'acqua viene considerata pubblica ed è quindi soggetta al correlativo regime amministrativo (1).*

---

(1-2) La qualificazione dell'elenco delle acque pubbliche come *certazione*, la funzione assegnata all'atto e le conseguenze desuntene con riguardo all'oggetto del giudizio derivano dall'ordine di concetti elaborato da GIANNINI M. S. in tema di procedimenti dichiarativi, funzione degli atti creativi di certezze pubbliche e relative misure di verificaione (*Diritto amministrativo*, Milano, 1970, II, cap. V, *passim*, e in particolare, pagg. 962 ss., 994 ss., 1013 ss.; *Accertamento (dir. cost. e amm.)*, *Encicl. del diritto*, Milano, 1958, I, pag. 219 ss.; *Certezza pubblica*, *Encicl. del diritto*, Milano, 1960, I, pag. 769 ss.).

*Il ricorso contro l'iscrizione di un'acqua nell'elenco delle acque pubbliche introduce un giudizio, il cui oggetto è l'accertamento della qualità dell'acqua con riferimento ai requisiti stabiliti dalla legge e non quello della legittimità dell'atto amministrativo d'iscrizione. Ne deriva che il giudice specializzato può ritenere sussistente la natura pubblica dell'acqua anche in base ad elementi di fatto ulteriori rispetto a quelli considerati rilevanti dall'Amministrazione (2).*

*L'accertamento circa la sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge per il riconoscimento del carattere demaniale di un'acqua costituisce l'oggetto di un'indagine di fatto, che è riservata ai giudici di merito (3).*

*È congrua la motivazione della sentenza che dichiara pubblica un'acqua tenendo conto della sua portata complessiva con riguardo alle particolari necessità idriche della zona e dando rilievo all'appartenenza al bacino di un fiume ed alla utilizzazione in atto per la irrigazione di un vasto comprensorio e l'approvvigionamento idrico della popolazione di un comune (4).*

*Anche per le acque sotterranee vale il principio che la demanialità è collegata alla utilizzabilità delle acque per fini di pubblico interesse, mentre è indifferente che questa sia riconducibile ad un'attività umana di*

---

Le argomentazioni confutate dalla Corte di cassazione relativamente all'oggetto del giudizio ed ai poteri del tribunale delle acque traggono sostanzialmente spunto da affermazioni contenute nella sentenza confermata (Trib. sup. acque, 18 gennaio 1973, n. 2, in questa *Rassegna*, 1973, I, 466) che aveva respinto per altro verso le istanze dei ricorrenti osservando che « la competenza tecnica del Tribunale superiore delle acque pubbliche non comporta il potere di questo di sostituirsi alla P.A. nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica, conducendo indagini per proprio conto e sostituendo alla motivazione del provvedimento una motivazione opposta... La competenza tecnica del giudice ordinario specializzato, intanto è attribuita e voluta dal legislatore, in quanto detto giudice è stato posto in grado di vagliare la fondatezza tecnica delle ragioni addotte a sostegno della motivazione dell'atto amministrativo, e non già per l'esercizio di un inesistente potere sostitutivo, insanabilmente in contrasto col principio delle ben differenziate attribuzioni, rispettivamente, del potere amministrativo e del potere giudiziario... ».

Problemi analoghi s'erano posti ed hanno però trovato soluzione opposta in tema di controllo sugli atti di delimitazione dei bacini imbriferi montani a norma dell'art. 1, comma primo, l. 27 dicembre 1953, n. 959 (cfr. Cass., Sez. Un., 15 gennaio 1966, n. 216, in questa *Rassegna*, 1966, I, 90 con nota di ALBISINNI; Cass., Sez. Un., 15 gennaio 1966, n. 222, *Giust. civ.*, 1966, I, 667).

In tema di elenchi di acque pubbliche, cfr. poi la giurisprudenza richiamata in nota a Trib. sup. acque, 1 ottobre 1974, n. 16, in questa *Rassegna*, 1975, I, 599.

(3) In termini, Cass., Sez. Un., 25 maggio 1971, n. 1534, *Giust. civ.* 1971, I, 1384 e in questa *Rassegna*, 1971, I, 1252.

(4) Cfr. sul punto la giurisprudenza richiamata in nota a Trib. sup. acque, 1 ottobre 1974, n. 16, in questa *Rassegna*, 1975, I, 599.



estrazione, di sistemazione e di incremento, anziché ad una condizione naturale (5).

Nel giudizio introdotto dal ricorso avverso l'iscrizione di acque sotterranee in un elenco di acque pubbliche ed in cui l'unica norma di cui si debba fare applicazione è l'art. 1 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, non può dare luogo ad una questione di legittimità costituzionale di tale norma per contrasto con gli artt. 41, 42 e 43 Cost. l'assunto per cui la disciplina della situazione soggettiva dello scopritore non assicurerebbe sufficiente tutela all'impresa estrattiva potendosi risolvere in una sua espropriazione o acquisizione od in un trasferimento senza indennizzo; tale profilo è infatti estraneo all'ambito dell'efficacia normativa della disposizione dettata dall'art. 1 del t.u. 1775 del 1933 che attiene unicamente alla disciplina dei requisiti che l'acqua deve possedere per essere considerata pubblica (6).

(Omissis). — Col primo motivo i ricorrenti denunciano violazione delle norme sulle attribuzioni dei tribunali delle acque pubbliche (art. 140 e seg. del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775), in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. e deducono che, avendo l'Amministrazione dei LL.PP. motivato il provvedimento di iscrizione delle sorgenti Ficarazza e Acquanova nell'elenco delle acque pubbliche esclusivamente con la considerazione della loro appartenenza al bacino del fiume Simeto, il Tribunale regionale di Palermo e, successivamente, il Tribunale Superiore non potevano ritenere il carattere pubblico delle acque in base alla diversa motivazione che esse, derivanti dalla riunione e dal convogliamento in superficie di numerose scaturigini sotterranee, tutte di modesta entità, avevano, a seguito dell'opera dei ricorrenti, acquistato l'idoneità a soddisfare pubblici, generali interessi. L'insufficiente motivazione dell'atto amministrativo comportava — secondo i ricorrenti — la declaratoria d'illegittimità dello stesso, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, ma non consentiva l'adozione, da parte del Tribunale delle acque, di una diversa motivazione, al fine di ritenerlo ugualmente legittimo.

La censura è priva di fondamento in quanto è basata su una erronea opinione circa la natura dell'atto di iscrizione negli elenchi delle acque

---

(5) In termini, Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1952, n. 217 (richiamata in motivazione), *Acque bonif. costruz.*, 1952, I, 215 ed *ivi* le conclusioni del P.G. EULA, *Demanialità delle acque sotterranee*; Cass., Sez. Un., 25 maggio 1971, n. 1534, *cit.*; Trib. sup. acque, 18 gennaio 1973, n. 2, *cit.*

(6) Sulla questione di costituzionalità, dichiarata manifestamente infondata e che avrebbe peraltro dovuto più correttamente definirsi come non rilevante, cfr. le sentenze richiamate alla nota 5.

pubbliche e circa i poteri dei tribunali delle acque in materia di accertamento della demanialità delle acque.

L'atto col quale la P.A. iscrive un'acqua nell'elenco delle acque pubbliche (art. 1, secondo comma, del t.u. n. 1775 del 1933) non è un provvedimento che abbia natura dispositiva (nel senso che implichi l'esercizio di una facoltà di disposizione dell'Amministrazione circa la proprietà delle acque) o costitutiva (nel senso che attribuisca alle acque che ne formano oggetto una qualità giuridica che esse prima non avevano). Esso è l'atto terminale di un procedimento dichiarativo, che può essere inquadrato nella figura delle certazioni, la cui funzione è quella di rendere conoscibile alla collettività che l'acqua viene considerata come pubblica e che quindi è soggetta al correlativo regime amministrativo.

Pertanto, poiché la natura pubblica dell'acqua non deriva dall'atto di iscrizione negli appositi elenchi ma dall'esistenza dei requisiti stabiliti dalla legge (art. 1, primo comma, del citato t.u. del 1933), l'atto medesimo non richiede una motivazione, la quale è tipica dei provvedimenti mediante i quali l'Amministrazione manifesta una sua volontà produttiva di determinati effetti che modificano la preesistente situazione giuridica sostanziale.

In correlazione con la rilevata natura dichiarativa dell'atto di iscrizione negli elenchi è da porre il potere di decisione delle controversie in materia di demanialità delle acque, attribuito ai tribunali delle acque dall'art. 140, lett. a), del t.u.

I tribunali in questione, in quanto sono chiamati ad accertare la qualità (pubblica o privata) delle acque, con riferimento ai requisiti oggettivi stabiliti dalla legge, decidono controversie che riguardano diritti soggettivi e non pongono, ad oggetto del loro giudizio, l'atto amministrativo d'iscrizione negli elenchi al fine di controllarne la legittimità. Poiché è la stessa natura dell'acqua che forma oggetto del giudizio, l'eventuale accertamento dell'inesistenza delle condizioni stabilite dalla legge per la demanialità si configura come un presupposto della cancellazione dell'acqua dagli elenchi.

Il Tribunale Superiore ben poteva, pertanto, al fine dell'accertamento della demanialità delle acque in contestazione, fare riferimento ad elementi di fatto non evidenziati dall'Amministrazione. Ben poteva, in particolare, aggiungere, alla constatazione (già fatta dalla P.A.) che le sorgenti facevano parte del bacino del fiume Simeto, la considerazione che esse, per la loro portata, erano idonee a soddisfare pubblici bisogni, quali l'irrigazione di un vasto territorio e l'approvvigionamento idrico di un comune.

Col secondo motivo i ricorrenti, denunciando omessa e insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5, c.p.c.),

deducono che la demanialità delle sorgenti in contestazione è stata affermata:

*a)* considerando la sola portata delle acque, senza riferimento al sistema idrografico della zona;

*b)* avendo riguardo alla soddisfazione di interessi (irrigazione di un agrumeto e approvvigionamento idrico di un comune) in relazione ai quali non era stato accertato il carattere pubblico anziché meramente privato.

Anche questa censura è infondata.

Premesso che l'accertamento circa la sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge per il riconoscimento del carattere demaniale di un'acqua costituisce l'oggetto di un'indagine di fatto, che è riservata ai giudici di merito, è da considerare, quanto al caso di specie, che il Tribunale Superiore ha motivato il suo convincimento circa la natura pubblica delle sorgenti Ficarazza e Acquanova, non solo in considerazione della loro portata complessiva (300 litri al secondo), ma anche: *a)* per la loro appartenenza al bacino del fiume Simeto; *b)* per l'accertata loro utilizzazione sia per l'irrigazione di un vasto comprensorio di circa mille ettari, sia per l'approvvigionamento idrico della popolazione del comune di Regalbuto.

Ora, mentre il riferimento al bacino imbrifero del fiume Simeto dimostra che le sorgenti non sono state considerate esclusivamente per la loro portata, ma in relazione all'importanza del sistema idrografico di cui fanno parte, l'accertata utilizzazione delle acque per gli scopi indicati costituisce elemento sufficiente, sul piano della congruità della motivazione, per far ritenere che l'interesse soddisfatto abbia carattere pubblico, secondo la previsione dell'art. 1 del t.u. sulle acque pubbliche, anche in considerazione delle particolari necessità idriche della zona, la quale, secondo l'accertamento contenuto nell'impugnata sentenza, non è caratterizzata da abbondanza d'acqua.

Col terzo motivo si denuncia violazione dell'art. 1 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. Deducono i ricorrenti che il Tribunale Superiore ha erroneamente ritenuto che possano qualificarsi come pubbliche le acque sotterranee che l'opera dell'uomo non si limita a fare affiorare in superficie, ma che — come nel caso di specie — vengono rese economicamente utilizzabili solo attraverso un'attività imprenditoriale, complessa e costante, che, operando la riunione delle numerose, piccole sorgenti sotterranee (di per sé prive di utilità), viene a creare un bene, inesistente allo stato naturale.

La censura è infondata.

L'art. 1 del t.u. del 1933 stabilisce che sono pubbliche, quando sono idonee a soddisfare un pubblico e generale interesse, tutte le acque sor-

genti, fluenti e lacuali « anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate ».

La dizione usata dal legislatore rende chiaro, secondo quanto già affermato da queste S.U. (sent. 24 gennaio 1952, n. 217), che, essendo la demanialità collegata alla utilizzabilità delle acque per fini di pubblico interesse, è al fatto obiettivo della utilizzabilità che deve aversi essenziale riguardo, mentre è indifferente che essa sia riconducibile ad un'attività umana di estrazione, di sistemazione e di incremento, anziché ad una condizione naturale.

Invero la stessa condizione naturale non è determinata da fattori statici, non modificabili nel corso del tempo, dal momento che anche eventi materiali non riconducibili al fatto dell'uomo (movimenti geologici di assestamento, fenomeni vulcanici ed altro) possono determinare delle modificazioni per effetto delle quali vengono a rendersi utilizzabili delle acque che prima non lo erano. E, sia nell'ipotesi di opera dell'uomo, sia nell'ipotesi di mutamenti naturali, non può affermarsi che l'acqua sia creata, come bene economico, da tali fattori, trovando in questi elementi dinamici solo l'occasione per manifestare la sua originaria attitudine.

Deve pertanto concludersi che, una volta accertata l'idoneità di acque determinate a soddisfare pubblici interessi, il carattere demaniale di esse non può essere fatto dipendere dalla natura della causa immediata (naturale oppur no) che ha rivelato quella idoneità.

Con l'ultimo motivo i ricorrenti, denunciando violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost. in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., deducono che l'interpretazione dell'art. 1 del t.u. del 1933 nel senso sopra indicato contrasta con le norme costituzionali che garantiscono l'iniziativa e la proprietà privata, dal momento che, attraverso essa, si perviene ad una espropriazione o requisizione o trasferimento di impresa senza indennizzo. Non può infatti — secondo i ricorrenti — essere considerata come indennizzo (contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale Superiore) la previsione degli artt. 103 e 104 dello stesso t.u. circa la preferenza, da accordare allo scopritore, nella concessione per l'utilizzazione dell'acqua e circa il rimborso delle spese sostenute per la ricerca e l'attribuzione allo scopritore di un adeguato compenso nell'ipotesi che la concessione non venga effettuata a suo favore.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del t.u. sulle acque pubbliche, che, col motivo in esame, viene sollevata, è manifestamente infondata.

Gli stessi ricorrenti precisano, nella memoria, che la pretesa espropriazione ad opera della P.A. « non riguarda l'acqua, di cui non si è proprietari, ma le strutture destinate agli incessanti lavori di scavo e di convogliamento nonché di estrazione, le quali non possono configurarsi altrimenti se non come beni aziendali della impresa di estrazione ». E

invero l'accertamento della demanialità delle acque, in quanto è dichiarativa dell'originaria appartenenza di esse allo Stato, non può configurarsi come un atto espropriativo. Ma l'art. 1 del t.u. in esame — del quale soltanto il Tribunale Superiore ha fatto applicazione — concerne *esclusivamente* l'accertamento della demanialità delle acque, sicché qualsiasi problema che si ponga al di fuori di tale accertamento (come quello sollevato dai ricorrenti in relazione alla proprietà delle attrezzature di estrazione, che è estraneo all'oggetto dell'opposizione all'iscrizione delle sorgenti Ficcarazza e Acquanova nell'elenco delle acque pubbliche) non rientra nell'ambito dell'efficacia normativa di tale disposizione di legge e non può, pertanto, dare luogo ad una questione di legittimità costituzionale della stessa.

Anche ammesso, pertanto, che le attrezzature in questione siano assolutamente necessarie per l'utilizzazione delle acque, l'accertamento della demanialità di queste non coinvolge (né pregiudica) il problema del diritto di proprietà sulle stesse attrezzature. — (*Omissis*).

## GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 dicembre 1974, n. 9733 - Pres. Marmo - Rel. Lombardo - P.M. Sangiorgio (conf.) - Ric. Vereni Luigi.

**Antichità e belle arti - Tutela del patrimonio archeologico - Danni - Costituzione di parte civile del Ministero per i beni culturali e ambientali - Ammissibilità - Tutela amministrativa.**

(art. 59, l. 1 giugno 1939, n. 1089).

*La previsione di una tutela amministrativa mediante la speciale procedura di liquidazione dei danni subiti dal patrimonio storico e archeologico, prevista dal precitato art. 59 della legge n. 1089 del 1939, non è di ostacolo alla proposizione davanti al giudice ordinario dell'azione di risarcimento del danno (1).*

(Omissis). — In ordine al motivo (n. 1) che censura l'avvenuta ammissione della costituzione di parte civile del Presidente della Regione

### **Il sistema sanzionatorio nella tutela dei beni culturali e ambientali.**

(1) Nella decisione che si annota viene anzitutto valutato criticamente l'assunto del ricorrente secondo cui nessun danno deriverebbe allo Stato dalla violazione delle norme contemplate dall'art. 59 l. 1 giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, in quanto lo Stato già provvede alla tutela dei beni di interesse archeologico, storico ed artistico per mezzo dei suoi organi amministrativi e di quelli preposti all'esercizio dell'azione penale.

Secondo la Corte, la tesi contrasterebbe con la stessa norma contenuta nel citato art. 59 in quanto detto articolo, oltre a prevedere sanzioni penali per il trasgressore, pone a carico di costui l'esecuzione di quei lavori ritenuti occorrenti per la riduzione in pristino e la riparazione dei danni, o, in mancanza, e cioè quando la riduzione in pristino non sia possibile, l'obbligo del pagamento allo Stato di una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione del valore subita dalla cosa in conseguenza della violazione di legge compiuta.

Si tratterebbe — sempre secondo la Corte — di una obbligazione civile del trasgressore, cui corrisponderebbe un diritto soggettivo dello Stato alla prestazione dell'oggetto, che può essere fatto valere nel processo penale mediante costituzione di parte civile della stessa Amministrazione.

Precisa ancora la Corte che « la previsione di una tutela amministrativa mediante la speciale procedura di liquidazione dei danni subiti dal patrimonio storico e archeologico, prevista dal precitato art. 59... non è di ostacolo alla proposizione davanti al giudice ordinario dell'azione di risarcimento del danno ».

siciliana quale organo decentrato del Ministero della P.I., la Corte osserva che il provvedimento che ammette o esclude la costituzione di parte civile non è impugnabile, ma il giudice conserva il potere di verificare l'esistenza del diritto sotto il profilo oggettivo e soggettivo e altresì l'esistenza della connessione materiale tra l'azione penale ed azione civile (artt. 100 e 190 c.p.p.) vedi in tal senso da ult. massime (125.013-114.497).

Rileva la Corte che sostanzialmente il ricorrente col motivo mira a far valere il difetto di *legitimatío ad causam* contro la condanna al risarcimento dei danni, eccezione che, peraltro, non ha fondamento.

Invero assume il ricorrente che nessun danno deriverebbe allo Stato il quale già provvede alla tutela dei beni di interesse archeologico, storico ed artistico per mezzo dei suoi organi amministrativi e di quello preposti all'esercizio dell'azione penale.

Tale tesi contrasta con la norma di cui all'art. 59 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico.

Essa, oltre a prevedere sanzioni penali per il trasgressore, pone a carico di costui l'esecuzione di quei lavori ritenuti occorrenti per la ripa-

---

Viene quindi fissata la esclusione del cumulo della tutela giurisdizionale ordinaria di cui all'art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, con l'autotutela amministrativa, nel senso che una volta accertato il fatto lesivo in sede giudiziaria, la determinazione del *quantum debeatur* non potrebbe poi avvenire anche in via amministrativa.

Le considerazioni svolte dalla Corte sul punto suscitano alcune perplessità, a superare le quali sembra necessario un breve approfondimento della materia, che costituisce uno dei numerosi aspetti — e non fra quelli di più agevole soluzione — della tutela dei *beni culturali* (secondo la più moderna e acquisita accezione, sostitutiva della categoria dei beni di interesse artistico o storico).

E poiché la tutela dei beni culturali non può ritenersi disgiunta da quella dei *beni ambientali* (accezione questa sostitutiva delle bellezze naturali e panoramiche), proprio da questi ultimi prenderemo le mosse, per poi tentare i possibili raffronti.

Per consolidato insegnamento dottrinario e giurisprudenziale, la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 15, l. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze panoramiche e naturali ha carattere amministrativo e non penale, con la conseguenza che l'impugnativa contro il provvedimento che la irroga va proposta innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa.

Per le infrazioni alla legge per la tutela delle bellezze naturali la sanzione pecuniaria è alternativa rispetto all'ordine di demolizione delle opere e la scelta dipende esclusivamente da quello che il Ministro per i beni culturali e ambientali reputerà più opportuno nell'interesse della protezione di detti beni: nell'operare tale scelta appare indubbio che ci si trovi di fronte alla esplicazione di un potere discrezionale, in funzione della valutazione di uno specifico interesse pubblico.

Le sanzioni di carattere riparatorio (cosiddette, ma impropriamente, sanzioni *civili*), previste dall'art. 15, l. 1497/1939, integrano le sanzioni penali: esse vanno qualificate più propriamente come *sanzioni amministrative con carattere alternativo*, e cioè o una sanzione pecuniaria o la demolizione a spese dell'ina-

razione dei danni e la riduzione in pristino, o in mancanza, quando la riduzione in pristino non sia possibile, l'obbligo del pagamento allo Stato di una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione del valore subito dalla cosa in conseguenza della violazione di legge compiuta.

A tale obbligazione civile del trasgressore corrisponde un diritto soggettivo dello Stato alla prestazione dell'oggetto che può essere fatto valere nel processo penale mediante costituzione di p.c. (cfr. Cass., Sez. III, 13 dicembre 1965, ric. Perrone in Giust. pen. 1966, II, 825). E con valutazione incensurabile delle risultanze probatorie il giudice di merito pronunciando la condanna generica al risarcimento dei danni, s'è limitato ad una mera declaratoria *iuris* di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose.

La previsione di una tutela amministrativa mediante la speciale procedura di liquidazione dei danni subiti dal patrimonio storico e archeologico, prevista dal precitato art. 59 della legge n. 1089 del 1939, non è

---

dempiente delle opere abusivamente eseguite (cfr. Grisolia, Voce *Bellezze naturali*, Enc. Dir. Giuffré V, 90).

Nella decisione, 24 ottobre 1972, n. 591 della Sezione VI del Consiglio di Stato (in *Il Consiglio di Stato*, 1972, I, 1755) si ribadisce esplicitamente che la sanzione del pagamento della indennità inflitta ai sensi dell'art. 15, quale « forma di repressione di un illecito avente efficacia privativa », ha natura amministrativa ed è nettamente distinta dalle sanzioni previste nel codice penale e nelle altre leggi di natura penale; pertanto, poiché la garanzia del cittadino prevista dall'art. 24 della Costituzione (diritto alla difesa) concerne unicamente i procedimenti giurisdizionali, è manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 citato sotto il profilo dell'art. 24 della Costituzione.

Infatti, trattandosi di sanzioni amministrative irrogate nell'ambito di un procedimento amministrativo, contro di esse il cittadino ben può tutelarsi mediante la proposizione dei rimedi giuridici previsti dall'ordinamento.

Invero, il provvedimento ministeriale con il quale viene ordinato, ai sensi dell'art. 15, il pagamento di una somma di danaro quale sanzione per il danno recato alle bellezze naturali di una località implica un apprezzamento necessariamente discrezionale, quantomeno in ordine alla effettiva ricorrenza di circostanze turbative della bellezza naturale vincolata, alla imputabilità di tale turbativa al soggetto destinatario del vincolo, alla possibilità di un ripristino, alla convenienza di un indennizzo o risarcimento, nonché, da ultimo, ai criteri di determinazione quantitativa dell'indennizzo in relazione alla valutazione del danno inferito alla bellezza naturale che l'interesse pubblico voleva incontaminata: valutazioni queste di carattere squisitamente discrezionale, le cui relative controversie rientrano per l'appunto nella giurisdizione amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 novembre 1972, n. 1034 in *Il Consiglio di Stato* 1972, I, 1947).

L'ampiezza della sfera di discrezionalità riservata all'Amministrazione *in subiecta materia* trova ulteriore conferma nella decisione della Sez. VI del Consiglio di Stato n. 888 del 22 novembre 1966 (in *Foro Amministrativo* 1966, I, 2, 1929), con la quale sono stati ritenuti inammissibili — in quanto attinenti



di ostacolo alla proposizione davanti al giudice ordinario dell'azione di risarcimento del danno. Al riguardo sembra opportuno puntualizzare che nelle conclusioni presentate dal rappresentante della p.c. al dibattimento di primo grado, l'avvocato dello Stato chiese esplicitamente la liquidazione del danno da risarcire in separata sede; il che esclude il cumulo della tutela giurisdizionale ordinaria di cui all'art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. 2, con l'autotutela amministrativa che, peraltro, sotto il profilo di una eventuale questione di illegittimità costituzionale, potrebbe far sorgere serie perplessità, demandando l'art. 59 suddetto alla P.A. quale parte offesa di stabilire « insindacabilmente e in modo irrevocabile » la somma dovuta dal trasgressore a titolo di risarcimento danni. Chiarito quanto sopra, ovviamente non regge l'argomento avanzato dall'Avvocatura di Stato che la determinazione del *quantum debeatur*, una volta accertato il fatto lesivo in sede giudiziaria, potrebbe poi avvenire in seguito anche in via amministrativa.

Passando all'esame delle questioni di illegittimità costituzionale, già dichiarate manifestamente infondate dai giudici di merito e riproposte

---

al merito — i motivi del ricorso giurisdizionale diretto contro il provvedimento sanzionatorio previsto dall'art. 15 per violazione degli obblighi imposti dal vincolo di bellezza naturale, motivi con i quali si pretendeva sostenere che le opere realizzate erano inidonee ad arrecare un danno estetico alla zona vincolata.

Così chiarito l'ambito di applicazione dell'art. 15, esso andrà quindi correlato alle sanzioni comminate dal codice penale.

Per la sussistenza degli estremi del reato previsto dall'art. 734 c.p. è necessaria la preesistenza dell'atto amministrativo ed è sufficiente che l'immobile sia incluso negli elenchi di cui all'art. 3, l. 1497/1939, approvati dal Ministro per i beni culturali e per l'ambiente (cfr. Cass., Sez. III, 5 dicembre 1968, Bucci, in *Giust. Pen.* 1969, II, 838; *Cass. Pen. Mass.* 1969, 1483; Cass. 3 febbraio 1968, Fittabile, *ivi*, 1968, 340): ciò sta a significare che la disposizione dell'art. 734 c.p. ha carattere meramente sanzionatorio, perché essa non stabilisce direttamente l'obbligo giuridico del soggetto di non distruggere o alterare le bellezze naturali, ma fornisce soltanto la sanzione penale per la violazione di tale obbligo, imposto dall'Autorità Amministrativa in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497; in virtù di tale legge è proprio e solo l'Autorità Amministrativa (Ministro per i beni culturali e per l'ambiente) che notifica ai privati proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo (art. 3) che le cose loro appartenenti sono state sottoposte a vincolo in quanto ritenute di notevole interesse pubblico (art. 1).

L'art. 734 costituisce dunque una *norma penale in bianco* in quanto, per la sua applicabilità, presuppone l'atto amministrativo di riconoscimento dell'immobile come bellezza della natura e come tale meritevole di speciale protezione giuridica (cfr. in dottrina Manzini, *Trattato di diritto penale*, X, Torino, 1952, 1031; Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Padova, 1953, 332; Grisolia, voce *Bellezze naturali* in *Enc. Dir.* Giuffrè V, 91).

Per la concreta applicabilità dell'art. 734 c.p. si rende necessaria o la *distruzione* o la *alterazione*, quest'ultima poi non necessariamente grave posto che, allorquando il mezzo impiegato cagioni l'evento indicato nella norma,

in modo più approfondito, in questa sede, la Corte osserva che ragioni di opportunità consigliano di procedere ad una trattazione globale delle stesse questioni di legittimità costituzionale, come sopra riassunte nella parte relativa allo svolgimento del processo.

In effetti le censure del ricorrente si riducono a lamentare il vizio d'incostituzionalità dell'art. 2-bis della l. 28 settembre 1966, n. 749, sia pure sotto diversi profili.

Da parte del ricorrente si assume in primo luogo che la norma denunciata sarebbe costituzionalmente illegittima per essere in contrasto con gli artt. 20 e 14, lett. n), dello Statuto siciliano che conferiscono alla Regione i poteri legislativo ed amministrativo in materia di tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e delle opere artistiche. Rileva la Corte in proposito che, in sede di conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione siciliana nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale con sentenza dell'11 aprile 1969, n. 74, pur riconoscendo che la Regione siciliana ha, per l'art. 14, lett. n), dello Statuto, speciale competenza legislativa esclusiva in materia di « tutela del paesaggio » e di « conservazione delle antichità e delle opere arti-

---

nulla importa che la visione della bellezza naturale sia più o meno sensibilmente alterata.

L'alterazione — sulla quale gioverà indugiare brevemente, poiché la « distruzione » non comporta una grossa problematica essendo intuitivamente di ben più agevole indagine — ricorre principalmente (se non esclusivamente) proprio quando il godimento estetico viene ad essere limitato; in particolare, il reato può sussistere anche per il solo fatto della alterazione dell'equilibrio fra natura e area coperta, cioè edificata, e il danno si verifica anche quando l'opera può essere rimossa e la bellezza ripristinata, e cioè in quanto può escludersi alterazione, e quindi danno, solo quando la alterazione stessa si risolve in un fatto decisamente momentaneo o, comunque, di una durata tale da non nuocere sensibilmente all'interesse tutelato.

La contravvenzione di cui all'art. 734 in esame ha natura di reato di danno; pertanto, ai fini della sussistenza dello stesso non è sufficiente né la esecuzione di opere senza l'autorizzazione del Soprintendente, né la semplice alterazione momentanea dello stato delle cose soggette a vincolo: occorre che tale alterazione abbia determinato distruzione o deturpamento della bellezza naturale, ed è al giudice penale che spetta l'obbligo di accertare se sussista in concreto la distruzione o il deturpamento della bellezza naturale.

Il reato di cui all'art. 734 c.p. esige, infatti, fra gli altri elementi costitutivi l'evento (la dichiarazione della autorità che sottopone a vincolo determinati luoghi costituisce un « presupposto », non un « elemento essenziale » del reato), che si sostanzia nella distruzione o nella alterazione reale ed effettiva della bellezza naturale del luogo soggetto a vincolo; si impone, pertanto, il preciso obbligo per il giudice di accertare in concreto la sussistenza o meno di siffatto evento, che deve essere di danno e non di mero pericolo (cfr. Cass. 20 febbraio 1960 in *Giust. Pen.* 1962, II, 559).

In relazione alle modalità e al comportamento del trasgressore, nonché alle conseguenze dannose, il reato di cui all'art. 734 c.p. è un reato commissivo,



Già in precedenza la questione specifica sottoposta all'esame di questo Supremo Collegio ha formato oggetto di altra decisione della Corte costituzionale (sentenza 16 dicembre 1959, n. 65) con riferimento allo Statuto siciliano in cui ebbe ad escludere che potesse ritenersi realizzato il trasferimento dei poteri dello Stato alla Regione in materia di pubblica istruzione.

Essa, infatti, osservò che « in materia di protezione delle bellezze naturali non essendo intervenute norme di attuazione delle disposizioni statutarie (art. 14, lett. n), e 20 st.si.) il Ministro per la P.I. ha la potestà di emanare i provvedimenti previsti dalla l. 29 giugno 1939, n. 1497, anche nel territorio della Regione siciliana; detto potere rimarrà al Ministro per la P.I. fino a quando non vi sia il trasferimento con il procedimento stabilito dall'art. 43 st.si. o in altra guisa giuridicamente efficace, d'intesa con la Regione siciliana ». E tale indirizzo la stessa Corte lo ha ribadito, di recente, con la sentenza dell'11 maggio 1971, n. 94, dichiarando manifestamente infondata — in riferimento all'art. 14, lett. n), dello st. si. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, l. 28 settembre 1966, n. 749, sollevata dal Pretore di Agrigento — secondo il quale la norma violerebbe l'art. 14 precisato in materia di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, provvedendo a dichiarare la Valle dei Templi

---

nistrativa e del Giudice Penale) e offrirà spunti per l'indagine da cui siamo partiti.

In effetti la difformità di valutazione fra il giudice penale e l'organo amministrativo determina sostanzialmente la coesistenza di due provvedimenti logicamente contrastanti: ad esempio, da un lato la sentenza di proscioglimento emessa in sede penale, dall'altro il provvedimento ex art. 15 con il quale il Ministro dei beni culturali ingiunge di demolire l'opera abusivamente eseguita (e se il trasgressore non demolisce nei termini, il Ministro può procedere d'ufficio ai sensi del secondo comma dell'art. 15) o di pagare una indennità equivalente alla maggior somma fra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione.

La coesistenza dei due provvedimenti è ammessa come possibilità dallo stesso art. 15, il quale dispone per l'appunto che la sanzione può essere inflitta « indipendentemente » dalle sanzioni comminate dal codice penale.

Che si possa parlare di contrasto logico fra due pronunzie e che esso costituisca certo un inconveniente del sistema è fuori discussione (cfr. ad es. in dottrina BAROSIO, *Distruzione o deturpamento di bellezze naturali: discrezionalità del giudice nella valutazione dell'elemento materiale*, in *Giur. It.* 1969, II, 577); tali considerazioni, peraltro, non possono indurre a ritenere possibile una dipendenza del giudice penale dal provvedimento amministrativo, e ciò in quanto il processo penale è dominato dai noti principi della ricerca della verità reale, della subordinazione del giudice solo alla legge (e non ad un provvedimento amministrativo), della garanzia del contraddittorio e, non ultimo, del diritto della difesa: e abbiamo già visto che il Consiglio di Stato ha ritenuto manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 in relazione all'art. 24 della Costituzione, proprio perché contro la sanzione « amministrativa » esistono i rimedi giurisdizionali specifici, e ciò in quanto la sanzione

di Agrigento zona archeologica di interesse nazionale — in quanto nell'ordinanza di rinvio non erano stati adottati nuovi motivi rispetto a quelli ritenuti infondati con la sopra cennata sentenza 11 aprile 1969, n. 74.

Può dirsi pacifico, quindi, allo stato attuale della legislazione, di fronte al ripetuto esame del problema da parte della Corte costituzionale, che nel settore di cui trattasi alcun trasferimento dei poteri dello Stato è stato operato.

Ed è significativo che il Presidente della Regione siciliana, costituendosi parte civile nel procedimento penale a carico di Vermi Luigi, è intervenuto quale organo decentrato dello Stato, cioè, in termini più precisi, dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione, respingendo quanto enunciato dal ricorrente nelle proprie deduzioni.

Difatti, egli esercita in virtù del d.l.c.p.s. n. 567 del 1947 di decentramento burocratico dello Stato, le attribuzioni del Ministero per la P.I. in materia di tutela del paesaggio e delle cose di interesse storico e artistico in Sicilia (in tale senso Corte cost., 7 luglio 1962, n. 83 e Cons. di Stato, Sez. VI, 29 novembre 1961, n. 1024), cioè i poteri già spettanti

---

amministrativa può ben coesistere insieme e indipendentemente dalla sanzione penale.

Ma se il giudice penale non è vincolato all'accertamento della Soprintendenza circa la sussistenza del danno al paesaggio (cfr. Cass., Sez. VI, 22 giugno 1968, P.M. c. Russo, in *Cass. pen. Mass.* 1969, 1483, n. 2274; Sez. VI, 28 novembre 1968 P.M. c. Basile, in *Riv. Pen.* 1969, II, 585; *Giur. It.* 1969, II, 577 già citata), non altrettanto può dirsi libera l'autorità amministrativa rispetto all'accertamento operato in sede penale, nel senso cioè che anche il Soprintendente dovrà ritenersi vincolato all'accertamento del giudice penale che abbia escluso *non solo* l'effetto dannoso (alterazione o distruzione della bellezza naturale) *ma anche* il fatto nella sua materialità.

Al di fuori di detta ipotesi, invece, la sussistenza degli estremi della sanzione amministrativa sembra senz'altro possibile anche in presenza di una sentenza assolutoria in sede penale, che abbia in ipotesi escluso *solo* l'elemento psicologico o l'evento dannoso e *non* il fatto della modificazione dello stato di un luogo soggetto a vincolo panoramico senza la prescritta autorizzazione della Soprintendenza: in tali ipotesi, infatti, non opererà la previsione di cui all'art. 734 c.p. con le conseguenti sanzioni, ma ben potrà e dovrà ritenersi operante il disposto di cui all'art. 15 della legge 1497.

Da tali considerazioni scaturisce l'ulteriore conseguenza che la Soprintendenza, chiamata a valutare *preventivamente* se procedere all'inoltro del rapporto alla Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 2 c.p.p. o infliggere la semplice sanzione amministrativa — in relazione al prudente accertamento della situazione concreta e particolarmente in ordine all'evento dannoso, in ipotesi non ricorrente — ben potrà limitarsi ad adottare la misura della sanzione, salva beninteso rimanendo una diversa valutazione del fatto da parte del giudice penale, qualora il medesimo ne venga per altra via investito.

Concludendo questa prima parte dell'indagine, quando i privati effettuano in zone vincolate lavori che danneggiano il paesaggio, non vi è dubbio che agli stessi possano essere applicate le sanzioni previste sia dalla legge 1497/1939

all'Alto Commissario per la Sicilia, istituito con decreto luogotenenziale 25 giugno 1944.

Posto ciò, ne deriva, così come ha statuito la Corte costituzionale (da ultimo nella precitata decisione dell'11 maggio 1971, n. 94, Ferlisi) che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, l. 28 settembre 1966, n. 749 (che converte in legge, con modificazioni, il d.l. 30 luglio 1966, n. 590, recante provvedimenti a favore della città di Agrigento, in conseguenza del movimento franoso verificatosi il 19 luglio 1966) secondo cui la Valle dei Templi di Agrigento è dichiarata zona archeologica di interesse nazionale, restando affidata ad un decreto, da emanarsi dal Ministro per la P.I., di concerto con quello per i lavori pubblici, la determinazione del perimetro della zona, delle prescrizioni d'uso e dei vincoli di inedificabilità.

Ed in virtù della delega legislativa i predetti Ministri ebbero ad emanare il d.m. 16 maggio 1968, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 131 del 24 maggio successivo, previa accurate indagini della Commissione costituita con decreto del Ministro dei Lavori

---

che dall'art. 734 c.p. Qualora, poi, la Soprintendenza segnali all'Autorità Giudiziaria le infrazioni che, a suo parere discrezionale, hanno comportato distruzione o deturpamento del paesaggio, non può ritenersi precluso al Giudice Penale di giudicare — contrariamente all'organo amministrativo — che nella concreta fattispecie non sussista penale responsabilità (si pensi all'esclusione dell'elemento psicologico, basato sulla falsa presupposizione della esistenza della autorizzazione).

Al limite, non potrebbe neppure escludersi che, pur in presenza del nulla osta della Soprintendenza, e quindi in difetto di rapporto della medesima all'Autorità Giudiziaria, il giudice penale — che abbia avuto comunque notizia di un fatto che costituisca distruzione o deturpamento di bellezza naturale — pronunci sentenza di condanna a carico del trasgressore, in assoluto difetto quindi di ogni valutazione dell'organo amministrativo in merito al fatto concreto e sul solo presupposto (necessario — come già detto — ai fini della configurabilità del reato ex art. 734 c.p.) della esistenza del provvedimento di vincolo: tale ipotesi peraltro appare decisamente difficile a realizzarsi, e sembra limitata ai casi in cui il privato sia riuscito ad ottenere fraudolentemente il nulla osta.

Anche l'ultima fattispecie ipotizzata altro non è che una ulteriore conferma della enucleata possibilità di coesistenza delle due diverse valutazioni.

Che il legislatore abbia voluto escludere la pregiudizialità fra l'accertamento compiuto dall'Amministrazione nell'atto amministrativo e quello compiuto dal giudice nell'atto giurisdizionale si desume, del resto, proprio dal più volte citato art. 15, il quale conferisce alla Pubblica Amministrazione la facoltà di disporre la demolizione o il pagamento di una indennità *indipendentemente* dalle sanzioni del codice penale.

È dunque lo stesso legislatore a dichiarare la sussistenza di una diarchia, amministrativa e giudiziaria, con previsione di autonome facoltà e autonomi poteri (cfr. la già citata decisione della Cassazione 28 novembre 1968).

Sembra così potersi affermare che per le ipotesi per le quali, trattandosi di semplici infrazioni amministrative, non possa ritenersi sussistente, secondo

Pubblici, 3 agosto 1966, n. 12795 « con il compito di effettuare indagini, in dipendenza del movimento franoso verificatosi nell'abitato di Agrigento il 19 luglio 1966, in merito alla situazione urbanistico-edilizia della predetta città e di avanzare concrete proposte in ordine ai provvedimenti da adottare ».

Va rilevato, poi, che nella normativa dello Stato sulla « Tutela delle cose di interesse artistico e storico » di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, la « conservazione » di queste, cioè la sola materia attribuita nello Statuto alla Regione siciliana, forma oggetto, unicamente, di una parte delle disposizioni, cioè quelle di cui al capo II, mentre i capi successivi della predetta legge riguardano l'alienazione gli altri modi di trasmissione delle cose, l'esportazione e l'importazione, i ritrovamenti e le scoperte, le riproduzioni e il godimento pubblico e, infine, le sanzioni.

Pertanto non si può non convenire che la *conservazione* « delle cose artistiche e storiche è solo un aspetto della loro tutela ». Ne deriva dunque « la necessità che siano precisati i limiti della competenza regio-

---

i criteri tecnici e le valutazioni discrezionali dell'organo amministrativo preposto, né la alterazione né tantomeno la distruzione della bellezza naturale vincolata, non sussista neppure alcun obbligo di rapporto all'Autorità Giudiziaria.

Altrettanto fondatamente sembra potersi affermare che sussiste senz'altro la possibilità che venga applicata la sanzione alternativa minore del pagamento della indennità prevista dall'art. 15, l. 1497/ 1939 in dette ipotesi, posto che tale indennità ha natura esclusivamente amministrativa e non penale e che per essa — ripetesì — l'ordinamento contempla specifici mezzi di impugnativa da proporsi innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa (cfr. Cass. SS.UU., 14 giugno 1971, n. 1824, in *Foro It.* 1971, I, 1857).

Il giudizio sulla scelta fra la possibilità di infliggere una sanzione pecuniaria o di ordinare la demolizione dell'opera è del tutto insindacabile in quanto impinge nel merito della valutazione; per la legittimità del provvedimento adottato, nell'uno o nell'altro senso, è sufficiente che da esso risulti che la possibilità di scelta è stata tenuta presente (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 1968 n. 447, in *Il Consiglio di Stato* 1968, I, 1165; *La Settimana Giuridica* 1968, I, 408; *Foro Amm.* 1968, I, 2, 947).

Dopo aver tentato di chiarire i rapporti fra l'art. 15, l. 1497 e l'art. 734 c.p., vediamo brevemente quali rapporti intercorrano fra l'art. 59, l. 1 giugno 1939, n. 1089 e l'art. 733 c.p.

Gioverà anzitutto premettere che il reato contemplato nell'art. 733 c.p. non si pone affatto in un rapporto di genere a specie rispetto a quello di cui all'art. 59 legge speciale, ostandovi sostanziali diversità sotto il profilo dell'elemento psicologico, dell'oggetto, dei presupposti, delle condizioni obiettive di punibilità, nonché, infine, della condotta (cfr. in dottrina, *fusius*, Grisolia, *La Tutela delle Cose d'Arte*, Soc. Ed. Foro It., Roma 1952, 424 e segg.; Caramazza, *In tema di repressione penale dei danneggiamenti recati al patrimonio sottrico, artistico ed archeologico nazionale*, in R.A.S. 1966, I, 744 e segg.).

L'art. 59 della legge speciale non richiede affatto come condizione necessaria il danneggiamento, ma si limita ben più semplicemente a colpire la non

nale, anche in riferimento al suo oggetto, e che sia stabilito un coordinamento della funzione di conservazione, attribuita alla Regione, con le altre forme di tutela delle cose artistiche e storiche, prevista dalla legislazione dello Stato » (vedi sent. n. 74/69 Corte cost.).

Giova ricordare che questa Suprema Corte, con sentenza n. 1475/72 (ud. 12 ottobre 1972) ric. Riccioli ed altri, ha riaffermato il principio enunciato nella decisione 26 gennaio 1952 (Commissario dello Stato - Presidente della Regione Siciliana) dell'Alta Corte Siciliana per cui le leggi della Repubblica hanno immediata efficacia in tutto il territorio dello Stato, compreso la Sicilia, pure nei casi in cui la potestà legislativa sia attribuita in modo esclusivo alla Regione, senza che occorra una legge regionale, così detta di ricezione.

Il Supremo Collegio nella menzionata pronuncia ha altresì sottolineato che « il legislatore regionale è vincolato, anche nelle materie che lo Statuto per la Regione siciliana attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione medesima, al rispetto delle norme costituzionali

---

osservanza degli obblighi dalla stessa legge speciale contemplati (preventiva autorizzazione, approvazione, etc.); inoltre esso punisce chiunque incorra nelle violazioni dal medesimo contemplate, e non i soli proprietari (si ricordi che al danneggiamento di cose altrui in sede di tutela penale generale trova comunque applicazione non il 733 c.p. ma il 635 dello stesso codice, che contempla fra l'altro una ipotesi di delitto e non di contravvenzione, quindi una ipotesi più grave del 733).

Mentre l'art. 734 c.p. costituisce una integrazione, in ultima analisi, delle sanzioni di tipo diverso, previste dall'art. 15, l. 1497, pur con le particolari caratteristiche e qualificazioni sopra evidenziate, l'art. 733 c.p. non si ricollega affatto esplicitamente alla normativa speciale, non è una norma penale in bianco, ma configura direttamente ed espressamente la fattispecie legale sanzionata, caratterizzandosi così con una duplice funzione (costitutiva e sanzionatoria) in relazione al divieto imposto.

L'esclusione di un diretto collegamento con la normativa speciale comporta anzitutto una indubbia, maggiore ampiezza della sfera di applicazione dell'art. 733: esso invero può (e deve) essere utilizzato anche a fini di tutela diretta e immediata di opere d'arte contemporanea, intesa quest'ultima accezione nel senso di opere non contemplate dall'art. 1, ultimo comma, l. 1089, bastando allo scopo da un lato che l'opera danneggiata sia di proprietà dell'autore del danno e dall'altro che al proprietario sia noto il rilevante pregio dell'opera (e, come esattamente rileva il Grisolia nella voce *Arte* Enc. Dir. II, 110 e segg., l'art. 733 « introduce nel campo della tutela pubblica il criterio della notorietà dell'interesse artistico o storico del bene protetto, criterio che non trova riscontro nella legge speciale n. 1089 »).

Quando il reato ex art. 733 si sia verificato nei suoi presupposti soggettivi e oggettivi, l'avvenuto danneggiamento sia stato in effetti accertato, e beninteso non si tratti di opera d'arte contemporanea (nel senso chiarito testè) e non sia stata ordinata la confisca contemplata dal secondo comma dell'art. 733, appare indubbia la applicabilità anche dell'art. 59 legge speciale (si ricordi, a tale proposito che il primo comma dell'art. 59 in esame, ai sensi dell'art. 16



e dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato», in conformità di quanto sancito dalla Corte cost. con la sent. n. 13 del 2 marzo 1962.

Incontestabilmente l'interesse nazionale alla protezione della zona archeologica della Valle dei Templi è già riconosciuto — Protezione delle bellezze panoramiche naturali — dall'art. 70 del Regolamento edilizio del Comune di Agrigento, approvato con decreto n. 4261 del 18 marzo 1958 dell'Assessore regionale ai Lavori pubblici il cui testo integrale è contenuto nella relazione al Ministro dei LL.PP. del tempo, on. Giacomo Mancini, della Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento, presentata l'8 ottobre 1966 (comunemente denominata « relazione Martuscelli », prendendo nome dal Presidente della Commissione stessa dr. Michele Martuscelli, direttore generale dell'Urbanistica).

Detta norma subordina alle autorizzazioni del Ministero della P.I. su parere favorevole della Soprintendenza ai Monumenti del Sindaco del Comune — su conforme parere della Commissione edilizia — tra l'altro « i lavori all'interno e all'esterno dei fabbricati e ville di speciale pregio artistico che ne modifichino la disposizione di parti di essi e ne alterino la forma, le linee architettoniche e le parti ornamentali, quali nuove

---

della legge 1° marzo 1975, n. 44, concernente  *misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale*, è del seguente testuale tenore: « Chiunque trasgredisca le disposizioni contenute negli artt. 11, 12, 13, 18, 19, 20 e 21 della presente legge è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da L. 750.000 a L. 37.500.000 »: con tale riforma è stata solo in parte, quantomeno sotto il profilo della gravità delle sanzioni, sanata la « notevole discordanza » che aveva rilevato, fin dal 1952, il Grisolia, *op. cit.* 1952, 430 in nota, fra l'art. 59 della legge speciale e l'art. 733 c.p. laddove, configurandosi il reato previsto dall'art. 59 come delitto, veniva ritenuto il danneggiamento compiuto meno dannoso della mancata autorizzazione ed approvazione: attualmente permane la distinzione sotto il profilo quantitativo della misura massima e minima delle pene, ma i reati sono unificati entrambi nella categoria contravvenzionale; inoltre, la nuova e ben più intensa forza cogente dell'art. 59 legge speciale si porrà senz'altro quale sicuro — sia pure indiretto — deterrente anche in relazione al reato di cui all'art. 733 c.p.: ed è questo l'auspicio di tutti coloro che hanno a cuore le sorti del nostro patrimonio culturale).

Passiamo ad un altro aspetto che pure ha formato specifico oggetto di indagine nella decisione che si annota: quello, cioè, del coordinamento fra la tutela ordinaria giurisdizionale ex art. 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E e l'autotutela amministrativa.

E questo il terzo problema di coordinamento che ci si pone e che sostanzialmente si identifica nel coordinamento fra l'art. 59 legge speciale da un lato e i mezzi a disposizione anche della pubblica amministrazione per l'azione ordinaria di risarcimento dall'altro.

Esaminiamo l'art. 59, l. 1089/1939.

Fermo restando che il primo comma di detto articolo può e deve essere applicato solo dal giudice penale con le garanzie del processo, il secondo comma sembra, invece, aprire la strada alla determinazione, a mezzo degli strumenti di autotutela amministrativa, delle modalità « riparatorie o risarcitorie » con

costruzioni, sopraelevazioni, chiusure e spostamenti di vani, variazioni di cornici e di altre membrature architettoniche, nuove tinteggiature e simile, avuto anche riguardo all'interesse riflesso nei rapporti di prossimi edifici monumentali e del paesaggio ».

Come risulta dalla « relazione Martuscelli (Appendice p. XIV) » sin dal 28 dicembre 1964 il Ministero della P.I. invitò il Presidente della Regione « a convalidare il vincolo apposto con d.m. 12 giugno 1957 », con decreto controfirmato dall'Assessore al Turismo, e di tener conto del deliberato della Commissione Provinciale in data 8 gennaio 1964, mostrandosi « vivamente preoccupato della situazione denunciata anche dalla stampa, che si va creando in Agrigento, in seguito a sorgere di iniziative edilizie che determinano grave, irreparabile pregiudizio all'interesse paesistico e archeologico », tanto più che lo stesso Ministero della P.I. con nota 1051 in data 20 febbraio 1964 aveva impartito al Presidente della Regione siciliana le direttive in materia di tutela artistica e paesistica (vedi Appendice « Rel. M. » p. XII).

Anche tali precedenti suffragano la legittimità dell'intervento dello Stato per la finalità di tutelare la zona archeologica nell'interesse nazionale contro l'insorgenza di costruzioni abusive insediatesi nell'area vin-

---

l'avverbio « inoltre » (Il trasgressore è tenuto *inoltre* ad eseguire quei lavori che il Ministro... etc.).

Come rettamente si rileva in sentenza, il giudice di merito pronunciando (in sede penale) la « condanna generica al risarcimento dei danni si è limitato ad una mera declaratoria *iuris* di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose ».

Peraltro, se la norma speciale rimette all'Amministrazione la determinazione dei lavori necessari per « riparare ai danni » prodotti dal responsabile alla cosa, non per questo sembra doversi escludere la possibilità per l'Amministrazione stessa di ricorrere anche all'A.G.O. in sede civile, sia pure al solo limitato scopo di determinare concretamente la misura e l'entità dei danni: da un lato, infatti, vi sono i *danni che devono essere riparati*, dall'altro i *lavori destinati a riparare quei danni*; e se è l'Amministrazione a determinare questi ultimi, ben può invece l'Amministrazione voler rimettere la determinazione dei primi al giudice ordinario civile: l'art. 59 non preclude affatto tale possibilità.

Se rileggiamo ora il secondo comma dell'art. 59, noteremo l'esattezza della distinzione: sono solo i *lavori* l'entità da determinarsi, laddove i *danni* debbono essere già determinati; più precisamente, solo una volta determinati i secondi, potrà intervenire l'Amministrazione ad imporre, con la particolare procedura prevista nel secondo comma e seguenti, l'esecuzione dei primi.

E vero che i danni ben possono essere determinati già in sede penale, ma — come la stessa esperienza insegna — non sempre ciò avviene, essendo precipua preoccupazione del giudice penale accertare la sussistenza degli estremi del reato ai fini della dichiarazione di colpevolezza e della determinazione della misura ed entità della sanzione (penale); la misura e la entità della sanzione amministrativa sono invece necessariamente collegate ad una preventiva, pre-

colata della Valle dei Templi, per l'inerzia delle autorità comunali e regionali (vedi pag. 118 rel. citata).

È appena il caso di ricordare che la Repubblica Italiana, aderente a far parte di Organizzazioni internazionali intergovernative come le Nazioni Unite, l'U.N.E.S.C.O. ed il Consiglio d'Europa nell'intento di salvaguardare i diritti culturali dell'uomo, ha assunto l'obbligo giuridico e morale di provvedere alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio del nostro Paese. E di recente, in data 16 settembre 1974, in base ad autorizzazione disposta con l. 12 aprile 1973, n. 202, ha provveduto al deposito dello strumento di ratifica della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, firmata a Londra il 6 maggio 1969 ed entrata in vigore per l'Italia, ai sensi dell'art. 10, par. 3, il 17 dicembre 1974 (vedi *Gazzetta Ufficiale* 21 novembre 1974). Detta Convenzione nel Preambolo riconosce che « la responsabilità morale della protezione del patrimonio archeologico europeo, prima fonte della storia d'Europa, seriamente minacciato dalla distru-

---

cisa e definitiva determinazione dell'entità dei riflessi dannosi, che ne costituiscono il necessario presupposto logico e ontologico. È una siffatta determinazione che, a nostro avviso, può e deve essere rimessa, ove non risulti già determinata o determinabile sulla base delle risultanze acquisite in sede penale, dalla P.A. al giudice in sede civile, sia pure sotto il limitato e lueggiato profilo del solo accertamento, che altro non è che un accertamento costitutivo del *quantum damni*, del tutto indipendente dal problema concernente le modalità dell'intervento riparatorio, questo sì rimesso alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Tuttavia, anche sotto quest'ultimo profilo, non è neppur vero che l'art. 59 demandi alla P.A., quale parte offesa, di stabilire *insindacabilmente* e in modo *irrevocabile* la somma dovuta dal trasgressore a titolo di risarcimento.

Infatti, il quarto comma dell'art. 59 conferisce tale facoltà *insindacabilmente* e *irrevocabilmente* non alla P.A. (come leggesi nella decisione che si annota), ma ad una Commissione composta di tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l'altro dal trasgressore ed il terzo dal presidente del tribunale: trattasi di un organo con caratteristiche obiettive di imparzialità e con attribuzioni giurisdizionali *insindacabili* dall'A.G.O. (cfr. Cass. Pen. 8 marzo 1940, in *Giur. It. Rep.* 1940, 32 e *Riv. Dir. Pubbl.* 1942, fasc. 2<sup>o</sup>), il quale viene chiamato a decidere sulla determinazione non del *quantum damni*, ma del *quantum debeatur* da parte del trasgressore quando la riduzione in pristino sia preclusa (sulla natura di tali commissioni cfr. Grisolia, *op. cit.* 1952, 444 e segg.): solo in tali limiti, pertanto, può essere condivisa l'opinione del Manzini (*op. cit.* X, 1049, 1029) secondo il quale dovrebbe essere escluso l'intervento dell'Autorità Giudiziaria a mezzo della proposizione di azione riparatoria allorché si adotta il procedimento amministrativo di cui si è trattato per la riparazione dei danni previsti dalla l. 1089/1939 (cfr. in dottrina anche Cantucci, *op. cit.*, 317-334; per una contestazione della tesi, anche con riferimento all'art. 15, l. 1497/1939 cfr. Grisolia, voce *Bellezze naturali* in *Enc. Dir. Giuffrè*, 92).

RAFFAELE TAMIOZZO

zione, pur rientrando in primo luogo fra i doveri dello Stato interessato, incombe sull'insieme degli Stati europei ».

Perciò anche sotto il profilo di una responsabilità internazionale dello Stato per la protezione dei beni culturali si appalesa doveroso il suo intervento nell'ambito di tutto il territorio della Repubblica allo scopo di assicurare la tutela del patrimonio archeologico, in modo adeguato agli impegni assunti in sede internazionale.

Premesso quanto sopra, rimane da esaminare la doglianza relativa alla violazione dell'art. 21, ultimo comma, st.si.

La mancata partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri che deliberò l'adozione del d.l. 30 luglio 1966, n. 748, convertito nella legge 28 settembre 1966, ed alle successive sedute parlamentari, renderebbe costituzionalmente illegittimo l'art. 2-bis della legge di conversione precipitata.

Palesamente l'eccezione non ha alcun fondamento.

Tutti gli atti legislativi sono assistiti dalla presunzione di legittimità. Incombeva quindi al ricorrente di fornire la prova del suo assunto, a prescindere poi dal rilievo che l'art. 2-bis di cui trattasi fu introdotto *ex novo* dal Parlamento nel corso dell'*iter* legislativo, mancando nel testo del d.l. emanato dal Governo.

Si soggiunga che l'art. 21 riguarda solo le riunioni del Consiglio dei Ministri e non le sedute del Parlamento alla cui attività i Presidenti delle Regioni non partecipano.

Osserva la Corte che deve essere disatteso il terzo motivo col quale si denuncia l'illegittimità per eccesso di potere del d.l. 16 maggio 1968 (detto comunemente « Gui-Mancini ») sulla delimitazione del perimetro della Valle dei Templi per un preteso contrasto tra le premesse ed il dispositivo del decreto che includerebbe nel comprensorio vincolato zone estranee alla descrizione contenuta nelle premesse medesime e tra esse terreni — come quello del ricorrente — che non sono visibili dai templi o dagli altri monumenti archeologici della Valle.

Ne deriva, a giudizio del Verri, la disapplicazione dell'atto amministrativo da parte dell'autorità giudiziaria con la conseguente assoluzione dell'imputato.

Rileva la Corte che il sindacato di legittimità del giudice ordinario penale sull'atto amministrativo non può estendersi al merito fino alla valutazione intrinseca del potere discrezionale riservato alla P.A.

Esso può e deve esercitarsi in ordine ai tre vizi che possono determinare l'illegittimità dell'atto e, quindi, non concerne solo la incompetenza e la violazione di legge, ma si estende anche all'eccesso di potere, col limite del divieto di rivalutare l'atteggiamento concreto dell'esercizio del potere discrezionale inerente all'apprezzamento delle esigenze di necessità, convenienza ed opportunità precluse al giudice ordinario dal-

l'art. 5, l. 20 marzo 1965, n. 2248, all. E (Cass., Sez. III, 8 febbraio 1972, Ric. P.M. in proc. Belpusi - Mass. (120.084).

Ora nel caso in esame è intuitivo che l'Amm.ne Pubblica aveva il potere discrezionale di stabilire in concreto quali fossero le aree che costituiscono « cornice insostituibile ed ambiente integrante » della zona archeologica.

Le esigenze di tutela ambientale di un vasto complesso come quello della Valle dei Templi di Agrigento possono rendere opportuno — e la relazione della Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento, con ampia documentazione lo comprova — di estendere il vincolo anche ad aree non immediatamente adiacenti ai templi o visibili da essi, misura ritenuta « indispensabile per la salvaguardia integrale di quanto ancora resta dell'antica A-kragas e del *paesaggio naturale circostante* ».

Pertanto non può considerarsi viziato di eccesso di potere l'imposizione del vincolo su aree che, secondo l'apprezzamento discrezionale della P.A., devono essere incluse per la protezione del comprensorio vincolato ai fini della conservazione dei famosi Templi di Agrigento e degli altri monumenti archeologici dell'antica città di Agrigento.

Osserva la Corte che neppure ha pregio il quarto motivo col quale si deduce che il d.m. 16 maggio 1968 non sarebbe operante in quanto non venne notificato ai proprietari interessati, come prescritto dalla legge 1089 del 1939, omettendosi pure di trascriverlo nei registri immobiliari come sancisce l'art. 19 stessa legge.

Considera la Corte che il vincolo imposto ai privati proprietari o possessori dei terreni trovantisi nella zona dei Templi non deriva dalla legge 19 giugno 1939, n. 1089, ma si fonda direttamente sull'art. 2-bis della legge 28 settembre 1966, n. 749, per cui non sono applicabili nella fattispecie le norme della legge n. 1089 del 1939 riguardanti la notifica dei provvedimenti del Ministero della P.I. istitutivi dei vincoli di tutela archeologica.

Oggetto della protezione è costituito dall'intero comprensorio delimitato dal d.m. 16 maggio 1968 e, trattandosi di atto amministrativo generale emanato in base alla legge n. 749 del 1966, deve ritenere sufficiente ai fini della pubblicità, come di norma per gli altri atti amministrativi a carattere generale — la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica che è avvenuta nel n. 131 del 24 maggio 1968.

Rivolgendosi questa alla generalità dei soggetti, per presunzione di legge, la normativa si ritiene conosciuta, sia dai cittadini in genere che dagli abitanti della Regione siciliana, non necessitando, per l'osservanza della stessa, alcuna pubblicazione sulla *Gazzetta* della Regione siciliana.

Rileva la Corte che nemmeno il quinto motivo col quale il Vermì si duole della mancata applicazione del d.P.R. 22 maggio 1970, n. 283,

nonché di un difetto di motivazione sulla richiesta di concessione delle attenuanti generiche e della riduzione della pena al minimo, ha fondamento.

Con motivazione incensurabile il Tribunale ha escluso l'assunto dell'imputato che la costruzione abusiva sarebbe stata completata, e quindi la permanenza del reato cessato, anteriormente al 6 aprile 1970, termine di efficacia del provvedimento di clemenza in quanto l'affermazione non era sorretta da idonea prova ed addirittura smentito dal riscontro obiettivo delle prove assunte. Al riguardo la impugnata pronunzia s'è riferita alle risultanze del sopralluogo eseguito alla data del 7 luglio 1970 dal tecnico accertatore del Comune di Agrigento. Essendo la contestazione dei reati ascritti al Vermi avvenuta con decreto di citazione del Pretore della città in data 3 maggio 1971, da tale data deve ritenersi cessata la permanenza dei reati di cui trattasi — non essendo stata fornita la prova che l'attività edilizia abbia avuto termine alla data del 7 luglio 1970 con la volontaria interruzione.

Quanto alla misura della pena inflitta ed alla mancata concessione delle attenuanti generiche, il Tribunale ha ritenuto manifestamente infondato le censure rivolte all'operato del primo giudice.

Invero risulta dal verbale di dibattimento di primo grado che alcuna richiesta venne formulata in tale senso e con motivazione implicita, riferendosi al comportamento processuale dell'imputato, ha ritenuto congrua la pena irrogata al Vermi che ebbe già a beneficiare della sospensione condizionale della pena per entrambi i reati e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 24 gennaio 1975, n. 176 - Pres. Marmo - Rel. Clemente di San Luca - P. M. Sevorino (conf.) Ric. Cellieri ed altri.

**Reato - Falsità in atti - Falsità ideologica in atti pubblici - Bolletta doganale - Natura di atto pubblico - Obbligo del privato di attestare fatti veri.**

(cod. pen., art. 483).  
(l. 25 settembre 1940, n. 1424).

*La bolletta doganale ha natura di atto pubblico, per la qualità dei soggetti che la formano, per la sua struttura, il contenuto e la sua causa tipica.*

*Si tratta di fattispecie documentale a formazione progressiva, in relazione alla quale il privato ha l'obbligo giuridico di attestare veridicamente i fatti dichiarati, che vengono enunciati nel provvedimento.*

*(Fattispecie relativa a reato di falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico) (1).*

---

(1) V. nello stesso senso, Cass. 23 giugno 1971 in *Cass. pen. mass. annotato* 1972, p. 1570, n. 2248, che ha affermato la natura di atto pubblico facente fede fino a querela di falso della bolletta doganale per quanto concerne il suo contenuto mentre, per quanto concerne le falsità che cadono sulle girate della bolletta, che sono puniti a norma dell'art. 491 c.p. V. anche Cass. 17 ottobre 1967, *ivi* 1968, p. 1658, n. 1076.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI, 30 settembre 1975, n. 1586 - *Pres. Ugazzi - Rel. Fornari - P.M. Capecelatro (conf.)*. Ric. Pasquali ed altro.

**Reato - Sanità pubblica - In genere - Provvedimenti urgenti del medico provinciale - Inosservanza - Violazione dell'art. 650 cod. pen. - Configurabilità.**

(cod. pen., art. 650).

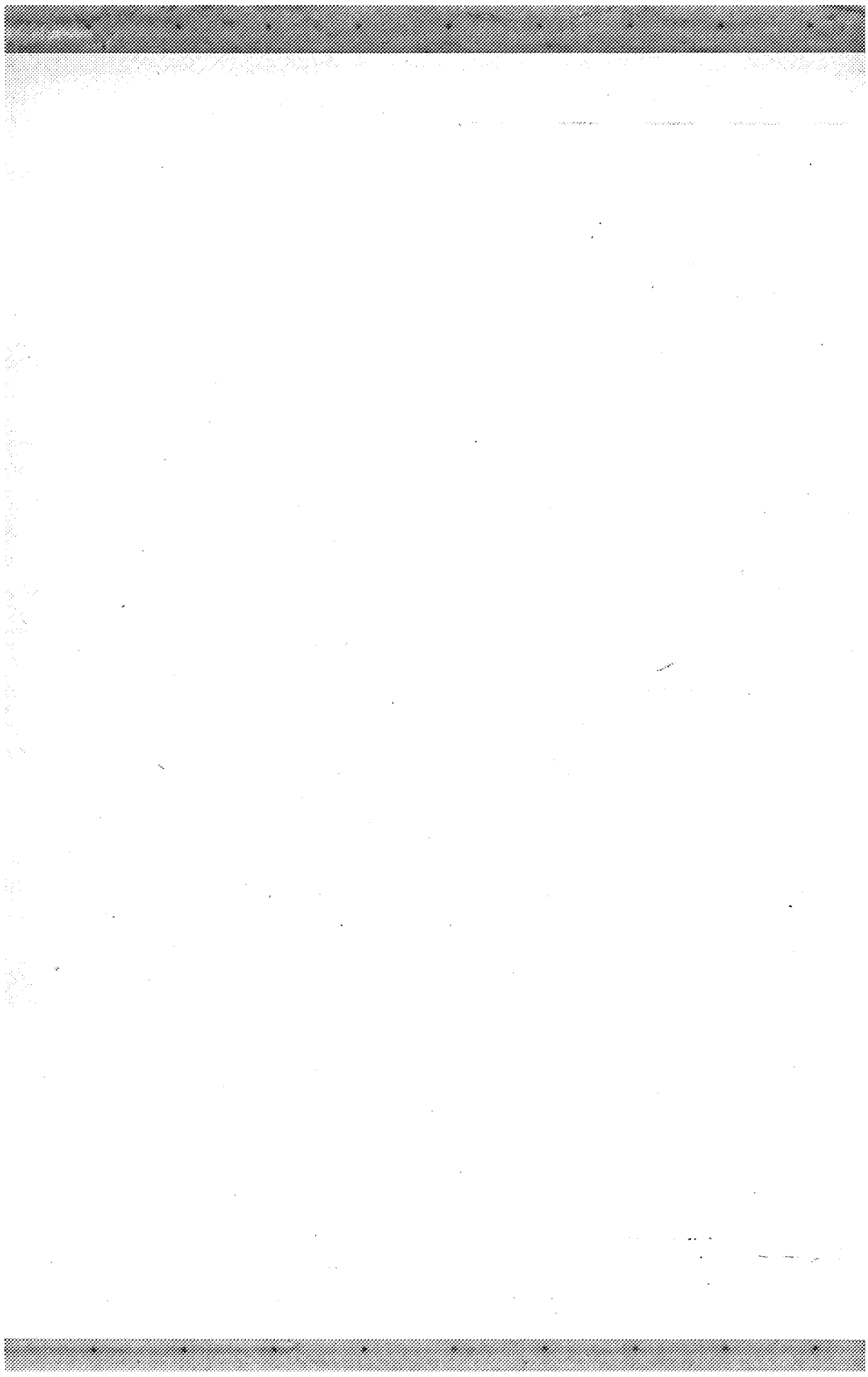
(r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 24).

*In virtù delle attribuzioni a lui demandate per motivi di igiene e sanità dall' 24 t.u. leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265), il medico provinciale può emettere legalmente provvedimenti di divieto di immissione nelle acque pubbliche di rifiuti industriali fintantoché la competente autorità sanitaria comunale non abbia verificato ed approvato un idoneo impianto di depurazione dei rifiuti stessi.*

*(Applicazione in tema di inosservanza dell'art. 650 cod. pen.) (1).*

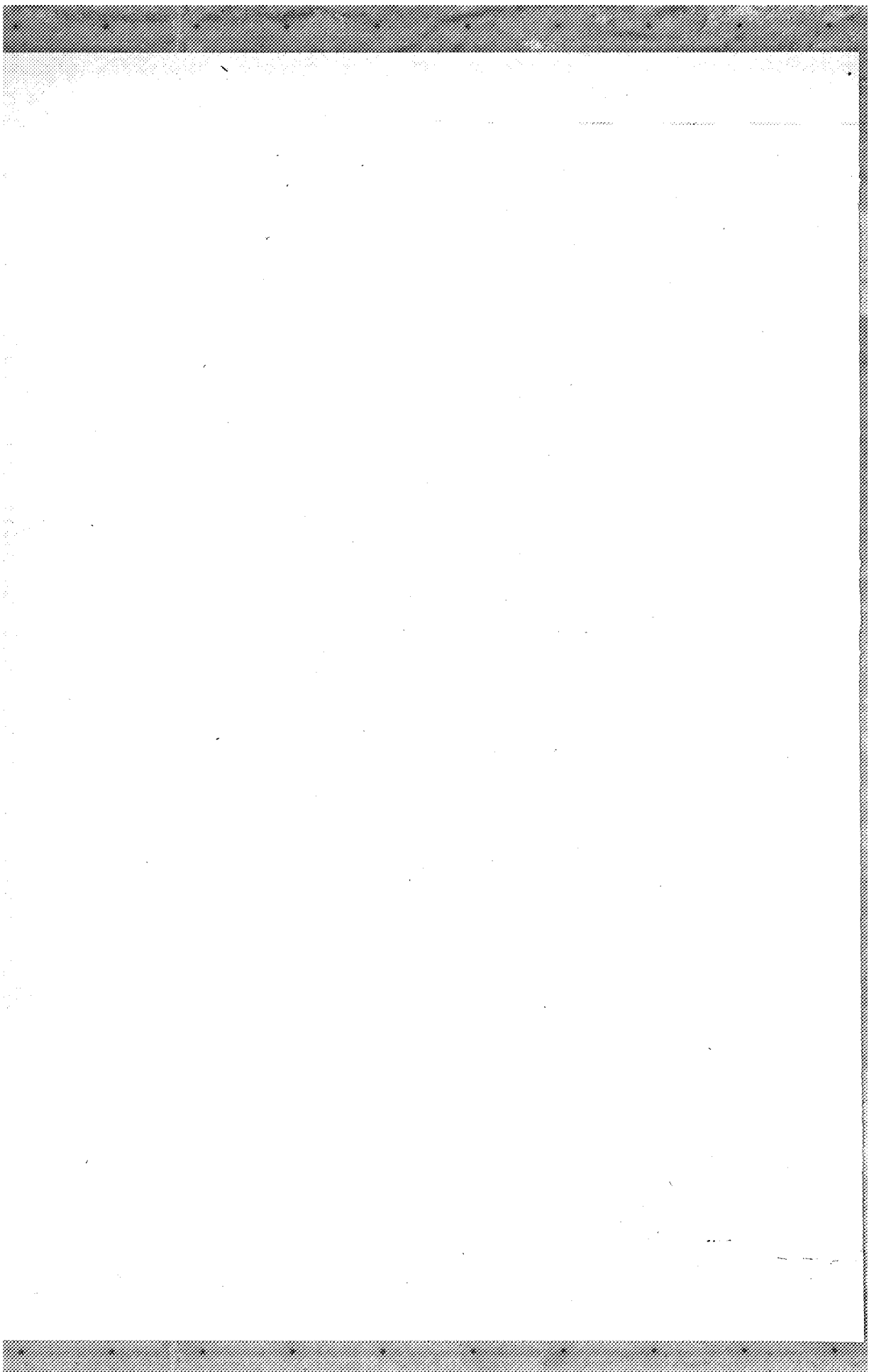
---

(1) La decisione è applicazione del principio, pacifico in giurisprudenza, che l'art. 630 c.p. è norma surrogatoria di carattere generale, applicabile in talune ipotesi di intervento autoritativo e in particolare in materia di igiene, ogni volta che l'inosservanza di un ordine legalmente dato dalla pubblica autorità non risulta già sanzionata da una specifica disposizione penale. V. in questo senso Cass. 9 dicembre 1970, in *Cass. pen. mass. annotato*, 1972, p. 858, m. 1143; 26 novembre 1971 *ivi* p. 1622, m. 2318.





PARTE SECONDA



# LEGISLAZIONE

---

## QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

### I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**Codice di procedura civile, art. 650, primo comma**, nella parte in cui non consente l'opposizione tardiva dell'intimato che, pur avendo avuto conoscenza del decreto ingiuntivo, non abbia potuto, per caso fortuito o forza maggiore, fare opposizione entro il termine fissato nel decreto.

Sentenza 20 maggio 1976, n. 130, *G. U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**codice penale, art. 164, ultimo comma.**

Sentenza 28 aprile 1976, n. 97, *G. U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.l.C.p.S. 4 aprile 1947, n. 207, art. 9, primo e secondo comma**, nella parte in cui dispone che l'indennità dovuta in caso di cessazione del rapporto è commisurata alla sola retribuzione e nella parte in cui prevede la corresponsione dell'indennità di preavviso per il solo caso di licenziamento per motivi non disciplinari e non anche per quello di decesso del dipendente.

Sentenza 20 maggio 1976, n. 116, *G. U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 22 settembre 1950, n. 768**, limitatamente alla parte in cui dispone il trasferimento dei terreni di cui alle particelle 34, 35 del foglio di mappa 25 ed il fabbricato ivi esistente, in quanto risultino rispettivamente la destinazione industriale e il carattere urbano dei detti beni.

Sentenza 26 maggio 1976, n. 136, *G. U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 21 marzo 1953, n. 161, art. 5**, nella parte in cui non estende ai giudizi in materia di pensioni privilegiate militari l'esenzione del pagamento della tassa fissa, istituita con il primo comma dello stesso art. 5, della legge n. 161.

Sentenza 6 maggio 1976, n. 103, *G. U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 21 marzo 1953, n. 161, art. 5, terzo comma**, nella parte in cui non estende l'esenzione dal pagamento della tassa fissa a tutti i giudizi in genere in materia di pensioni civili e militari.

Sentenza 6 maggio 1976, n. 103, *G. U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 20, primo comma lettera c).**

Sentenza 28 aprile 1976, n. 97, *G. U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge reg. Campania 6 marzo 1974.**

Sentenza 22 giugno 1976, n. 140, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge reg. Abruzzo, riappr. 25 luglio 1974.**

Sentenza 28 aprile 1976, n. 92, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge reg. Piemonte appr. 5 febbraio 1975 e riappr. 27 marzo 1975.**

Sentenza 20 maggio 1976, n. 126, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge reg. Molise appr. 5 marzo 1975 e riappr. 23 aprile 1975.**

Sentenza 20 maggio 1976, n. 127, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge reg. Sicilia appr. 21 maggio 1975.**

Sentenza 6 maggio 1976, n. 107, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE****Codice civile, art. 1886** (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 91, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**codice civile, art. 2054, primo e secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 93, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**codice di procedura civile, art. 647** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 141, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**codice di procedura civile, art. 651** (artt. 24, primo comma, e 3, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 142, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**codice penale, artt. 102 e 109, secondo comma** (art. 111, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 143, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**codice penale, art. 162** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 135, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**codice penale, art. 224, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 119, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**codice penale, art. 495, terzo comma, n. 2** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 108, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**codice penale, art. 501** (art. 21 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 123, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**codice di procedura penale, artt. 226 bis, 226 ter e 226 quater e 339** (artt. 3, primo comma, 101, 102, 107, terzo e quarto comma, 108, secondo comma 109 e 112 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 98, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**codice di procedura penale, art. 372** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 112, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**codice di procedura penale, art. 596, terzo cpv.** (artt. 3 e 87, penultimo comma, della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 134, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**codice della navigazione, art. 345** (artt. 3, 4, 18, 35, 39 e 76 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 129, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**r.d. 28 maggio 1931, n. 602, art. 25** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 108, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 41** (artt. 14 e 24 della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 110, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 3, terzo comma** (art. 36, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 102, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**r.d. 16 maggio 1942, n. 267, artt. 42 e 44** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 135, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511** (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 145, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.l. C.p.S. 16 dicembre 1947, n. 1434, artt. 627** (artt. 21, 23, 41 e 42 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 96, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, art. 47** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 139, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 205** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 100, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 24 marzo 1958, n. 195** (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 145, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 2 aprile 1958, n. 339, artt. 10, secondo comma, lettere a) e b); 16, primo comma, lettere a) e b); 17, lettere a) e b)** (artt. 3 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 117, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916** (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 145, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, artt. 140, 142, secondo comma, e 143, primo e secondo comma** (art. 36, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 131, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge prov. Bolzano 10 luglio 1960, n. 8, art. 32** (artt. 42, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 106, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge prov. Bolzano 3 gennaio 1964, n. 1, art. 21** (art. 42, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 106, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 15 luglio 1966, n. 604, artt. 1 e 10** (artt. 3, 4, 18, 35, 39 e 76 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 129, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 20 marzo 1968, n. 304** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 104, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 10, terzo comma** (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 124, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, artt. 18 e 35** (artt. 3, 4, 18, 35, 39 e 76 della Costituzione).

Sentenza 26 maggio 1976, n. 129, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 37** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 118, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 3, primo comma, ultima parte** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 99, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 17** (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1976, n. 121, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge 28 luglio 1971, n. 558, artt. 1 e 9** (artt. 4 e 41 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 94, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116, art. 7** (artt. 2, 4, 9 e 98 della statuto speciale della regione Trentino Alto Adige).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 101, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 4 agosto 1973, n. 495, art. 1** (artt. 41 e 42 della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 109, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 22 dicembre 1973, n. 841, art. 1** (artt. 41 e 42 della Costituzione).

Sentenza 6 maggio 1976, n. 109, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1082, art. 129, secondo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 giugno 1976, n. 144, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 8 aprile 1974, n. 98, art. 5** (artt. 3, primo comma, 101, 102, 107, terzo e quarto comma, 108, secondo comma, 109 e 112 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1976, n. 98, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

## III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 2096, terzo comma** (artt. 3, 4, 35 e 41, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 12 febbraio 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**codice civile, (art. 2948, n. 4** (art. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 12 gennaio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**codice di procedura civile, art. 292, primo comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 2 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**codice di procedura civile, art. 395** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 15 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**codice di procedura civile, art. 665** (artt. 2, 3, primo comma, e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 13 febbraio 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**codice penale, art. 124** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Chiavenna, ordinanza 3 febbraio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**codice penale, art. 176** (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Giudice di sorveglianza del Tribunale di Firenze, ordinanza 14 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**codice penale, art. 290** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Torino, ordinanza 18 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**codice penale, art. 598, primo comma** (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 9 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**codice penale, art. 707** (art. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 3 ottobre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**codice di procedura penale, art. 304** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Chiavenna, ordinanza 3 febbraio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.



**codice della navigazione, artt. da 591 a 598 e 603** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Capri 26 gennaio 1976, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**codice penale militare di pace, art. 264** (artt. 3, 25, primo comma, e 103, ultimo comma, della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 26 febbraio 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**t.u. 21 febbraio 1895, n. 70, art. 184, secondo e terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza 29 novembre 1973, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**r.d. 16 marzo 1912, n. 267, art. 209, ultimo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 23 ottobre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**r.d.l. 9 maggio 1920, n. 749, artt. 1 e 2** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Arezzo, ordinanza 21 gennaio 1976, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 93, n. 1** (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 7 febbraio 1975, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 20** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanze (sessanta) 1° ottobre 1975, n. 132; 9 giugno 1976, n. 151; 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17** (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 29, 101 e 102 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanze 12 e 13 febbraio 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170, e 23 giugno 1976, n. 164.

**r.d. 12 ottobre 1933, n. 1364, art. 29** (artt. 3, 24, 101, secondo comma, 107, terzo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, sezioni riunite, ordinanza 10 dicembre 1975, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 252** (artt. 3, 24 e 97 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 18 ottobre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 7 marzo 1938, n. 141, art. 78, secondo e ultimo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 23 ottobre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164, e 13 novembre 1975 (due), *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, art. 13** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Trento, ordinanza 26 febbraio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, art. 13** (artt. 3 e 29, secondo comma, 31, primo comma, 37, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 18 marzo 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 6 luglio 1939, n. 1035, art. 26, lettera d)** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza, 16 gennaio 1974, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 19 gennaio 1942, n. 22, art. 5** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Rovigo, ordinanza 24 febbraio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 209** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 13 novembre 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 17 luglio 1942, n. 907** (art. 43 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 29 settembre 1975, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti** (artt. 32, 41 e 43 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 17 gennaio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 17 luglio 1942, n. 907, artt. 45 e seguenti** (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanze 28 febbraio e 16 maggio 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145, e 9 giugno 1976, n. 151.

Corte d'Appello di Bari, ordinanze (sette) 19 maggio, 19 settembre, 12, 21 e 26 novembre 1975, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

Corte d'Appello di Milano, ordinanza 27 ottobre 1975, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

Corte d'Appello di Campobasso, ordinanza 4 dicembre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

Corte d'appello di Trento, ordinanza 31 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

Tribunale di Roma, ordinanza 5 dicembre 1974, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

Tribunale di Trani, ordinanze (nove) 30 settembre, 3, 6, 10 e 17 ottobre, 7 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145 e 9 giugno 1976 n. 151.

Tribunale di Como, ordinanze (sessanta) 1° ottobre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118; 19 maggio 1976, n. 132; 9 giugno 1976, n. 151, e 23 giugno 1976, n. 164.

**d.l. C.p.S. 1° aprile 1947, n. 273, art. 1, lettera a)** (artt. 43 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Brescia, ordinanza 23 gennaio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**d.l. C.p.S. 4 aprile 1947, n. 207, art. 18, prima parte** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sesta sezione giurisdizionale, ordinanza 15 ottobre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**d.l. 12 febbraio 1948, n. 147, art. 11, terzo comma, ultima parte** (art. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 13 febbraio 1976, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 8, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rovereto, ordinanza 10 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 10 agosto 1950, n. 648, art. 61, primo comma**, (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 5 marzo 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 8 marzo 1951, n. 122** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

Pretore di Viareggio, ordinanza 25 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 30 ottobre 1953, n. 841, art. 7** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rovigo, ordinanza 24 febbraio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, art. 73** (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bergamo, ordinanza 2 febbraio 1976, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 20, artt. 2, primo, secondo e terzo comma, 5 e 6, primo comma** (artt. 3, 36, primo comma, e 38, primo e secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione pensioni civili, ordinanza 18 aprile 1973, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di San Miniato, ordinanza 21 gennaio 1976, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119** (artt. 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Viareggio, ordinanza 25 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, artt. 11, secondo comma, e 19** (artt. 3, 29, primo comma, 31, primo comma, 36, primo comma, e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, ordinanza 10 aprile 1974, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 87, settimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Grosseto, ordinanza 10 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 343, art. 91** (art. 35 della Costituzione).

Pretore di Misilmeri, ordinanza 3 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 343, art. 91, secondo comma** (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Pretore di Prato, ordinanza 26 febbraio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 83, quinto comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 6 febbraio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Viareggio, ordinanza 25 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 14 marzo 1961, n. 132, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione pensioni civili, ordinanza 18 dicembre 1974, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**legge reg. Sardegna 23 marzo 1961, n. 4, art. 79** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge reg. Valle d'Aosta 5 agosto 1962, n. 1257, art. 2** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge reg. Sicilia 5 marzo 1963, n. 16** (artt. 103, secondo comma, 97, primo comma, e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, ordinanza 17 gennaio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 3 febbraio 1964, n. 3, art. 3** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 13 ottobre 1975, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 28** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bergamo, ordinanza 31 marzo 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 89, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 13 febbraio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 22** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Trieste, ordinanze (due) 14 febbraio e 5 marzo 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145, e 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 10** (artt. 3, 4, 35 e 41, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 12 febbraio 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 13 luglio 1967, n. 583, art. 22** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 30 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 12 febbraio 1968, n. 132, art. 43** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanze (due) 26 novembre e 11 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158, e 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 17 febbraio 1968, n. 108** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

Pretore di Vjareggio, ordinanza 25 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 17** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 23 gennaio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 18 marzo 1968, n. 313, art. 49, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale, ordinanza 5 marzo 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 20 marzo 1968, n. 369, art. unico** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 30 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1968, n. 20, art. 49** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 27 marzo 1969, n. 129, art. 3** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 11 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, artt. 24 e 133** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 11 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 24** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Trieste, ordinanze (due) 14 febbraio e 5 marzo 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145, e 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 10 ottobre 1969, n. 691, art. 4** (artt. 3, 24, 101, secondo comma, 107, terzo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei conti, sezioni riunite, ordinanza 10 dicembre 1975, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 15 ottobre 1969, n. 746, art. unico** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 23 gennaio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 21, primo, secondo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Pinerolo, ordinanza 5 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 32, secondo comma** (artt. 51, primo e terzo comma, 3, primo e secondo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 28 gennaio 1976, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 1 e 4** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sampierdarena, ordinanza 4 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 50** (artt. 3, 51 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 10 novembre 1970, n. 869, art. 1** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 10 novembre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, artt. 115, tabella XV e nota (a), e 118, tabella XVI** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sesta sezione giurisdizionale, ordinanza 9 dicembre 1975, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 14 agosto 1971, n. 817, art. 3, secondo comma, n. 2** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Pinerolo, ordinanza 5 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 23 gennaio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

Corte d'appello degli Abruzzi, ordinanza 11 febbraio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e 17** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 16 gennaio 1976, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**legge 6 dicembre 1971, n. 1044, art. 6** (artt. 97, 117 e 128 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 6 dicembre 1971, n. 1053** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rovigo, ordinanza 24 febbraio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, art. 5** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 26 gennaio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 2, 3, 9 e 35** (artt. 3, 24 e 108, secondo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ravenna, ordinanze (quattro) 3 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 25, 26 e 40** (artt. 3, 24, 76, 102, secondo comma, 111, secondo comma, e VI disp. trans. della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ravenna, ordinanze (quattro) 3 dicembre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 35 e 39** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Avezzano, ordinanza 12 febbraio 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44, primo, secondo, terzo e quarto comma** (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Trani, ordinanza 29 novembre 1975, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6** (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ancona, ordinanza 22 gennaio 1976, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 14 e 15** (artt. 3, 53 e 42 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Trento, ordinanza 22 gennaio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.



**d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 296** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 1° ottobre 1975, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1, 183 e 195** (artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 19 gennaio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

Pretore di Ravenna, ordinanza 11 febbraio 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1, 183, primo comma, e 195, primo comma** (artt. 3, 21, primo comma, 41, primo comma e 43 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 13 gennaio 1976, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 304** (artt. 3, 23, 41, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Sampierdarena, ordinanza 4 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 304** (art. 23 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanza 23 febbraio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 304** (artt. 23 e 53, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Lodi, ordinanza 2 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge reg. Trentino-Alto Adige 23 luglio 1973, n. 9** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 27 settembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602, art. 23** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Abbiategrasso, ordinanza 14 gennaio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 69, primo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza 2 ottobre 1974, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 112 e 118, secondo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale, ordinanza 11 dicembre 1974, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**d.l. 19 giugno 1974, n. 236, art. 1-bis, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Chiavenna, ordinanza 3 gennaio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 55, primo comma** (artt. 3, 5, 25, secondo comma, 117 e 118 della Costituzione).

Pretore di Orbetello, ordinanza 14 novembre 1975, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 261, art. 6, secondo e terzo comma** (artt. 4, 13 e 35 della Costituzione).

Pretore di Agrigento, ordinanza 15 gennaio 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge reg. Lazio 17 agosto 1974, n. 41, artt. 3, 4, 8, 13 e 14** (artt. 97, 117 e 128 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge reg. Lazio 17 agosto 1974, n. 41, artt. 4, 8 e 13** (artt. 97, 117 e 128 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 16 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 14, 10 e 12** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Varese, ordinanza 24 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 14 aprile 1975, n. 103** (artt. 3, secondo comma, 10 e 21 della Costituzione).

Pretore di Cuneo, ordinanza 26 gennaio 1976, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 1** (artt. 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Ravenna, ordinanza 11 febbraio 1976, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1 e 2** (artt. 2, 3, 10, 21, 41, 43 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 20 ottobre 1975, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1, 2 e seguenti** (artt. 2, 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Bra, ordinanza 19 novembre 1975, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1, 2, 3, 4, 45, 46, 47, 48 e collegati** (artt. 1, 2, 3 cpv., 9, 11, 16, 21, 33, 49, 138 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 23 dicembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1, 2 e 45** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 27 novembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 1, 2 e 45** (artt. 21, 41 e 43 della Costituzione).

Pretore di Pontedera, ordinanza 19 novembre 1975, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

Pretore di Enna, ordinanza 26 marzo 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45** (artt. 3, 21, primo comma, 41, primo comma e 43 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 13 gennaio 1976, *G.U.* 12 maggio 1976, n. 125.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 36** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 13 febbraio 1976, *G.U.* 19 maggio 1976, n. 132.

**legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Torino, ordinanza 9 dicembre 1975, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 1, terzo comma** (artt. 13, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 23 gennaio 1976, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 24** (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 20 dicembre 1975, *G.U.* 5 maggio 1976, n. 118.

**legge 17 luglio 1975, n. 355, art. unico** (artt. 3, 21, ultimo comma, e 31 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 6 marzo 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 22 luglio 1975, n. 319, art. 9 e tabella F** (artt. 3, 4 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 3 febbraio 1976, *G.U.* 3 giugno 1976, n. 145.

**legge 31 luglio 1975, n. 363, art. 1** (art. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 13 dicembre 1975, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 98** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 12 febbraio 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 24 dicembre 1975, n. 706, art. 16** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 1° marzo 1976, *G.U.* 16 giugno 1976, n. 158.

**legge 12 febbraio 1976, n. 2, art. 1** (art. 24 della Costituzione).

Giudice di sorveglianza del Tribunale di Firenze, ordinanza 14 marzo 1976, *G.U.* 9 giugno 1976, n. 151.

**legge 16 aprile 1976, n. 126** (artt. 3, lettera *i*, 4, lettera *i*, e 6 dello statuto regionale).

Presidente della giunta regionale della Sardegna, ricorso depositato il 31 maggio 1976, n. 19, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge prov. Bolzano 21 aprile 1976.**

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 17 maggio 1976, n. 18, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge reg. Sicilia appr. 28 aprile 1976.**

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 15 maggio 1976, n. 16, *G.U.* 26 maggio 1976, n. 139.

**legge reg. sic. 29 aprile 1976, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 13.**

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso depositato il 15 maggio 1976, n. 17, *G.U.* 25 maggio 1976, n. 139.

**legge reg. Lazio 30 aprile 1976** (artt. 117 e 128 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 7 giugno 1976, n. 20, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 2 maggio 1976, n. 183, artt. 3, 15 e 16, primo, secondo e terzo comma** (art. 4, n. 6, dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).

Presidente della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, ricorso depositato il 14 giugno 1976, n. 22, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

**legge 2 maggio 1976, n. 183, art. 6, quinto, ottavo, nono e sedicesimo comma** (artt. 3, 4, 6 e 56 dello statuto regionale).

Presidente della Giunta regionale della Sardegna, ricorso depositato 16 giugno 1976, n. 23, *G.U.* 30 giugno 1976, n. 170.

**legge 2 maggio 1976, n. 183, artt. 6, ottavo comma, e 16** (artt. 3 e 116 della Costituzione).

Presidente della giunta regionale siciliana, ricorso depositato l'11 giugno 1976, n. 21, *G.U.* 23 giugno 1976, n. 164.

# CONSULTAZIONI

---

## ACQUE PUBBLICHE

*Nuova concessione di derivazione - Compenso a carico del nuovo utente - Determinazione - Posizione del precedente concessionario - Natura - (r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 47).*

Se, ai sensi dell'art. 47 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, sulle acque pubbliche, che dispone la corresponsione di un compenso da parte del nuovo utente di una concessione di derivazione di acque a favore degli utenti precedenti, da determinarsi secondo la valutazione discrezionale dei Ministeri competenti, la posizione del precedente concessionario sia da configurare come di interesse legittimo o di diritto soggettivo (n. 114).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

*Società - Partecipazione statale - Liquidazione - Poteri del Ministro del Tesoro - Liquidatore - (l. 4 dicembre 1956, n. 1404, artt. 1 e 6).*

Quali siano i poteri attribuiti al Ministro del Tesoro nel caso di liquidazione di società di diritto privato nella quale lo Stato abbia la proprietà dell'intero capitale sociale o della maggioranza di esso, e se, nel suddetto caso, le funzioni di liquidatore debbano essere necessariamente attribuite a funzionari dell'Ufficio liquidazione previsto dall'art. 1 della legge 4 dicembre 1956, n. 1404 (n. 381).

## APPALTO

*Riserve - Determinazioni dell'Amministrazione - Dichiarazione adesiva dell'appaltatore - Transazione - Configurabilità - (cod. civ., art. 1965; circ. min. LL.PP. 13 marzo 1953, n. 616).*

Se possa riconoscersi carattere di transazione a una dichiarazione liberatoria rilasciata alla Amministrazione da parte della ditta appaltatrice quale mero atto di adesione della ditta stessa alla determinazione precedentemente adottata dall'Amministrazione sulle riserve avanzate dalla ditta (n. 384).

## ASSICURAZIONE

*Imposta di pubblicità - Targhe assicurazione incendi - Mancata denuncia - Esonero dal tributo - (d.P.R. 24 giugno 1954, n. 342, art. 7; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 90).*

Se debbano essere esonerate dal pagamento dell'imposta di pubblicità per le targhe delle assicurazioni contro gli incendi quelle imprese assicuratrici che, oltre a non distribuire targhe, non abbiano presentato la prescritta denuncia volontaria o l'abbiano presentata solo a seguito di specifico invito dell'Ufficio finanziario (n. 90).

## ATTI AMMINISTRATIVI

*Ente pubblico soggetto a controllo - Provvedimento - Ricorso giurisdizionale - Amministrazione vigilante - Posizione di controinteressato - Esclusione.*

Se siano controinteressati al ricorso giurisdizionale proposto contro un provvedimento emesso dal commissario dell'E.N.A.L.C. i Ministeri del Lavoro e Previdenza Sociale e del Tesoro che hanno approvato il provvedimento stesso quali Amministrazioni vigilanti (n. 27).

## CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

*Concessione di autoservizi di linea - Contributi - Criteri di liquidazione - Diversità di linee con unica concessione - Costi di esercizio diversi - Determinazione - (l. 25 febbraio 1971, n. 94; d. Interm. 10 maggio 1971, artt. 3 e 5; circ. Min. Trasporti 4 giugno 1971, n. 32).*

Se, agli effetti della determinazione del costo di esercizio e della liquidazione dei relativi contributi alle ditte concessionarie di autoservizi di linea per viaggiatori, che versino in stato di disavanzo, la linea principale e le sue diramazioni, aventi percorsi e caratteristiche diverse ma disciplinate da un unico foglio di concessione, debbano essere considerate unitariamente o separatamente (n. 27).

## CONSIGLIO DI STATO

*Ente pubblico soggetto a controllo - Provvedimento - Ricorso giurisdizionale - Amministrazione vigilante - Posizione di controinteressato - Esclusione.*

Se siano controinteressati al ricorso giurisdizionale proposto contro un provvedimento emesso dal commissario dell'E.N.A.L.C. i Ministeri del Lavoro e Previdenza Sociale e del Tesoro che hanno approvato il provvedimento stesso quali Amministrazioni vigilanti (n. 8).

## CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

*Contabilità Generale dello Stato: Contratti della P.A. - Licitazione privata: invito alla gara: modalità - (art. 89 r.d. 23 maggio 1924, n. 827).*

Se, invitate alcune ditte ad una licitazione privata con lettera circolare, sia legittimo estendere successivamente l'invito ad altra ditta con lettera solo a questa indirizzata (n. 305).

*Locazioni di complessi elettronici - Possibilità per l'Amministrazione conduttrice di corrispondere in via anticipata quota parte dei canoni annuali: esclusione - (art. 12, quarto comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 2 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627).*

Se i contratti di locazione passiva rientrino nella previsione del quarto comma dell'art. 12 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 concernente la possibilità per l'Amministrazione di obbligarsi a pagamenti in conto in favore dell'altra parte contraente (n. 306).

**DANNI DI GUERRA**

*Danni di guerra; indennizzo, aziende comunali - (art. 27, l. 26 ottobre 1940, n. 1543; art. 7, l. 27 dicembre 1953, n. 968; art. 4, l. 29 settembre 1967, n. 955).*

Se le aziende comunali abbiano titolo di legittimazione all'indennizzo o ai contributi per danni di guerra subiti dal patrimonio aziendale (n. 148).

*Indennizzo, Comuni beni delle aziende municipalizzate - (art. 27, l. 26 ottobre 1940, n. 1543; art. 7, l. 27 dicembre 1953, n. 968; art. 4, l. 29 settembre 1967, n. 955).*

Se i Comuni abbiano diritto all'indennizzo dei danni di guerra subiti dai compendi patrimoniali delle aziende municipalizzate (n. 149).

**DAZI DOGANALI**

*Spedizioniere doganale - Solidarietà tributaria - Debitore principale - Preventiva escussione - Obbligo - (l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 17).*

Se, ai sensi dell'art. 17 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, la solidarietà dell'obbligazione tributaria dello spedizioniere doganale con il debitore principale d'imposta comporti anche che lo spedizioniere possa essere escusso senza la preventiva escussione a carico del debitore principale d'imposta (n. 88).

**DEMANIO**

*Chiesa di proprietà dello Stato - Uso pubblico a fini di culto - Ente ecclesiastico titolare - Concessione - Possibilità limiti - (cod. civ. art. 831; l. 21 dicembre 1961, n. 1501, art. 4, primo comma).*

Se sia legittimo imporre all'ente ecclesiastico (parrocchia), titolare di un libero diritto di uso pubblico, per fini di culto, su un'antica chiesa di proprietà dello Stato, un atto di concessione contenente condizioni onerose (canone di concessione sia pure ricognitorio, obbligo di manutenzione e connesse responsabilità) (n. 270).

*Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità - (cod. pen. artt. 631 e 632; cod. nav. art. 1161).*

Se nel caso di costruzione abusiva su spazio del demanio marittimo, anche se soltanto iniziata, qualora la costruzione non sia qualificata dal dolo specifico di cui agli artt. 631 e 632 cod. pen., sia configurabile solo la contravvenzione di cui all'art. 1161 cod. nav.

*Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità - (cod. pen. art. 633; cod. nav. art. 1161).*

Se nel caso di occupazione abusiva di aree demaniali marittime sia applicabile il disposto dell'art. 633 cod. pen. che punisce l'arbitraria invasione di terreni o edifici altrui pubblici o privati.

*Demanio marittimo - Occupazione abusiva - Invasione di terreni o edifici altrui - Applicabilità - (cod. pen. artt. 631 e 632; cod. nav. art. 1161).*

Se nel caso di costruzione abusiva su spazio del demanio marittimo, anche se soltanto iniziata, qualora sussista il dolo specifico di cui agli artt. 631 e 632

cod. pen., la contravvenzione prevista dall'art. 1161 cod. nav. concorra con le predette più gravi fattispecie delittuose ovvero, quale norma sussidiaria, essa si applichi soltanto quando, per difetto del dolo specifico, non risultino integrate le fattispecie più gravemente incriminate dalle citate norme primarie (n. 269).

*Strade statali - Trattati compresi nei centri abitati minori - Autotutela amministrativa - Riduzione in pristino - Competenza - (l. 20 marzo 1965, n. 2248 all. F., art. 378; r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, artt. 20 e 23; l. 12 febbraio 1958 n. 126, art. 7; cod. strad., artt. 3 e 4).*

Se spetti al Prefetto ovvero al Sindaco la competenza ad emettere i provvedimenti di riduzione in pristino che riguardino tratti di strade statali compresi nei centri abitati non superiori a 20.000 abitanti (n. 271).

#### DIFESA DELLO STATO

*Camere di commercio - Avvocatura dello Stato - Patrocinio - (r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43).*

Se le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura siano ammesse a godere del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato sia pure in relazione a vertenze concernenti l'esercizio di funzioni in materia forestale ad esse attribuite dalla legislazione in vigore (n. 33).

*Enti diversi dallo Stato - Opera Nazionale di Assistenza per il Personale dei Servizi Antincendi e della Protezione Civile - Patrocinio erariale - Spettanza - Limiti - (r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43; r.d. 5 febbraio 1891, n. 99, art. 123, terzo comma).*

Se l'Opera Nazionale di Assistenza per il Personale dei Servizi Antincendi e della Protezione Civile goda del patrocinio legale, anche solo facoltativo, dell'Avvocatura dello Stato (n. 32).

*Istituti professionali di Stato - Patrocinio dell'Avvocatura - Esclusione - (r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43; l. 16 novembre 1939, n. 1889, art. 1; r.d. 8 giugno 1940, n. 779; r.d.l. 21 settembre 1938, n. 2038, art. 9; l. 2 giugno 1939, n. 739).*

Se gli Istituti professionali di Stato siano ammessi alla assistenza e al patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611.

#### EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

*Alloggi F.S. - Cessione in proprietà - Danneggiamento o distruzione ripristino - Mutuo agevolato - Accensione di ipoteca - (d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, art. 18; l. 27 aprile 1962, n. 231, art. 9; d.l. 6 ottobre 1972, n. 552, art. 4; l. 2 dicembre 1972, n. 734).*

Se l'assegnatario di alloggio delle Ferrovie dello Stato, che abbia stipulato contratto di cessione in proprietà ai sensi del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, possa accendere ipoteca sull'immobile al fine di godere del mutuo agevolato per il ripristino di abitazioni danneggiate o distrutte dal terremoto, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 6 ottobre 1972, n. 552 (convertito in legge 2 dicembre 1972, n. 734) (n. 261).



**ELETTRICITA ED ELETTRODOTTI**

*Elettrodotto a servizio di ferrovia - Concessione d'uso della linea elettrica - Prescrizione estintiva - Decorrenza - (cod. civ. artt. 625, 1073 e 1074; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 123, quarto comma, e 129).*

Se, nella ipotesi di elettrodotti posti a servizio della ferrovia, ai fini della decorrenza della prescrizione di cui all'art. 1073 cod. civ. in relazione alla norma dell'art. 1074 stesso codice, per il venir meno dell'utilità della servitù, occorra una parziale o totale demolizione dell'elettrodotto ovvero la decorrenza stessa debba determinarsi già con riferimento al momento in cui si verifica la cessazione dell'uso della linea elettrica posta al servizio della ferrovia (n. 55).

**ENTI E BENI ECCLESIASTICI**

*Chiesa di proprietà dello Stato - Uso pubblico a fini di culto - Ente ecclesiastico titolare - Concessione - Possibilità limiti - (cod. civ. art. 831; l. 21 dicembre 1961, n. 1501, art. 4, primo comma).*

Se sia legittimo imporre all'ente ecclesiastico (parrocchia), titolare di un libero diritto di uso pubblico, per fini di culto, su un'antica chiesa di proprietà dello Stato, un atto di concessione contenente condizioni onerose (canone di concessione sia pure ricognitorio, obbligo di manutenzione e connesse responsabilità) (n. 50).

**ESECUZIONE FORZATA**

*Esecuzione forzata - Pignoramento - Beni successivamente dichiarati impignorabili - Ius superveniens - (c.p.c. art. 514 n. ; l. 8 maggio 1971, n. 302).*

Se, qualora dopo il pignoramento e nel corso del processo esecutivo sopravvenga una legge che dichiara assolutamente impignorabili i beni pignorati, di questi possa o meno legittimamente disporsi la vendita (n. 59).

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

*Espropriazione parziale - Immobile aziendale - Determinazione dell'indennità - Deprezzamento valore commerciale - Computo - (l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39).*

Se nel caso di espropriazione parziale di un immobile aziendale possa applicarsi il criterio di determinazione dell'indennizzo di cui all'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 e conseguentemente possa tenersi conto, nella detta determinazione, del deprezzamento del valore commerciale dell'azienda quale componente della differenza tra valore originario dell'immobile e valore della parte dello stesso residuo dopo la parziale espropriazione (n. 349).

*Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione parziale - Indennità aggiuntiva per coltivatore diretto e fittavolo - (art. 17 l. 22 ottobre 1971, n. 865).*

Se anche nel caso di espropriazione parziale sia dovuta al proprietario coltivatore diretto e al fittavolo l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (n. 350).

## FERROVIE

*Alloggi F.S. - Cessione in proprietà - Danneggiamento o distruzione ripristino - Mutuo agevolato - Accensione di ipoteca - (d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, art. 18; l. 27 aprile 1962, n. 231, art. 9; d.l. 6 ottobre 1972, n. 552, art. 4; l. 2 dicembre 1972, n. 734).*

Se l'assegnatario di alloggio delle Ferrovie dello Stato, che abbia stipulato contratto di cessione in proprietà ai sensi del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, possa accendere ipoteca sull'immobile al fine di godere del mutuo agevolato per il ripristino di abitazioni danneggiate o distrutte dal terremoto, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 6 ottobre 1972, n. 552 (convertito in legge 2 dicembre 1972, n. 734) (n. 439).

*Autostrade - Distanze per l'edificazione - Costruzione di linee ferroviarie - (l. 6 agosto 1967, n. 765, art. 12; l. 24 luglio 1961, n. 279, art. 9; d.m. 1 aprile 1968).*

Se le distanze di rispetto stabilite a protezione del nastro autostradale con il d.m. 1 aprile 1968, n. 1404, emanato in applicazione dell'art. 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e che vanno osservate nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati e degli insediamenti previsti dai piani regolatori generali e dai programmi di fabbricazione, siano applicabili anche per la costruzione di nuove linee ferroviarie (n. 438).

*Elettrodotto a servizio di ferrovia - Cessazione d'uso della linea elettrica - Prescrizione estintiva - Decorrenza (cod. civ. artt. 1073 e 1074; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1773, artt. 123, quarto comma, e 129).*

Se, nella ipotesi di elettrodotti posti a servizio della ferrovia, ai fini della decorrenza della prescrizione di cui all'art. 1073 cod. civ. in relazione alla norma dell'art. 1074 stesso codice, per il venir meno dell'utilità della servitù, occorra una parziale o totale demolizione dell'elettrodotto ovvero la decorrenza stessa debba determinarsi già con riferimento al momento in cui si verifica la cessazione dell'uso della linea elettrica posta al servizio della ferrovia (n. 440).

*Ferrovie - Condizioni per l'immatricolazione e la circolazione dei carri privati F.S. - Accordo internazionale U.I.C. (Unione Internazionale delle Ferrovie) UIAP (Unione internazionale associazione proprietà carri privati) - Sviamento carro privato - Rimessa in efficienza - Oneri - (art. 57 d.m. 13 settembre 1966; art. 58 d.m. 13 settembre 1966).*

Se le spese sostenute dall'Azienda Autonoma delle ferrovie dello Stato per rimuovere e rimettere in linea un carro privato sviato per cause non imputabili all'Azienda medesima debbano essere poste a carico del proprietario (n. 435).

*Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto - Azienda Autonoma F.S. - Vendita a terzi di beni mobili e immobili - (art. 1 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633; art. 4 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).*

Se le vendite a terzi di mobili e immobili effettuate dalla Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato debbano soggiacere all'imposta sul valore aggiunto di cui al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (n. 436).

*Responsabilità civile - Obbligo dell'ente proprietario di approntare difese per una protezione laterale delle strade - Limiti - (art. 11, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; art. 2, r.d. 31 ottobre 1873, n. 1687).*

Se sussista un obbligo generale dell'Amministrazione di apprestare difese per una protezione laterale delle strade ordinarie (parapetti etc.) preordinato ad impedire danni a terzi che possano eventualmente essere cagionati dal comportamento degli utenti (n. 437).

# NOTIZIARIO

---

## **Congresso giuridico internazionale in occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato.**

Si è tenuto nei giorni dal 10 al 14 maggio 1976, presso il moderno Auditorium della Tecnica all'EUR, in Roma, il 1° Congresso giuridico internazionale sul tema « La difesa delle Amministrazioni dello Stato nei procedimenti giudiziari », indetto nel quadro delle celebrazioni del centenario dell'Avvocatura dello Stato, al quale hanno partecipato delegazioni di oltre cinquanta Istituzioni estere investite nei rispettivi Paesi dei compiti di consulenza legale e di rappresentanza delle Amministrazioni dello Stato in giudizio.

Per la prima volta si sono trovati insieme giuristi di tutte le parti del mondo, che ricoprono, nell'ambito delle rispettive strutture costituzionali nazionali, incarichi di preminente responsabilità ed ai quali sono affidate funzioni essenziali per la tutela degli interessi della collettività e per l'attuazione pratica, nel quotidiano confronto delle istanze pubbliche e private, dello « Stato di diritto ».

Le singole delegazioni presenti ai lavori congressuali erano, infatti, così composte:

### **AUSTRIA**

**Wilhelm TRIMMEL**

Präsident Finanzprokurator.

**Gerard KÜCKEIS**

Stellvertreter des Präsident der Finanzprokurator.

**Winfried BAUERNFEIND**

Oberprokuratorsrat Finanzprokurator.

**Gerhard KUBICZEK**

Prokuratorsrat Finanzprokurator.

### **BULGARIA**

**Goleminov TCHOUDOMIR**

Membre du Conseil Scientifique et Methodologique Prof. de Droit Civil - Ministère de la Justice.

## CIPRO

Criton G. TORNARITIS

Attorney General - Attorney General's Office.

George LADAS

Chairman Bar Council.

Lefcos CLERIDES

Secretary General - Bar Association Council.

Costantinos INDIANOS

Advocate M.A. Private Practice.

## COLOMBIA

Jaime SERRANO RUEDA

Procurador General - Procuraduría General de la Nación.

Rodolfo GARCIA ORDONES

Procurador Delegado para el Ministerio Publico - Procuraduría General de la Nación.

## COMUNITA EUROPEE - SERVIZIO GIURIDICO

Giancarlo OLMI

Direttore Generale *ad interim* Servizio Giuridico Commissione Comunità Europee.

George CLOSE

Principal Legal Adviser Legal Service of the Commission of the European Communities.

Peter KARPENSTEIN

Conseiller Juridique Service Juridique de la Commission des Communautés Européennes

Bernard PAULIN

Conseiller Juridique Service Juridique de la Commission des Communautés Européennes.

## COMUNITA EUROPEE - CORTE DI GIUSTIZIA

Robert LECOURT

Presidente della Corte di Giustizia Commissione delle Comunità Europee.

Francesco CAPOTORTI

Giudice della Corte di Giustizia Commissione delle Comunità Europee.

Paolo GORI

Referendario - Corte di Giustizia Commissione delle Comunità Europee.

## CUBA

Santiago CUBA FERNANDEZ

Fiscal General - Fiscalía General de la República.

René BURGNET FLORES

Vice Fiscal General - Fiscalía General de la República.

## DANIMARCA

Poul SCHMITH

Kammeradvokat Kammeradvokaturen.

Jesper LETT

Advokat - Kammeradvokaturen.

Gregers LARSEN

Advokat - Kammeradvokaturen.

## ECUADOR

Mario ERAZO DEL CASTILLO

Procurador General - Procuraduría General de la Nación.

## EGITTO

Moustafa Mahmoud ABU ALAM

President Legal Dept. of the State.

Mohamed E. ZAHRAN

Vice President Legal Dept. of the State.

Said Ahmed ROSHDI

Vice President Legal Dept. of the State.

Ahmed EL BAGOURI

Councillor Legal Dept. of the State.

## FILIPPINE

Estelito P. MENDOZA

Solicitor General - Solicitor General's Office.

Reynato S. PUNO

Assistant Solicitor General - Solicitor General's Office.

Santiago M. KAPUNAN

Assistant Solicitor General - Solicitor General's Office.

## FINLANDIA

Risto LESKINEN

Chancellor of Justice Oikeuskanslerinvirasto.

Mikael HIDEN

Professor of Constitutional Law University of Helsinki.

Olli SALORANTA

Master of Law Office of Chancellor Justice.

#### FRANCIA

Pierre LIMOUZINEAU

Chef du Service Juridique et Agent Jud. du Trésor Public - Ministère de l'Economie et des Finances.

#### GERMANIA FEDERALE

Kurt NEIS

Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

Wilfried ZIELKE

Oberstaatsanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

Dietrich LÖDEN

Richter am Verwaltungsgericht Bundesministerium der Justiz.

#### GRAN BRETAGNA

Gordon SLYNN, Q. C.

Leading Treasury Counsel.

Roger MUNROW

Solicitor - Treasury Solicitor Department.

Michael DE WINTON

Deputy Legal Secretary - Attorney General's Chambers.

#### SCOZIA

John Herbert Mc CLUSKEY, Q. C.

Solicitor General for Scotland Lord Advocate's Chambers.

William G. CHALMERS

Crown Agent Lord Advocate's Chambers.

Anna POLLOCK

Private Secretary to the Scottish law Officers.

#### GRECIA

Costantin TSAGARAKIS

Président du Conseil Juridique de l'Etat - Conseil Juridique de l'Etat.

Jean MISAILIDIS

Assesseur prés le Conseil Juridique de l'Etat - Conseil Juridique de l'Etat.

GUATEMALA

José Maria MOSCOSO ESPINO  
Procurador General - Procuraduría General de la Nación.  
José Maria MOSCOSO DUARTE  
Abogado y Notario Ministerio Publico.

INDIA

Niren DEY  
Attorney General - Attorney's General Office.  
N. K. SHARMA  
Attaché Embassy in Rome.

IRAN

Ali SEDARATE  
Président de section de la Cour de Cassation.

IRAQ

Munthir ALSHAWI  
Minister of Justice - Ministry of Justice.  
Abdul RAZZAQ MUBARAO  
General Manager of Justice - Ministry of Justice.  
Ghassan ALAALOUSI  
General Public Prosecutor - Ministry of Justice.

IRLANDA

Declan COSTELLO, S.C., T.D.  
Attorney General - Attorney General's Office.  
Liam LYSAGHT, LL. B.  
Chief State Solicitor - Attorney General's Office.

ISRAELE

Michael CHESHIN  
Deputy Attorney General - Ministry of Justice.

JUGOSLAVIA

Mirko BESAROVIC  
Substitut de l'Avocat Général Fédéral - Office de l'Avocat Général  
Fédéral de la Republic de Yougoslavie.

## Gabriel JUG

Avocat Général de la R.S. de Croatie - Office de l'Avocat Général de Croatie.

## Ramiz CRNISANIN

Substitut de l'Avocat Général Fédéral - Office de l'Avocat Général Fédéral.

## MALTA

## Edgar MIZZI

Attorney General - Attorney General's Office.

## Joe SCHEMBRI

Embassy Counsellor - Malta Embassy in Roma.

## MAROCCO

## Hassan EL OUFIR

Avocat Général près la Cour Suprême Ministère de la Justice.

## MESSICO

## Socrates HUERTA GRADOS

Director General Jurídico y Consultivo - Procuraduría General de la República.

## NORVEGIA

## Bjorn HAUG

Attorney General-civil affairs Regjeringsadvokatembetet.

## Sverre OSTENSVIK

Assistant Attorney General - civil affairs Regjeringsadvoketembetet.

## Agnes HAUG

Deputy Director Ministry of Justice.

## PAESI BASSI

## Eduard DROOGLEEVER FORTUYN

Landsadvocaat Private Law Firm.

## Johan Van der DOES

Deputy Landsadvocaat Private Law Firm.

## PARAGUAY

## Clotildo JIMENEZ BENITEZ

Fiscal General del Estado - Ministerio Público.



## PERÙ

Alfonso ELIAS

Procurador General de la República - Consejo de Defensa Judicial del Estado.

Juan ZEA

Procurador General de la República - Consejo de Defensa Judicial del Estado.

Antero ASPILLAGA

Economista Consejo de Defensa Judicial del Estado.

## POLONIA

François SADURSKI

Avocat - Vice Président Association des Juristes Polonais.

Mieczyslaw TYCZKA

Professeur de droit civil Université de Poznań.

## PORTOGALLO

Guilherme Frederico DIAS PEREIRA DA FONSECA

Adjoint du Procureur Général de la République - Procuradoria General da Republica.

## ROMANIA

Gheorghe CEAUSESCU

Seful Oficiului Juridic - Ministerul Justitiei.

Dumitru HOGEA

Consilier Juridic - Ministerul Justitiei.

## SENEGAL

Amadou Louis GUEYE

Conseiller à la Cour Suprême Ministère de la Justice.

Jean MAROUN

Agent Judiciaire de l'Etat Ministère de la Justice.

## SIRIA

Mazhar AJLANI

Conseiller à la Haute Cour Administrative - Haute Cour Administrative.

Ghazi ROUJOLEH

Conseiller - Adjoint Conseil d'Etat.

**SOMALIA****Mohamed AWES AFRAH**

Sostituto Avvocato Generale dello Stato - Avvocatura Generale dello Stato.

**Iaslam ABDALLA SAID**

Sostituto Avvocato Generale dello Stato - Avvocatura Generale dello Stato.

**SPAGNA****Alvaro SIERRA RUIZ**

Subdirector General de lo Contencioso - Dirección General de lo Contencioso.

**Manuel PEREZ TEJEDOR**

Subdirector Contencioso - Dirección General de lo Contencioso.

**José-Luis LLORENTE BRAGULAT**

Subdirector Contencioso - Dirección General de lo Contencioso.

**José Maria AMUSATEGUI DE LA CIERVA**

Secretario General - Dirección General de lo Contencioso.

**Arturo ROMANI BIESCAS**

Jefe del Servicio de Estudios - Dirección General de lo Contencioso.

**SRI LANKA****Shivakumaran PASUPATI**

Attorney General - Attorney General's Department.

**SUDAN****Suliman IBRAHIM**

Advocate General - Attorney General's Chamber.

**SVEZIA****Ingvar GULLNAS**

Chancellor of Justice - Chancellor of Justice Office.

**Bengt LAMBE**

Head Department of the Chancellor of Justice - Chancellor of Justice Office.

**SVIZZERA****Bernhard MÜLLER**

Vice Direttore Servizio Guiridico Amministrazione Federale delle Finanze.

## THAILANDIA

Utis VIRAVATANA

Senior Public Prosecutor Dept. of Public Prosecution - Ministry of Interior.

Komain BHATARABHIROMYA

Department of Public Prosecution.

## TUNISIA

Ahmed EL ANNABI

Chef du Contentieux de l'Etat - Ministère des Finances.

Kalifa KAHLLOUL

Substitut du Procureur de la République - Ministère de la Justice.

## TURCHIA

Sahir KINÇMAN

Chief Juridical Counsellor & General Director of Contentious Affairs  
Ministry of Finance.

Ilhan KUTAY

Juridical Counsellor - Ministry of Finance.

Ismet BILGIN

Director Contentious Affairs - Ministry of Finance.

## UGANDA

Joseph KAKOOZA

Judge of the High Court - Ministry of Justice.

## UNGHERIA

Gyula FODOR

Direttore del Gruppo Affari Legali - Ministero della Giustizia.

Edith RÖDER

Vice Presidente Consiglio Naz. Avvocati - Ministero della Giustizia.

## U.S.A.

Antonin SCALIA

Assistant Attorney General - Office of Legal Counsel U.S. Department  
of Justice.

Rex E. LEE

Assistant Attorney General - Civil Division U.S. Department of Justice.

Bruno A. RISTAU

Chief Foreign Litigation, Civil Division U.S. Department of Justice.

## VENEZUELA

Eduardo RAMIREZ LOPEZ

Procurador General - Procuradoría General de la República.

Clemencia LARA DE RAMOS

Director de Asesoría del Estado - Procuradoría General de la República.

Dimas URDANETA

Director de Personería de la Nación - Procuraduría General de la República.

Della delegazione italiana, presieduta dallo stesso Avvocato Generale Giovanni Zappalà, facevano parte i vice avvocati generali Rocco Di Ciommo, Francesco Agrò e Giuseppe Azzariti.

Onde giungere ad una più approfondita conoscenza comparativa dei vari sistemi esistenti nei diversi ordinamenti e consentire, quindi, un più fruttuoso scambio di esperienze e di opinioni sui problemi e sulle questioni di comune interesse, in vista delle finalità del Congresso, ciascuna delle Istituzioni aderenti all'iniziativa aveva in precedenza fatto pervenire — dietro richiesta del Segretariato del Congresso — un proprio rapporto illustrativo del sistema in cui nel rispettivo Stato si provvede alla difesa in giudizio degli interessi delle amministrazioni statali nelle controversie con i privati o con altri enti pubblici, della propria struttura organizzativa, della propria posizione nell'ordinamento giuridico, dei propri compiti e dei modi concreti di esplicazione della propria attività istituzionale, affrontando inoltre le questioni di particolare attualità e di più rilevante interesse emergenti nella concreta esperienza dell'Istituzione (ad esempio negli Stati federativi o regionali i riflessi che derivano sull'attività delle Istituzioni da eventuali controversie con Stati membri o regioni; i problemi che sorgono negli Stati facenti parte di strutture sovranazionali, come la Comunità economica europea o la Comunità Andina; le questioni relative alla difesa di particolari enti pubblici ovvero degli enti attraverso cui lo Stato opera come imprenditore economico, ecc.).

Sulla base dei rapporti nazionali sono state quindi elaborate tre relazioni generali di sintesi, in modo di agevolare una valutazione comparativa ed un comune discorso, sui seguenti profili del tema generale:

1) « gli ordinamenti e sistemi per la difesa e consulenza legale delle Amministrazioni dello Stato »;

2) « la difesa della Pubblica Amministrazione davanti ai giudici »;

3) « i rapporti tra le Istituzioni e la Pubblica Amministrazione ».

La predisposizione delle anzidette tre relazioni, volendosi tener conto di esperienze differenziate, è stata rispettivamente affidata: all'avv. Rocco Di Ciommo, vice avvocato generale dell'Avvocatura dello Stato, all'avvo-

cato Giancarlo Olmi, Direttore Generale aggiunto del Servizio Giuridico della Commissione delle Comunità Europee. al dr. Gerard Kockeis, stellvertreter des Präsidenten der Finanzprokurator der Austria.

Tale accurata preparazione è risultata determinante per la produttività ed il successo dei successivi lavori congressuali.

Nella giornata inaugurale del 10 maggio alla presenza di autorità civili e militari, dei rappresentanti del Corpo Diplomatico e di insigni esponenti del mondo del diritto, il Ministro di Grazia e Giustizia prof. Francesco Paolo Bonifacio, a nome del Governo italiano, ha così salutato i congressisti:

« Sono lieto di porgere, a nome del Governo della Repubblica, il saluto di benvenuto alle Delegazioni nazionali partecipanti al Congresso Giuridico Internazionale sulla difesa delle Amministrazioni dello Stato nei procedimenti giudiziari.

È un saluto particolarmente caloroso, che vorrei rivolgere anche a titolo personale di colleganza, quale uomo di legge, a tanti e tanto eminenti giuristi convenuti da ogni parte del mondo.

L'occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato è stata per certo assai felicemente colta per l'organizzazione di un Congresso dell'interesse di quello alla cui apertura ho oggi l'onore di partecipare ed a cui desidero augurare un successo che, date le premesse, non potrà che realizzarsi pienamente.

L'Avvocatura dello Stato italiano, che già tanti meriti ha saputo acquistarsi nella sua costante opera di consulenza e di difesa in giudizio, si accredita ora, con la promozione e l'organizzazione di questo Congresso, di una ulteriore non piccola benemerita di fronte al Governo che ho l'onore di rappresentare.

Il tema posto al Congresso, la difesa dello Stato in giudizio, non è certo nuovo: come bene ha ricordato nel suo discorso d'apertura l'Avvocato Generale dello Stato, esso si pose in embrione fin dai tempi della Roma augusta e si presentò in tutta la sua importanza, con l'onda di rinnovamento dei movimenti culturali che nutrono la Rivoluzione francese, come corollario del principio dello Stato di diritto e di quello di legalità dell'azione amministrativa.

Se il tema non è nuovo, certo è, però, che esso acquista oggi una importanza nuova. I primi sistemi di difesa giudiziaria della Pubblica Amministrazione furono, infatti, astretti in anguste dimensioni patrimonialistiche, proporzionate alla concezione paleolibera dello Stato puro « guardiano ». Il tumultuoso sviluppo della civiltà moderna e l'ampliarsi dei suoi orizzonti, l'emergere della necessità di un indirizzo politico volto al progresso ed alla giustizia sociale, hanno determinato un progressivo

Sorto in embrione con l'Impero quando, separatosi il *fiscus* dall'*aerarium*, si venne a concepire una personalità patrimoniale autonoma dello Stato, l'istituto del difensore dello Stato in giudizio non ebbe, nella prima età imperiale, una precisa fisionomia, cumulando in sé anche competenze giurisdizionali.

La riforma dell'imperatore Adriano, chiara ed organica, delineò per la prima volta nettamente la figura dell'*advocatus fisci*: difensore di tutti gli interessi patrimoniali dello Stato, sia in sede consultiva che in sede contenziosa, dinanzi ai giudici tributari, che presero il nome di « *procuratores caesaris* ». La carica divenne prestigiosa e Papiniano fu, indubbiamente, il più grande fra gli *advocati fisci*, svolgendo la sua opera nei tempi felici di Settimio Severo imperatore che, *legibus solutus*, soleva proclamare nei rescritti il suo profondo rispetto per le leggi.

D'altronde non può stupire che un istituto giuridico, che corrisponde a ben precise esigenze di una società giunta ad un certo livello di sviluppo e di articolazione, affondi le sue radici nella tradizione romana. Ogni grande civiltà ha una sua precisa inclinazione, eccelle in uno od altro campo di elezione, ha un suo « genio ».

Così, se i greci eccelsero nel sentimento del bello, i romani non ebbero rivali nel sentimento del « giusto ». Il loro genio fu quello del diritto e ben può dirsi che ancora oggi la scienza del diritto — e lo stesso diritto positivo — utilizzano i frutti di un millennio di esperienza giuridica romana. Ad essa dobbiamo il linguaggio comune che permette ai giuristi di ogni parte del mondo, al di là di ogni differenza di « sistema », un proficuo scambio di esperienze e di opinioni, così come la universalità del simbolismo matematico consente una comunicazione immediata fra i cultori di quella scienza.

Come è stato, giustamente, osservato dal Rheinstein — e per fare un solo esempio di riduzione delle diversità all'unità romana della matrice — il giudice anglosassone che rende giustizia in sistema di « *common law* » non è meno figlio dei giureconsulti di Roma di quanto non lo sia il suo collega francese o tedesco, interpreti di una codificazione, perché così l'antico pretore come Giuliano e Giustiniano fanno parte, ad ugual titolo, della storia del diritto romano.

Non è un caso che l'età di mezzo segni la scomparsa non solo del difensore dello Stato ma, addirittura, del problema della difesa dello Stato in giudizio; e non è certo un caso che il problema si sia riproposto solo nel tardo settecento, sollecitando il più illuminato e progressista degli ultimi sovrani assoluti, Pietro Leopoldo di Toscana, ad assoggettare i suoi beni e la sua Amministrazione al giudizio dei suoi giudici, provvedendosi di un adeguato difensore con il richiamare, all'uopo, in vita l'antico istituto romano.

Anche Pietro Leopoldo, *legibus solutus* al pari di Settimio Severo, soleva proclamarsi, come l'imperatore romano, « primo servitore delle leggi ». La coincidenza trascende la mera curiosità storica di una identità di vedute tra sovrani « progressisti » a distanza di millecinquecento anni, e permette di tenere per fermo che il problema della difesa dello Stato in giudizio è, in primo luogo, problema che sorge — quale che sia la soluzione adottata — in civiltà avanzate ed articolate; è problema che sorge, in secondo luogo, quando nella valutazione dell'operare pubblico, l'esigenza di giustizia comincia a condizionare il principio di autorità.

Tanto ciò è vero che, per il periodo anteriore della storia d'Europa, solo nell'Inghilterra della Magna Charta — tanto più avanzata sul piano delle libertà civili rispetto agli Stati continentali — si è da taluno riconosciuto un erede dell'*advocatus fisci*, in Bacone di Verulamio, che, solo degno continuatore dell'opera di Papiniano, nella sua attività si era sempre attenuto al principio ermeneutico: « in dubiis quaestionibus contra fiscum ».

La storia, dunque, ci autorizza a riconoscere in Papiniano l'antesigano e l'alto patrono del difensore dello Stato in giudizio. In più, come accennavamo all'inizio, l'avvocato dello Stato italiano è legato all'antico giureconsulto da un ulteriore sottile legame di carattere sentimentale, piuttosto che storico o giuridico.

Il fondatore del nostro Istituto, Giuseppe Mantellini — che già era stato Avvocato Regio del Granduca di Toscana — scriveva ai suoi colleghi e collaboratori: è bene lo scegliersi un esemplare di qualche grande uomo, da vivere con gli occhi sempre a lui e operare come sotto ai suoi occhi. Avvocato di Casa Imperiale e dei Sacri Erari: Papiniano è il nostro precursore, o giureconsulti di Stato... ecco il modello nostro ». Al di là delle parole, riflesso di uno stile ancora in uso in pieno meriggio romantico, occorre cogliere nel messaggio del Mantellini una precisa e felice intuizione che ha informato, fin dall'inizio, il nostro Istituto e che ne costituisce ormai patrimonio ideale. L'intuizione — che già era stata del giureconsulto romano — del collegamento fisiologico tra istituzioni della difesa dello Stato in giudizio ed esigenza dell'affermazione di un principio di giustizia a scapito del principio di autorità: « eodem foro utuntur principatus et libertas ».

In definitiva, solo i tiranni non hanno bisogno di avvocati ed uno stato libero e democratico, quanto più rifugge da moduli autoritari, tanto più deve premunirsi di adeguata difesa per tutelare i propri interessi dinanzi ai suoi giudici, tenendo presenti due parametri assai precisi e non derogabili per lo svolgimento di tale difesa: il tecnicismo dell'attività necessaria e l'autonomia della corrispondente funzione.

Per vero, l'assoggettamento dell'esecutivo al giudiziario è solo uno dei tanti modi in cui può realizzarsi il fine dello Stato di diritto e attuarsi

il principio di legalità dell'azione amministrativa o, se si preferisce, la giustizia nell'amministrazione. La logica non vieta — come ci conferma anche l'esperienza storica — che lo stesso risultato possa essere raggiunto con strumenti diversi. Certo è, però, che il meccanismo dialettico del processo, con lo sdoppiamento dello Stato nelle due persone dell'esecutivo-giudicato e del giudiziario-giudicante costituisce il sistema formalmente più garantistico e di gran lunga il più diffuso.

Esso comporta, però — accanto all'indefettibile presupposto di un giudice in veste neutra ed imparziale — la risoluzione di un problema tecnico e di un problema istituzionale. Appare, in primo luogo, evidente, infatti, che l'uguaglianza fra Stato e cittadino di fronte al processo deve comportare anche la necessità che, sul piano dei requisiti di ordine tecnico, le difese dell'uno e dell'altro siano, in astratto, assicurate con strumenti di pari validità. Quale che sia il sistema di difesa dello Stato in giudizio prescelto e quale che sia il sistema di reclutamento dei patrocinatori, cui quella difesa è affidata, appare, dunque, essenziale garanzia di buon funzionamento del sistema l'alto loro livello di preparazione tecnico-professionale.

Sul piano istituzionale, poi, occorre rilevare che la funzione difensiva è largamente condizionata dall'indipendenza del difensore, indipendenza che costituisce, d'altronde, una delle garanzie di imparzialità della magistratura.

La necessaria indipendenza dell'avvocato si muove, d'altronde, su due piani distinti, quello del rapporto con le autorità pubbliche e quello del rapporto con il cliente, caratterizzato l'uno da un principio di « indifferenza », informato l'altro all'autonomia critica.

Identica situazione si presenta in un'avvocatura-organo, composta di avvocati-funzionari, in quanto le differenze con i liberi professionisti attengono, per questo profilo del problema, non alla natura esterna delle funzioni esercitate, sebbene soltanto al momento contenutistico interno del rapporto di prestazione d'opera.

La particolare natura del « cliente » — lo Stato — determina peraltro, ferma la essenziale indipendenza politica e tecnica della avvocatura organo pubblico, un arricchimento delle funzioni rispetto a quelle dell'avvocato libero professionista, costituendola in veste « giustiziale » con il compito di fornire — in vista dello scopo ultimo per cui è istituita — un primo controllo di legalità dell'azione amministrativa.

Potrebbe forse arrivare a dirsi che, come la libera professione dell'avvocatura assurge a livello di funzione di pubblico interesse nella misura in cui l'onestà intellettuale dell'avvocato modera lo spirito di litigiosità del privato, così l'avvocatura-organo dello Stato, costituita per



il perseguimento dell'interesse pubblico, vede istituzionalizzata tale opera di moderazione *sub specie* di primo controllo di legalità dell'opera dell'Amministrazione, la cui difesa in giudizio deve essere assunta solo nella convinzione di sostenere la legittimità di un comportamento dei pubblici poteri effettivamente conforme a legge.

Questo è, comunque, solo uno dei temi di discussione e di approfondimento che potranno attirare l'attenzione dei sigg.ri congressisti. Altri ne emergono e ne emergeranno dall'ampia documentazione raccolta attraverso gli ampi rapporti nazionali che hanno offerto un completo panorama delle diverse soluzioni e dei diversi sistemi adottati negli Stati le cui rappresentanze abbiano l'onore di ospitare.

Basti ricordare in proposito le interessantissime relazioni generali predisposte dalla Commissione delle Comunità Europee e dalla Finanzprokuratur austriaca, a cui ci lega il particolare rapporto che corre fra istituzioni affini.

Sono certo che il Congresso che si apre oggi porterà ulteriori contributi e porrà nuovi stimolanti interrogativi sui grandi temi della quotidianità e dell'esperienza di lavoro di noi tutti, esperienza che è, in definitiva, il fascino di chi opera sulla linea di demarcazione fra l'autorità e la libertà dei singoli all'insegna di un principio di uguaglianza e di nome della giustizia. È facile, in casi come questo, essere orgogliosi di prevedere che questo Congresso internazionale darà frutti eccezionali per il livello delle personalità e delle istituzioni che vi parteciperanno.

Inoltre vada, anche a nome di tutti gli avvocati e magistrati italiani, il mio più caloroso ringraziamento per l'ospitalità e l'augurio che questo nostro incontro possa dare origine alla creazione di un organismo permanente di scambi di informazioni e di comunicazioni per il più attento ed efficace adempimento delle nostre funzioni, che, tutti, pur nella diversità delle nostre posizioni, rispondono alla vitale esigenza di garantire, attraverso l'Amministrazione della giustizia, l'attuazione di una politica di giustizia nell'amministrazione».

Nella giornata inaugurale i congressisti hanno provveduto a nominare il Comitato di Presidenza nelle persone del dr. Wilhelm Trimmel (President der Finanzprokuratur - Austria), di Mr. Gheorghe Ceausescu (Seful Oficiului Juridic Ministerul Iustitiei - Romania), del dr. Niren Dey (Attorney General - India), di Mr. Amadou Louis Gueye (Conseiller à la Cour Suprême - Senegal), di Mr. Ingvar Gullnäs (Chancellor of Justice - Svezia), del dr. Eduardo Ramirez Lopez (Procurador General de la Republica - Venezuela).

o  
tur  
ed uno  
autoritari,  
propri inte-  
assai precisi  
scismo dell'atti-  
zione.  
iziario è solo uno  
o di diritto e attuarsi

Chiamato a presiedere il Comitato di Presidenza, il dr. Trimmel, prima di introdurre i lavori, ha rivolto alle delegazioni il seguente messaggio:

« Il Congresso Giuridico Internazionale in occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato italiana riunisce i rappresentanti di 50 Stati partecipanti e delle Comunità Europee. Si sono dati qui convegno, provenienti da tutto il mondo, i funzionari delle Istituzioni preposte alla tutela giuridica dello Stato.

Si può dunque parlare di un vero e proprio consesso di eminenti personalità del mondo giuridico, che hanno voluto onorare me ed i miei cinque colleghi eleggendoci membri del Comitato di Presidenza. Considero inoltre un onore particolare la mia elezione a Presidente di tale Comitato, ed in questa veste vorrei rivolgere ora alcune parole a questa Assemblea, prima ancora dell'apertura dei lavori.

L'occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato riveste una importanza tale da suscitare il palese interesse dei più eminenti rappresentanti della vita giuridica italiana. Vorrei, anche a nome delle singole Istituzioni, porgere quindi a Voi, rappresentanti dei Ministeri, della giurisdizione e dell'amministrazione, della giurisprudenza, come anche ai colleghi esponenti della libera professione legale, il nostro cordiale saluto.

Tuttavia, festeggiandosi appunto il giubileo dell'Avvocatura dello Stato, è a questa illustre Istituzione che vorrei ora rivolgermi direttamente.

Abbiamo tutti accolto con piacere l'invito a partecipare al Congresso. Siamo a conoscenza delle difficoltà che la preparazione di un tale Congresso comporta. Vorrei quindi rivolgermi a Sua Eccellenza l'Avvocato Generale dello Stato Giovanni Zappalà, considerandoLo uno degli artefici principali di questo incontro a livello mondiale dei giuristi appartenenti alle varie Istituzioni che presentano affinità con l'Avvocatura dello Stato. Sento quindi la necessità, stimatissimo Signor Avvocato Generale dello Stato, di esprimerLe, anche a nome del mondo giuridico, rappresentato in questo Congresso, la gratitudine ma anche l'ammirazione che la riuscita di questo incontro ci ispira. Il materiale raccolto per i lavori, ormai imminenti, del Congresso è molto promettente. Le relazioni pervenute dai singoli Stati ed illustranti le loro rispettive Istituzioni, come anche le relazioni generali che ne sono risultate, offrono già di per sé un'abbondante materiale scientifico per la storia dell'amministrazione e del diritto.

Di conseguenza il Congresso, ancor prima di iniziare, ha già raggiunto uno scopo molto importante. Non ho alcun dubbio che gli ulteriori lavori che si svolgeranno in seno a questo Congresso saranno coronati da pieno successo, facendo sì che il Congresso stesso rimarrà negli annali, o meglio nei fasti trionfali, di Roma quale memorabile opera dell'Avvocatura dello Stato sotto la direzione di Sua Eccellenza l'Avvocato Generale dello Stato.

Il mio ringraziamento sia altresì rivolto agli autori delle singole relazioni, che ci hanno fornito un quadro così chiaro e sintetico della situazione organizzativa e giuridica delle loro rispettive Istituzioni.

Vorrei inoltre esprimere agli autori dei rapporti generali le mie felicitazioni per essere riusciti a fornire in sintesi la materia e le basi generali per i lavori che il Congresso dovrà svolgere.

A questo proposito il mio pensiero va in primo luogo ad un altro artefice del presente Congresso, e cioè al Vice Avvocato Rocco Di Ciommo, autore del primo rapporto generale, al quale esprimiamo la nostra gratitudine. Avendo avuto la possibilità di seguire da vicino i lavori preparatori del Convegno, vorrei anche ricordare il Segretario Generale, Avvocato Giorgio Zagari, che ha svolto un lavoro, direi, degno di Ercole: anche a lui, quindi, i migliori auguri per un brillante esito del Congresso.

Prima di introdurre le relazioni generali quali documenti di base per il nostro lavoro, vorrei fare una breve osservazione relativa all'Istituzione dell'Avvocatura dello Stato.

Essa, come già saprete, venne creata con un decreto del 16 gennaio 1876. Prima dell'unificazione dell'Italia esistevano al Sud le Agenzie del Contenzioso, e negli altri Stati italiani l'avvocato patrimoniale, il procuratore fiscale ed erariale e l'avvocato regio. Dopo l'unificazione, furono create le Direzioni Generali del Contenzioso Finanziario e finalmente, sulla base delle esperienze maturate, l'Avvocatura dello Stato. Questa si riattacca per tradizione all'avvocato regio di Toscana, istituito nel 1777 nel corso della riorganizzazione amministrativa compiuta dal Granduca Leopoldo (che più tardi divenne Imperatore Romano con il nome di Leopoldo II). Anche nella Lombardia, amministrata fino al 1859 dalla monarchia austriaca, e nel Veneto, che rimase sotto l'Austria fino al 1866, esistevano istituzioni simili alle Finanzprokuraturen austriache già istituite nella forma odierna sin dal 1851 ed alla Finanzprokurator di Vienna.

Quale conoscitore della struttura organizzativa, tuttavia, vorrei affermare con sicurezza che sia l'istituzione austriaca sia quella italiana hanno una matrice comune nella tradizione latina che qui si era sviluppata in senso più stretto nei confronti della tradizione romanico-germanico. Vorrei soprattutto sottolineare il fatto che dobbiamo presupporre una autonomia storico-giuridica dell'Avvocatura dello Stato che festeggia il suo centenario: essa infatti, come ho già avuto occasione di dire ai nostri ospiti, già nel suo modello leopoldino era permeata di spirito italiano e non di quello dell'amministrazione austriaca.

Il nostro lavoro, se i colleghi sono d'accordo, si baserà sulle relazioni generali e sulle relazioni particolari finora pervenuteci, che daranno luogo a prese di posizione e ad ulteriori chiarimenti ed interventi. Sarà compito del Congresso ampliare, completare o rettificare le relazioni scritte, così ricche di informazioni e di idee.

I temi trattati dalle relazioni generali mostrano un quadro stimolante degli aspetti organizzativi e di diritto sostanziale dell'attività delle Istituzioni dei singoli paesi, quali risultano dalle relazioni particolari.

Mi sembra opportuno accennare, tra il gran numero di descrizioni e di analisi, ad alcuni concetti essenziali, relativi alle nostre Istituzioni, che compaiono in modo sorprendente seppure non inaspettato nelle relazioni generali elaborate indipendentemente l'una dall'altra. Consideriamo innanzitutto gli attributi della persona del funzionario nelle Istituzioni. Se Olmi afferma — riferendosi alla condotta del processo — che la sua attività, a differenza di quella degli altri funzionari, richiede elasticità e dinamismo, Köckeis fa presente che egli, anche in casi di ordinamento monocratico dell'Istituzione, deve poter agire di propria iniziativa. Il rappresentante della Istituzione di cui si celebra il centenario, Di Ciommo, constatando la posizione del funzionario quale anello di congiunzione fra l'amministrazione ed i giudici — e quindi tra il mandante e l'autorità giudicante nel procedimento — riconosce la sua autonomia e la sua indipendenza. Pur nella diversità dei regolamenti delle varie istituzioni, sussiste sempre il concetto dell'autonomia nell'azione concreta e quindi dell'indipendenza spirituale dell'agente stesso. Quest'ultima, quindi, dovrebbe essere considerata una delle principali caratteristiche della nostra attività.

Vi è ancora un altro aspetto che caratterizza in special modo la nostra attività. Esso è implicito nella relazione del nostro egregio collega Olmi e viene indicato nella conclusione della relazione del collega Di Ciommo. Si tratta della fondamentale importanza del concetto della legalità. Il compito essenziale delle nostre istituzioni infatti è proprio la tutela giuridica dello Stato sulla base di questa legalità. In questo consiste la nostra importanza e la nostra ragion d'essere.

Sarebbe auspicabile che il concetto della legalità coincidesse con quello della giustizia. La giustizia, tuttavia, è in primo luogo un concetto di filosofia del diritto, di cui è nota la definizione data da Ulpiano: *iustitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*, ovvero la giustizia è la volontà costante e duratura di garantire a ciascuno il suo diritto. Potremmo, a questo proposito, citare i pensieri espressi da Gareis, da Coing nel 1947, da Kelsen nel 1935 e da Perelman nel 1967 nei loro rispettivi scritti sulla giustizia; oppure potremmo citare Ilmar Tammelo, che esercita la sua attività a Salisburgo e che in un lavoro pubblicato nel 1975 afferma che « la giustizia è il valore etico sociale positivo per cui in situazioni bilaterali secondo la legge a ciascuno viene assegnato ciò che gli spetta ». Ma non dobbiamo dimenticare che la giustizia è una mèta a cui tendere, mentre il nostro compito si esaurisce nel quadro della legalità. Sia che il diritto venga considerato alla stregua di un ordinamento pragmatico coercitivo o di una funzione sociale astratta, sia che venga determinato dalle più disparate concezioni del mondo, il vero

cardine su cui poggia l'attività di tutti noi è il principio incrollabile dell'agire in conformità con le norme dei nostri rispettivi Stati.

Di conseguenza per noi, rappresentanti convenuti da ogni parte del mondo, esiste una formula comune: gli organi, le cui multiformi istituzioni sono simili all'Avvocatura dello Stato, sono preposti alla tutela giuridica dello Stato sul piano del proprio ordinamento giuridico; essi rappresentano lo Stato nella sua veste di parte nella propria sfera giuridica ed in conformità con le proprie leggi ed a tutela delle medesime.

Il significato dell'espressione « agire in conformità con le leggi del proprio Stato » si concretizza non in alati idealismi, ma nella scarna precisione della nostra scienza: prestiamo la nostra opera al servizio della legalità per un cliente particolarmente importante: lo Stato. La nostra attività, quindi, è una nobile arte. Mi è sembrata universalmente valida una definizione contenuta nella relazione generale austriaca, citata a sua volta da una fonte italiana: « L'avvocato dello Stato deve considerare le sue attività svolgersi sul piano strategico, cioè sempre nella considerazione degli interessi unitari dello Stato, e non quindi sul piano tattico delle singole cause ».

Domani inizieremo i nostri lavori. Vorrei ripetere ancora una volta: credo che ci troviamo al cospetto di una Avvocatura dello Stato non soltanto « jubilans », ma anche « ad multos annos triumphans ».

I lavori congressuali hanno avuto inizio il giorno 11 con l'esposizione dell'avv. Di Ciommo, il quale, a nome del Comitato di Coordinamento costituito dai tre relatori generali, ha illustrato gli aspetti fondamentali del tema congressuale: l'organizzazione che nei singoli paesi è stata data agli organi incaricati di esercitare la funzione dell'assistenza legale, e quindi l'ordinamento delle Istituzioni presenti al Congresso; i rapporti realizzati tra tali Organi legali e le Amministrazioni nell'esercizio e per l'esercizio della funzione di assistenza legale; l'attività che gli organi legali svolgono per la difesa dello Stato in giudizio.

Sui molteplici profili nei quali si articola l'accennata problematica sono quindi seguiti gli interventi (tradotti in simultanea nelle sei lingue ufficiali del Congresso), che, per tutto il periodo congressuale, hanno visto impegnata la quasi totalità delle delegazioni presenti.

Nella stessa giornata dell'11, i delegati presenti al congresso sono stati ricevuti al Quirinale dal Presidente della Repubblica.

Nel presentare i congressisti al Capo dello Stato l'Avvocato Generale Zappalà ha sottolineato come per la prima volta nella storia sia stata

assunta l'iniziativa di indire un congresso che permettesse un utile confronto fra tutti i vari sistemi di difesa dello Stato in giudizio operanti nel mondo, e come la riprova della validità di tale iniziativa — per il carattere tutt'altro che astratto dei problemi inerenti al tema congressuale — sia stata offerta dalla calorosa e massiccia adesione ottenuta; ha altresì considerato l'Avvocato Generale come il sereno e pacato linguaggio del diritto, patrimonio di tutto il mondo civile, abbia offerto ancora una volta, in Roma, già artefice di tanti progressi della civiltà del giure, l'occasione di portare un piccolo ma non insignificante contributo alla comprensione, all'avvicinamento, all'amicizia tra i popoli.

Nel suo discorso il Presidente della Repubblica Leone ha rilevato che non si sarebbe potuto pensare ad un modo più adatto, per celebrare il centenario dell'Avvocatura dello Stato Italiano, del congresso, che ha visto riuniti delegati in rappresentanza di paesi di tutti i continenti e di tutte le tradizioni giuridiche, a testimonianza dell'attualità e dell'importanza che ovunque assume il concreto problema della difesa dello Stato. Anche se non può sperarsi nella creazione di un sistema uniforme, ha affermato il Presidente, la comparazione ed il confronto tra i vari sistemi vigenti può portare ad estendere i punti in comune già esistenti, valendosi delle rispettive esperienze; significativa al riguardo, per i comuni interessi, si rivela la presenza al Congresso della Commissione e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Il Capo dello Stato ha quindi voluto ricordare di avere personale esperienza, per l'attività forense da Egli stesso lungamente esercitata, della competenza, della energia e dell'efficacia con le quali l'Avvocatura dello Stato Italiano svolge le sue delicate funzioni al servizio della giustizia.

Nel rendere infine omaggio ai delegati esteri presenti, li ha pregati di portare, al ritorno, il Suo saluto ai loro paesi.

L'ampiezza dei temi del dibattito congressuale ed il gran numero degli interventi non rendono agevole, in questa sede, dar conto neppure sommariamente di tutti gli interessanti e preziosi apporti offerti dalle varie delegazioni, e tracciarne una sia pur approssimativa linea riassuntiva.

Le diverse esperienze storiche e culturali, riflettentesi nelle positive strutture nazionali messe a confronto, hanno inevitabilmente portato il dibattito sul piano della politica delle istituzioni.

Evidente è apparso il pregiudiziale rilievo che, ai fini dell'apprezzamento delle rispettive esperienze, ha assunto il problema della identificazione dell'interesse pubblico la cui salvaguardia è affidata alle stesse istituzioni.

Il delegato della Repubblica federale tedesca, nel sottolineare la difficoltà di svincolarsi dalla soggettività derivante dal contesto nel quale ogni singola istituzione nazionale opera, per impostare il discorso in termini generali, ha affermato che il concetto — di per sé relativo — di interesse pubblico, quale specificamente considerato nella realtà di ogni singolo ordinamento, si riflette in modo immediato sulla struttura organizzativa degli organi legali.

Nei limiti in cui tale interesse non debba individuarsi con quello soggettivizzato nell'apparato amministrativo appare indispensabile una adeguata garanzia della posizione di autonomia dell'istituzione rispetto alla stessa Amministrazione. Tale autonomia non potrebbe discendere, infatti, come effetto naturale, dal carattere della funzione espletata né potrebbe essere semplicemente salvaguardata, in astratto, dalla capacità dialettica dell'organo legale, ma deve invece realizzarsi positivamente attraverso appropriate misure organizzative normativamente definite.

Come ha poi sottolineato il delegato della Tunisia, il collegamento esistente tra interesse tutelato e la posizione dell'istituzione si rivela nella collocazione costituzionale-amministrativa di questa, che, nei vari paesi, risulta inserita nell'organizzazione del Ministero della Giustizia, ovvero in quella del Ministero delle finanze, ovvero in quella dell'organo di vertice dell'esecutivo quale la Presidenza del Consiglio.

Ciò, appunto, in funzione della specifica angolazione sotto la quale viene apprezzato, nei vari ordinamenti l'interesse pubblico del quale l'istituzione è tutrice.

In numerosi interventi è stata ribadita l'esigenza dell'autonomia dell'organo legale, spesso affermata con definizioni tassative di quelli che ne dovrebbero essere i connotati essenziali.

Una sicura garanzia di autonomia è stata ravvisata, secondo l'esperienza anglosassone, nell'abito mentale professionale dei membri dell'istituzione. In particolare, i delegati dell'Irlanda, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, oltre a porre l'accento sull'importanza che nella struttura organizzativa della difesa dello Stato assumono fattori diversi dallo stesso ordinamento costituzionale, quale, ad esempio, l'esistenza di una stampa libera, che svolga un ruolo fondamentale nel controllo dell'esecutivo, hanno posto in rilievo come un marcato carattere professionale dell'attività dell'organo legale risulti garantito, nei loro paesi, dell'appartenenza dei membri delle istituzioni, al pari dei magistrati investiti delle più alte funzioni, ad una classe forense di elevato livello il cui affinamento e prestigio è assicurato dal costante interscambio tra settore scientifico e settore pratico professionale.

Proprio nella carenza di una classe forense esperta, alla quale poter attingere per l'affidamento delle funzioni di consulenza e difesa degli organismi pubblici, è stato individuato uno dei maggiori problemi del

suo paese dal delegato dell'Uganda, il quale ha ricordato come lo Stato sia per ora costretto a reclutare in blocco, per un periodo minimo di cinque anni, tutti coloro che annualmente si laureano in giurisprudenza.

L'Avv. Olmi, Direttore Generale Aggiunto del Servizio Giuridico della Commissione delle Comunità Europee, facente parte del Comitato di Coordinamento, ha posto in rilievo come l'apparente contrapposizione tra le grandi famiglie dei sistemi di *common law* ed ibero-americani da un lato, nei quali il ruolo di difesa della collettività viene svolto in funzione dell'obiettiva attuazione della legge, ed i sistemi nei quali l'organo di difesa dello Stato si pone come tutore degli interessi particolari dell'Amministrazione trovi il punto di raccordo nell'espletamento della funzione consultiva, che in questi ultimi sistemi si pone come momento (logicamente e cronologicamente pregiudiziale) dell'attuazione della giustizia nell'Amministrazione.

Di qui l'importanza che il personale prestigio dei membri dell'Istituzione, « dotati di adeguato senso dello Stato » e del « giusto spirito di indipendenza », assume ai fini della garanzia di un efficace espletamento della funzione ed in particolare dell'attività di consulenza, dallo stesso Olmi accostata ad una forma di controllo (o di collaborazione all'autocontrollo) che costituisce una fase essenziale per l'attuazione del diritto da parte degli organi dello Stato. Ha ribadito Olmi quanto già affermato dal delegato d'Israele: affiancare all'Amministratore e, in genere ai pubblici poteri, il giurista, significa, in definitiva, consentire l'inserimento nell'area del potere del « living spirit of the law », garanzia dei diritti di tutti e dell'autentico spirito democratico dell'Ordinamento.

L'accentuazione della funzione consultiva come forma di controllo sugli atti e sull'attività è stata operata dai delegati della Colombia e dell'Equador con specifico riferimento al settore dell'attività contrattuale.

Una funzione di controllo, esercitata peraltro in modo generalizzato e capillare, in una con l'attività di orientamento dei vari organismi anche locali, è quella assolta dai membri delle Istituzioni nei paesi di democrazia popolare, nei quali il concetto di interesse pubblico dalle stesse Istituzioni perseguito viene identificato in quello dell'attuazione della « legalità socialista ».

Particolare interesse hanno presentato, al riguardo, gli interventi dei delegati dei paesi dell'Est Europa e di Cuba (la cui nuova legge costituzionale, approvata dal Referendum 15 febbraio 1976, entrerà in vigore il 2 dicembre 1976, ventesimo anniversario dello sbarco per la liberazione).

L'esigenza di assicurare la stabile affermazione dei principi sociali dei quali sono portatrici le forze politiche al potere è stata espressa in modo più marcato dai delegati dei paesi di recente pervenuti ad ordinamenti democratici (come il Portogallo, il cui rappresentante si è soffermato nell'illustrazione della minuziosa articolazione dei principi codificati



nella recentissima Carta Costituzionale) e dei paesi del cosiddetto terzo mondo, i quali ultimi, per la massima parte, si trovano impegnati nella trasformazione in senso socialista delle loro strutture.

Indicativa al riguardo è la funzione attribuita, in Somalia, al Consiglio della Rivoluzione (dalla cui Presidenza dipende l'Avvocatura Generale), di sindacare le stesse pronunzie di ultima istanza degli organi giudiziari interessanti l'Amministrazione, per disporre l'eventuale annullamento ove non ritenute rispondenti ai principi della rivoluzione.

Particolare interesse ha suscitato l'intervento del delegato dell'India, il quale ha contestato quella che a suo avviso appariva una eccessiva esaltazione di un astratto principio di legalità, connessa con una esasperata rilevanza del potere di revisione giudiziale, possibile causa di soffocamento del concreto principio di socialità ispiratore dell'azione amministrativa dello Stato. Contro precedenti affermazioni di principio circa l'indispensabilità dell'uguaglianza delle parti pubblica e privata nel processo come condizione prima di una vera giustizia (sostenuta con veemenza, tra gli altri, dal delegato della Grecia) e disconoscendo l'esigenza di assicurare in modo sostanziale e non meramente formale una tale uguaglianza (sulla quale si era soffermato in particolare il delegato della Repubblica Federale tedesca), l'Attorney General dell'India ha dichiarato di non comprendere l'anzidetto concetto di uguaglianza in giudizio tra Stato e cittadino, portatori di interessi qualitativamente e quantitativamente diversi, ed ha sottolineato la peculiare significazione che assume la funzione dell'Avvocato chiamato a difendere avanti agli organi della giustizia l'attività legislativa e l'attività amministrativa per evitare che rimanga frustrato da una azione conservatrice dei giudici lo slancio delle riforme volte a riscattare milioni di persone da « condizioni nelle quali l'esistenza umana non ha nessuna importanza ».

Proprio cogliendo il valore relativo dei concetti, da più parti espressi, di giustizia, legalità, socialità, ha osservato il delegato del Marocco che il « giusto equilibrio tra tirannia ed impotenza » deve ricercarsi, nel momento dell'organizzazione, in relazione alle finalità perseguende da ciascuna società nazionale e tenendo conto della concreta situazione socio-economica di ogni paese.

Può quindi dubitarsi dell'esistenza di un'unica formula universale per il raggiungimento di tale equilibrio.

In sostanziale sintonia con tali affermazioni si è posto l'intervento del delegato dell'Iraq, il quale peraltro, prese le mosse dal carattere relativo del concetto di Stato, ha fatto presente che le forze politiche attualmente al potere nel paese sono impegnate nella riforma totale della legislazione ed ha quindi invitato i delegati delle varie Istituzioni ad esporre non soltanto gli aspetti positivi dei rispettivi sistemi ma

anche e soprattutto le lacune di questi, onde offrire un panorama concreto delle effettive esperienze.

Il problema della compatibilità della funzione di difesa dello Stato con un'autonoma tutela da parte del medesimo organo legale degli interessi degli organismi decentrati nei quali la stessa struttura statale può risultare articolata è venuto particolarmente in rilievo nell'intervento del delegato jugoslavo, il quale si è soffermato sulla tutela assicurata dall'organo legale, oltre che allo Stato federale, ai vari Stati federati anche nei confronti di Stati ed istituzioni estere.

Al termine del dibattito congressuale è stata votata all'unanimità la seguente mozione:

I delegati delle Istituzioni partecipanti al Congresso internazionale organizzato dall'Avvocatura dello Stato che si è tenuto a Roma dal 10 al 14 maggio 1976 sul tema « La difesa in giudizio delle Amministrazioni dello Stato »,

rilevano

che le discussioni sulla base delle relazioni generali e dei rapporti nazionali presentati dalle Istituzioni hanno illustrato molti aspetti del tema congressuale mettendo, in particolare, in evidenza la posizione di responsabilità che le Istituzioni occupano nei diversi ordinamenti giuridici e sociali.

affermano

l'importanza del ruolo delle Istituzioni al fine di assicurare che l'Amministrazione persegua i suoi fini nel pieno rispetto della legge

auspicano

che i vari aspetti e la posizione delle Istituzioni nei rispettivi ordinamenti giuridici siano esaminati in modo approfondito attraverso scambi di informazione con particolare riguardo alle più importanti funzioni esercitate dalle Istituzioni

dichiarano

che i lavori del Congresso giuridico internazionale hanno dimostrato l'importanza di mantenere su una base permanente i contatti stabiliti tra le Istituzioni

ritengono

che sarebbe utile a tal fine stabilire un centro permanente di collegamento

invitano

l'Avvocatura dello Stato Italiana a realizzare nell'ambito della propria organizzazione il Centro e i membri del Comitato di presidenza del Congresso ad assistere a tal fine l'Avvocatura dello Stato nei modi opportuni.

A conclusione della manifestazione il dott. Trimmel, Presidente del Comitato di Presidenza, ha voluto esprimere, a nome dello stesso Comitato e di tutti i partecipanti, compiacimento ed apprezzamento per i risultati conseguiti, rivolgendo un caloroso ringraziamento all'Avvocatura dello Stato, all'Avvocato Generale Zappalà, al Segretariato del Congresso, del quale ha particolarmente sottolineato il meritorio sforzo organizzativo; ad esso ha risposto l'Avvocato Generale ringraziando a sua volta il dott. Trimmel per l'egregia opera svolta e tutte le delegazioni per l'adesione e l'entusiasmo della partecipazione, auspicando che il Congresso celebrato sia destinato ad essere solo il primo di fecondi incontri a livello mondiale tra le istituzioni, ed impegnandosi a pubblicare gli atti del Congresso stesso.

# INDICE BIBLIOGRAFICO

delle opere acquisite alla biblioteca dell'Avvocatura Generale dello Stato

---

- ARICÒ G., *L'ordinanza nel processo penale*, Jovene, Napoli, 1974.
- BONARETTI I., *Lo sciopero e la serrata*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CAIANIELLO V., *Lineamenti del processo amministrativo*, UTET, Torino, 1976.
- CAVALLO B., *Processo amministrativo e motivi assorbiti*, Università Studi « D'Annunzio », Chieti, 1975.
- DE MAIO A. - GIRARDI G. L., *La nuova disciplina delle controversie di lavoro*, UTET, Torino, 1974.
- FERRARA F., *Il fallimento*, Giuffrè, Milano, 1974.
- FERRI G., *Manuale di Diritto Commerciale*, (4ª ediz.), UTET, Torino, 1976.
- GALLO ORSI G. - JONA CELESIA L., *Iva - Impresa e Professionistica*, UTET, Torino, 1974.
- GIORGIANNI M., *L'inadempimento*, (3ª ediz.), UTET, Torino, 1974.
- GUERRA M. - TOMASIN G. C., *L'imposta sul valore aggiunto nei rapporti economici internazionali*, Giuffrè, Milano, 1974.
- MAZZOTTI M. - SORTAIS J. P. ed altri, *La libre circulation des travailleurs dans les Pays de la C.E.E.*, Giuffrè, Milano, 1974.
- MOTZO G. - SCHINAIA M. - FOIS P., *Circolazione delle merci e misure sui prezzi nella C.E.E.*, Giuffrè, Milano, 1974.
- NAPOLETANO D. - AMATO G. - RIGGIO U. - ROSCO G., *Manuale per l'udienza del lavoro*, Jandi Sapi editori, Roma, 1976.
- PIRAINO LETO A., *Contratti atipici e uninominati*, UTET, Torino, 1974.
- ROMANO M., *Repressione della condotta antisindacale (Profili Penali)*, Giuffrè, Milano, 1974.
- RUSSO P., *Il nuovo processo tributario (Parte Generale)*, Giuffrè, Milano, 1974.
- SBISÀ G., *La promessa al pubblico*, Giuffrè, Milano, 1974.
- SPADA A. - VOIELLO R., *L'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili*, UTET, Torino, 1974.
- STENDARDI G.P. - MONTELLA C., *Le licenze di commercio nella giurisprudenza*, CEDAM, Padova, 1974.
- TERZAGO G., *La disciplina delle locazioni*, Giuffrè, Milano, 1975.
- TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, (21ª ediz.), Cedam, Padova, 1976.
- VERBARI G.B., *La dichiarazione di pubblico interesse*, Giuffrè, Milano, 1974.
- VILLATA R., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata, (Profili Generali)*, Giuffrè, Milano, 1974.
- ZAGREBELSKY G., *Amnistia, indulto e grazia*, (Profili Costituzionali), Giuffrè, Milano, 1974.